

УДК 343.775
ББК 67.408.133

И.В. Лавыгина
кандидат юридических наук, доцент,
Байкальский государственный университет экономики и права

ПРАВОВАЯ ОСНОВА УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

В статье предложен авторский взгляд на формирование правовой основы уголовной политики в сфере охраны природы. Выявлены три основных направления в построении стратегии борьбы с экологической преступностью.

Ключевые слова: экологические преступления, экологическая преступность, охрана природной среды, уголовно-правовая политика.

I.V. Lavygina
PhD of Law,
Baikal National University of Economics and Law

LEGAL BASIS OF CRIMINAL POLICY IN NATURE PROTECTION

The author's view of formation of a legal basis of criminal policy in the conservation sphere is offered. Three main directions in creation of strategy of fight against ecological crime are revealed.

Key words: environmental crimes, environmental criminality, nature protection, criminal policy.

В настоящее время уже ни для кого не секрет, что состояние природной среды как в мире в целом, так и в России в частности крайне неблагоприятно. Осложняет данную ситуацию то обстоятельство, что качество природы из года в год только ухудшается. В целом статистические данные показывают ежегодное увеличение количества выявленных экологических преступлений. Однако указанный факт, к сожалению, не свидетельствует об усилении борьбы с экологической преступностью.

Действительно, в настоящее время сохраняется традиционный для России вариант координации усилий правоохранительных органов на предотвращении захвата природных ресурсов. Из семнадцати составов экологических преступлений, предусмотренных в главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее УК РФ), применяются только четыре. Большинство же статей указанной главы просто не работают, они являются лишь нормами-декларациями. Данное обстоятельство уже само по себе свидетельствует о крайне низком качестве осуществления этой борьбы. В совокупности с высокими показателями латентности экологической преступности, когда в среднем только

один из ста фактов нарушения УК РФ об охране природы имеет юридическую оценку хотя бы в части его выявления, оно демонстрирует катастрофичность ситуации в сфере защиты природы. В этой связи выработка специальных направлений уголовной политики в сфере охраны природы становится первоочередной задачей в системе мер обеспечения возможности биологического существования будущих поколений.

Правовой основой уголовной политики является уголовное законодательство. Действительно, только качественный, отвечающий духу времени уголовный закон может обеспечить практическую реализацию задач уголовного права в виде охраны природной среды и предупреждение экологических преступлений. Однако анализ действующего УК РФ в области охраны природы позволяет сделать вывод о несовершенстве данного нормативно-правового акта. Исторически сложилось так, что уголовный закон на первых этапах формирования не уделял должного внимания охране природы. Последствия такого отношения проявляются и в настоящий момент, хотя на законодательном уровне наметились некоторые позитивные сдвиги в этой области.

Путем толкования действующего уголовного закона можно прийти к выводу, что законодатель охрану природы рассматривает как единое направление уголовной политики. Это заключение базируется на положениях ст. 2 УК РФ, где охрана окружающей среды закреплена как одна из задач уголовного права, и выделении отдельной главы в Уголовном кодексе, посвященной регулированию данной проблемы. Уголовный кодекс РФ впервые выделил гл. 26 «Экологические преступления», в которой объединены 17 статей, предусматривающие ответственность за преступления в сфере природной среды. Тем самым законодатель подчеркнул важность охраны природы и устранил пробел, содержащийся в УК РСФСР, в котором составы преступлений экологической направленности были размещены в разных главах закона.

Особенность экологических преступлений заключается в том, что нормы, предусматривающие ответственность за экологические преступления, находятся на стыке нескольких отраслей права. Прежде всего можно отметить взаимосвязь уголовного, экологического и административного права в решении проблемы охраны природы. Таким образом, формирование основы уголовной политики в сфере охраны природы должно включать в себя следующие направления: 1) установление оптимального соотношения уголовного и экологического права в сфере реализации задачи охраны природы; 2) обеспечение эффективного взаимодействия уголовного и административного законодательства в области природоохранной деятельности; 3) устранение выявленных собственных недостатков УК РФ в части норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления.

Рассматривая проблему установления оптимального соотношения уголовного и экологического права в сфере реализации задачи охраны природы, следует отметить, что все нормы, предусматривающие ответственность за экологические преступления, носят бланкетный характер. Очевидно, на сегодняшний момент можно говорить о том, что экологическое законодательство находится лишь на стадии формирования. Проблемы в данном случае имеют концептуально-теоретическую основу. Дело в том, что даже на уровне наименования отрасли и, соответственно, вида преступления нет однозначности.

Термин «экологические преступления» сформировался в науке уголовного права с 80-х годов и был связан с возникновением

новой отрасли права - экологического права. Если обратиться к происхождению слова «экология», то истоки его в двух греческих словах: *oikos* - обиталище и *logos* - учение, слово. Однако в научном мире введение этого понятия не вызвало однозначной оценки. Дело в том, что, например, А.М. Плешаков представляет другую позицию. Он утверждает, что понятие «экологические преступления», как правило, отождествляется с преступлениями в области охраны природы, хотя по своей правовой сути данные преступления различны¹.

Проблема состоит также в том, что в юридической литературе не сформировалось единого взгляда по поводу наименования этой новой отрасли права. Ранее употреблялись такие термины, как «право окружающей среды», «природоресурсное право», «природоохранительное право», «право охраны природы и рационального использования природных ресурсов» и т.д. Как правило, название отрасли указывает на объект правового регулирования, а значит, вопрос о наименовании отрасли имеет принципиальное значение. Действительно, «взаимодействие УК РФ с другими отраслями законодательства представляет собой запутанный «клубок» юридических закономерностей и связей»². Некоторые ученые отмечают в своих работах некорректность употребляемого термина и концентрируют внимание на появлении и признании социальной экологии как науки, предметом которой стало изучение взаимодействий общества и окружающей среды, что не может служить основанием для того, чтобы отрасль права была названа экологическим правом.

Достаточно перспективным представляется предложение о заимствовании международного опыта в данной сфере и переименовании этой отрасли в «право окружающей среды». Действительно, международное сообщество в основном употребляет термин «право окружающей среды», а не «экологическое право». Необходимо отметить, что данную позицию поддерживают многие ученые³. Нельзя не согласиться, что в целях совершенствования законодательства РФ было бы правильно в названии отрасли права употреблять корректные термины, отражающие сущность рассматриваемого явления.

Вопрос о наименовании отрасли права затронут лишь в связи с тем, что уголовное право в области охраны природы тесно взаимодействует с экологическим правом и, соответственно, все проблемные вопросы экологического пра-

ва «плавно перетекают» в уголовно-правовые. Прежде всего это проявляется в наименовании рассматриваемого вида преступлений. Представляется, что позиция законодателя в этом вопросе не идеальна. Справедливо замечено, что экологические преступления в большей степени, чем иные, зависят от усмотрения законодателя, от уровня развития правовой культуры и юридической техники.

Правосознание общества меняется постепенно, и сейчас еще нельзя сказать, что охрана природы находится на первом плане. Можно отметить тот факт, что деятельность правоохранительных органов в области уголовно-правовой охраны природы существенно затрудняется большим объемом специального нормативного материала, к которому отсылают бланкетные диспозиции норм, предусматривающие ответственность за экологические преступления, находящегося в области другой отрасли права (экологического права), которая к тому же находится на стадии становления. Хотелось бы отметить, что все ссылки в бланкетных нормах, предусматривающих ответственность за экологические преступления, скрыты. Данное положение является особенностью норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления, что еще больше усложняет их применение.

Вторым направлением в уголовно-правовой политике в сфере охраны окружающей среды является обеспечение эффективного взаимодействия уголовного и административного законодательства в области природоохранной деятельности. В рамках второго обозначенного направления уголовной политики в части охраны природы можно отметить следующее. Проблема разграничения экологических преступлений и административных правонарушений в указанной сфере не только не потеряла своей актуальности, но и в некоторой степени еще более обострилась. Уверенно можно сказать, что большинство норм УК РФ, предусматривающих ответственность за экологические преступления, граничат с рядом норм Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее КоАП РФ). В связи с чем, осуществляя охрану природы, правоприменитель практически в 100% случаев сталкивается с проблемой разграничения уголовной и административной ответственности. Таким образом, при квалификации большинства экологических преступлений необходим детальный анализ всех признаков состава преступления в сравнении с признаками экологических административных

правонарушений. Особенность действующего КоАП РФ заключается в том, что в настоящее время нельзя говорить о системе административных экологических правонарушений, что свидетельствует об отсутствии у законодателя единого подхода к формированию закона, направленного на охрану природной среды. Кроме того, в ряде норм признаки преступления и проступка законодатель описывает в одних и тех же или сходных выражениях.

Нормы, предусматривающие ответственность за совершение экологических правонарушений, конструируются в основном как формальные составы в отличие от норм, предусматривающих ответственность за совершение экологических преступлений. Данная ситуация характерна именно для действующего уголовного и административного законодательства. Представляется, что сделано это прежде всего для того, чтобы упростить процесс отграничения экологических преступлений от проступков против природы. Тем не менее фактически указанная ситуация только обострила рассматриваемую проблему. Дело в том, что нормы, предусматривающие ответственность за экологические преступления, имеют крайне сложную структуру. Последствия данных преступлений сложно поддаются оценке, в настоящее время даже не разработаны методики подсчета полного экологического вреда, имеющиеся методики построены на основе выведения экономического эквивалента. Последствия рассредоточены в пространстве и растянуты во времени. Проблемы установления причинной связи между посягательством на природу и последствиями этого проявляются в гипертрофированной форме и т.д.

Таким образом, складывается следующая ситуация, когда деяние описано законодателем в УК РФ и КоАП РФ в сходных выражениях. У правоприменителя существует два варианта решения задачи охраны природы. Для привлечения к административной ответственности за посягательство на природную среду (в связи с тем, что составы сконструированы в основном как формальные) достаточно установить только факт совершения деяния, указанного в законе. Для привлечения к уголовной ответственности необходимо пройти более сложный путь, связанный с установлением как самого деяния, так и последствий, а также причинно-следственной связи между ними (так как составы преступлений сконструированы в основном как материальные). Думается, что выбор в такой ситуации очевиден. Во многом это объяс-

няет, почему на практике из 17 статей УК РФ, закрепляющих ответственность за экологические преступления, применяется только четыре (причем две из них относятся к формальным составам).

Представляется, что решить проблему разграничения уголовной и административной ответственности в сфере охраны природы необходимо прежде всего на законодательном уровне. Законы не должны подменять друг друга в угоду той или иной ситуации. Кроме того, достаточно перспективным направлением представляется разработка на научном уровне конкретных критериев разграничения экологических преступлений и экологических правонарушений.

Третьим направлением в государственной политике по охране окружающей среды следует признать устранение выявленных собственных недостатков УК РФ в части норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления. При этом необходимо отметить, что несовершенство норм, которые содержит действующий УК РФ в сфере охраны природы, имеет многоуровневый характер. Это недостатки общего характера, т.е. распространяющиеся на все экологические преступления, и недостатки действующего уголовного закона, имеющие локальный характер и распространяющиеся на отдельные виды экологических преступлений. В рамках обозначенной тематики настоящей работы непосредственный интерес представляют лишь недостатки УК РФ общего характера.

Действующий УК РФ не содержит понятия экологических преступлений, что вызывает разночтения и неоднозначное толкование данного термина, используемого законодателем при конструировании уголовного закона. Уяснение содержания понятия экологических преступлений в соответствии с волей законодателя имеет огромное значение. Можно сказать, что данное понятие является основополагающим для решения вопроса об уголовной ответственности. Прежде всего оно значимо для определения объекта экологических преступлений, а соответственно, и для определения оснований уголовной ответственности и выяснения характера общественной опасности данного вида преступлений, определения юридической природы рассматриваемых преступлений. Правильное представление о признаках экологических преступлений дает возможность отграничить преступления указанной направленности от правонарушений,

а также отграничить преступления, сходные между собой по иным признакам.

Представляется целесообразным, учитывая значимость понятия экологических преступлений для уяснения их сущности и доминирующее в настоящий момент субъективное толкование данного определения, законодательно закрепить данное понятие. Очевидно, что введение понятия экологических преступлений в Уголовный кодекс будет способствовать совершенствованию законодательства и повышению эффективности борьбы с данной группой преступлений.

Тот факт, что Уголовный кодекс РФ 1996 г. выделил экологические преступления в отдельную главу, является большим шагом в сторону совершенствования уголовного закона. Законодатель подчеркнул важность экологических преступлений и единую их направленность. Именно с этого момента стало возможным говорить о системе экологических преступлений, т.е. преступлений, имеющих один и тот же родовой и видовой объект и направленных в своей совокупности на охрану природы. Однако по сей день в науке идут оживленные дискуссии по вопросу, можно ли считать экологическим то или иное преступление, связанное с посягательством на отдельные элементы природы. Если абстрагироваться от научной дискуссии относительно возможности отнесения преступлений, связанных с посягательством на отдельные элементы природной среды, к виду экологических преступлений, актуальной проблемой остается оценка сущности преступления, предусмотренного ст. 358 УК РФ, предусматривающей ответственность за экоцид. Думается, что данное преступление обладает всеми признаками, характерными для экологических преступлений, но располагается указанная норма в главе 34 УК РФ «Преступления против мира и безопасности человечества», в то время как ст. 253 УК РФ предусматривает ответственность за нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ, не содержит признаков экологических преступлений, однако размещена именно в главе 26 УК РФ «Экологические преступления». Все это указывает на то, что на сегодняшний день можно говорить о незаконности формирования системы экологических преступлений.

Можно отметить, что в целом при конструировании норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления, законодатель использует сложную юридическую

технику. Диспозиции данных норм, как правило, сложные, предусматривающие в основном составе альтернативно несколько действий и несколько последствий в дополнение, к которым предусмотрены еще и квалифицирующие признаки. Применительно к нормам, предусматривающим ответственность за экологические преступления, можно говорить также о сложной законодательной дефиниции, что фактически ведет к единичному количеству случаев привлечения к уголовной ответственности за ряд данных деяний.

В действующем УК РФ экологические преступления выделены в отдельную главу, которая входит в состав разд. 9 «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Отсюда следует, что родовым объектом экологических преступлений являются общественные отношения по охране общественной безопасности и общественного порядка. Тем не менее родовой объект экологических преступлений значительно шире и специфичнее, чем общественные отношения по охране общественной безопасности и общественного порядка. Экологические преступления посягают и на права и свободы личности (причиняя вред здоровью и, может быть, жизни), и на собственность (причиняя имущественный ущерб как физическим, так и юридическим лицам), и на отношения в сфере экономики (так как природные ресурсы являются основой хозяйственной деятельности), и на общественную безопасность (ставя под угрозу жизненно важные интересы общества), и на безопасность человечества (так как в природе все взаимосвязано, и экологический кризис одного региона не может не отразиться на другом), и в первую очередь на природную среду как естественную среду обитания человека, затрагивая интересы настоящих и будущих поколений людей. Таким образом, родовой объект экологических преступлений необоснованно заужен в действующем УК РФ, что не может способствовать правильному уяснению характера общественной опасности данного вида преступлений.

Следует отметить отсутствие четкой позиции законодателя по вопросу определения родовой принадлежности экологических преступлений. Конституция РФ в ст. 42 закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. А это значит, что Основной

закон в первую очередь охраняет личность, ее права и свободы от вреда, который может быть причинен экологическим преступлением, а не общество в целом.

Кроме того, ст. 2 УК РФ содержит перечень наиболее значимых общественных отношений, охрана которых входит в круг задач УК, причем этот перечень расположен по степени значимости в системе социальных ценностей, и охрана окружающей среды занимает в этой иерархии свое «почетное место». По сути, в ст. 2 УК РФ содержится перечень родовых объектов уголовно-правовой охраны, что находит свое отражение в структуре Особенной части УК РФ, где разделы УК расположены в точном соответствии с перечнем, закрепленным в указанной норме, исключением являются только экологические преступления. Выше изложенное свидетельствует об отсутствии у законодателя единой линии в определении места и значения экологических преступлений.

Подавляющее большинство составов экологических преступлений сформулированы законодателем как материальные. Ведь именно с момента наступления последствий можно говорить об общественной опасности данных преступлений. Пленум Верховного суда Российской Федерации в пункте 17 постановления от 05.11.1998 г. № 14 обращал внимание судов на то, что преступления, предусмотренные ст. 256, 258 УК РФ, считаются оконченными с момента начала добычи, выслеживания, преследования, ловли, независимо от того, были ли фактически добыты водные животные и растения, рыба или иные животные⁴. В данном случае можно отметить несоответствие буквального составляющего нормы и ее толкования. Определенного внимания в этой связи заслуживает, на наш взгляд, постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 23.11.2010 г. № 26 «О некоторых вопросах применения законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (ст.ст. 253, 256 УК РФ)»⁵.

Законодатель при формулировании последствий экологических преступлений часто употребляет оценочные категории, что не всегда способствует совершенствованию уголовного закона и практики его применения. На сегодняшний день сложилась такая ситуация, что суды при вынесении обвинительного приговора стараются избегать использования указанных понятий и ссылаются на те обстоя-

тельства, которые не предполагают субъективный подход, не вызывают дискуссии и легко доказываемы.

Часть составов экологических преступлений предполагает наличие специального субъекта, т. е. лицо, совершившее экологическое преступление, помимо общих признаков субъекта наделено еще и дополнительными признаками. Проблема заключается в том, что непосредственно в законе данное положение практически не оговаривается. Законодатель непосредственно указывает на наличие специального субъекта в основном составе лишь применительно к ст. 246 УК РФ, говоря о лице, ответственном за соблюдение указанных в данной норме правил. Кроме того, применительно к ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, ч. 2 ст. 260 УК РФ в качестве признака, отягчающего ответственность, законодатель указывает на лицо, совершившее преступление с использованием служебного положения.

Тем не менее вывод о том, что все остальные составы экологических преступлений предполагают наличие общего субъекта, вряд ли обоснован. Дело в том, что, применяя логическое толкование норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления, можно с уверенностью констатировать наличие признаков специального субъекта применительно к ряду составов. Общий субъект, думается, предусмотрен лишь в ст. 250, 255 (при самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых), 256, 258-262 УК РФ, при этом три из указанных статей (ст. 256, 258, 260 УК РФ) предусматривают признаки специального субъекта в качестве квалифицирующих.

Вопрос установления общих и дополнительных признаков субъекта преступления имеет важное и принципиальное значение. От ответа на данный вопрос зависит квалификация преступления. Если в составе преступления предусмотрены законодателем признаки общего субъекта, а фактически его совершает должностное лицо с использованием своего служебного положения, данное деяние образует идеальную совокупность преступлений и должно быть квалифицировано по соответствующей статье УК РФ, предусматривающей ответственность за экологическое преступление, и ст. 285 или ст. 201 УК РФ. Если же дополнительные признаки субъекта преступления предусмотрены непосредственно в нормах, предусматривающих ответственность за экологические преступления, то содеянное

следует квалифицировать только по указанным нормам, и совокупность преступлений в данном случае отсутствует. В связи с тем, что установление признаков субъекта преступления имеет большое значение для правильного применения закона, необходимо на законодательном уровне более четко сформулировать признаки субъекта преступления, устранив тем самым субъективный подход к решению данного вопроса.

Нельзя обойти своим вниманием такой существенный пробел действующего УК РФ, как скудность санкций за экологические преступления. Указанное положение является серьезным нарушением принципа справедливости, так как не дает суду возможность при назначении наказания полно и всесторонне учесть характер и степень общественной опасности совершенного посягательства на природную среду, обстоятельства его совершения и личность виновного. Данное положение можно охарактеризовать только как регресс в развитии уголовного законодательства в сфере охраны природы. Справедливости ради необходимо отметить, что введение нового вида наказания в виде принудительных работ несколько улучшило ситуацию в рассматриваемой сфере, в частности, практически устранены безальтернативные санкции и появился реальный выбор в части индивидуализации наказания (хотя и очень скромный). Тем не менее необходимо отметить, что законодатель в очень малой степени использует возможности современного уголовного права в части установления санкций за экологические преступления. Сохраняющаяся скудность санкций не дает суду возможность индивидуализировать наказание за экологические преступления в полной мере. В частности, учитывая личность лиц, совершивших экологические преступления, и характер влияния назначенного наказания на условия жизни семьи осужденных, думается, целесообразно применение таких наказаний, как обязательные работы, принудительные работы, ограничение свободы и арест (при условии его введения в действие). Указанные виды наказаний не связаны с имущественным ущемлением осужденных, но могут способствовать достижению целей наказания. В частности, принудительные работы, арест или ограничение свободы могут оказаться более адекватными мерами реагирования на совершение экологических преступлений, нежели условное осуждение к лишению свободы. А такой вид наказания, как обязательные ра-

боты, представляется, будет более эффективен при применении его к тем осужденным, к кому по личностным особенностям невозможно назначить штраф или исправительные работы (естественно, исключая из этой категории нетрудоспособных лиц), нежели назначение им исправительных работ условно.

В заключение следует отметить, что обозначенные направления содействуют реализации основополагающей функции государства по формированию уголовной политики в сфе-

ре охраны природы. Разработка специальных направлений уголовно-правовой политики в природоохранной сфере имеет многоуровневый, комплексный характер и заслуживает самостоятельного исследования. В рамках заявленной темы совершенно уверенно можно утверждать, что совершенствование уголовного законодательства в указанной части является правовой основой уголовной политики в области обеспечения права на благоприятную природную среду.

¹ Плешаков А.М. Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. - М., 1994. - С. 15.

² Безверхов А.Г., Артамонова М.А. К проблеме действия УК РФ в системе межотраслевых связей // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». - 2010. - № 1. - С. 98.

³ Жевлаков Э.Н. Уголовно-правовая охрана окружающей среды. - М., 2002.

⁴ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 1999. - № 1. - С. 5.

⁵ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2011. - № 1. - С. 3-5.

¹ Pleshakov A.M. Criminal legal fight against environmental crime: Author. dis ... Dr. jurid. Science. - M., 1994. - P. 15.

² Bezverkhov A.G., Artamonova M.A. The problem of the Criminal Code in the system of linkages // Bulletin of the Samara Academy of Humanities. A series of «right». - 2010. - № 1. - P. 98.

³ Zhevnikov E.N. Criminal legal environment. - M., 2002.

⁴ Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. - 1999. - № 1. - P. 5.

⁵ Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. - 2011. - № 1. - P. 3-5.

Сведения об авторе

Лавыгина Ирина Васильевна - кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии Байкальского государственного университета экономики и права, Иркутск; e-mail: LavyginaIV@mail.ru

About author

Lavygina Irina - Candidate of Law, Associate Professor of Criminal Law and Criminology Baikal National University of Economics and Law (BGUEP), Irkutsk; e-mail: LavyginaIV@mail.ru