

Ивакин Виктор Иванович*,
*доцент кафедры теории права, истории права и
международного права юридического института
ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта»,
кандидат юридических наук
(г. Москва)*

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: НА ПРИМЕРЕ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Рассмотрим одну из вышеназванных конституционных норм, а именно право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Для раскрытия данного вопроса давайте обратимся к Государственным докладом о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации. Последний из них за 2017 г. был опубликован на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ совсем недавно, а именно 28 декабря прошлого, 2018 года¹. При этом на основании приведенного документа будем анализировать только одну вещь – дисциплинарные экологические правонарушения, включая их статистику. Эта категория, в определенной степени и покажет, насколько граждане РФ или каждый из них, а также другие субъекты, владеют такой информацией. В связи с чем, сразу заметим, что статистических данных всех, подчеркнем именно слово «всех» дисциплинарных экологических деликтов в официально опубликованных источниках в принципе не существует. Хотя какие-то меры, в этом направлении, конечно, принимаются. В частности, из вышеназванных Докладов видно, что практически из года в год, за некоторым исключением, растет число лиц, привлекаемых к дисциплинарной ответственности за экологические проступки по представлениям прокуроров². Так, согласно статданных Генеральной прокуратуры РФ по вопросам, связанным с охраной природы и природопользованием, число лиц, привлеченных к дисциплинар-

* © Ивакин В.И., 2018

ной ответственности по представлениям прокуроров, в период с 1995 г. по 2017 г., в большинстве случаев ежегодно увеличивалось. При этом, как подсчитано в ходе нашего исследования, почти за четверть века, а именно за 23 года, их число выросло более чем в 15 раз. Причем, наибольший прирост приходится на 2008 год, когда число лиц привлеченных к дисциплинарной ответственности увеличилось на 7553 субъекта (См. табл.).

Таблица

Число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения в период 1995 - 2017 гг., по представлениям прокуроров (по нашим подсчетам) на основании Госдокладов

Годы	Число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности	Число увеличения или уменьшения по сравнению с предыдущим годом	Процент увеличения или уменьшения по сравнению с предыдущим периодом (% , +, -)
1995	2867	0	0
1996	2764	- 103	-3,7
1997	3251	+ 487	+14
1998	3528	+ 277	+7,9
1999	3697	+ 169	+4,6
2000	4794	+ 1097	+ 29
2001	4986	+ 192	+3,8
2002	5218	+ 232	+4,4
2003	6606	+ 1388	+26
2004	7592	+ 986	+13
2005	9972	+ 2380	+29
2006	13487	+ 3515	+35
2007	16989	+ 3502	+26
2008	24542	+ 7553	+44
2009	28625	+ 4083	+16
2010	27944	- 681	-2,4
2011	30494	+ 2550	+ 9
2013	33400	+ 2906	+ 9
2014	не опубликовано		
2015	38306		---
2016	40 726	+ 2420	+ 6
2017	45 266	+ 4540	+ 11,1
<i>Всего:</i>	355054	---	---

Следом идет последний, 2017 г., когда число лиц возросло на 4540 субъектов. Чем объяснить такой факт, сказать сейчас трудно.

Всего же за указанное время, по нашим подсчетам, по представлению прокуроров к дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения было привлечено 355 054 лица. Это без учета лиц, привлеченных к анализируемому виду ответственности в 2014 г., поскольку в Госдокладе за указанный год такие сведения нами не обнаружены. Данное обстоятельство вряд ли способствует получению достоверной информации о состоянии окружающей природной среды. В свою очередь, в среднем за указанный период ежегодно привлекалось 17 000 лиц к указанному виду ответственности. Но если рассматриваемое время поделить на десятилетия, то в первом десятилетии, т.е. с 1995 по 2005 гг. в среднем за год привлекалось значительно меньше, точнее в разы, чем во втором, а именно с 2006 по 2017 гг. При этом, если в 1995 г. число привлеченных к дисциплинарной ответственности составляло 2867 лиц, то в 2017 г. их количество увеличилось до 45 266. Как видно, разница колоссальная.

Однако еще более десяти лет назад высказано предположение о том, что число ежегодно совершаемых в стране дисциплинарных экологических проступков должно в несколько раз превышать административную экологическую правонарушаемость³. Возможно, это в определенной степени так. Дело в том, что в «Госдокладах о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» зафиксированы только те дисциплинарные проступки, за которые правонарушители наказаны, как уже констатировалось, исключительно по представлениям прокуроров. Но нет статистики тех дисциплинарных деликтов, за которые привлекаются виновные не по представлениям прокуратуры. Такая статистика: а она нам всем нужна/, и для нас она важна, как отмечается в литературно-художественных изданиях, вообще никем не ведется. Во всяком случае, нам не известна. Эти данные также бы показывали более точное состояние окружающей природной среды в стране. И наоборот, их отсутствие, как возможно и огромная латентность дисциплинарных экологических деликтов, ведь привлекают, получается только после вмешательства прокуратуры, говорит и о том, что нет исчерпывающих, достоверных сведений по данному вопросу. А у нас тысячи предприятий, учреждений, организаций, т.е. юридических лиц, в которых соответствующие должностные лица пользуются правом привлечения к дисциплинарной ответственности. Это еще и индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, которые вправе также налагать соответствующие дисципли-

линарные санкции, в том числе, и за экологические проступки. Решение обозначенного вопроса, кажется, и не предвидится. Хотя, очень хотелось бы рассчитывать на его положительное решение. И только тогда можно говорить, что конституционное право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды полностью выполняется. Выскажем также мысль, что, возможно, органы государственной статистики такие сведения и получают от соответствующих вышеназванных субъектов. Но не придают значения выделению экологических дисциплинарных правонарушений из массы других аналогичных деликтов. А считают их вместе с иными, что, как видно, не способствует получению достоверной информации о состоянии окружающей среды. С другой стороны, весьма не просто в ряде случаев можно сказать, что совершен именно экологический дисциплинарный проступок. Поскольку у нас нет в законодательстве такого понятия, такой классификации. А, как видим, она необходима. Потому давайте несколько коснемся данной категории. Итак, основанием дисциплинарной ответственности в области охраны окружающей среды является именно дисциплинарный экологический проступок. Однако, в целом, в экологическом законодательстве нет единого перечня дисциплинарных правонарушений, за которые наступала бы дисциплинарная экологическая ответственность. В то же время в некоторых из источников содержатся отдельные составы дисциплинарных экологических деликтов, на которых, хотя бы эскизно, хотелось остановиться. Одним из них является Устав службы на судах рыболовецкого флота Российской Федерации. Этот документ утвержден приказом федерального органа исполнительной власти по рыболовству № 140 от 30 августа 1995 г.⁴

В данном акте подробно описаны права и обязанности всех членов экипажа рыболовного судна. В частности, в соответствии с п. 10 ст. 33 названного Устава капитан судна обязан обеспечить:

– соблюдение требований правил по предотвращению загрязнения морской среды.

В рейсе капитан судна, как сказано в п. 20, 25 ст. 36 Устава, обязан:

– немедленно сообщать в установленном порядке всеми доступными средствами и способами связи о всех случаях загрязнения окружающей среды, ведении промысла или других работ иностранными властями, кораблями, судами и самолетами в экономической зоне России;

— принимать все возможные меры для предотвращения загрязнения морской среды.

Соответственно, за совершение любого из названных, а также иных дисциплинарных экологических правонарушений капитан может нести и дисциплинарную ответственность. В принципе аналогичные требования имелись и в новом проекте Устава службы на судах рыбопромыслового флота РФ, подготовленного Федеральным агентством по рыболовству⁵.

Данная ответственность применяется только при исполнении работниками своих трудовых обязанностей. Ими могут быть исполнение функций экологического контроля и надзора. Например, небрежное оформление протоколов об административных экологических правонарушениях, документов государственного учета водных объектов может повлечь за собой применение дисциплинарных санкций к виновным лицам. Хотя, с другой стороны, очень условно данное правонарушение можно назвать чисто экологическим.

Говоря далее об дисциплинарных экологических правонарушениях, заметим, что они характеризуется определенными признаками. Ими являются общественная вредность, виновность, противоправность, действие или бездействие, причинение вреда окружающей среде, причинная связь и наказуемость. Для привлечения лица к дисциплинарной ответственности необходимо также наличие обязательного условия — осуществления профессиональной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов или оказанием воздействия на окружающую среду⁶.

Общественная вредность дисциплинарного экологического проступка состоит в том, что он реально причиняет или может причинить вред окружающей среде. Вред находит свое выражение, как в причинении материального ущерба, так и в иной форме. В принципе, названное свойство дисциплинарного проступка незначительно, но в сфере охраны окружающей среды оно может приобрести значительную общественную опасность.

Наказуемость заключается в том, что за совершение дисциплинарного экологического проступка может быть наложено дисциплинарное взыскание по правилам, предусмотренным соответствующими актами.

Состав дисциплинарного экологического проступка, как и любого правонарушения, традиционен. Это субъект, объект, субъективная сторона, объективная сторона. Субъектами анализируемой

ответственности являются должностные лица и работники предприятий, организаций и учреждений, независимо от формы собственности. Названные участники могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности за невыполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение нормативов качества окружающей среды. Дискуссионным и вполне обоснованным является вопрос о дисциплинарной ответственности за совершение экологических правонарушений органов и организаций. Кроме того, необходимо различать субъектов дисциплинарного экологического правонарушения и субъектов дисциплинарной экологической ответственности. Дело в том, что административное, гражданское и трудовое законодательство предусматривает также ответственность лиц за деяния, которые они не совершали. Так, гражданско-правовая ответственность за экологическое правонарушение может быть возложена на владельца источника повышенной опасности. В связи с этим должна быть, на наш взгляд, предусмотрена дисциплинарная экологическая ответственность начальника за действия подчиненного, совершившего дисциплинарное экологическое правонарушение. Возрастных ограничений относительно возможности применения данной разновидности ответственности, в отличие от ряда других видов ответственности в области охраны окружающей среды, на лиц, находящихся в трудовых отношениях с работодателем, не предусмотрено.

Но это всё в основном чистая теория. А если вновь обратиться к нашей таблице, а точнее к статистике Государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды, то из них абсолютно не видно, кто совершал вышеназванные экологические дисциплинарные проступки. Кто является субъектом этих проступков? Это граждане или должностные лица? Если должностные лица, то кто конкретно? Кем они являются по должности, где работают? Если это граждане, то каков их возраст, образование, пол? Словом, хорошо видно, что цитируемые Государственные доклады, как справедливо констатируют некоторые исследователи, настоящие детективы, после которых, королева жанра Агата Кристи, просто отдыхает. Отсюда, все эти вопросы не раскрывают, не служат нам показателем получения достоверной информации о состоянии окружающей среды. Да и вообще, какие моменты, какие элементы включает такая информация? И что значит достоверная информация? Законодатель такого ответа не дает. Хотя, с другой стороны, не стоит сомневаться в

том, что приведенная в анализируемых Государственных докладах статистика достоверная. То есть те цифры, и та информация, которая приведена, соответствует истине. Точнее может быть сказать, что она достоверная, но не полная. Тогда это уже другой вопрос. В то же время, полученная только частью, хотя бы и достоверная информация о дисциплинарных проступках, не есть способ реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду в полном объеме⁷. Поскольку, например, хотя и публикуются данные о рассматриваемых видах правонарушений в аналогичных докладах субъектов РФ, но там также не полностью раскрывается этот вопрос. Они готовятся по аналогии, по лекалу с федеральным документом или во многом с оглядкой на него. В то же время, как правильно отмечается в литературе, у нас гарантированность конституционного права каждого на экологическую информацию⁸. Причем, гарантии на достоверную информацию, подчеркнем в свою очередь.

Развивая дальше наш вопрос о дисциплинарном экологическом правонарушении в контексте статьи, заметим, что это противоправное деяние, т.е. деяние, нарушающее нормы экологического права, которое может быть совершено только виновно в форме умысла или неосторожности. Дисциплинарный экологический проступок признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий.

Неосторожным признается дисциплинарный экологический проступок, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Однако, если вновь обратиться к таблице, к статданным названных Госдокладов, то из них также не видно, сколько экологических деяний было совершено умышленно, а какие по неосторожности. Каковы причины, мотив совершения указанных экологических правонарушений? Все эти, и другие вопросы остаются также без ответа.

Отсюда, уже из приведенных примеров, можно видеть, что конституционное право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды реализуется в настоящее время усеченно. Чему подтверждением служит статистика применения дисциплинарной

ответственности за экологические правонарушения. Хотя, такая ответственность в рассматриваемой сфере широко применяется именно на производстве, где данный вид санкций самый распространенный. В том числе, на предприятиях, которые и являются по существу основными загрязнителями окружающей среды, а также в учреждениях и организациях, Потому её более активное применение в указанной сфере весьма актуально и необходимо, поскольку, несомненно, это будет способствовать улучшению экологической ситуации в стране. Однако статистика применения института практически отсутствует. Поэтому необходимо в общегосударственном масштабе организовать сбор таких данных. Только тогда, при анализе последних, можно говорить об эффективности её применения, как и других видов юридической ответственности. В связи с этим, необходимо принять на федеральном уровне рамочный акт о дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения. Также возможно издание по данному вопросу правовых источников на региональном уровне. Словом, необходима систематизация и кодификация норм о применении дисциплинарных санкций за экологические правонарушения.

Необходимо и принятие федерального закона об экологической информации. В этом акте отразить также вопросы, в каком виде должна быть такая информация – в электронном, бумажном, звуковом и т.д. Поскольку в настоящее время, например, даже в Российской государственной библиотеке (бывшая Ленинка) отсутствуют бумажные экземпляры Государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за последние десять лет. Если не более. В самих же этих актах, подготовку которых осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии РФ, и соответствующие органы субъектов Федерации, следует усилить информационную составляющую о дисциплинарной, и других видах ответственности за экологические правонарушения. Данное обстоятельство будет только способствовать совершенствованию законодательства в области охраны природной среды и реализации конституционного права каждого на достоверную информацию в рассматриваемой сфере в полном объеме⁹.

Примечания

¹ [Электронный ресурс]. - bitly.su/jwapG1T

² См.: Государственные доклады «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» за 1993-2017 гг.

³ См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007. – С. 373.

⁴ Приказ Госкомрыболовства России от 30 августа 1995 г. № 140 «Об утверждении Устава службы на судах рыбопромыслового флота Российской Федерации» // Российские вести. – 1995. – 2 нояб.; 9 нояб., 16 нояб.

⁵ [Электронный ресурс]. - bitly.su/SLL6u. 2012.

⁶ См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2009. – С. 382.

⁷ См.: Ханжина С.В. Право на достоверную экологическую информацию как один из способов реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду // Проблемы права. Международный правовой журнал. – 2006. – № 2. – С. 67 – 71.

⁸ Колесников К.В. О гарантированности конституционного права каждого на экологическую информацию // Правовое регулирование экологических отношений. Проблемы и перспективы: материалы научно-практической конференции (Ставрополь, 15 октября 2004 г.). – Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2004. – С. 27 – 32.

⁹ Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / Выпханова Галина Викторовна. – М.: ИГПРАН, 2009. – С. 10 -13.