

УДК 349.6**К вопросу о правомерности установления административной ответственности субъектами Российской Федерации в сфере охраны и использования водных объектов****Грачева Оксана Сергеевна**

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра гражданского права и процесса,
Нижегородская академия МВД России,
603950, Российская Федерация, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3;
e-mail: oxanamelnikova@yandex.ru

Майорова Светлана Анатольевна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра административной деятельности органов внутренних дел,
Нижегородская академия МВД России,
603950, Российская Федерация, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3;
e-mail: plavalaguna@inbox.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с привлечением к административной ответственности в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации за нарушения водного законодательства. Исследуются проблемы, связанные с правомерностью установления такой ответственности законами субъектов Российской Федерации. Проводится сравнительный анализ действующего законодательства об административной ответственности в сфере использования и охраны водных объектов в некоторых субъектах Российской Федерации. В результате изучения нормативных правовых актов и судебной практики сделан вывод о том, что субъекты Российской Федерации не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере административной ответственности за нарушения водного законодательства.

Для цитирования в научных исследованиях

Грачева О.С., Майорова С.А. К вопросу о правомерности установления административной ответственности субъектами Российской Федерации в сфере охраны и использования водных объектов // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 11А. С. 85-92.

Ключевые слова

Водное законодательство, законодательство об административной ответственности, законодательство об административной ответственности субъектов Российской Федерации, определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Введение

В рамках Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 гг. и в соответствии с Указом Президента РФ от 05.01.2016 № 7 в 2017 г. в Российской Федерации проводится Год экологии с целью привлечения внимания граждан к вопросу экологического развития нашей страны, сохранения природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

Российская Федерация как страна, обладающая огромным природным потенциалом и колоссальным запасом природных ресурсов, обязана бережно, рационально и эффективно их использовать, а также принимать все необходимые меры для их сохранения.

Конституция Российской Федерации в п. «д» ч. 1 ст. 72 выделила предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Отдельным пунктом (п. «к» ч. 1 ст. 72) Конституция РФ установила, что вопросы административного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства об охране окружающей среды также находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – одна из самых острых и наболевших проблем в современном законодательстве не только в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Современная доктрина и практика подтверждают серьезность затронутого нами вопроса [Кириенко, 2014, 40]. Наглядным примером превышения своих полномочий субъектами Российской Федерации служат судебные постановления Конституционного Суда Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 228-О, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 107-О). Несмотря на широкий спектр правоотношений, в которых субъекты выходят за пределы своих полномочий, в данной статье мы хотели осветить проблему, касающуюся правового регулирования отношений, возникающих при установлении административной ответственности законами субъектов Российской Федерации за нарушение законодательства в сфере охраны и использования водных ресурсов.

Основная часть

Водный кодекс Российской Федерации в гл. 7 предусматривает юридическую ответственность за нарушение водного законодательства и общие основания привлечения к ответственности. В сфере использования и охраны водных объектов может наступать уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная ответственность. Основания привлечения к административной ответственности за указанные правонарушения содержатся в гл. 8 КоАП РФ (ст. 8.12, ст. 8.12.1, ст. 8.13).

Административная ответственность за нарушение норм, правил и требований в сфере водных отношений может наступать также и по общим составам, например, за несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1 КоАП РФ).

Многие субъекты Российской Федерации, воспользовавшись своим конституционным правом, установили административную ответственность за нарушение законов и иных

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Указанное коснулось и сферы природопользования и охраны окружающей среды, поскольку основным закон Российской Федерации отнес данные вопросы к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В частности, Кодексом Нижегородской области об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушения правил использования водных объектов общего пользования (ст. 5.10). В Законе Владимирской области от 14 февраля 2003 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях во Владимирской области» содержится ст. 7, устанавливающая ответственность за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (неправомерное опорожнение прудов, водохранилищ и пожарных водоемов). Кодекс Республики Тыва об административных правонарушениях предусмотрел ответственность за нарушения правил охраны жизни людей на воде (п. 10 ст. 3.5). В Законе Республики Алтай от 10 ноября 2015 г. № 69-РЗ «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» также закреплена норма, содержащая состав правонарушения за использование водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд (ст. 11).

Ранее административное законодательство Белгородской области (закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35) предусматривало административную ответственность за повреждение, разрушение родников или элементов их обустройства (ст. 2.8). Однако норма была исключена (Законом Белгородской области от 24.07.2014 № 293).

Предпосылками приведенного выше изменения законодательства послужило обращение в июле 2013 г. прокурора Белгородской области в областной суд с требованием о признании недействующими отдельных положений Закона Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35. Решением Белгородского областного суда административный иск был удовлетворен частично. В результате обжалования прокурором принятого решения Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации вынесено определение о признании недействующими отдельных статей закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области». В обоснование принятого решения Судебная коллегия по административным делам указала следующее.

Поскольку водное законодательство состоит из Водного кодекса РФ, федеральных актов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ, Водный кодекс закрепляет, что лица, виновные в нарушении водного законодательства, обязаны нести уголовную, административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, т. е. в соответствии с Уголовным кодексом РФ и Кодексом об административных правонарушениях РФ (ст. 68).

Анализируя положения ст. 76 Конституции РФ, в которой закреплено, что в Российской Федерации издаются федеральные законы, действующие на всей территории Российской Федерации, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, Судебная коллегия сделала вывод, что термин «законодательство Российской Федерации» применим только к правовым нормам федерального уровня, а не уровня правовых норм субъектов Российской Федерации. Данный вывод Судебная коллегия подтвердила анализом положений Налогового кодекса РФ (ст. 1), Уголовного кодекса РФ (ст. 1), Уголовно-исполнительного кодекса РФ (ст. 2) и т. д., в частности в указанных нормах законодательство Российской Федерации трактуется как система только перечисленных Кодексов и только федеральных

законов, регулирующих соответствующие общественные отношения.

По мнению Судебной коллегии, если речь идет о правовом регулировании общественных отношений федеральными и региональными нормативными правовыми актами, то используется термин «законодательство», например, как в ст. 1.1 КоАП РФ, ст. 5 Трудового кодекса РФ, ст. 2 Водного кодекса РФ, ст. 2 Лесного кодекса РФ, ст. 3 Земельного кодекса РФ (здесь все же, наверное, имелась в виду ст. 2, поскольку именно в ней содержатся положения, определяющие земельное законодательство) и т. д. В этих нормах законодательство Российской Федерации трактуется как система перечисленных Кодексов, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Исходя из всего вышеизложенного, Судебная коллегия сделала вывод об *отсутствии у субъектов Российской Федерации полномочий устанавливать административную ответственность в сфере водных правоотношений.*

Заключение

После вынесения определения Верховного Суда РФ от 11.12.2013 № 57-АПГ13-6 во многих регионах Российской Федерации были отменены нормы, закрепленные законами субъектов Российской Федерации, касающиеся административной ответственности за нарушения в сфере водных отношений. Тем не менее, как показывает анализ действующего законодательства субъектов Российской Федерации, нормы, противоречащие федеральному законодательству, продолжают действовать в некоторых областях, таких как Нижегородская, Владимирская, а также в Республике Алтай и Республике Тыва. Таким образом, в вышеуказанных субъектах Российской Федерации *продолжают привлекать физических и юридических лиц к административной ответственности в соответствии с нормами регионального законодательства за нарушения в сфере водных отношений, что приводит к нарушению конституционных прав граждан и юридических лиц. По нашему мнению, прокурорам данных субъектов Российской Федерации следует обратить внимание на данные нарушения и инициировать отмену данных норм.*

Вместе с тем остается неясной позиция законодателя относительно установления административной ответственности субъектами Российской Федерации за нарушения водного законодательства. С нашей точки зрения, лесные и земельные ресурсы также являются важными элементами экосистемы, представляют ценность для экономики страны при использовании в процессе материального производства, как и водные ресурсы. Конституция РФ, закрепляющая основы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, также не содержит ограничений правового регулирования административной ответственности в сфере водных отношений. Следовательно, в дальнейшем, на наш взгляд, *необходимо привести к единому знаменателю положения закона, касающиеся допустимости установления субъектами Российской Федерации административной ответственности за нарушения водного законодательства.* Мы считаем, что необходимо внести изменения в ст. 68 Водного кодекса РФ и изложить данную норму в новой редакции: «Лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством». Это позволит реализовать субъектам Российской Федерации свои права, закрепленные в ст. 72 Конституции РФ, касающиеся установления административной ответственности в сфере водных отношений.

Библиография

1. Баскакова С.И., Сергеева Е.П. Особенности участия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 66-69.
2. Бондарь Е.А., Волчкова А.А. Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов в отраслевом законодательстве России и зарубежных стран: история, современность, пути преодоления // Юридическая техника. 2017. № 11. С. 378-380.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
4. Карпычев М.В. Проблемы гражданско-правового регулирования представительства в коммерческих отношениях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 209 с.
5. Кириенко Г.С. О некоторых исключительных полномочиях субъектов Российской Федерации, сформулированных в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 38-42.
6. Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях от 20.05.2003 № 34-З // СПС КонсультантПлюс.
7. Кодекс Республики Тыва об административных правонарушениях от 30.12.2008 № 905 ВХ-2 // СПС КонсультантПлюс.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
9. Мелехин А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex russica. 2016. № 11. С. 33-45.
10. Москалькова Т.Н. Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // Прецеденты Европейского суда по правам человека. 2017. № 5. С. 4-9.
11. Об административных правонарушениях во Владимирской области: Закон Владимирской области от 14.02.2003 № 11-ОЗ // СПС КонсультантПлюс.
12. Об административных правонарушениях в Республике Алтай: Закон Республики Алтай от 10.11.2015 № 69-РЗ // СПС КонсультантПлюс.
13. Об административных правонарушениях на территории Белгородской области: Закон Белгородской области от 04.07.2002 № 35 // СПС КонсультантПлюс.
14. Об отмене решения Белгородского областного суда от 26.08.2013 в части отказа в удовлетворении заявления и признании недействующими статей 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.18, 3.1, 3.2, 3.4, 3.9, 3.12, 3.17, 6.1.1, 6.1.2, 6.15, 6.21, 6.23, 6.24 Закона Белгородской области от 04.07.2002 № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»: Определение Верховного Суда РФ от 11.12.2013 № 57-АПГ13-6 // СПС КонсультантПлюс.
15. Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии // Законность. 2012. № 4. С. 14-19.
16. По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности пунктов 2 и 5 статьи 6 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.04.2002 № 107-О // СПС КонсультантПлюс.
17. По запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности подпункта «е» пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2001 № 228-О // СПС КонсультантПлюс.
18. Толстых М. Судебные споры, возникающие в связи с использованием водных объектов // Жилищное право. 2017. № 11. С. 81-100.
19. Хужин А.М. Невиновное поведение в праве (общетеоретический аспект): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2013. 56 с.

**To the question of legality of establishment of administrative responsibility
by the constituent entities of the Russian Federation in the sphere
of protection and use of water bodies**

Oksana S. Gracheva

PhD in Law, Associate Professor,
Department of civil law and procedure,
Nizhny Novgorod Academy of the Russian Interior Ministry,
603950, 3 Ankudinovskoe highway, Nizhnii Novgorod, Russian Federation;
e-mail: oxanamelnikova@yandex.ru

Svetlana A. Maiorova

PhD in Law, Associate Professor,
Department of administrative activities
of internal affairs bodies,
Nizhny Novgorod Academy of the Russian Interior Ministry,
603950, 3 Ankudinovskoe highway, Nizhnii Novgorod, Russian Federation;
e-mail: plavalaguna@inbox.ru

Abstract

The article considers the issues connected with bringing to administrative responsibility for violation of the water legislation in accordance with the legislation of the constituent entities of the Russian Federation. The authors of this article examine the problems related to the legality of the establishment of such responsibility by the laws of the constituent entities of the Russian Federation. The article contains a comparative analysis of the current legislation on administrative responsibility in the sphere of use and protection of water bodies in some regions of the Russian Federation. As a result of studying different normative legal acts and judicial practice, the authors come to the conclusion that the constituent entities of the Russian Federation is not entitled to exercise normative legal regulation in the sphere of administrative responsibility for violation of the water legislation. It is necessary to reduce the provisions of law relating to the admissibility of establishment of administrative responsibility for violation of the water legislation by the constituent entities of the Russian Federation to a common denominator. The authors suggest that it is required to amend the article 68 of the Water Code of the Russian Federation and to present this provision in the new edition.

For citation

Gracheva O.S., Maiorova S.A. (2017) K voprosu o pravomernosti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti sub"ektami Rossiiskoi Federatsii v sfere okhrany i ispol'zovaniya vodnykh ob"ektov [To the question of legality of establishment of administrative responsibility by the constituent entities of the Russian Federation in the sphere of protection and use of water bodies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (11A), pp. 85-92.

-
- of Belgorod region No. 35 of July 04, 2002 "On administrative offences on the territory of Belgorod region: Determination of the Supreme Court of the Russian Federation No. 57-АПП13-6 of December 11, 2013]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
15. Palamarchuk A.V. (2012) O zadachakh prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v sfere ekologii [About the tasks of prosecutorial supervision over the implementation of laws in the sphere of ecology]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 14-19.
 16. Po zaprosu Konstitutsionnogo Suda Respubliki Kareliya o proverke konstitutsionnosti punktov 2 i 5 stat'i 6 Zakona Rossiiskoi Federatsii "O dorozhnykh fondakh v Rossiiskoi Federatsii": opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 10.04.2002 № 107-O [At the request of the Constitutional Court of the Republic of Karelia about the verification of constitutionality of paragraphs 2 and 5 of article 6 of the Law of the Russian Federation "On road funds in the Russian Federation": Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 107-O of April 10, 2002]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
 17. Po zaprosu Narodnogo Khurala Respubliki Buryatiya o proverke konstitutsionnosti podpunkta "e" punkta 2 stat'i 5 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii»: Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 06.12.2001 № 228-O [At the request of the people's Khural of Republic of Buryatia about the verification of constitutionality of the subparagraph "e" of paragraph 2 of article 5 of the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of the government of subjects of the Russian Federation: Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 228 of December 6, 2001]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
 18. Tolstykh M. (2017) Sudebnye spory, voznikayushchie v svyazi s ispol'zovaniem vodnykh ob"ektov [Litigation arising in connection with the use of water bodies]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 11, pp. 81-100.
 19. Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 03.06.2006 № 74-FZ [Water Code of the Russian Federation No. 74-FZ of June 03, 2006]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].