

Е. Ю. Бокуц

**СТАТЬЯ 251 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(«ЗАГРЯЗНЕНИЕ АТМОСФЕРЫ»):
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

Автор статьи рассматривает проблемы привлечения к уголовной ответственности за загрязнение атмосферы, разграничения преступного загрязнения атмосферы и административно наказуемых правонарушений, предусмотренных ст. 8.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также толкования понятия «загрязнение», используемого в диспозиции ч. 1 ст. 251 Уголовного кодекса РФ.

Ключевые слова: атмосфера; загрязнение воздуха; уголовная ответственность; административная ответственность.

Е. Yu. Bokuts

ARTICLE 251 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ("ATMOSPHERIC POLLUTION"): PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE

The author of the article studies the problems of imposition of criminal liability for atmospheric pollution, distinguishing between criminal atmospheric pollution and administrative offences stipulated by art. 8.12 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences, as well as the problems of interpretation of the notion "pollution" used in the disposition of part 1, art. 251 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: atmosphere; air pollution; criminal liability; administrative responsibility.

Одним из основных негативных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду является загрязнение атмосферного воздуха. По данным Росгидромета, в 207 городах России, включая практически все крупные города, превышены предельно допустимые концентрации вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, в 135 городах (66 % городов) степень загрязнения воздуха оценивается как высокая и очень высокая.¹

Причиной такой неблагоприятной экологической обстановки являются в том числе и нарушения требований природоохранного законодательства, устанавливающего правила охраны атмосферного воздуха. Так, по данным Комитета государственного контроля природопользования и экологической безопасности Ленинградской области, только в результате проверок предприятий — объектов регионального экологического контроля на территории Ленинградской области выявляется в среднем около 53 нарушителей правил охраны атмосферного воздуха в год.²

Бокуц Елена Юрьевна — старший помощник Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора Ленинградской области, Российская Федерация, 191028, Санкт-Петербург, ул. Моховая, д. 8; lmpp@mail.ru

Bokuts Elena Yuryevna — Senior Assistant, Leningrad Interregional Environmental Prosecutor, Leningrad Region, 8, Mokhovaya str., St. Petersburg, 191028, Russian Federation; lmpp@mail.ru

¹ Состояние загрязнения атмосферы в городах на территории России. Ежегодник. СПб., 2011. С. 14.

² *Статистическая отчетность* Комитета государственного контроля природопользования и экологической безопасности Ленинградской области // Архив Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуры 2008–2012 гг.

Вместе с тем количество лиц, привлеченных к уголовной ответственности за загрязнение атмосферы по ст. 251 Уголовного кодекса Российской Федерации, как правило, не превышает 10 осужденных в год на всей территории РФ.³

Одна из причин такой редкой применяемости на практике нормы уголовного закона, устанавливающей уголовную ответственность за загрязнение атмосферы, — несовершенство уголовного и природоохранного законодательства.

Кроме того, как известно, нормы ст. 251 УК РФ носят бланкетный характер, в связи с чем возникают проблемы при толковании ряда их положений на практике.

Так, например, в качестве одного из общественно опасных последствий в диспозиции ч. 1 ст. 251 УК РФ названо загрязнение воздуха. Понятие загрязнения атмосферного воздуха дано в ст. 1 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»: ⁴ загрязнение атмосферного воздуха — это поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха.

Для вредных (загрязняющих) веществ устанавливаются безопасные концентрации их содержания в атмосферном воздухе для человека и окружающей среды путем разработки и утверждения уполномоченными органами соответственно гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха. В качестве гигиенических нормативов выступают предельно допустимые концентрации (ПДК) — количество единиц массы загрязняющего вещества на единицу объема воздуха (мг/м³), принимаемое за 1 ПДК.

В то время как в Европейском союзе Директивой 2008/50/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 мая 2008 г. установлены ПДК для растительности, удаленной от городских зон и агломераций, на территории Российской Федерации практически повсеместно (за исключением двух ограниченных природных территорий: музея-усадьбы «Ясная Поляна» и зоны лесобразующих древесных пород для территории Братского района Иркутской области) разработанные и утвержденные уполномоченными органами экологические нормативы качества атмосферного воздуха отсутствуют.⁵

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством на большей части территории Российской Федерации загрязнение атмосферного воздуха будет иметь место в случае поступления в атмосферу или образования в ней загрязняющего вещества в концентрации, превышающей величину гигиенического норматива — ПДК для данного вида вещества.

Отсюда закономерно вытекает вопрос: в каждом ли случае превышения 1 ПДК (при наличии всех остальных необходимых признаков состава преступления) соответствующее противоправное деяние надлежит квалифицировать по ч. 1 ст. 251 УК РФ?

Если руководствоваться только вышеназванным законодательством, то ответить на поставленный вопрос следует утвердительно. И любое виновное противоправное

³ *Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий, судебная практика, статистика* / под общ. ред. В. М. Лебедева; отв. ред. А. В. Галахова. М., 2009. С. 706.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

⁵ *Коплан-Дикс В. А., Шарыгина И. О., Курочкина Н. А., Симонова Д. О.* Определение критериев выбора природных территорий, для которых необходимо установить экологические нормативы качества атмосферного воздуха // Выпуск научных трудов НИИ «Атмосфера» «Проблемы охраны атмосферного воздуха». СПб., 2010. С. 75.

загрязнение атмосферного воздуха (даже, например, при 1,5 ПДК) должно влечь уголовную ответственность.

Однако при таком понимании загрязнения атмосферного воздуха и использовании его в толковании ч. 1 ст. 251 УК РФ стирается граница между преступным загрязнением атмосферы и административно наказуемыми правонарушениями, за которые установлена ответственность ст. 8.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Например, при выбросе вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух без специального разрешения (ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ) или с превышением установленных с учетом ПДК для конкретного стационарного источника выбросов нормативов предельно допустимых выбросов (ПДВ), утверждаемых специальными разрешениями на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (ч. 2 ст. 8.21 КоАП РФ), также может иметь место загрязнение атмосферного воздуха, хотя загрязнение атмосферы и не является обязательным признаком вышеуказанных составов административных правонарушений.

В связи с этим возникает вопрос об определении понятия именно уголовно наказуемого загрязнения атмосферы, необходимого и достаточного для квалификации совершенного деяния по ч. 1 ст. 251 УК РФ. Каким должно быть превышение ПДК в таком случае?

Ни один из действующих нормативных правовых актов в сфере охраны атмосферного воздуха не дает ответа на этот вопрос. Так же неоднозначно на данный вопрос отвечает и правоприменительная практика.

Так, на селитебной территории г. Нижний Тагил было выявлено загрязнение атмосферного воздуха от ОАО «Нижнетагильский металлургический комбинат» с превышением нормативов ПДК по этилбензолу от 8 до 16 раз, по метилбензолу от 1,7 до 3,6 раза. В возбуждении уголовного дела отказано. По мнению следствия, под уголовно наказуемым деянием следует понимать экстремально высокое загрязнение окружающей среды, хотя закон и не связывает вопрос о наличии состава преступления, предусмотренного ст. 251 УК РФ, с экстремально высоким загрязнением атмосферы.⁶

Приговором Энгельского районного суда Саратовской области признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 251 УК РФ, мастер ФГУ ДЭП № 337 Энгельского района Саратовской области А. Моисеев, допустивший в результате нарушения правил технической эксплуатации асфальтосмесительной установки ДС-168 выброс в атмосферу вредных веществ: пыли неорганической, содержащей двуокись кремния и оксид углерода, что повлекло превышение значений ПДК пыли неорганической на границе санитарно-защитной зоны предприятия в 3,9 раза, концентрации оксида углерода в 3,5 раза.⁷

Аналогичные уголовные дела имеются в архивах Ленинградской, Астраханской, Нижегородской, Саратовской, Башкирской межрайонных природоохранных прокуратур. Например, прокурорами направлялись материалы проверки для решения вопроса об уголовном преследовании, уголовные дела возбуждались и даже рассматривались судом с вынесением обвинительного приговора при загрязнении

⁶ Попов И. В. В поисках критерия уголовной наказуемости деяний, посягающих на природную среду // Российский следователь. 2010. № 9. С. 13–14.

⁷ Архив новостей за 2005 г. // www.genproc.gov.ru.

атмосферного воздуха в размере от 1,16 до 13 ПДК (г. Уфа),⁸ от 1,2 до 1,96 ПДК (г. Астрахань).⁹ В то же время имеют место случаи возбуждения уголовного дела при превышении ПДК в тысячи раз (в 9800 раз — приговор Дзержинского районного суда г. Ярославля от 19 февраля 2008 г. в отношении директора ООО «Лакокраска-ПФ» А. И. Артеменкова (дело № 1-18/08)).¹⁰

Таким образом, возникает необходимость в определении критериев уголовной наказуемости деяний, посягающих на общественные отношения в сфере охраны атмосферного воздуха.

На необходимость более четкого определения данных критериев уже неоднократно указывалось авторами, исследовавшими проблемы применения уголовной ответственности за экологические преступления, предлагались критерии разграничения уголовно наказуемого и административно наказуемого загрязнения атмосферы.¹¹

В целом, все предложенные решения проблемы определения критериев уголовной наказуемости деяний, посягающих на общественные отношения в сфере охраны атмосферного воздуха, можно условно разделить на два научных подхода по признакам, используемым в качестве критериев разграничения.

Первый подход может быть определен как количественный, второй — как стоимостной.

Сторонники первого подхода в качестве критерия уголовной наказуемости загрязнения атмосферы предлагают превышение в определенное количество раз предельно допустимых концентраций вредных веществ (в том числе и на границе санитарно-защитной зоны).¹²

Однако у данного подхода есть ряд существенных недостатков, на которых, как правило, акцентируют внимание сторонники второго подхода. Так, некоторые из них отмечают, что такое предложение может быть рассмотрено для целей конструирования ст. 251 УК РФ. Но тут возникают определенные сложности.

Фоновое загрязнение территории Российской Федерации в ряде случаев превышает установленные ПДК по многим загрязняющим веществам. Для правильной квалификации деяния нужно знать величину фонового загрязнения в данной местности на момент, непосредственно предшествующий загрязнению. Поскольку эта величина непостоянная либо информация о ней отсутствует, обосновать величину концентрации загрязняющих веществ конкретного загрязнителя невозможно.

Соответственно такое предложение трудновыполнимо. Кроме того, в этом случае уголовно наказуемым будет только массивованное «залповое» загрязнение, а если негативное воздействие осуществляется в течение продолжительного времени с невысокими показателями ПДК, оно не получит своей уголовно-правовой

⁸ Архив Башкирской природоохранной межрайонной прокуратуры за 2010–2012 гг.

⁹ Архив Астраханской межрайонной природоохранной прокуратуры за 2007–2008 гг.

¹⁰ Архив Ярославской межрайонной природоохранной прокуратуры за 2008 г.

¹¹ См., напр.: *Потов И. В.* В поисках критерия уголовной наказуемости деяний, посягающих на природную среду // *Российский следователь*. 2010. № 9. С. 15–16; *Виноградов В. П.* Деятельность Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды // *Экологическое право*. 2001. № 2. С. 41; *Исмаилова П. У.* Противодействие загрязнению атмосферы (региональный аспект). М., 2009. С. 167.

¹² *Виноградов В. П.* Деятельность Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды. С. 41; *Исмаилова П. У.* Противодействие загрязнению атмосферы (региональный аспект). С. 167.

оценки. В связи с этим сторонники стоимостного подхода предлагают в основу отграничения преступного от непроступного загрязнения природы положить денежный критерий — размер причиненного преступлением вреда, так как «материальные последствия в виде имущественного ущерба лучше всего измерять в единицах стоимости, и прежде всего в деньгах как всеобщем экономическом эквиваленте».¹³

Действительно, применение стоимостного критерия разграничения уголовно наказуемого загрязнения атмосферы и схожих административных правонарушений позволило бы, например, при наличии специальной методики расчета ущерба по аналогии с налоговыми преступлениями установить конкретную сумму ущерба, причиненного атмосферному воздуху в результате длящихся (продолжаемых) выбросов вредных (загрязняющих) веществ с малозначительным превышением ПДК, по достижении которой по накопительному принципу наступала бы уголовная ответственность за загрязнение атмосферы.

Кроме того, в случае применения количественного подхода к определению критериев уголовной наказуемости загрязнения атмосферы совершенно очевидно, что требуется более детальная научная проработка данной проблемы компетентными специалистами в сфере охраны атмосферного воздуха с целью определения конкретного показателя (количества единиц ПДК), превышение которого является настолько общественно опасным, что должно неминуемо влечь наступление уголовной ответственности. При этом следует также учитывать различную степень опасности для окружающей среды и здоровья человека разных вредных (загрязняющих) веществ, которые по своим патогенным свойствам подразделяются на четыре класса опасности. Иными словами, может идти речь о применении не одного, а нескольких количественных показателей, возрастающих прямо пропорционально с индексом класса опасности загрязняющих веществ (от I класса (наиболее опасных) до IV класса (наименее опасных)).

Соглашаясь с высказанными выше недостатками количественного подхода, все же следует отметить, что нельзя исключать применение критерия количественного превышения ПДК при определении уголовной наказуемости деяния, повлекшего загрязнение атмосферы, по следующим причинам.

Во-первых, данный подход имеет под собой наиболее проработанную и нормативную правовую, и научно-методическую базу.

Определение фоновых концентраций и их соотнесения с вносимыми вкладами предприятий в выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух возможно не только на основании регулярных наблюдений за качеством атмосферного воздуха, осуществляемых уполномоченными органами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) и Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, отвечающих за организацию и функционирование сети пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды (в том числе и атмосферного воздуха), данных производственного контроля за состоянием атмосферного воздуха, который в соответствии с действующим законодательством обязаны осуществлять все предприятия, имеющие стационарные источники выбросов вредных веществ в атмосферу, но и на основании специальных расчетов.

¹³ Попов И. В. В поисках критерия уголовной наказуемости деяний, посягающих на природную среду. С. 15.

Такие расчеты производятся, например, специальными проектными организациями, разрабатывающими проекты предельно допустимых выбросов для предприятий, или научными учреждениями на основании методик инвентаризации выбросов и методик выполнения измерений концентраций загрязняющих веществ в промышленных выбросах в атмосферу, а также специальных программ.

Во-вторых, согласно ст. 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁴ и ст. 32 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» вред, причиненный здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц и окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха, подлежит возмещению в полном объеме и в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, при их отсутствии в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление здоровья, имущества граждан и окружающей среды за счет средств физических и юридических лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха.

К сожалению, в настоящее время отсутствуют общие методики, пригодные к применению во всех случаях загрязнения атмосферы и позволяющие рассчитать причиненный атмосферному воздуху материальный ущерб.

Существующие отдельные методики, например утвержденные Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации еще 2 ноября 1992 г. Временные рекомендации по расчету выбросов вредных веществ в атмосферу в результате сгорания на полигонах твердых бытовых отходов и размера предъявляемого иска за загрязнение атмосферного воздуха, могут быть применены только к частному случаю загрязнения атмосферного воздуха, для которого они разработаны.

Таксы или ставки исчисления вреда (ущерба) также не утверждены.

Существенные сложности возникают и при расчете фактических затрат на восстановление окружающей среды и страдающего в первую очередь в результате загрязнения ее компонента — атмосферного воздуха, так как вообще само восстановление подвергшейся загрязнению атмосферы с учетом протекающих в ней процессов является проблематичным.

Таким образом, реализация обоих подходов к определению критериев уголовной наказуемости загрязнения атмосферы требует серьезных предварительных научных исследований в области естественных наук, а затем принятия соответствующих нормативных правовых актов, в том числе и об утверждении необходимых методик, на уровне природоохранного законодательства.

Вместе с тем применение данных критериев в совокупности позволило бы в будущем более конкретно сформулировать диспозицию ст. 251 УК РФ, устранив из нее все неточности и недостатки, затрудняющие ее применение на практике, что способствовало бы, с одной стороны, более эффективной реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности за совершенное экологическое преступление, а с другой — исключению случаев необоснованного привлечения работников предприятий-природопользователей к уголовной ответственности.

Статья поступила в редакцию 24 марта 2014 г.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.