

## **Трибуна молодых ученых**

УДК 349.6

### **МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ**

**И.А. Билык**

Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины

В статье проводится анализ возможности использования мирового соглашения как эффективного механизма защиты экологических прав и интересов в случае совершения экологического правонарушения.

*Ключевые слова:* мировое соглашение, экологическое правонарушение, юридическая ответственность, экологический вред.

Охрана и защита экологических прав и интересов невозможна без слаженного институционального и правового механизма. Важное место в таком механизме занимает юридическая ответственность, в частности, санкции за совершение правонарушений. В отличие от системы континентального права, в системе общего права, наравне с ретроспективной формой ответственности, довольно эффективно используется перспективная (корпоративная) ответственность.

Возникновение института перспективной ответственности было обусловлено следующими факторами: уменьшение природных ресурсов, развитие правосознания общества, большая эффективность превентивных мер в сравнении с мерами, направленными на нейтрализацию отрицательных последствий экологически вредной деятельности. В общем, перспективную экологическую ответственность можно охарактеризовать как ответственность, которая направлена на соблюдение норм.<sup>1</sup> Следует согласиться с Ю.Г. Жариковым, что юридическая ответственность наступает для субъектов в тот момент, когда они приступают к выполнению своих обязанностей.<sup>2</sup> Перспективная и ретроспективная юридическая ответственность составляют стадии одного целого – юридической ответственности за экологический вред.

В юридической литературе можно встретить довольно критические высказывания относительно связи между правонарушением и перспективной ответственностью.<sup>3</sup> На наш взгляд, перспективную

<sup>1</sup> Петров В.В. Экологическое право России / В.В. Петров. - М.: БЕК, 1996. – С. 263.

<sup>2</sup> Жариков Ю.Г. О применении юридической ответственности за экологические правонарушения / Ю.Г. Жариков // Журнал российского права. – 2010. – № 7. – С. 37.

<sup>3</sup> Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Мунтян В.Л., Розовский Б.Г., Шемшученко Ю.С.; Отв. ред.: Шемшученко Ю.С. – К.: Наукова думка, 1978. – С. 26.

ответственность можно рассматривать не только как механизм стимулирования заботливого отношения к окружающей среде, но также как механизм непосредственного влияния на правонарушителя. Перспективная ответственность может довольно эффективно трансформироваться в ретроспективную, сохраняя при этом свою форму и содержание. Так, в случае заключения мирового соглашения между компетентным органом (или потерпевшим) и правонарушителем, последний может, в качестве альтернативы, принять на себя обязанность по реализации определенных экологических программ. Настоящая трансформация позволяет не только уменьшить конфликтность отношений между правонарушителем и правоприменительным органом, но также играет огромное аксиологическое значение. Смена наказания на обязанность по улучшению характеристик окружающей среды позволит сформировать в сознании правонарушителя понимание важности такого улучшения. В случае заключения мирового соглашения, стороны соглашения переходят в плоскость совершенно противоположных правоотношений: государственный орган становится участником гражданских правоотношений, в связи с чем в сознании правонарушителя исчезает образ карательного органа.

Гражданско-правовая ответственность, по праву, считается единственным видом, в пределах которого реализуются все функции юридической ответственности, в частности восстановительная и компенсационная. В отличие от штрафов при уголовной или административной ответственности, в пределах гражданско-правовой ответственности компенсацию получает не только государство, но и частные лица. Роль гражданско-правовой ответственности в экологическом праве сводится к восстановлению нарушенного права за счет денежной компенсации, обеспечение восстановления предыдущего состояния, запрета экологически-вредной деятельности, предупреждение экологических рисков и пр.

В законодательстве отдельных государств<sup>4</sup> можно встретить довольно эффективное внедрение частноправовых механизмов не только в гражданское, но и в административное и криминальное право. В результате такого внедрения возникают такие институты как гражданско-экологические санкции, частноправовые обвинения и мировые соглашения, сторонами которых могут быть как частные лица, так и государственные правоохранительные органы. Большинство экологических процессов в США, как правило, заканчиваются мировыми соглашениями.<sup>5</sup> Этому есть несколько причин: значительные денежные расходы, которые возлагаются на правонарушителя в случае проигрыша

<sup>4</sup> Дубовик О.Л. Экологическое право / О.Л. Дубовик. – М.: Проспект, 2003. – С. 295.

<sup>5</sup> Брославский Л.И. Государственный экологический контроль в США / Л.И. Брославский // Журнал российского права. – 2010. – № 4. С. 109-113.

дела; применение штрафных санкций за все время судебного разбирательства; значительные расходы на привлечение специалистов в области права и т.д. Сложная и слаженная структура природоохранных органов разрешает минимизировать количество случаев неправомерного привлечения к юридической ответственности.

Тенденции относительно внедрения механизма мирного урегулирования можно наблюдать также в постсоветских государствах. С принятием в 2012 году Уголовного процессуального кодекса Украины появляется новая для Украины форма уголовного производства: производство на основании соглашений и производство в форме частного обвинения. Соответствующие институты дают возможность участникам процесса определить объем ответственности правонарушителя путем договоренностей и как результат – достигнуть определенного компромисса. Введение в криминальное и административное право частноправовых механизмов имеет свои отрицательные и положительные стороны. При совершении уголовного правонарушения лицо заинтересовано в добровольном устранении отрицательных последствий своих действий. Это позволит избежать более суровых мер наказания, в частности, лишения свободы.

Мировые соглашения уместно применять при определении размера вреда или порядка его возмещения, однако при определении юридического состава правонарушения это может подорвать принцип законодательного закрепления состава преступления.<sup>6</sup> Аналогичное правило должно применяться также к административным правонарушениям, поскольку юридический состав административного экологического правонарушения также должен быть четко определен законом.

Применение мировых процедур при рассмотрении гражданско-правовых экологических правонарушений имеет определенные ограничения. Государственные органы обязаны совершать все действия, необходимые для привлечения виновных лиц к юридической ответственности. Бездействие по реализации своих функций рассматривается как злоупотребление властью или служебным положением, что причиняет вред интересам государства и приводит к получению определенной выгоды субъектами правонарушений. В связи с этим, применение мировых процедур вступает в конкуренцию с нормами уголовного права.

Мировые соглашения выполняют определенные функции, которые присущи различным видам юридической ответственности. Законодательством Украины не предусмотрена возможность заключения мировых соглашений в случае привлечения лица к административной ответственности. Вместе с тем, мировое соглашение, которым предпо-

---

<sup>6</sup> Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна. Курс лекцій / За ред. М. Й. Коржанського. – К.: Атіка, 2001. – С.79.

лагается замена штрафных санкций, может быть более эффективным в сравнении с обычным штрафом. Подобная практика была введена в законодательстве США после принятия в 1998 году Supplemental Environmental Projects (SEPs). Сущность соответствующего механизма сводится к тому, что контролирующий орган заключает мировое соглашение с правонарушителем, по которому правонарушитель принимает на себя обязательства по реализации конкретного экологического проекта. Польза для правонарушителя заключается в возможности рассрочить расходы (сумму штрафа), чем уменьшить финансовую нагрузку и риск неплатежеспособности.

Экологический проект может заключаться в следующем: опрашивание населения относительно влияния деятельности предприятия на жизнь и здоровье; изменение производственного процесса с целью устранения особо опасных загрязняющих веществ; улучшение состояния почвы, атмосферного воздуха или вод на территории, которая пострадала от экологического правонарушения; обучение субъектов контроля или предоставление им технической поддержки при выполнении природоохранных мероприятий; финансирование или реализация экологического проекта для местных жителей, создание парка или сада.<sup>7</sup>

Реализация вышеуказанных мероприятий осуществляется на основании соглашения между контролирующим органом и правонарушителем. Договором может быть предусмотрен размер и график расходов правонарушителя, порядок предоставления отчетов, право контролирующего органа в любой момент получить информацию и доступ к объекту, размер штрафных санкции, в случае невыполнения соглашения и другие условия.<sup>8</sup> Заключая мировое соглашение, правонарушитель также признает факт правонарушения и свою вину, о чем отдельно отмечается в соглашении. Это позволяет упростить механизм привлечения правонарушителя к ответственности и применить штрафные санкции в случае невыполнения соглашения.

Кроме применения штрафных санкций и выплаты денежной компенсации, важной формой юридической ответственности является восстановление состояния окружающей среды, которое существовало до совершения экологического правонарушения. Применение ответственности в виде восстановления прежнего состояния возможно не только на основании решения суда. В зарубежной судебной практике довольно распространенным является применение восстановления на основании мировых соглашений. В процессе судебного разбирательств

<sup>7</sup> Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения. Методические рекомендации для контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/env/outreach/42357326.pdf>. - С. 28.

<sup>8</sup> Model SEP Consent Agreement and Final Order (CAFO) [Electronic resource]. — Mode of access : <http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/sepcafo.pdf>

ва правонарушитель и природоохранный орган могут прийти к компромиссу. Компромисс заключается в ликвидации правонарушителем вредных последствий деятельности и освобождении его от уплаты штрафов за делящийся отрицательный эффект.<sup>9</sup> Кроме восстановления прежнего состояния и устранения вредных последствий, такие соглашения позволяют достичь эффекта, который невозможно достичь ни при помощи нормативно-правовых актов, ни при помощи судебных процедур. Так, в деле EPA против Chemtrade Logistics, Chemtrade Refinery Services and Marsulex правонарушитель согласился принять обязательства относительно перечисления свыше 12 млн. долларов на установление нового, более современного оборудования и усовершенствование технологического процесса.<sup>10</sup> Поскольку мировые соглашения утверждаются судом, в случае их невыполнения это может расцениваться также как невыполнение решения суда.

В отличие от классических видов юридической ответственности, ответственность за невыполнение мирового соглашения имеет свои особенности. Одним из гражданских экологических правонарушений есть правонарушение, связанное с невыполнением или ненадлежащим выполнением мировых соглашений, заключенных по результатам рассмотрения уголовных, административных или гражданских дел. В отличие от обычного невыполнения договорных обязательств, невыполнение мирового соглашения приводит к идеальной совокупности. Лицо, нарушившее мировое соглашение, признается таким, что одновременно совершает два правонарушения: 1) правонарушение, которое стало причиной заключения мирового соглашения, и; 2) правонарушение по дальнейшему влиянию на окружающую среду в связи с невыполнением условий мирового соглашения.

При отсутствии мирового соглашения такие действия будут расцениваться как повторные, с применением более квалифицированной меры наказания. Проблемным остается вопрос, следует ли квалифицировать действие лица по невыполнению или ненадлежащему выполнению мирового соглашения как повторное совершение экологического правонарушения? По общему правилу, о повторности можно говорить в случае, если лицо было привлечено к юридической ответственности. Действующее законодательство не признает мировое соглашение как форму ответственности, в связи с этим будет отсутствовать и повторность. Важным условием экологического мирового соглашения должно быть признание лицом-правонарушителем своей вины. Принцип свободы договора не запрещает признания такой вины, равно

---

<sup>9</sup> Брославский Л.И. Государственный экологический контроль в США / Л.И. Брославский // Журнал российского права. – 2010. – № 4. – С. 109-113.

<sup>10</sup> Там же. – С. 110-112.

как и принятия на себя обязанности по наступлению юридической ответственности.

В зарубежной практике мировые соглашения содержат условие о признании правонарушителем своей вины, факта совершения правонарушения, размера вызванного ущерба или других отрицательных экологических последствий. При таком подходе, можно говорить о наличии состава экологического правонарушения. Итак, при невыполнении мирового соглашения лицо может быть привлечено к ответственности за: 1) первичное правонарушение; 2) повторное совершение экологического правонарушения; 3) нарушение условий мирового соглашения. Такая ответственность целиком оправдана, поскольку лицо добровольно приняло особые обязательства мировым соглашением, а потому совершение повторного экологического правонарушения может свидетельствовать лишь об умысле со стороны правонарушителя.

Заключению мирового соглашения должно предшествовать установление размера экологического вреда и определение способности правонарушителя по реализации проектов, определенных мировым соглашением. Эффективным примером в этом направлении может быть практика правоохранительных органов США. В 1984 году по заказу ЕРА был разработан ряд программных продуктов, которые разрешают осуществлять экономические расчеты последствий экологических правонарушений. Одним из таких продуктов является BEN (benefits of noncompliance) – программа для расчета полученной выгоды правонарушителя от задержки или уклонения от соблюдения экологических требований. Программа используется также при расчете выгоды правонарушителя от действий по оттягиванию выплаты компенсаций и штрафов (безосновательные административные обжалования, затягивание судебного процесса и пр.). Алгоритм программы позволяет выбрать контролирующий орган, нормативно-правовой акт, которым предусмотрена ответственность, систему налогообложения в зависимости от субъекта, штат, период выявления правонарушения, момент уплаты штрафа и др.<sup>11</sup> Для определения вреда и размера штрафа ЕРА успешно использует такие программные продукты как: ABEL, INDIPAY и MUNIPAY – программы для оценки способности компаний, физических лиц и муниципалитетов относительно восстановления прежнего состояния и компенсации гражданского вреда; PROJECT – программа для расчета реальной стоимости экологических мероприятий по восстановлению вреда. Применение соответствующих программ позволяет оптимизировать процесс расчетов экологического вреда. Соответствующие программы являются общедоступными, что предос-

---

<sup>11</sup> BEN: EPA Enforcement Economic Model [Electronic resource]. – Computer software (4 Mb). — Mode of access: <http://www.epa.gov/enforcement/epaenforcementeconomicmodels.msi>. – System requirements. Microsoft Windows OS.

твляет возможность субъектам правонарушения самостоятельно оценить причиненный вред и последствия уклонения от ответственности. В связи с применением соответствующих методик, в частности программы BEN, большинство судебных дел относительно экологических правонарушений решаются путем заключения мировых соглашений<sup>12</sup>, поскольку затягивание судебного процесса экономически невыгодно для правонарушителя.

### **Список литературы**

1. Петров В.В. Экологическое право России / В.В. Петров. - М.: БЕК, 1996. - 557 с.
2. Жариков Ю.Г. О применении юридической ответственности за экологические правонарушения / Ю.Г. Жариков // Журнал российского права. - 2010. - №7. - С. 37 - 45.
3. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Мунтян В.Л., Розовский Б.Г., Шемшученко Ю.С.; Отв. ред.: Шемшученко Ю.С. - К.: Наукова думка, 1978. - 279 с.
4. Дубовик О.Л. Экологическое право / О.Л. Дубовик. - М.: Проспект, 2003. - 584 с.
5. Брославский Л.И. Государственный экологический контроль в США / Л.И. Брославский // Журнал российского права. - 2010. - № 4. - С. 105 - 113.
6. Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна. Курс лекцій // За ред. М. Й. Коржанського - К.: Атіка, 2001. - 432 с.
7. Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения. Методические рекомендации для контрольно-надзорных природоохранных органов стран векца [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.oecd.org/env/outreach/42357326.pdf>
8. Model SEP Consent Agreement and Final Order (CAFO) [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/sepcafo.pdf>
9. BEN: EPA Enforcement Economic Model [Electronic resource]. - Computer software (4 Mb). - Mode of access: <http://www.epa.gov/enforcement/epaenforcementeconomicmodels.msi>. - System requirements. Microsoft Windows OS. - Title from the screen.

---

<sup>12</sup> Брославский Л.И. Государственный экологический контроль в США / Л.И. Брославский // Журнал российского права. - 2010. - № 4. - С. 110-112.

## **AMICABLE AGREEMENT IN THE MECHANISM OF ENVIRONMENTAL RIGHTS AND INTERESTS PROTECTION**

**I.A.Bilyk**

Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine, Agrarian, land and ecological law issues Department, Kiev,

The article analyzes possibility of using the amicable agreements as an effective mechanism for the protection of environmental rights and interests in the case of environmental offenses.

**Keywords:** *amicable agreement, environmental offence, legal liability, ecological damage.*

*Об авторах:*

БИЛЫК Игорь Анатольевич – аспирант отдела проблем аграрного, земельного и экологического права Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, e-mail: [teraxis@gmail.com](mailto:teraxis@gmail.com)