

Проблема соответствия охранительных норм КоАП РФ обновленной системе экологического нормирования: поиск путей преодоления десинхронизации

Научный руководитель – Плюснин Андрей Мелетиевич

Кулаков Павел Андреевич

Студент (специалист)

Волго-Вятский институт (филиал) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Киров, Россия

E-mail: kulakov.pa@icloud.com

Анализ текущего этапа реформ экологического нормирования в Российской Федерации позволяет констатировать наличие системной десинхронизации между актуализированными положениями материального экологического права и охранительными нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), что приводит к возникновению правовых пробелов и коллизий в сфере обеспечения экологической безопасности. Переход на систему комплексных экологических разрешений (КЭР) и деклараций о воздействии на окружающую среду (ДВОС) кардинально изменил правовой ландшафт природопользования, однако механизмы административного принуждения остались в стагнации. Сохранение в КоАП РФ статьи 8.21 (разрешительный порядок двадцатилетней давности) наряду с введением статьи 8.47 (комплексный экологический контроль) создаёт нормативно-правовую коллизию, в результате которой статья 8.21 фактически утратила актуальность [n1].

Первая проблема заключается в бланкетном характере ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ (выброс без «специального разрешения»). Актуальная редакция Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ упразднила данный термин для объектов I и II категорий, заменив его на КЭР и ДВОС соответственно (ст. 22–23 Закона № 7-ФЗ) [n5]. С точки зрения принципа законности, привлечение предприятий по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ становится юридически невозможным, так как состав правонарушения бланкетно отсылает к документу («специальному разрешению»), выдача которого для данных категорий объектов более не предусмотрена законом. Это порождает ситуацию «правового вакуума», когда опасные источники загрязнения выпадают из-под действия статьи КоАП РФ. Ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ на данный момент применяется только при выбросах радиоактивных веществ и вредных физических воздействиях. [n4].

Вторая проблемы заключается в конкуренции между ст. 8.21 КоАП РФ и ст. 8.47 КоАП РФ (осуществление деятельности без КЭР). Действия предприятий одновременно формально могут подпадать под оба состава. Однако выбор в пользу ст. 8.47 КоАП РФ диктуется критерием процессуальной экономии. Санкция ст. 8.21 КоАП РФ предусматривает административное приостановление деятельности, что в силу ст. 23.1 КоАП РФ относит рассмотрение дела к исключительной компетенции суда. Напротив, ст. 8.47 КоАП РФ позволяет надзорному органу разрешить спор в административном порядке, ограничившись штрафом до 100 000 рублей.

Стагнация ст. 8.21 КоАП РФ обусловлена не только проблемой с материально правовой базой, но и высочайшим стандартом доказывания, установленным п. 23.3 Постановления Пленума ВС РФ № 5 [n3]. Верховный Суд РФ императивно требует от судов мотивировать невозможность достижения целей наказания менее строгим видом взыскания (штрафом). Для применения санкции в виде приостановления деятельности по ст. 8.21 КоАП РФ надзорный орган обязан представить доказательства «реальной возможности наступления негативных последствий». Из-за отсутствия прямой связи между отсутствием КЭР

и угрозой катастрофы суды массово заменяют приостановление деятельности минимальными штрафами, что создаёт у предприятий ощущение безнаказанности. Данный подход прослеживается в практике Верховного Суда РФ. В деле № А34-15268/2021 указано, что административные штрафы и санкции не должны превращаться в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы [п2].

Третья проблема заключается в том, что для получения КЭР предприятие обязано соответствовать технологическим нормативам (ст. 23 Закона № 7-ФЗ). Стоимость причинения КЭР, зачастую исчисляется крупными суммами. Для субъекта предпринимательской деятельности штраф в 100 000 рублей может составлять менее 0,01% от стоимости необходимых инвестиций. Ситуация усугубляется изменениями в налоговом законодательстве 2026 года. Установление основной ставки НДС в размере 22% и пересмотр порогов для УСН (освобождение до 20 млн руб., ставка 5% до 272,5 млн руб. и 7% до 490,5 млн руб.) существенно ограничивают свободный оборот денежных средств предприятий, направляемых на экологическую модернизацию [п6]. Ежегодный штраф по ст. 8.47 КоАП РФ воспринимается бизнесом как «плата» за незаконную деятельность, что нивелирует предупредительную функцию наказания (ст. 3.1 КоАП РФ) и фактически исключает иные санкции за отсутствие КЭР до следующей плановой проверки.

Таким образом, предлагается синхронизировать терминологию КоАП РФ с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», заменив понятие «специальное разрешение» на «разрешительную документацию в области охраны окружающей среды (комплексное экологическое разрешение, декларация о воздействии на окружающую среду)». Необходимо пересмотреть санкцию статьи 8.47 КоАП РФ, установив размер штрафа кратно стоимости экологической модернизации или в процентах от годового оборота предприятия, чтобы исключить восприятие штрафа как «платы» за отсутствие комплексного экологического разрешения. Также требуется закрепить в статье 4.4 КоАП РФ прямой приоритет судебного рассмотрения дел в случаях, когда деятельность без комплексного экологического разрешения сопряжена с доказанным превышением нормативов качества атмосферного воздуха, исключая возможность ведомственного закрытия дел через статью 8.47.

Источники и литература

- 1) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 02.03.2026)
- 2) Определение Верховного Суда РФ по делу № А34-15268/2021 (Определение № 309-ЭС23-440 от 10.07.2023). // СПС «ГАРАНТ» [сайт]. — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407278666/> (дата обращения: 02.03.2026).
- 3) Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005 № 5 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 02.03.2026)
- 4) Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 № 96-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 02.03.2026)
- 5) Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 02.03.2026)
- 6) Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации от 28.11.2025 № 425-ФЗ. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 02.03.2026)