

ЭКОЛОГО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ – САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2009 г. М. М. Бринчук¹

Межотраслевой институт юридической ответственности, с учетом его места и значения в правовом механизме, определяемых выполняемыми им функциями, – один из важнейших в праве. Юридическая ответственность имеет целью восстановление нарушенного правопорядка путем реализации защитных средств права, предусмотренных санкцией нарушенной нормы². Она является тем юридическим инструментом, который локализует, блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия людей в правовой форме³. Юридическая ответственность – важная мера защиты общества и его членов от правонарушений⁴, защиты интересов личности, общества и государства⁵, способ защиты правопорядка и воспитания законопослушности⁶, форма реагирования государства на нарушение установленного порядка общественных отношений⁷.

В правовой науке вопросам юридической ответственности обособленно уделялось самое серьезное внимание. Многочисленные исследования проводились как в рамках общей теории права, так и в отраслевых науках, новых и особенно традиционных отраслей – административного, гражданского, трудового, уголовного.

В науке экологического права – молодой, новой, самостоятельной комплексной и *нетрадиционной* отрасли – проблемам юридической ответственности в охране окружающей среде

уделено, пожалуй, внимания больше, чем любому другому институту⁸. Юридической ответственности в данной сфере был посвящен ряд фундаментальных научных трудов. В 80-е годы прошлого века в Институте государства и права АН СССР на основе проведенных во многих регионах СССР эмпирических исследований была подготовлена и издана монография “Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды”⁹. В рамках известной тогда украинской школы экологического права также было выполнено специальное исследование¹⁰. Эти работы послужили существенной базой не только для совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики, но и развития, углубления научных исследований применительно к отдельным видам юридической ответственности, применяемых за экологические правонарушения, в том числе и в современной России. Только в последние годы под руководством доктора юрид. наук О.Л. Дубовик были подготовлены и защищены диссертации по разным аспектам юридической ответственности за экологические правонарушения: “Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами”¹¹, “Юридическая ответственность за загрязнение атмосферы”¹²,

¹ Заведующий сектором экологического права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

² См.: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. Учебник. М., 1999. С. 523.

³ См.: *Общая теория права и государства* / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 204.

⁴ См.: *Теория государства и права. Учебник* / Под ред. О.В. Мартышина. М., 2007. С. 398.

⁵ См.: *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М., 1995. С. 334.

⁶ См.: *Четвернин В.А.* Ответственность юридическая // *Юридическая энциклопедия* / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 696.

⁷ См.: *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. Учебник. Изд. 7-е. М., СПб., 2004. С. 388.

⁸ Подробнее об эколого-правовых исследованиях в области юридической ответственности за экологические правонарушения см., в частности: *Экологическое право России. Библиография (1990–2001 гг.)* / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2003. С. 108–126; *Ефимова Е.И.* Экологическое право России. Библиография (1958–2004 гг.). М., 2007. С. 94–110; *Ее же.* Развитие института юридической ответственности за экологические правонарушения в эколого-правовых исследованиях // *Экологическое право*. 2007. № 3. С. 5–11.

⁹ См.: *Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды* / Под ред. О.С. Колбасова и Н.И. Краснова. М., 1985.

¹⁰ См.: *Шемиученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978.

¹¹ См.: *Радчик О.Л.* Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

¹² См.: *Кузнецова О.Н.* Юридическая ответственность за загрязнение атмосферы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

“Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации”¹³, “Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права”¹⁴, “Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании растительного мира”¹⁵, “Возмещение экологического вреда в российском праве”¹⁶.

На современном этапе развития законодательства институт юридической ответственности в целом, в том числе применительно к сфере взаимодействия общества и природы, получил интенсивное и во многом прогрессивное развитие. Положения об административной ответственности за экологические правонарушения в Кодексе РФ об административных правонарушениях¹⁷ сформулированы применительно к охране собственности (гл. 7), охране окружающей природной среды и природопользованию (гл. 8) сельскому хозяйству, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10). В Уголовном кодексе РФ¹⁸ также предусмотрена ответственность за экологические преступления. Соответствующие составы сформулированы как в отдельной главе “**Экологические преступления**” (гл. 26), так и в других главах, например, нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); жестокое обращение с животными (ст. 245); экоцид (ст. 358).

Тем не менее остается немало существенных нерешенных вопросов, не говоря уже об эффективности ответственности в данной сфере, касающихся как законодательного регулирования и применения, так и научных. Один из них –

это о видах юридической ответственности, применяемых за нарушение экологических требований.

Основой правового регулирования юридической ответственности служат положения общей теории права. В современной общей теории права называются следующие виды ответственности: административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная¹⁹. В нескольких работах наряду с ними выделяется конституционная ответственность²⁰.

Заметим, что указанные виды ответственности устанавливаются в рамках традиционных отраслей права. В какой степени с учетом новых подходов к исследованию и развитию правовой системы они обоснованно и достаточно охватывают своим регулированием новые сферы, к примеру область взаимодействия общества и природы?

В экологическом законодательстве по-разному формулируются положения о юридической ответственности. Так, согласно ст. 75 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.²¹ за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды применяется *имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность*. Как и в общей теории права.

Следует отметить, что прежде Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды” от 19 декабря 1991 г.²² – за экологические правонарушения предусматривалась дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая и *материальная* ответственность (ст. 81). Законом от 10 января 2002 г. материальная ответственность за экологические правонарушения была обоснованно

¹³ См.: Карху О.С. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹⁴ См.: Иванова А.Л. Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

¹⁵ См.: Журавский И.М. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании растительного мира. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

¹⁶ См.: Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2008.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁹ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. С. 208–209; Хропанюк В.Н. Указ. соч. С. 335; Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 523–527; Комаров С.А. Указ. соч. С. 390–392; Теория государства и права. Учебник / Под ред. О.В. Мартышина. С. 403–407; Четвернин В.А. Указ. соч. С. 697.

²⁰ См.: Радько Т.Н. Теория государства и права. Учебник. М., 2005. С. 717–726. Авторами этого учебника, как и других, материальная ответственность называется как примыкающая к дисциплинарной и не выделяется как самостоятельный вид.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²² См.: Ведомости Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

исключена, как не имеющая собственного экологического содержания²³.

Согласно Федеральному закону “Об охране атмосферного воздуха” от 1 мая 1999 г.²⁴ лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 31). При этом в ст. 32, регулирующей возмещение вреда, причиненного здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц и окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха, *не упоминается имущественная (или гражданская) ответственность* (как в ФЗ “Об охране окружающей среды”). Такой вред подлежит возмещению в полном объеме и на основании утвержденных в установленном порядке такс и методик исчисления размера вреда, при их отсутствии в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление здоровья, имущества граждан и окружающей природной среды за счет средств физических и юридических лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха.

В Земельном кодексе РФ (2001 г.)²⁵ не предусматривается, в рамках какого вида юридической ответственности возмещается вред, причиненный земельными правонарушениями: юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений (ст. 76).

Согласно проекту Экологического кодекса РФ, подготавливаемого под эгидой Министерства природных ресурсов и экологии РФ, лица, виновные в нарушении экологических требований, установленных настоящим Кодексом, иным законодательством об охране окружающей среды, принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, несут дисциплинарную, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также возмещают вред, причиненный окружающей среде, ее отдельным компонентам, здоровью и имуществу

граждан и иных лиц (ст. 162). При этом основания и порядок привлечения к гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде, ее отдельным компонентам, жизни и здоровью граждан, имуществу юридических и физических лиц в результате нарушения экологических требований, установленных настоящим Кодексом, иным законодательством об охране окружающей среды, принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, устанавливается гражданским законодательством Российской Федерации и настоящим Кодексом (ст. 165).

Если же обратиться к научным источникам, то применительно к сфере взаимодействия общества и природы исследованы уголовная²⁶, административная²⁷, гражданско-правовая²⁸, дисциплинарная²⁹, материальная³⁰, имущественная³¹, конституционная³², *таксовая*³³, *экологическая*³⁴, *природоохранительная*³⁵ ответственность.

²⁶ См.: Дубовик О.Л. Совершенствование уголовно-правовой охраны окружающей среды // Сов. гос. и право. 1987. № 12. С. 99–103; *Ее же*. Экологические преступления. Глава 26 УК РФ. М., 1988; Жевлаков Э.Н. Экологические преступления и ответственность. М., 1997 и др.

²⁷ См.: Дубовик О.Л. Административная ответственность за экологические правонарушения: предварительная оценка реформы законодательства // Экологическое право. 1987. № 7. С. 10–15; Кузнецова О.Н. Разграничение уголовной и административной ответственности за загрязнение атмосферы // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг. Т. 2. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2004. С. 50–54.

²⁸ См.: Антокуров С.Т. Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства об охране природы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1974; Мищенко В.Л. Эффективность гражданско-правовой ответственности в области охраны природы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984.

²⁹ См.: Шуплецова Ю.И. Экологические правонарушения: дисциплинарная и административная ответственность // Журнал рос. права. 2000. № 2. С. 92–97.

³⁰ См.: Колбасов О.С. Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды // Сов. юстиция. 1974. № 20. С. 16–17; Кравченко С.Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. Киев, 1981 и др. Причем материальная ответственность здесь исследуется как имущественная, гражданская ответственность здесь исследуется как имущественная, гражданская ответственность.

³¹ См.: Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1977.

³² См.: Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник. Изд. 2-е. М., 2003. С. 368–376.

³³ См.: Нарышева Н.Г. Проблемы и сущность таксовой ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах // Гос. и право. 1997. № 10. С. 39–44.

³⁴ См.: Гусев Р.К. Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. М., 1989. С. 45–55; Петров В.В. Экологическое право. Учебник. М., 1995. С. 263–390.

³⁵ См.: Виды природоохранительной ответственности // Гусев Р.К., Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. Учебное пособие. М., 1979. С. 50–53.

²³ Материальная ответственность за экологические правонарушения, применяемая в организации (на предприятии) в соответствии с трудовым законодательством, не имеет экологических характеристик, экологического содержания. Она реализуется вследствие понесенных организацией затрат, связанных с возмещением экологического вреда по вине работника организации. Возмещение организацией (предприятием) экологического вреда имеет прямое отношение к экологическому праву. Применяемая при этом материальная ответственность реализуется в рамках трудовых отношений, а не экологических.

Тем не менее в некоторых новых работах она рассматривается как действующая в сфере охраны природы. (см.: Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения // Экологическое право. Учебник / Отв. ред. Г.Е. Быстров, Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М., 2007. С. 381–384).

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Наибольшее внимание вопросам *экологической* ответственности уделил В.В. Петров. «Юридическая ответственность в области окружающей природной среды в СССР наступает за посягательства на установленный в нашей стране экологический правопорядок, нормативы и правила, регулирующие научно-обоснованное взаимодействие общества и природы, экологическую безопасность страны. Данными особенностями и определяется название этой ответственности как **эколого-правовой**».

Эколого-правовая ответственность – комплексный и межотраслевой институт советского права, состоящий из норм природоохранительного, земельного, горного, водного, лесного, административного, гражданского, уголовного, трудового, колхозного права³⁶.

Однако, исследуя виды эколого-правовой ответственности по применяемым санкциям, В.В. Петров, как и другие авторы, выделял уголовную, административную, имущественную, в том числе материальную, и дисциплинарную ответственность³⁷. При этом имущественная ответственность, проявляемая в виде материальной и общегражданской, регулируется соответственно гражданским законодательством³⁸.

Концепция эколого-правовой ответственности получила дальнейшее развитие в другой его работе³⁹. С точки зрения В.В. Петрова, экологическая ответственность – это экономико-правовой комплекс, соединяющий в себе нормы права и соответствующие им отношения по возмещению и предупреждению вреда природной среде⁴⁰. При этом экологическая ответственность имеет две формы – экономическую (или эколого-экономическую) и юридическую. Эколого-экономическая ответственность, в отличие от юридической, которая наступает по факту правонарушения, возникает по факту причинения вреда. Виды эколого-экономической ответственности определяются в законодательстве как платежи за загрязнение окружающей среды, за захоронение вредных отходов; плата за использование вод и др.⁴¹

Эколого-правовая ответственность – одна из разновидностей юридической ответственности, действующей в системе советского права. Она состоит из двух частей: эколого-правового нарушения и соответствующей санкции за него, преду-

смотренной уголовным, административным, гражданским и иным законодательством⁴².

Однако идея выделения В.В. Петровым эколого-правовой ответственности в науке экологического права не была поддержана. Так, Ю.С. Шемшученко по этому поводу писал, что эта ответственность – «в значительной мере условность, и она не может претендовать на роль самостоятельного вида»⁴³. Позднее, полемизируя с В.В. Петровым, он вновь подтвердил свою позицию о том, что эколого-правовая ответственность не может претендовать на роль самостоятельного вида юридической ответственности⁴⁴.

Вопрос об эколого-правовой ответственности позднее исследовал и В.И. Романов⁴⁵. Он, в частности, пишет: «...следует признать, что в природоохранительных отношениях существует эколого-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности. Она наступает в виде приостановления, ограничения и прекращения прав природопользования: аннулирования лицензии, лесорубочного и лесного билета, ордера, разрешения на отстрел и отлов животных, расторжения договора аренды и концессии в лесопользовании, землепользовании, водопользовании, недропользовании и т.п.

...для отнесения указанных мер эколого-правовой ответственности к разновидности юридической ответственности служат следующие правовые признаки: а) носят правовой характер, предусмотрены законом; б) наступают за правонарушением; в) носят принудительный характер; г) применяются соответствующим государственным властным органом, в ряде случаев – судом, например, изъятие земельного участка у его собственника»⁴⁶.

К эколого-правовой ответственности В.И. Романов относит и прекращение деятельности предприятия, оказывающего экологически вредное воздействие на окружающую природную среду. Он задается также вопросом: не относится ли к эколого-правовой ответственности плата за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов⁴⁷?

Однако при этом В.И. Романов полагает, что «там, где причинен имущественный и экологический вред природной среде, ее компонентам, обя-

⁴² См.: там же. С. 269.

⁴³ См.: Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Указ. соч. С. 30.

⁴⁴ Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 155.

⁴⁵ См.: Романов В.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Йошкар-Ола, 1999.

⁴⁶ Там же. С. 14.

⁴⁷ Далее будут даны некоторые комментарии к позиции проф. В.И. Романова.

³⁶ Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. Учебник. М., 1984. С. 146–147.

³⁷ См.: там же. С. 157.

³⁸ См.: там же. С. 162–164.

³⁹ См.: Петров В.В. Экологическое право. Учебник. М., 1995. С. 265–277.

⁴⁰ См.: там же. С. 265.

⁴¹ См.: там же. С. 266.

занность возмещения вреда возлагается на правонарушителя по нормам гражданского законодательства, т.е. наступает гражданско-правовая ответственность⁴⁸.

Таким образом, даже выделяя эколого-правовую (природоохранительную) ответственность за нарушение экологических требований, согласно доктрине применяются санкции, предусмотренные законами, относящимися к традиционным отраслям, – административные, гражданские, уголовные, дисциплинарные. В том числе возмещение вреда природе регулируется гражданским правом и соответственно осуществляется в рамках гражданской ответственности.

Следует отметить, что и в других работах отражается такая же позиция. К примеру, в коллективной монографии “Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды” по этому вопросу говорится следующее: гражданско-правовая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства заключается в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный вред в натуре (реальное возмещение) или в денежной форме (убытки), причиненный в результате нарушения правовых требований по охране окружающей природной среды⁴⁹. Данная позиция отражает традиционный подход к юридической ответственности, в том числе основывается, как уже отмечалось, и на положениях общей теории права.

Но современное право развивается несколько по иным правилам. При структурировании правовой системы, первостепенное внимание уделяется не отдельным отраслям, а правовым семьям – публичному и частному, – развиваемым на основе присущих им закономерностям и обусловленных вызовами сегодняшнего дня, хотя, к сожалению, и не вполне реагирующими на них. Можно предположить, что отчасти поэтому право не только в России, но и в мире находится в кризисе.

На современном этапе развития общества, государства и права в Российской Федерации появились факторы, в контексте структурирования права существенным образом повлиявшие на дальнейшее совершенствование правовой науки и практики. Основными факторами изменения вектора исследований и практики в этом аспекте послужили: рыночная экономика, расширение сферы договорного регулирования, введение

частной собственности, развитие частного предпринимательства.

Если в 70–80-е годы прошлого века ученые вели интенсивные дискуссии относительно отраслевой структуры советского права, то в настоящее время, как пишет В.Ф. Яковлев, “стало ясно, что главные слагаемые системы права – ее основные подразделения – право частное и право публичное. Если нет развитого частного права, рассчитывать на эффективное развитие общества не приходится. Если нет развитого публичного права, частное право не может быть действенным”⁵⁰. К этой, в целом справедливой оценке, следует добавить: без надлежащим образом развитого публичного права не может быть обеспечена защита публичных интересов.

Определив основные составляющие правовой системы – публичную и частную – для ее прогрессивного развития важно выделить их научно обоснованные признаки, свойства, характеристики. Соответственно, их последовательный, корректный учет позволит отдельным отраслям, с учетом специфики регулируемых отношений продолжать совершенствоваться, выстраивая отношения партнерства между отраслями, условия доминирования в определенных отношениях норм одной отрасли над другой, одной правовой системы над другой.

Важно отметить и то, что на современном этапе развития общества изменилась роль и содержание как публичного, так и частного права.

При этом нынешнее состояние вопроса о структуре права Ю.А. Тихомиров оценивает как оживленное “противоборство публичного и частного права”⁵¹. В то же время, по его мнению, “данный конфликт преувеличен, а главное – мирное сосуществование публичного и частного права как парных категорий, как двух опор правового здания”⁵². Применительно к экологическому праву, являющемуся в основном публичным⁵³, этот конфликт трудно считать преувеличенным. Ныне в этой сфере, преимущественно выражаю-

⁵⁰ Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права // В кн.: Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 3.

⁵¹ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 3.

⁵² Там же.

⁵³ К примеру, с точки зрения В.В. Петрова, “экологические отношения вытекают из гражданских отношений, поэтому они ближе к гражданско-правовым” (см.: Петров В.В. Экологическое право. Учебник. С. 97). Отводима проф. В.В. Петровым роль гражданского права в сфере взаимодействия общества и природы была очевидно преувеличенной и необоснованной.

⁴⁸ Романов В.И. Указ. соч. С. 14.

⁴⁹ Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Под ред. О.С. Кобласова и Н.И. Краснова. С. 29. При этом здесь дается ссылка на работу: Колбасов О.С. Итоги науки и техники. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Т. 5. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. М., 1978. С. 123.

щей публичный интерес, очевидна тенденция экспансии норм гражданского права⁵⁴.

В контексте новейших тенденций развития теоретических позиций о структурировании права принципиальным становится вопрос о месте экологического права в правовой системе в целом и о юридической ответственности в данной сфере, в частности. Вопрос – важнейший и своевременный в связи с тем, что в России продолжается интенсивный процесс формирования по существу новой правовой системы, создания массивов эколого-правовых норм.

Как правильно отмечает В.Ф. Яковлев, “право вообще является эффективным средством воздействия на общественные отношения, если оно сложилось и функционирует как единая, полная и тщательно согласованная система, если любая правовая норма, любой институт, любая его отрасль действуют в единой и целостной системе”⁵⁵.

От адекватного понимания природы и механизмов как публично-правового, так и частного-правового регулирования, от научно корректного определения места экологического права в системе этих двух уже ставших привычными большими правовыми образованиями во многом зависит эффективность и законотворчества, и правоприменения в целом, в том числе и применительно к институту юридической ответственности.

Экологическое право как новая отрасль в правовой системе, интенсивно, хотя и не всегда последовательно, развивающаяся в последнее время, призванная адекватно реагировать на вызовы современности, на переживаемый системный кризис не только в отечестве, но и в мире, не является традиционной отраслью и должна учитывать признаки публичного и частного, в том числе гражданского права в части регулирования и применения гражданской ответственности.

В этом контексте какую роль в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы может и должно играть гражданское право сегодня в целом? В какой степени научно обоснована изложенная выше позиция о содержании гражданско-правовой ответственности за экологический вред? И каким законодательством регулируется эта имущественная ответственность за экологические правонарушения согласно Федеральному закону “Об охране окружающей среды”?

Правовая природа юридической ответственности за экологический вред. В соответствии и с позицией общей теории права и законодательством основанием юридической ответственности является правонарушение. Применительно к сфере взаи-

модействия общества и природы – экологическое правонарушение. *Экологическое правонарушение* – это противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правонарушителем субъектом, причиняющее экологический вред или создающее реальную угрозу причинения такого вреда, либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права.

Принципиальный вопрос – о природе юридической ответственности, обеспечивающей возмещение экологического вреда. Если экологический вред возмещается путем применения имущественной ответственности, регулируемой гражданским законодательством, то соответствует ли такое положение не экологическому или гражданскому законодательству, а позициям новейшей общей теории права?

По вопросу о сути данного вида ответственности обратимся к цивилистам. Гражданская (гражданско-правовая) ответственность – предусмотренные нормами гражданского законодательства неблагоприятные последствия, наступающие для участника гражданско-правового отношения в связи с нарушением им прав и охраняемых законом интересов другого лица, неисполнением или ненадлежащим исполнением установленных гражданским законодательством или договором обязанностей. К правонарушителю (должнику в обязательствах) применяются в интересах другого лица (кредитора) определенные законом или договором меры воздействия, выражающиеся в возмещении убытков, применении установленных законом или договором имущественных санкций (неустойки, штрафа, пени), возмещении морального вреда⁵⁶.

Таким образом, существенными характеристиками, признаками, чертами гражданской ответственности являются следующие. Она применяется **на основе норм гражданского законодательства, наступает для участника гражданско-правового отношения в связи с нарушением им прав и охраняемых законом интересов другого лица, неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей, предусмотренных гражданским законодательством или договором.**

Будучи в *гражданском правоотношении* во всех случаях при нарушении предусмотренных гражданским законодательством требований, имеющим отношение к сфере взаимодействия общества и природы, будет применяться гражданская ответственность. К примеру, *при нарушении транспортным предприятием условий договора по транспортированию отходов: когда удаляются отходы не в установленном месте – не на полигоне, а на опушке леса, в парке.* Но если при этом

⁵⁴ На современном этапе это особенно проявляется в новых Водном и Лесном кодексах РФ.

⁵⁵ Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 3.

⁵⁶ См.: Абова Т.Е. Ответственность гражданская // Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. С. 687.

будет причинен экологический вред, то будет ли он возмещаться в рамках гражданской ответственности – это вопрос.

Отношения, в том числе правоотношения, в сфере взаимодействия общества и природы формируются в основном не в рамках гражданских отношений и регулируются, соответственно, не гражданским, а преимущественно экологическим, в том числе природоресурсным, законодательством.

На практике, подчеркнем, экологический вред причиняется в основном вне рамок гражданского правоотношения. Это происходит в эколого-правовом отношении: в процессе осуществления экологически значимой деятельности, к примеру, размещения, проектирования, эксплуатации предприятия. Хотя правовой режим предприятий определяется гражданским и предпринимательским законодательством, экологические требования к ним предусматриваются в экологическом законодательстве. В гражданском законодательстве могут содержаться лишь корректно сформулированные экологизированные нормы. В этом контексте актуальной является задача оформления «партнерских отношений» между отраслями и доминирования норм одной отрасли над другой, экологического над гражданским и, наоборот.

Гражданская ответственность применяется к участнику гражданско-правового отношения **в связи с нарушением им охраняемых законом интересов другого лица**. Такой интерес, охраняемый ГК РФ, может носить и экологический характер. Так, в соответствии со ст. 751 ГК РФ (ч. 2) подрядчик обязан при осуществлении строительства и связанных с ним работ соблюдать требования закона и иных правовых актов об охране окружающей среды и о безопасности строительных работ. Подрядчик несет ответственность за нарушение указанных требований. Эта ответственность будет гражданской, имущественной, как предусмотренная частноправовым договором. Но если при этом будет причинен экологический вред, то правовая природа возмещения этого вреда не очевидно гражданская.

Правовая природа охраняемого законом интереса является существенным фактором для определения вида и регулирования применяемой за его нарушение юридической ответственности.

В сфере взаимодействия общества и природы одним из наиболее общих и существенных охраняемых законом интересов является сохранение благоприятной окружающей среды⁵⁷, экологическое благополучие. Нарушение этого интереса,

влекущее юридическую ответственность, может происходить в разных формах. Распространенной формой нарушения интереса является причинение вреда природе путем ее загрязнения, порчи (уничтожения), незаконного использования природных ресурсов. Закон в этом случае требует возмещения вреда. Как уже отмечалось, и доктрина, и законодательство стоят на позиции, что экологический вред возмещается в рамках гражданско-правовой, имущественной ответственности, регулируемой гражданским правом. В какой мере это положение соответствует действительности?

Исследуем данную ситуацию с точки зрения и доктрины, и существующего законодательного регулирования.

Известно, что в системе права выделяется две правовые семьи – публичного и частного права. Каждая из них обладает своими особенностями, признаками, которые и призваны отличить одну от другой. Вопрос о признаках публичного и частного права, исследованный в науке достаточно полно, принципиально важен, так как позволяет в конечном счете четко определить не только сферу действия каждой правовой семьи и отдельных отраслей права, которые в них входят, но и основания развития «партнерских» отношений между отраслями, а также доминировании норм одной отрасли над нормами другой в конкретной правовой ситуации. Как правильно пишет В.Ф. Яковлев, сферы действия той и другой семьи права важно различать: частное и публичное право надо использовать уместно, там, где они должны обязательно «присутствовать», и нельзя их применять в той сфере, которая не является их предметом⁵⁸.

В.Ф. Яковлев оценивает **частное право** как *право автономии, децентрализации, координации*. В частных правоотношениях *стороны юридически равноправны*, в них преобладает *право дозволения*⁵⁹.

В юридической литературе высказывается мнение о том, что «частный интерес коренится в основном в *отношениях собственности* (присвоении, распределении, владении, обмене материальных и духовных благ). Система норм, регулирующих такого типа отношения, получила весьма условное название «частное право»⁶⁰. В.М. Ко-

⁵⁸ См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 6.

⁵⁹ См.: там же. С. 5.

⁶⁰ Нештаева Т.Н. О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (23–24 апреля 1998 г.) Екатеринбург, 1999. С. 38.

⁵⁷ О правовом содержании этой категории см.: Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // В кн.: Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36–66.

рельский уточняет: “Частное право есть юридическое выражение *частной собственности*”⁶¹.

Что касается **публичного права**, его первейшим признаком Ю.А. Тихомиров называет *публичный интерес*, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением⁶². Общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями – интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения. К видовым интересам Ю.А. Тихомиров обоснованно относит, в частности, *интересы экологического благополучия*⁶³. О публичном характере экологических интересов как правовом явлении написала ряд работ, в том числе докторскую диссертацию, М.И. Васильева⁶⁴.

Таким образом, экологические интересы, интересы поддержания благоприятного состояния окружающей среды, экологического благополучия, охраняемые законом, носят в основном публично-правовой, а не частноправовой характер и, соответственно, охраняются не гражданским законодательством.

С учетом названных выше признаков частного права обратим внимание на наиболее характерные признаки экологического права. Экологическое право обоснованно является преимущественно императивным и централизованным. В эколого-правовых отношениях *стороны юридически в основном неравноправны*, в них преобладает *право предписания*. Согласно природоресурсному законодательству природа, как правило, находится в публичной, государственной собственности.

Следовательно, экологическое право является в основном публичным правом. Регулируемый и охраняемый экологическим законодательством интерес сохранения благоприятной окружающей среды, экологического благополучия относится к публичным интересам, подлежащим приоритет-

ной правовой защите⁶⁵. Нарушение этого публичного интереса не может быть предметом и основанием гражданской ответственности.

Основанием применения юридической ответственности, в том числе и гражданской, является, в частности, **неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором**.

Договорный метод правового регулирования назвали представители и публичного⁶⁶, и частного права как важнейший признак. “Общественные отношения частного характера требуют особого метода правового регулирования. Это *договорный метод, метод согласования воли участников общественных отношений*. Таким способом в национальном праве регулируются отношения равноправных субъектов, т.е. *отношения невластные*”⁶⁷. В то же время *неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором*, является одним из наиболее распространенных оснований применения *гражданской ответственности*.

Устоявшейся тенденцией развития природоресурсного законодательства является совершенствование правового регулирования и практики в сфере специального природопользования на основе договоров⁶⁸. Вопрос о договоре и его правовой природе имеет большое значение и с точки зрения определения правовой природы возмещения экологического вреда. Нарушение условий договора – один из видов (экологического) правонарушения.

Соответственно, при исследовании правовой природы возмещения экологического вреда важно понять и определить правовую природу договоров на природопользование. Само природопользование имеет целью, на первый взгляд, удовлетворить личные нужды или интересы предпринимательства. Но, оценивая природопользование в контексте ст. 9 Конституции РФ, направленной на обеспечение экологического благополучия, выражающего юридически значимые публичные интересы, нельзя не видеть публично-правового содержания и значения природопользования. Поэтому-то договоры на при-

⁶¹ См.: Корельский В.М. Указ. соч. С. 53.

⁶² См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 3.

⁶³ В науке экологического права для выражения таких интересов как синонимы употребляются также понятия “поддержания, сохранения, восстановления благоприятного состояния окружающей среды”.

⁶⁴ См.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003. С. 7. Подробнее см.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. Признак публичности общественных экологических отношений А.К. Голиченков рассматривает как элемент системы признаков (критериев), по которым экологические отношения могут быть отграничены от других. См.: Голиченков А.К. Экологическое право: в поисках современной методологии // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. С. 23.

⁶⁵ Данная задача и правовой принцип со всей очевидностью вытекают из нормы, установленной в ст. 9 Конституции РФ: *земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории*.

⁶⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 3–5.

⁶⁷ Нешатаева Т.Н. Указ. соч. С. 38.

⁶⁸ Наряду с договорами на специальное природопользование в соответствии с экологическим законодательством договорный метод правового регулирования реализуется и в сфере охраны окружающей среды. К примеру, могут заключаться договоры на проведение экологического аудита.

родопользование и характеризуются существенными особенностями:

закключаются на предмет пользования природными ресурсами – *объектами публичной, преимущественно государственной собственности;*

закключаются уполномоченным *государственным органом* – публичным юридическим лицом⁶⁹;

закключение договора осуществляется в порядке *реализации полномочий государства-собственника* по распоряжению тем или иным природными ресурсом;

порядок заключения договора определяется природоресурсным законодательством, регулирующим отношения по поводу недр, вод, лесов и других естественных публичных благ и поэтому призванным охранять преимущественно публичные экологические интересы;

условия договора в основном определяются природоресурсным законом, а не сторонами. При этом в основном отсутствует согласование воли.

соблюдение условий договора контролируется также уполномоченным государственным органом (а не только публичным юридическим лицом, заключившим договор).

С учетом этих особенностей можно уверенно констатировать публично-, а не частноправовой характер договора на природопользование. Соответственно, он оформляется по правилам, установленным в публичном, в нашем случае – в экологическом праве. Однако в сфере взаимодействия общества и природы применяется и гражданско-правовой договор. Типично гражданско-правовым является договор, связанный с выполнением работ природоохранного назначения, – на удаление с территории предприятия твердых отходов на полигон. При его заключении стороны – предприятие, на котором образуются отходы, и транспортное предприятие – действительно согласовывают воли по всем основным вопросам договора.

С учетом преимущественно публичных договорно-правовых основ природопользования представляется, очевидно, ошибочной позиция Правительства РФ, выраженная в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г.⁷⁰ В ее разделе “Совершенствование механизмов природопользования” предусмотрено “внедрить гражданско-правовые начала в отношения между государством и пользователями

природных ресурсов, что позволит обеспечить стабильность режима пользования и прозрачность имущественных отношений”⁷¹.

Соответственно, нарушение условий публично-правового договора влечет применение юридической ответственности, регулируемой публичным правом, нарушение гражданско-правового договора – юридической ответственности, регулируемой частным правом, т.е. гражданской ответственности.

В свете сказанного подчеркнем, что природа, эксплуатируемая и страдающая от предпринимательской деятельности, стимулируемой и регулируемой гражданским, т.е. частным правом, вполне обоснованно находится в основном в публичной, преимущественно в государственной собственности, а не в частной.

Если природа – объект публичной собственности, публичное благо, объект, выражающий публичный интерес, демонстрирующий и олицетворяющий публичное право, как отношения по поводу вреда, ей причиняемого, могут регулироваться гражданским правом, а сам вред может возмещаться в порядке применения гражданско-правовой ответственности?!

Таким образом, исходя из того, что:

охраняемые законом экологические интересы (интересы экологического благополучия) носят преимущественно публично-правовой характер;

вред причиняется природным объектам, находящимся в основном в публичной собственности и являющимся публичным благом;

договоры на природопользование и охрану окружающей среды являются преимущественно публично-правовыми,

в случае нарушения упомянутых охраняемых публичных экологических интересов, а также неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, предусмотренных публичным договором на природопользование и охрану окружающей среды, при причинении вреда природным объектам, находящимся в публичной собственности, применяется не гражданско-

⁶⁹ Одним из признаков публичного права, по утверждению Ю.А. Тихомирова, является то, что государственные органы – основные субъекты публично-правовых отношений. См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 3.

⁷⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

⁷¹ Совершенно не понятно, зачем государству, которое является *собственником* природных ресурсов, предоставляемых в пользование и являющихся *общим, публичным благом* (в отличие от буровой установки и нефтеперерабатывающего завода), внедрять гражданско-правовые, т.е. *частноправовые*, начала в отношения между государством и пользователями природных ресурсов?! Также не понятно, за счет чего, каких частноправовых инструментов при этом будет достигнута цель обеспечения стабильности режима пользования, т.е. соблюдения законом прав и обязанностей природопользователя?! Именно государство как владелец и распорядитель природных ресурсов, а затем как экологический контролер в рамках публично-правовых отношений обладает всеми необходимыми средствами, в том числе принуждения, обеспечить стабильность режима пользования применительно, к примеру, к “Лукойлу”, “Норильскому никелю” и др.

правовая (имущественная), а иная юридическая ответственность, которая может быть названа эколого-правовой. Содержание эколого-правовой ответственности образуют, прежде всего, два вида экологических правонарушений, предметом которых является:

возмещение вреда, причиненного природе, т.е. экологического вреда, и

неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором на природопользование и охрану окружающей среды. Если в результате неисполнения таких обязанностей, предусмотренных гражданским договором, причиняется вред природе, то он будет возмещен в рамках эколого-правовой ответственности.

Выделение на основе научного анализа нового вида юридической ответственности требует определенных действий в науке и практике. Прежде всего, это касается признания и выделения в общей теории права эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

Для адекватного регулирования эколого-правовой ответственности предварительно важно исследовать ряд принципиальных вопросов, относящихся к содержанию данного вида ответственности. Они касаются способов возмещения экологического вреда; порядка возмещения экологического вреда природным объектам, находящимся в частной собственности; ответственности источника повышенной опасности для окружаю-

щей среды; порядка возмещения экогенного вреда; возмещения экологического вреда, причиненного в прошлом, прошлой хозяйственной деятельностью; подходов к исчислению вреда; прекращения экологически вредной деятельности; возмещения морального вреда; и др.

Значение признания в структуре юридической ответственности эколого-правовой, направленной прежде всего на возмещение экологического вреда, важно видеть и в том, что это послужит сильным фактором как для обеспечения возмещения такого вреда, так и для достижения более перспективной цели – создания условий благоприятного социально-экономического развития. Экономисты утверждают, что, если не увеличить вложения в решение экологических проблем сейчас, в будущем убыток от них обойдется намного дороже⁷².

И пусть признание эколого-правовой ответственности послужит делу предупреждения экологического вреда и его справедливому возмещению. Пока же даже теоретики права осознают, что “люди, к сожалению, мало делают, чтобы загладить вред, причиненный природе”⁷³. Но, как известно, все, в том числе возможности природы, имеет свой предел.

⁷² См.: Герасимчук И. Кривая вывезет? // Пандатimes. 2008. Апрель. С. 6–7.

⁷³ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 47.