

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор *О.Л. Дубовик*

Москва, 2012 г.

В данной работе, подготовленной сотрудниками ИГП РАН, научными и практическими работниками, осуществляющими разработки проблем юридической ответственности за экологические правонарушения, представлены современные концепции развития и оценки роли данного межотраслевого правового института, рассматриваются дискуссионные вопросы теории эколого-правовой ответственности и традиционных форм применения санкций за совершение экологических преступлений и проступков, возмещения экологического вреда. На основе анализа приводимых статистических данных формулируются предложения по совершенствованию действующего российского законодательства и определению актуальных направлений научно-исследовательских разработок.

Для научных работников, занимающихся исследованием проблематики экологического права, аспирантов и студентов юридических вузов, судей, практических работников природоохранных и правоохранительных органов, общественных экологических организаций и объединений, а также всех тех, кто интересуется проблемами охраны окружающей среды и соблюдения законности в данной сфере.

ISBN 978583390138-0



© Учреждение Российской академии наук Институт государства и права РАН

Коллектив авторов:

Бринчук М.М., докт. юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий сектором экологического права ИГП РАН – § 1 гл. 2; гл. 4;

Дубовик О.Л., докт. юрид. наук, профессор, главный научный сотрудник ИГП РАН – предисловие; гл. 1; § 2, 3 гл. 2;

Иванова А.Л., канд. юрид. наук, адвокат – гл. 3 (в соавторстве с Г.А. Мисник);

Куделькин Н.С., канд. юрид. наук, младший научный сотрудник ИГП РАН – § 4 гл. 2;

Мисник Г.А., докт. юрид. наук, заведующая кафедрой земельного и экологического права Южно-Российского института, филиала Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ – гл. 3 (в соавторстве с А.Л. Ивановой);

Редникова Т.В., канд. юрид. наук, младший научный сотрудник ИГП РАН – § 5 гл. 2;

Сосновский В.В., канд. юрид. наук, докторант ИГП РАН – гл. 5.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	7
Глава 1. Основания и предпосылки юридической ответственности за экологические правонарушения ...	11
§ 1. Эколого-криминологическая ситуация в России: основные показатели и тенденции	11
§ 2. Понятие экологического правонарушения и его виды	24
Глава 2. Виды юридической ответственности	36
§ 1. Конституционная ответственность за экологические правонарушения	36
§ 2. Уголовная ответственность за посягательства на окружающую среду	46
§ 3. Административная ответственность за экологические проступки	59
§ 4. Дисциплинарная ответственность за экологические проступки	69
§ 5. Гражданско-правовая ответственность	82
Глава 3. Возмещение экологического вреда	90
§ 1. Понятие и специфические черты экологического вреда	90
§ 2. Формы возмещения экологического вреда	96
§ 3. Актуальные проблемы методики расчетов экологического вреда	103

Глава 4. Эколого-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности	113
§ 1. Комплексный правовой институт юридической ответственности за экологические правонарушения: состояние, отражение в доктрине экологического права и задачи совершенствования	114
§ 2. Правовая природа юридической ответственности за экологический вред	125
§ 3. Признание и регулирование эколого-правовой ответственности	134
Глава 5. Юридическая ответственность и профилактика экологических правонарушений ...	151
§ 1. Соотношение юридической ответственности и экологической профилактики	151
§ 2. Потребность в экологической профилактике	157
§ 3. Соотношение общих и специальных мер экологической профилактики	161
§ 4. Направления развития экологической профилактики	166

ПРЕДИСЛОВИЕ

Начиная с 1970-х гг. проблеме юридической ответственности за посягательства на окружающую среду уделяют внимание не только специалисты в области экологического права, но и цивилисты, административисты, криминалисты и представители иных наук, в том числе международного и трудового права. Такой междисциплинарный характер исследований объясняется традициями российского законодательства, в частности, жестким выделением видов ответственности за нарушение экологических требований и правил и закреплением санкций в уголовном, административном, гражданском, трудовом законодательстве РФ, в актах субъектов РФ об административной ответственности за экологические правонарушения (например, в Кодексе города Москвы об административных правонарушениях), сложностью, многогранностью и специфичностью объекта охраны – окружающей среды, ее компонентов, экологических прав граждан, целями юридической ответственности в данной сфере, состоящими в обеспечении сохранности и восстановления условий жизнедеятельности людей, повышения качества их жизни, эффективности защиты здоровья и благополучия, иных прав и свобод, охраны окружающей среды, климата, животного и растительного мира как объектов, обладающих самостоятельной ценностью, не сводимой к возможностям их использования человеком.

Традиционно в России институт юридической ответственности в целом и за экологические правонарушения в частности относится к числу наиболее разработанных в законодательстве и правовой доктрине, интенсивно применяемых на практике и расцениваемых как средство решения чуть ли не всех проблем. Политики, законодатель, общество склонны полагать, что усиление ответственности способно воспрепятствовать росту преступности и снизить негативное воздействие экономических, социальных и иных факторов, ее порождающих. Работники правоохранительных и контрольно-надзорных органов постоянно ссылаются на несовершенство и мягкость закона, низкие размеры санкций, требуют их усиления, прикрывая низкую эффектив-

ность собственной работы. Такого рода мнения и подходы по меньшей мере не основаны на объективной оценке состояния уголовного и административного, гражданского и налогового законодательства, результатов его реформирования и попыток создать организационные, финансовые и иные условия его реализации. Иными словами, имеет место значительное несовпадение между объективными и субъективными показателями уголовно-экологической политики и примыкающим к ней направлениям борьбы с нарушениями требований об охране окружающей среды.

При всем обилии научных (монографических и диссертационных) исследований, комментариев законодательства и учебников, изданных в России, приходится констатировать наличие ряда спорных или фактически выпавших из поля зрения специалистов вопросов.

Их рассмотрению и уделено значительное внимание в данной монографии. Следует также учитывать, что проведенные в стране реформы уголовного, гражданского, административного и иного законодательства не смогли обеспечить стабильность соответствующих актов. И в УК РФ, и в КоАП РФ постоянно вносятся изменения и дополнения, иногда приводящие к структурным и иным нарушениям целостности и согласованности первоначального текста, требующие не только решения вопросов о конкуренции норм, разграничении смежных составов, выборе вида применяемых мер ответственности и иных практически значимых решений, но и соответствующих оценок доктрины. В то же время в сфере экологического права возникают новые угрозы, проявляются ранее не фиксировавшиеся последствия негативного воздействия на окружающую среду и ее компоненты. Незаконная торговля окружающей средой, изменение климата и глобальное потепление, распространение генномодифицированных продуктов, использование органов и тканей животных для пересадки их человеку – все это требует формирования теоретических позиций и аргументации расширения сферы действия юридической ответственности, отнесения к объектам охраны тех благ, которые ранее не были защищены ни уголовным, ни административным, ни иными законами. Нужда-

ется в освоении и зарубежный опыт, особенно учитывая транс-национальный характер многих экологических преступлений, глобальные последствия нарушения правил охраны биоразнообразия, водных объектов, лесов, климата, укрепление связей организованной и экологической преступности, распространение коррупции, рост объемов экологических ущербов и проч.

Авторы настоящей работы попытались отразить ключевые моменты, касающиеся предпосылок, оснований и видов юридической ответственности за экологические правонарушения, а также очертить перспективы выделения эколого-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида. Кроме того, по нашему мнению, ни совершенствование, ни реализация правовых норм, направленных на наказание лиц, нарушающих экологическое законодательство, сами по себе не могут обеспечить надлежащий уровень и эффективность борьбы с посягательствами на окружающую среду. Поэтому в монографию включены материалы, характеризующие современный подход к профилактике экологических правонарушений.

Коллектив авторов выражает искреннюю благодарность кандидату юридических наук Т.В. Редниковой за оказанную техническую и организационную помощь при подготовке рукописи к печати.

ГЛАВА 1. ОСНОВАНИЯ И ПРЕДПОСЫЛКИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

§ 1. Эколого-криминологическая ситуация в России: основные показатели и тенденции

Постановка проблемы. Ухудшение состояния окружающей среды, обострение отдельных проявлений экологического кризиса, рост экологических преступлений и правонарушений и увеличение наносимого ими ущерба не только в России, но и во многих других странах и регионах, наряду с возрастанием масштабов потребления природных ресурсов и негативных воздействий на окружающую среду, требуют поиска новых средств ее защиты. Специалисты – экологи, юристы, политики – пытаются разработать и реализовать специальные концепции, например, устойчивого развития, доктрины, стратегии и программы действий. Как правило, это комплексные документы, в которых сформулированы разноуровневые цели и предусмотрены инструменты, охватывающие различные группы правовых, организационных, финансовых и иных мероприятий. Они должны осуществляться системно, согласованно и на разных уровнях. Эффективность их реализации зависит от многих факторов: заинтересованности власти и общества в решении экологических проблем; стабильности экономики и приоритетов экономического развития; наличия военных и межнациональных конфликтов; устойчивости демократических традиций; степени совершенства правового регулирования; разработанности научных основ экологической политики и отдельных ее направлений.

Следует отметить, что последний из названных факторов сравнительно недавно стал привлекать внимание ученых и практиков. Начиная с 1990-х гг. (после конференции в Рио-де-Жанейро) был проведен ряд специальных исследований целей и принципов экологической политики; разработан ряд мер по оп-

тимизации ее связей с другими видами политики – уголовно-правовой, транспортной, торговой, промышленной, энергетической, сельскохозяйственной и т.п., хотя пока и недостаточно реализуемых на практике; предусмотрены – законодательно – возможности использования экономических инструментов для более эффективного обеспечения экологической политики; разработаны меры, учитывающие особенности ее реализации в городах, при обращении с отходами, при применении мер юридической ответственности и т.д. Пожалуй, можно сказать, что в настоящее время в доктрине, в законе и на практике сформировано достаточно целостное представление о содержании и структуре экологической политики, ее отдельных направлениях, правовой и институциональной основах, задачах и средствах их достижения. Вместе с тем некоторые элементы экологической политики разработаны недостаточно именно как ее составляющие, как компоненты, влияние которых на экологическую политику в целом и эффективность отдельных ее направлений нередко весьма велико. В первую очередь это касается экологической политики в области борьбы с нарушениями законодательства об охране окружающей среды.

Указанное направление экологической политики в Российской Федерации является комплексным. Оно основывается на данных уголовного, административного, экологического и иных отраслей права, осуществляется в рамках конституционного, уголовного, экологического и иного законодательства самыми разными субъектами постоянной (непрерывной) деятельности. Структурно, подобно другим видам правовой политики, экологическая политика в области борьбы с нарушением законодательства об охране окружающей среды включает ряд элементов, а именно:

а) субъектов разработки, принятия и реализации эколого-политических решений, в том числе законодателей, общественные объединения, специальные образования, задачами которых является выработка и принятие либо реализация политико-правовых решений (например, природоохранные прокуратуры, суды, экологическая милиция, контрольно-надзорные природоохранные органы и др.), либо организационная деятельность по

их реализации (органы управления охраной окружающей среды, органы местного самоуправления, осуществляющие профилактику экологических правонарушений и деятельность самого широкого плана);

б) конституционное, гражданское, административное, трудовое, уголовное и экологическое законодательство;

в) обеспечивающие ресурсы (финансовые, материальные и др.);

г) совокупность мер (мероприятий) по выявлению, пресечению и предупреждению экологических преступлений и правонарушений.

Указанные элементы рассматриваются обычно при характеристике законодательства, системы управления, а не применительно к задаче оптимизации рассматриваемого направления экологической политики как таковой и повышения эффективности ее реализации.

Становление экологической политики в области борьбы с нарушениями законодательства об охране окружающей среды. Данный процесс пока нельзя признать завершенным: это направление экологической политики в целом и взятое применительно к отдельным странам, в том числе России, еще не сформировалось как устойчивый, формализованный, единый вид политики. Причины этого заключаются в следующем:

опережающее развитие экологической правонарушаемости и особенно преступности, включая появление новых видов опасного противоправного поведения;

имевшее место на протяжении многих лет пренебрежение задачами борьбы с экологической преступностью и правонарушаемостью, наблюдающееся сегодня отставание интереса к этому по сравнению с провозглашаемыми приоритетами борьбы с терроризмом, насильственной, коррупционной и иными видами преступности, правонарушениями на транспорте, налоговыми и иными нарушениями;

неготовность общества тратить значительные средства на организацию и функционирование специальных структур, задачей которых является пресечение и предупреждение экологических преступлений и правонарушений;

субъективные представления политиков (и законодателей), зачастую не осознающих значения связей между экономическим и экологическим благополучием российского государства и граждан РФ и степенью снижения указанных параметров под влиянием экологических преступлений и иных правонарушений и наносимого ими ущерба;

отсутствие должного научного обеспечения и др.

В то же время следует признать, что отдельные компоненты уголовно-экологической политики в области борьбы с нарушениями законодательства об охране окружающей среды в Российской Федерации развивались в последние годы чрезвычайно интенсивно. Это относится в первую очередь к уголовному законодательству (что характерно для многих стран); во вторую – к формированию системы специальных органов по борьбе с экологической преступностью (показательным примером здесь служит опыт СССР и России по созданию сети природоохранных прокуратур и экологической милиции); в третью – к уточнению и перераспределению контрольно-надзорных функций природоохранных органов, созданию системы экологического мониторинга, развитию регистрационной системы и проч.

Со времени вступления в действие УК РФ, т.е. с 1 января 1997 г., сформировались достаточно устойчивые тенденции выявления экологических преступлений и стабильная практика их пресечения и наказания. Вместе с тем по-прежнему высока латентная преступность в отношении природных богатств России¹. Значительное число нарушений экологического законодательства квалифицируются как административные правонарушения, многие акты преступного поведения остаются не выявленными, более того, замалчиваются работниками контрольных органов, нередко действующими в сговоре с преступниками. Официаль-

¹ По данным Я.Б.Дицевич, проведшей контент-анализ средств массовой информации и получившей экспертные оценки, уровень латентности экологической преступности доходит в Восточно-Сибирском регионе РФ до 95–99% (см.: *Дицевич Я.Б.* Криминологическая характеристика и предупреждение экологической преступности (по материалам Восточно-Сибирского региона): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2009. С. 13).

ная статистика хотя и не полностью адекватно отражает сложившуюся ситуацию, но все же дает о ней определенное представление.

Общая характеристика состояния, структуры и динамики экологической преступности. Для начала рассмотрим данные об изменениях в состоянии, динамике и структуре экологических преступлений, выявляемых по линии прокуратуры и Министерства внутренних дел РФ (табл. 1 и 2).

Таблица 1
**Зарегистрированные экологические преступления в СССР
(по статистическим данным прокуратуры)¹**

Всего экологических преступлений, зарегистрированных по статьям УК РСФСР		
Годы	Количество экологических преступлений	Прирост, %
1990	3413	100
1991	3097	90
1992	3356	98
1993	3824	112
1994	5167	151
1995	8066	236
1996	11 096	325

¹ См.: URL: <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 20.12.2009).

Таблица 2

Зарегистрированные экологические преступления в Российской Федерации (по статистическим данным прокуратуры)¹

Годы	Количество экологических преступлений	Прирост, %
1997	6971	100
1998	8773	123,8
1999	12 413	178,1
2000	14 818	212,6
2001	17 128	245,7
2002	21 429	307,4
2003	26 096	374,4
2004	30 573	438,6
2005	33 491	480,4
2006	41 883	600,8
2007	41 242	591,6
2008	44 883	643,9
2009	46 607	639,9

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1997 году». М., 1998; Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1998 году». М., 1999; Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1999 году». М., 2000; Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 2000 году». М., 2001; Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 2001 году». М., 2002; Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 2002 году». М., 2003; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2003 году». М., 2004; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2004 году». М., 2005; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2005 году». М., 2006; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2006 году». М., 2007; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2007 году». М., 2008; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2009 году». М., 2010.

Ежегодный прирост числа экологических преступлений в 2000–2006 гг. в среднем составлял 16,4%, в 2007 г. их число снизилось на 1,5 %, а в 2008 г. возросло на 52,3%, с последующим снижением в 2009 г. на 4%. В Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2007 году» в связи с этим указывается: «Можно предположить, что это снижение – не изменение общей тенденции, а снижение, связанное с реорганизацией следственных подразделений органов прокуратуры при создании Следственного комитета, которое происходило в 2007 г. Тенденция роста числа экологических преступлений, учитывая введение института гражданско-правовых отношений, в сфере природопользования скорее всего сохранится»¹. Это предположение оказалось обоснованным, свидетельством чего являются данные за 2008 и 2009 гг.

Число зарегистрированных экологических преступлений (по статистическим данным МВД России) составляло: в 2003 г. – 26 097, в 2004 г. – 30 573, в 2005 г. – 33 491, в 2006 г. – 41 883, в 2007 г. – 41 242, в 2008 г. – 44 883, в 2009 г. – 46 610, в 2010 г. – 39 155.

Как видно из приведенных данных, прирост числа зарегистрированных экологических преступлений в 2008 г. по отношению к 2007 г. составил 10,8%, а по отношению к 2000 г. – 33,0%, в то время как в 2009 г. по отношению к 2008 г. – всего 3,8%. В 2010 г. отмечалось уже снижение числа зарегистрированных экологических преступлений по отношению к 2009 г. на 16%.

В то же время обращает на себя внимание наметившаяся с 2006 г. тенденция уменьшения доли экологических преступлений: если в 2005 г. в общей зарегистрированной преступности они составляли 1,06%, то в 2008 г. – всего 0,71%. Полагаем, что это свидетельствует о снижении не числа экологических преступлений в стране (с одновременным спадом зарегистрированной преступности в целом в 2007–2008 гг.), а активности органов уголовного преследования и росте коррупционных воздей-

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2007 году». С. 384–385.

ствий в сфере борьбы с нарушениями экологического законодательства.

Как видно из табл. 3, по истечении адаптационного периода (освоения новых запретов УК РФ 1996 г.) доля экологических преступлений, хотя и с некоторыми колебаниями, в общей структуре преступности возрастает. Начиная с 1997 г. наметился их стабильный рост в общей структуре преступности: от 0,29% в 1997 г. до 0,57% в 2001 г., затем произошло увеличение этой доли практически в два раза (2003–2006 гг.) и снова наметилось снижение доли этих преступлений (2007–2010 гг.), как, впрочем, и общего числа зарегистрированных в стране преступлений.

Таблица 3

Доля экологических преступлений в преступности в целом, зарегистрированной по линии МВД России

Годы	Общее количество преступлений	Экологические преступления, %
1996	26 25081	0,42
1997	23 97311	0,29
1998	25 81940	0,33
1999	30 01718	0,34
2000	29 52000	0,50
2001	29 68300	0,57
2002	25 26305	0,85
2003	27 56398	0,95
2004	28 93800	1,06
2005	35 54700	0,94
2006	38 55400	1,09
2007	35 82500	1,15
2008	32 09900	1,4
2009	29 94800	1,56
2010	26 28799	1,49

Учитывая, что с 2003 г. различия минимальны, следует полагать, что, как и во время действия УК РСФСР, нормы гл. 26 УК РФ применяются недостаточно.

Значительный интерес представляют данные о структуре экологических преступлений, взятые в их динамике. Но, к сожалению, в них указывается лишь общее число зарегистрирован-

ных преступлений по той или иной статье УК РФ, без выделения основных и квалифицированных составов. Соответственно нельзя достоверно оценить степень общественной опасности преступных деяний.

Характеристика отдельных видов посягательств на окружающую среду. Прежде всего следует отметить, что тенденция привлечения к ответственности за браконьерство носит устойчивый характер. Такая тенденция сложилась еще в советский период и мало меняется.

Обычно недостаточно высокий уровень применения мер уголовной ответственности за загрязнение окружающей среды связывают со сложностями доказывания, высокой стоимостью уголовного преследования, трудностями установления конкретных виновников и определения размеров и тяжести наступивших последствий. Действительно, следует учитывать, что большинство составов экологических преступлений по УК РФ 1996 г. относится к числу так называемых двухобъектных. Это означает, что законодателем установлена ответственность за посягательства как на окружающую среду и (или) отдельные ее элементы (воды, почвы и т.п.), так и на здоровье или жизнь людей.

Так, ст. 247 УК РФ предусматривает в ч. 1 уголовную ответственность за создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде в результате нарушения правил обращения экологически опасных веществ и отходов. В ч. 2 этой же статьи в качестве последствий указаны загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовая гибель животных, а в ч. 3 – причинение по неосторожности смерти человеку или массовое заболевание людей. Причинение вреда здоровью людей, распространение эпидемий указаны в ч. 1 ст. 248 УК РФ, а в ч. 2 – причинение по неосторожности смерти человека (см. также ч. 2 ст. 249). Причинение вреда здоровью человека является квалифицирующим признаком по статьям о загрязнении вод (ч. 2 ст. 250), воздуха (ч. 2 ст. 251), морской среды (ч. 2 ст. 252), земли (ч. 1 ст. 254), причинение смерти человека по неосторожности является квалифицирующим признаком.

ком, предусмотренным ч. 3 перечисленных выше статей Кодекса. Кроме того, преступлением является также загрязнение морской среды из находящихся на суше источников либо вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных островов, установок или сооружений веществ и материалов, вредных для здоровья человека и водных биологических ресурсов (ч. 1 ст. 252).

Незначительное число регистрируемых преступлений, связанных с преступным загрязнением окружающей среды¹, на протяжении многих лет свидетельствует о неадекватности борьбы с ними как правоохранительных, так и природоохранных контролирующих органов. Во многом это объясняется финансовыми трудностями при проведении дорогостоящих экспертиз, плохим качеством материалов, поступающих из контролирующих органов, отсутствием необходимых специалистов-экспертов, слабой лабораторной базой².

Статья 251 УК РФ «Загрязнение атмосферы» судами применяется, хотя и недостаточно.

В то же время следует отметить, что число зарегистрированных преступлений, связанных с нарушением правил обращения с опасными веществами и отходами, как и с загрязнением вод (хотя здесь в 2002 г. и в 2004 г. наметился некоторый спад), стабильно растет. По всей видимости, это связано с тем, что правоохранительные органы в достаточной мере освоили методы квалификации и доказывания, а также с тем, что общественность и средства массовой информации проявляли настойчивость в самых «громких» случаях. Но главное, на наш взгляд, – это наличие здесь состава посягательства в опасность (ч. 1 ст. 247), когда ответственность наступает за создание угрозы охраняемым уголовным законом благом. Еще в большей степени это относится к преступлению, предусмотрен-

¹ В Государственном докладе «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2007 году» отмечается: «Количество преступлений, связанных с загрязнением природной среды, – ст. 246–252, 254, 255, 257, 259, 261, 262 УК РФ – составило в 2003 г. 2223 (8,8%), в 2006 г. – 4874 (11,8%), в 2007 г. – 2771 (6,7%).»

² См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2007 году». С. 384.

ному ст. 246 УК РФ. Если в период 1997–2003 гг. регистрировались единицы преступных нарушений правил охраны окружающей среды при производстве работ, то в 2004–2005 гг. и в 2007 г. счет пошел на десятки, а в 2006 г. достигнут рекордный показатель – 127 преступлений.

По ст. 256, 258, 260 УК РФ (водное, звериное, лесное браконьерство) регистрируется несопоставимо больше преступлений: в общей массе экологических преступлений они в совокупности составляли: в 2005 г. – 92,17%, в 2006 г. – 88,18%, в 2007 г. – 93,22%, в 2008 г. – 90,97%, в 2009 г. – 94,19% (табл. 4).

Таблица 4

Количество и удельный вес экологических преступлений в процентах к общему числу деяний, предусмотренных ст. 256, 258 и 260 УК РФ, за период 2005 – 2009 гг.¹

Годы	Статья 256	Статья 258	Статья 260	Всего	Удельный вес от общего числа преступлений	Общее число экологических преступлений
2005	15 146	1083	14 641	30 870	92,17	33 491
2006	19 252	1397	16 281	36 930	88,18	41 881
2007	18 025	1292	19 128	38 445	93,22	41 242
2008	15 841	1186	23 802	40 829	90,97	44 883
2009	17 407	1560	24 932	43 899	94,19	46 607

Статьи 248 «Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами» и 259 УК РФ «Уничтожение критических мест обитания для организмов, занесенных в Красную книгу» до сих пор не применялись. Трудно сказать, по какой причине: то ли из-за того, что предусмотренные в них посягательства никогда не были совершены, то ли (в случае ст. 248) из-за

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2009 году». С. 413–414.

трудностей доказывания, то ли (в случае ст. 259) из-за трудностей установления факта совершения преступления, если это касалось не млекопитающих или иных «заметных» представителей фауны и флоры.

Обращают на себя внимание и резкие скачки зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 261 УК РФ «Уничтожение или повреждение лесных насаждений»: в 2003 г. их число по сравнению с 2002 г. увеличилось почти в три раза, а в 2006 г. – почти в два раза по сравнению с 2005 г. Видимо, это связано с участвовавшими в указанные годы случаями неосторожного обращения с огнем и т.п. В 2007 г. отмечалось снижение количества зарегистрированных преступлений почти в два раза по сравнению с 2006 г., с последующим увеличением в полтора раза в 2008 г. по сравнению с 2007 г. и возвратом в 2009 г. к уровню 2007 г.

Общая оценка эффективности уголовного законодательства об ответственности за экологические преступления. Отдельные успехи в борьбе с экологической преступностью не противоречат общему выводу о том, что она не отличается эффективностью. Растет число незаконченных расследованием уголовных дел. За 2004 г. их прирост составил 17,7%. Высокими темпами растет количество нераскрытых преступлений, число которых за 2004 г. достигло 13 677 (на 10,7% больше в сравнении с предыдущим периодом). При этом число раскрытых экологических преступлений в 2004 г. составило 16 249, что немногим больше числа нераскрытых¹.

Таким образом, даже очень ограниченные и не полностью отражающие реальную ситуацию статистические данные прокуратуры и МВД России указывают на то, что:

1) прирост экологической преступности (по показателям зарегистрированных экологических преступлений – гл. 26 УК РФ) опережает рост преступности в целом;

2) структура экологических преступлений по-прежнему свидетельствует о преобладании фиксации посягательств на

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2004 году». С. 394.

водные биоресурсы, объекты животного мира, лесные ресурсы (ст. 256, 258, 260 УК РФ), но не посягательств на качество вод, атмосферного воздуха и т.п.;

3) статистика отражает не реальное состояние экологической преступности, а лишь – в большинстве случаев – активность деятельности природоохранных и правоохранительных органов;

4) одновременно растущие показатели числа зарегистрированных преступлений свидетельствуют (хотя и косвенно) о росте их доли, а также об увеличении общественной опасности подобных деяний и отражают реакцию государства – в лице прокуратуры, МВД России, судов – на угрозы экологической безопасности России и ее населения.

Состояние, структура и динамика административно наказуемых посягательств на окружающую среду. В отличие от уголовной статистики, которая ведется по четко определенным формам и в соответствии с устоявшимися подходами и методами, данные об административных экологических правонарушениях не систематизированы. Их показатели меняются практически ежегодно и даже в официальных документах представлены разрозненно.

Что касается дисциплинарных экологических проступков, то в отношении этой категории нарушений законодательства об охране окружающей среды статистические данные отсутствуют. Можно лишь предположить, что их число в сотни раз превышает количество административных правонарушений. При этом даже приводимые в официальной отчетности сведения фактически не дают информации о признаках дисциплинарных проступков.

Актуальные задачи и направления научных исследований. В условиях глобализирующегося мира, с учетом появления новых форм противоправного эколого-значимого поведения обостряется потребность в получении достоверных научных данных об экологической преступности и правонарушаемости. В связи с этим, на наш взгляд, требуется проведение дополнительных научных разработок. Первоочередными должны стать исследования по следующим направлениям: экологическая преступность в России: тенденции и прогнозы; соотношение эколо-

гической преступности с организованной и коррупционной преступностью в современных условиях; незаконная торговля окружающей средой; причины экологических преступлений; личность экологического преступника; экологическая правонарушаемость как социальное явление.

§ 2. Понятие экологического правонарушения и его виды

Понятие и признаки экологического правонарушения.

Определение экологического правонарушения впервые в отечественной законодательной практике было закреплено в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», согласно ст. 81 которого экологическими правонарушениями, признавались «виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека», за совершение которых должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную либо уголовную, гражданско-правовую, материальную, а предприятия, учреждения и организации – административную и гражданско-правовую ответственность». Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»¹ такое определение не содержит, законодатель оставил лишь отсылочную норму.

С учетом ст. 81 и 85 Закона 1991 г. в доктрине было выработано более точное определение экологического правонарушения². Под ним понимается противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое право- и дееспособным субъектом, причиняющее экологический вред или создающее реальную угрозу его причинения либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права. Предложено и определение экологического правонарушения как общественно опасного, виновного, запрещенного законодатель-

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). М., 1998. С. 476–479.

ством под угрозой наказания деяния (действия или бездействия), направленного на причинение вреда в сфере экологии¹.

Таким образом, в приведенных выше законодательном и доктринальных определениях, несмотря на имеющиеся между ними расхождения, выделены следующие признаки данного вида правонарушений: 1) *противоправность* (общая и специальная), т.е. наличие запрета поведения, установленного нормой экологического или иного закона; 2) *виновность* (хотя российское и международное законодательство устанавливает и безвиновную ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности); 3) *наказуемость*, т.е. наличие санкций за нарушение запретов, установленных в законе, и органов (лиц), уполномоченных от имени государства на их применение; 4) *экологичность* причиняемого вреда, что проявляется в характеристиках объекта посягательства (окружающая среда и иные связанные с ней элементы и объекты); 5) *субъектность* как указание на статус, качества, свойства либо принадлежность лиц (физических и юридических), привлекаемых к ответственности; 6) *общественная опасность*, отражаемая прежде всего указанием на объект и объективную сторону посягательства (последствия); 7) *тип составов* правонарушений (материальных, формальных, поставления в опасность).

Классификация экологических правонарушений. Экологические правонарушения являются разновидностью противоправного поведения. Их можно классифицировать на несколько видов по различным критериям: а) по виду юридической ответственности – на экологические преступления, административные и дисциплинарные экологические проступки, гражданско-правовые нарушения; б) по объекту посягательства – на земельные, водные, лесонарушения, нарушения законодательства об охране животного мира, континентального шельфа и т.п.; в) по субъекту – на совершаемые должностными лицами, гражданами, юридическими лицами; г) по объективной стороне деяния – на противоправное уничтожение и повреждение природ-

¹ См.: Правовые проблемы охраны окружающей среды / Под ред. Э.Н. Желвакова. М., 1998. С. 234.

ных объектов, ухудшение состояния (качества) окружающей среды и ее компонентов, нарушение правил природопользования, невыполнение правил охраны окружающей среды, незаконное использование из корыстных побуждений и т.п.; д) по субъективной стороне – на совершенные виновно, т.е. умышленно и по неосторожности, без вины; е) по источнику права, содержащему правило поведения и санкцию за его нарушение, – на предусмотренные только экологическим законодательством (например, изъятие земельного участка), только иным (например, уголовным) законом, тем и другим; ж) по принадлежности субъекта, уполномоченного на реализацию мер юридической ответственности, – на наказуемые судебными и административными органами (должностными лицами) РФ и международными судебными и административными органами. В научных исследованиях используют и другие основания классификации, выделяют более подробные виды экологических правонарушений.

Понятие и виды экологических административных проступков. Согласно общепризнанному мнению, административным экологическим проступком признается посягающее на экологический порядок, права и свободы граждан в области охраны и использования окружающей среды, право собственности на природные ресурсы и порядок управления природопользованием противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие (или бездействие), которое причинило или могло причинить вред окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Составы экологических проступков в основном содержатся в гл. 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», в гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности», гл. 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель». Традиционно главным критерием при классификации административных экологических проступков является *объект* посягательства, в зависимости от которого выделяют следующие их группы:

1) посягательства на государственную (и иную) собственность – недра, воды, леса, животный мир (ст. 7.1, 7.3, 7.4, 7.6,

7.8–7.11, 7.34 КоАП РФ), а также самовольная добыча янтаря (ст. 7.5); повреждение гидротехнического, водохозяйственного и водоохранного сооружения, устройства или установки (ст. 7.7), уничтожение специальных знаков (ст. 7.2);

- 2) общие экологические правонарушения (ст. 8.1–8.5);
- 3) земельные правонарушения (ст. 8.6–8.8);
- 4) горные правонарушения (ст. 8.9–8.11);
- 5) водные правонарушения (ст. 8.12–8.16);
- 6) посягательства на континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ (ст. 8.17–8.20);
- 7) посягательства на атмосферный воздух (ст. 8.21–8.23);
- 8) лесонарушения (ст. 8.24–8.38);
- 9) посягательства на животный и растительный мир и среду его обитания (ст. 8.29, 8.34–8.38);
- 10) посягательства на особо охраняемые природные территории (ст. 8.39);
- 11) правонарушения в области особых воздействий и работ (ст. 8.40);
- 12) невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 8.41);
- 13) посягательства на растительный мир вне лесов и фитосанитарную безопасность, способные причинить вред различным элементам окружающей среды (ст. 10.1–10.3, 10.12–10.14);
- 14) посягательства на порядок ведения мелиоративных работ (ст. 10.9–10.10);
- 15) нарушения правил безопасности в промышленном производстве, на транспорте (ст. 9.1).

Следует иметь в виду, что данная классификация (как и любая другая) условна в первую очередь в силу того, что в большинстве случаев перечисленные статьи включают несколько составов, а в них выделены обычно не один, а два (иногда больше) предмета посягательства, например экологическая информация и право собственности.

Экологические проступки можно классифицировать по критерию субъекта – совершаемые общим и специальным субъектом либо физическими лицами (гражданами и должностными

лицами) и юридическими лицами; по объективной стороне – совершаемые путем нарушения порядка деятельности, уничтожения либо повреждения предмета посягательства и т.п.; по субъективной стороне – совершаемые умышленно и неосторожно.

Составы административных проступков, ответственность за совершение которых установлена КоАП РФ, являются в основном формальными, некоторые – материальными, некоторые – составами поставления в опасность, когда последствия деяния сформулированы в виде создания угрозы причинения вреда окружающей среде и другим объектам.

Понятие и классификация экологических преступлений.

Экологические преступления – группа преступных посягательств на окружающую среду и ее компоненты, ответственность за совершение которых предусмотрена в гл. 26 УК РФ «Экологические преступления» (ст. 246–262) и некоторыми другими статьями Кодекса.

Экологическое преступление – предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивают оптимальную жизнедеятельность человека, на экологическую безопасность населения и территорий и состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состояние) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям качества окружающей среды, уничтожению, повреждению объектов. В ст. 85 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» экологические преступления определялись как общественно опасные деяния, посягающие на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющие вред окружающей среде и здоровью человека. При всех недостатках данной формулировки следует отметить, что с ее помощью стало легче решать ряд практических вопросов толкования и применения норм уголовного закона.

Для отнесения преступных деяний к указанной группе используются такие их признаки, как экологичность, противоправность, общественная опасность.

Экологичность связана с социальными и естественно-природными закономерностями взаимодействия общества и человека с окружающей средой; отражает исторический уровень развития науки, технологий, техники, масштабы потребления и производства; зависит от степени научных представлений о механизмах и последствиях различного вида антропогенных воздействий; дает возможность выделить данную группу преступлений как относительно самостоятельную в структуре иных противоправных общественно опасных деяний.

Противоправность как юридическое выражение общественной опасности экологических преступлений представляет собой сложный правовой феномен. В литературе выделяют общую и специальную (уголовную) противоправность. Поскольку подавляющее большинство составов экологических преступлений сформулировано с использованием бланкетных диспозиций, в частности, с помощью оборота «нарушение правил» охраны окружающей среды, безопасности и т.п., общая противоправность устанавливается при обращении к нормам (требованиям, предписаниям), содержащимся в актах экологического, природоресурсного, административного и иного законодательства (федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, ведомственных нормативных актах, стандартах и иных нормативных документах, регламентирующих охрану окружающей среды, ее использование, параметры воздействия, санитарные и строительные правила и т.п.). Уголовная противоправность определяется наличием в УК РФ статей, предусматривающих ответственность за совершение преступного деяния. Она не является стабильной по ряду причин: появляются и фиксируются новые виды экологически значимого поведения, наносящего значительный ущерб окружающей среде, возрастает и часто бывает неконтролируемым и неустранимым вред, наносимый объектам природы, внедряются новые средства потребления или воздействия на окружающую среду, возникают новые сферы человеческой деятельности (атомная энергетика,

генно-инженерная деятельность, биологическое оружие, незаконная торговля окружающей средой и т.д.), что приводит к необходимости криминализации ряда действий (бездействий). В то же время общество и специалисты в области уголовного права не всегда правильно оценивают происходящие изменения, а законодатель по субъективным либо объективным причинам не отражает их в тексте уголовного закона.

Общественная опасность не сводится к сумме вредных единичных последствий экологических преступлений, а определяется (с качественной стороны) экологической значимостью социальных ценностей, которым противопоставляется преступное поведение данного вида, содержанием экологически вредного поведения, умалением экологических интересов общества и нарушением права каждого человека на благоприятную окружающую среду, снижением уровня безопасности населения и территорий и т.п. С количественной стороны общественная опасность экологических преступлений выражается в ее степени и учитывается законодателем в санкциях, содержании ответственности с помощью определения размеров причиненного вреда, набора квалифицирующих признаков и др. (массовая гибель животных, существенное изменение радиоактивного фона, отравление окружающей среды, совершение преступления на территории заповедника, в зоне экологического бедствия и т.д.).

Для классификации экологических преступлений можно использовать различные критерии. По *расположению* в УК РФ они подразделяются на две группы:

1) преступления, ответственность за совершение которых предусмотрена в гл. 26 (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, правил обращения с экологически опасными веществами и отходами, правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами и токсинами, правил установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, ветеринарных правил, правил охраны и использования недр, правил охраны водных и биоресурсов; загрязнение вод, атмосферы, морской среды; порча земли; незаконная охота, добыча водных биоресурсов, незаконная рубка деревьев и кустарников; уничтожение критических

местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ; уничтожение или повреждение лесов, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов; нарушение законодательства о континентальном шельфе РФ и об исключительной экономической зоне РФ);

2) экологические преступления, составы которых содержатся в статьях других глав УК РФ. К ним, в частности, относятся: преступления, связанные с нарушением правил безопасности на объектах атомной энергетики, при ведении горных, строительных и иных работ, на взрывоопасных объектах, правил обращения с радиоактивными материалами, взрывчатыми и иными опасными веществами и т.п. (ст. 215 и др. в гл. 24 «Преступления против общественной безопасности»); преступления, состоящие в нарушении санитарно-эпидемиологических правил, сокрытии информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей, об уничтожении или повреждении памятников истории и культуры, в жестоком обращении с животными (гл. 25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности»). Примечательно, что в ст. 237 говорится о создании опасности для окружающей среды, а в ст. 243 в числе объектов указываются природные комплексы); экоцид (гл. 34 «Преступления против мира и безопасности человечества»). Вред окружающей среде может быть причинен в результате совершения и иных преступлений (диверсия, терроризм, автотранспортные и др.).

В зависимости от *объекта* уголовно-правовой защиты классифицируют только закрепленные в гл. 26 УК РФ составы. Здесь выделяются три группы деяний:

1) преступления, состоящие в нарушении правил экологически значимой деятельности, непосредственным объектом которых является порядок деятельности (ст. 246, 247, 248);

2) преступления, посягающие на отдельные элементы окружающей среды (вода, атмосфера, почва, недра, континентальный шельф и исключительная экономическая зона РФ, особо охраняемые природные территории и объекты (ст. 250–255, 262);

3) преступления, посягающие на объекты флоры и фауны как составную часть окружающей среды, условие биологического разнообразия и сохранения биосферы Земли (ст. 256–261).

По *способам совершения* экологические преступления подразделяются на загрязнение, уничтожение, повреждение, противоправное использование окружающей среды; по *субъективной стороне*, с учетом признаков субъекта преступления, – на корыстные, вандалистские, должностные; по *сферам проявления* – на общие и специальные и др.

Актуальные задачи и направления научных исследований. Несмотря на то что понятийный аппарат и подходы к классификации экологических правонарушений на протяжении многих лет успешно разрабатываются отечественными специалистами, при планировании научных исследований целесообразно учитывать потребность в углубленном изучении следующих вопросов:

- разграничение экологических преступлений и проступков;
- объект и предмет экологических преступлений;
- объект и предмет экологических административных правонарушений;
- субъекты нарушения законодательства об охране окружающей среды, их общие и специальные признаки;
- эколого-значимые последствия нарушения законодательства об охране окружающей среды;
- уничтожение природных ресурсов и объектов – цель, способ и последствия экологических преступлений;
- загрязнение окружающей среды – преступное деяние;
- причинная связь в экологических преступлениях.

§ 3. Основания юридической ответственности

В российском законодательстве сформулировано большое количество составов экологических правонарушений: материальные, формальные и поставление в опасность; общие и специальные; основные и дополнительные. Особенностью законодательного формулирования составов экологических правонарушений является *бланкетность* их диспозиций. Поэтому лицам,

применяющим нормы об ответственности, следует обращаться к специальным экологическим законодательным и иным нормативным правовым актам. При правоприменении необходимо также уделять внимание установлению и определению размеров причиненного вреда (ущерба и упущенной выгоды) – для материальных составов экологических правонарушений.

Объектом экологических правонарушений являются охраняемые законом правовые блага, в том числе окружающая среда в целом или отдельные ее свойства, качества; средообразующие элементы, т.е. компоненты – земля, недра, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, биоразнообразие и т.п.; экологическая безопасность населения и территорий; экологический правопорядок; жизнь, здоровье и имущество людей.

Объективная сторона представляет собой деяние (действие или бездействие), состоящее в нарушении предписаний, установленных законодательными и иными нормативными актами в области охраны окружающей среды. Для материальных составов обязательно наличие последствий и причинной связи между деянием и наступившими последствиями. В составах поставления в опасность таковыми считается создание угрозы охраняемым благам. В литературе используется для этого также термин «повышение уровня или возникновение экологического риска». Часто обязательными, т.е. указанными в тексте нормы, признаками объективной стороны являются место и время совершения экологического правонарушения (территория заповедника, запретный для охоты период), способы и средства (запрещенные орудия лова). Если эти признаки факультативны, т.е. не указаны в тексте нормы, они могут учитываться при определении размеров наказания.

Объективная сторона включает, как правило, деяния (действие или бездействие), состоящие в нарушении правил охраны окружающей среды, безопасности, рационального использования природных ресурсов и иных правил, преступные последствия, причинную связь между ними (большинство составов экологических преступлений в УК РФ являются материальными; формальные составы предусмотрены ст. 253, а также п. «б», «в», «г» ч. 1 ст. 256 и ст. 258 и в квалифицированных составах этих

статей; составы поставления в опасность в случае создания угрозы причинения существенного вреда – ст. 247).

Субъектами экологического правонарушения являются физические, в том числе должностные лица и лица, исполняющие административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции в коммерческих организациях, а также юридические лица¹ (организации, учреждения и иные). По законодательству РФ юридические лица несут административную или гражданско-правовую ответственность. Многие экологические правонарушения могут быть совершены только специальным субъектом, т.е. лицом, наделенным по закону, распоряжению или специальному уполномочию правами и обязанностями в сфере осуществления функций, видов деятельности, связанных с природопользованием или оказанием воздействий на окружающую среду (например, капитан судна, начальник лаборатории).

Субъектом экологических преступлений могут быть лица, достигшие 16-летнего возраста. В ряде составов указаны признаки специального субъекта, т.е. лица, в обязанности которого нормативно-правовыми или правоприменительными актами, по договору или иному уполномочию включается выполнение определенных действий по организации работ, контролю, принятию мер безопасности в связи с использованием окружающей среды или оказанием на нее антропогенного воздействия либо в отношении которого установлен специальный порядок деятельности в целом в силу должностного положения или служебного поручения. Признаками специального субъекта могут обладать и граждане, осуществляющие отдельные виды сельскохозяйственной деятельности, оказывающие определенные услуги, например по транспортировке животных.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла (прямого или косвенного) либо неосторожности. В ряде случаев обязательными признаками являются также мотив и цель. Для экологических преступлений характерны умышленная (в основном в форме косвенного умысла) и двойная форма вины,

¹ По российскому уголовному законодательству юридические лица не признаются субъектом преступления.

в частности применительно к неосторожному причинению смерти человека и иным тяжким последствиям, либо неосторожность – уничтожение или повреждение лесных насаждений (ч. 1 ст. 261 УК РФ).

Предметом являются как окружающая среда в целом, так и ее компоненты (ресурсы, объекты), т.е. дикие животные, воды, леса, недра и т.п., а также продукты человеческой деятельности, с помощью которых оказывается воздействие на окружающую среду (например, химические вещества, радиоактивные отходы, газы, транспортные средства и т.п.).

Основаниями административной ответственности служат наличие в деянии признаков состава экологического проступка, а также вина субъекта ответственности (физического или юридического лица), наличие правовой нормы, установившей запрет и содержащей санкцию за его нарушение.

Аналогично решается вопрос об основаниях дисциплинарной ответственности. Основаниями гражданско-правовой ответственности признается совершение деликта, нарушение договорного обязательства.

Актуальные задачи и направления научных исследований. Во многом они созвучны названным в предыдущем параграфе. Но, на наш взгляд, специального изучения заслуживают и такие проблемы, как:

соотношение общих и специальных составов экологических преступлений и административных проступков;

теоретические основы построения составов экологических правонарушений;

вина в экологических преступлениях;

эффективность законодательной техники: выбор вида составов экологических преступлений и правонарушений (формальных, поставления в опасность, материальных);

потребность введения новых составов экологических правонарушений и преступлений.

ГЛАВА 2. ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1. Конституционная ответственность за экологические правонарушения

Современное российское законодательство вполне обоснованно предусматривает новый вид юридической ответственности за экологические правонарушения, которую можно назвать конституционной.

Основой правового регулирования юридической ответственности служат положения общей теории права. В современной общей теории называются следующие виды ответственности: административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная¹. Лишь в отдельных работах, наряду с традиционными видами, выделяется конституционная ответственность². Обсуждение обоснованности этого, на наш взгляд, является более чем актуальным в условиях глобализации правового регулирования, затрагивающих самые разные сферы правовых отношений и, в частности, отношения в области охраны окружающей среды.

Основания и специфика конституционной ответственности по российскому праву. Выделяя конституционную ответственность как самостоятельный вид юридической ответвен-

¹ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 208–209; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 335; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. М., 2000. С. 523–527; Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 7-е изд. М.; СПб., 2004. С. 390–392; Теория государства и права: Учебник / Под ред. О.В. Мартышина. М., 2007. С. 403–407; Четвернин В.А. Ответственность юридическая // Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 697.

² См.: Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2005. С. 721–726. Автором этого учебника материальная ответственность рассматривается как примыкающая к дисциплинарной и не выделяется как самостоятельный вид.

ности, Т.Н. Радько отмечает, что «содержание того или иного вида ответственности предполагает довольно широкое понимание. Нельзя упускать из виду то, что нормы любой отрасли права, определяющие виды и меры ответственности, неразрывно связаны с положениями Конституции РФ. И соответственно правонарушитель привлекается к ответственности не только за противоправное действие, запрещаемое отраслевыми нормами, но и за нарушение норм Конституции РФ, в частности конституционной обязанности соблюдать законы государства»¹.

По мнению В.Е. Чиркина, конституционная ответственность – предусмотренные в конституционном праве санкции за нарушение конституционно-правовых норм. Она может иметь только политический характер (например, выражение парламентом вотума недоверия кабинету министров и увольнение его в отставку за недостаточно эффективную, по мнению большинства парламента, работу), но в нормах конституционного права могут содержаться также указания на то, что при совершении правонарушений президент, члены правительства и т.д. могут быть подвергнуты иным формам ответственности, в том числе уголовно-правовой².

Конституционная ответственность – особый и менее распространенный вид ответственности. Круг ее субъектов относительно узок. Конституционная ответственность наступает за действия и бездействия в сфере конституционных отношений (В.М. Баранов).

К экологическому праву может иметь отношение предусмотренная Конституцией РФ ответственность Президента РФ (отрешение от должности – ст. 92, 93); Правительства РФ (его отставка, выражение недоверия – ст. 117), Государственной Думы (ее роспуск – ст. 109)³.

¹ Радько Т.Н. Указ. соч. С. 722.

² См.: Чиркин В.Е. Ответственность конституционная // Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. С. 691.

³ Санкции к президентам, губернаторам, мэрам предусмотрены конституциями, уставами ряда субъектов РФ. Так, Устав города Москвы предусматривает выражение недоверия правительству, его членам. См.: Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

Цели конституционной ответственности. Установление в законодательстве и признание в теории права конституционной ответственности связано, в частности, с необходимостью решения важнейшей задачи обеспечения единообразного законодательного регулирования общественных экологических отношений в пределах всего государства, что служит фактором укрепления российской федеративной государственности. Особенно актуальна эта задача для федеративного государства на стадии формирования нового законодательства и становления основ федеративной государственности. Значение конституционной ответственности подтверждается практикой нормотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях, в процессе которой нередко нарушается принцип соответствия принимаемых актов Конституции РФ законам и другим нормативным правовым актам. Следует отметить, что такая практика является весьма распространенной.

Источники права. Конституционная ответственность регулируется федеральными законами от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ и от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Так, согласно ст. 3¹ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерально-

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

го значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

В случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности России и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства России, органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ и данным Законом.

Правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Согласно этому же Закону обязанности по обеспечению соблюдения Конституции РФ и федеральных законов на уровне субъектов РФ возложены на законодательный орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и органы исполнительной власти субъекта РФ при осуществлении ими своих полномочий.

При выявлении несоответствия закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта законодательного органа государственной власти субъекта РФ федеральному законодательству, конституции (устава) субъекта РФ до принятия мер конституционной ответственности Президент РФ вправе обратиться в представительный орган государственной власти субъекта РФ с требованием о приведении их в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, конституциями (уставами). В случае

возникновения разногласий при реализации этого права Президент РФ использует согласительные процедуры для их разрешения. Если не удастся достичь согласованного решения, он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Законы субъекта РФ, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Полномочия Президента РФ в сфере регулирования конституционной ответственности. Что касается акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), актов органов исполнительной власти субъекта РФ, то согласно ст. 29 Федерального закона от 6 октября 1999 г. Президент РФ вправе приостановить их действие в случаях противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В период действия указа Президента РФ о приостановлении действия соответствующих актов высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) органом исполнительной власти субъекта РФ не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом РФ, либо вносящего в него необходимые изменения. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта РФ акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации.

В определенных Законом случаях Президент РФ выносит *предупреждение* высшему должностному лицу субъекта РФ (ру-

ководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Эти случаи касаются:

издания высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а указанные должностные лица в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняли в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

уклонения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока данные должностные лица субъекта РФ не обратились в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение, не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ, если эти должностные лица субъекта РФ не обратились в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для выне-

сения ему предупреждения, Президент РФ *отрешает его от должности.*

Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ *временно отстранить* высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Решение Президента РФ о предупреждении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или об отрешении от должности принимается в форме указа. Такой указ вступает в силу через 10 дней со дня его официального опубликования.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), полномочия которого были прекращены указом Президента РФ, вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд РФ в течение 10 дней со дня официального опубликования указа. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее 10 дней со дня ее подачи.

Основания и порядок реализации конституционной ответственности органов местного самоуправления. Согласно ст. 70 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом. В частности, ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия такой ответственности определяются уставами муниципальных образований. Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, феде-

ральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования (ст. 72), а также в случае принятия ими нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение 10 дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае, если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть *распущен*, полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены путем *отрешения его от должности*.

Если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно *предупреждает* представительный орган местного самоуправления, а

высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с законом.

Если представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли мер по исполнению решения суда, то представительный орган местного самоуправления может быть *распущен*, а глава муниципального образования *отрешен от должности* не позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, являющегося основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности.

Представительный орган местного самоуправления распускается законом субъекта РФ либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), за исключением глав муниципальных образований – столиц и административных центров субъектов РФ, либо указом Президента РФ.

Если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом местного самоуправления не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не приняты предусмотренные вышеназванным Законом меры, то Президент РФ вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о *ропуске* представительного органа местного самоуправления.

Если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не приняты предусмотренные настоящей статьей меры, то Президент РФ вправе *отрешить* главу муниципального образо-

вания от должности. Отрешение главы муниципального образования от должности и одновременное назначение новых выборов (если он избирался населением муниципального образования) осуществляются указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ либо указом Президента РФ).

В случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта РФ либо Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен уставом муниципального образования.

Предложения об отрешении Президентом РФ главы муниципального образования от должности могут быть внесены законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), Правительством РФ, Генеральным прокурором РФ.

Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в соответствующий суд (Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа) либо Верховный Суд РФ в течение 10 дней со дня официального опубликования закона, указа (постановления).

Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, Верховный Суд РФ должны рассмотреть жалобу и принять решение не позднее 10 дней со дня ее подачи.

Актуальные задачи и направления научных исследований. Актуальными в науке экологического права являются зада-

чи исследования места и значения конституционной ответственности в сфере взаимодействия общества и природы, практики применения этого вида ответственности в системе юридической ответственности как правового средства реализации Конституции РФ, особенности в части соблюдения положений ее статей 1, 2, 7, 15, 18, 36, 42, 72 и др.

Направления научных исследований:

конституционная ответственность Президента РФ в сфере взаимодействия общества и природы;

конституционная ответственность Правительства РФ в сфере взаимодействия общества и природы;

конституционная ответственность судов в сфере взаимодействия общества и природы;

конституционная ответственность органов местного самоуправления в сфере взаимодействия общества и природы.

§ 2. Уголовная ответственность за посягательства на окружающую среду

Уголовная ответственность устанавливается нормами, в основном содержащимися в гл. 26 УК РФ «Экологические преступления». Ее целями являются защита уголовно-правовыми средствами правил охраны окружающей среды, установленного нормативными правовыми актами порядка деятельности, связанной с использованием природных ресурсов или воздействием на состояние и качество окружающей среды, а также защита экологических прав и интересов граждан, обеспечение экологической безопасности населения и территорий, предотвращение уничтожения (гибели) объектов природы, ухудшения качества окружающей среды. Уголовная ответственность предусмотрена за нарушения экологического законодательства в различных сферах человеческой деятельности: при размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации предприятий, в медицине, промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в быденной деятельности граждан, при осуществлении специализиро-

ванных или опасных работ (в сфере генной инженерии, в областях, связанных с высокотоксичными отходами) и т.п.

В настоящее время УК РФ введены новые, ранее не известные российскому уголовному праву составы экологических преступлений (например, предусмотренные ст. 246, 247, 254, 259, 262, 237, 258), указаны наряду с традиционными иные квалифицирующие признаки (совершение преступления в зоне экологического бедствия). В материальных составах, как правило, дается открытый перечень последствий с применением оборотов «иные тяжкие последствия», «существенный вред окружающей среде» и т.п.

Концепция формирования уголовной ответственности за посяательства на окружающую среду и ее реализация в УК РФ. Уже в конце 1980-х гг. стало очевидно, что действующее уголовное законодательство (УК РСФСР 1961 г.) не соответствует потребностям общества в сфере охраны окружающей среды и не может обеспечить защиту природных компонентов от загрязнения, уничтожения и иных видов вредных последствий антропогенной деятельности, а тем самым и сохранение благоприятных естественных условий жизнедеятельности человека.

При разработке УК РФ 1996 г. законодатель стремился учесть происшедшие в российском обществе социальные, политические, экономические преобразования, новые тенденции преступности, возросшую общественную опасность отдельных видов преступного поведения, совершенствовать защиту прав и интересов граждан, их безопасность, реформировать систему наказаний и решить иные вопросы. Значительное внимание было уделено и проблеме экологических преступлений.

Наиболее значимые позитивные результаты реформы уголовного законодательства выражаются в следующем.

1. Впервые в уголовный закон введен термин «экологические преступления», хотя законодатель и не разъясняет этого понятия, предоставляя его разработку специальным отраслям и уголовно-правовой науке.

2. В структуре Особенной части УК РФ выделена отдельная гл. 26 «Экологические преступления», в рамках которой объеди-

нено большинство известных российскому законодательству составов преступных посягательств на окружающую среду.

3. В УК РФ введены новые, ранее не известные российскому уголовному праву составы экологических преступлений (например, предусмотренные ст. 246 «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ», ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов», ст. 254 «Порча земли», ст. 259 «Уничтожение критических мест обитаний для организмов, занесенных в Красную книгу», ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов», ст. 237 «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей»).

4. Параллельно, но в значительно меньших размерах проведена декриминализация ряда составов преступлений. Исключены, например, ранее наказуемые в уголовно-правовом порядке самовольная добыча янтаря, ч. 1 ст. 163 и ч. 1 ст. 166 УК РСФСР, устанавливавшие ответственность за простое браконьерство. Эти уголовно-правовые запреты не применялись на практике, дублировали нормы Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Такого рода деяния причиняли несущественный вред окружающей среде, фактически являясь малозначительными, а лица, их совершавшие, явно не заслуживали уголовного преследования. Решение по их декриминализации основывалось на анализе судебной практики и единодушном мнении специалистов в области уголовного и экологического права¹.

5. Существенно изменена редакция многих традиционных составов за счет уточнения отдельных признаков объективной стороны и (или) предмета посягательства.

6. В отношении некоторых норм проведены структурные преобразования. Например, объединены в одну ст. 249 ранее действовавшие статьи о нарушении ветеринарных правил и пра-

¹ См., например: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Под ред. О.С. Колбасова, Н.И. Краснова. М., 1985.

вил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений.

7. Уточнены цели норм, устанавливающих ответственность за совершение экологических преступлений.

8. Фактически новое уголовное законодательство приобрело более широкую сферу действия, охватывая разнообразную хозяйственную деятельность самых различных субъектов.

9. Большинство составов экологических преступлений сформулированы как материальные, а не формальные – в новом УК РФ закреплён широкий спектр последствий деяний. В ряде статей перечень последствий фактически является открытым, так как законодатель широко использует термины «существенный вред», «значительный ущерб», «иные тяжкие последствия». В то же время ч. 1 ст. 247 содержит состав поставления в опасность п. «б»–«г» ч. 1 ст. 253, а также ч. 2–3 ст. 256, п. «б»–«г» ч. 1, 2 ст. 258 – формальные составы, не предусматривающие наступление последствий.

10. Введены новые квалифицирующие обстоятельства и уточнен набор имевшихся ранее, например, совершение преступления в зоне чрезвычайной экологической ситуации¹ или в зоне экологического бедствия².

¹ Это понятие было введено ст. 58 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», определявшей зоны чрезвычайной экологической ситуации как участки территории РФ, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных. Действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» сохранил отсылочную норму о порядке установления таких зон. Элементами чрезвычайной ситуации являются: а) наличие угрозы (реальной, потенциальной, неизбежной, чрезвычайной); б) последствия (необратимые, существенные, устойчивые, отрицательные); в) необходимость принятия дополнительных мер для ликвидации, предотвращения, смягчения последствий.

² Это понятие было введено ст. 59 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», согласно которой зонами экологического бедствия объявляются участки территорий РФ, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли глубокие необратимые

11. Расширен круг непосредственных объектов преступных посягательств, конкретизирован перечень предметов экологических преступлений: окружающая среда в целом и отдельные ее компоненты. Впервые в число предметов посягательства включены критические местообитания организмов, занесенных в Красную книгу РФ, особо охраняемые природные территории, земля, морские млекопитающие.

12. Достигнута большая согласованность уголовного и специального экологического и природоресурсного законодательства.

13. В основном последовательно решены вопросы вины: в большинстве составов вина представлена в форме косвенного умысла, когда лицо осознает общественную опасность нарушения им правил охраны окружающей среды или правил, определяющих порядок деятельности, предвидит возможность наступления общественно опасных последствий, но сознательно допускает их или относится к ним безразлично. В ряде статей четко оговорена двойная форма вины, характеризующаяся умыслом в отношении деяния и неосторожностью – в отношении последствий.

14. В значительной степени снята проблема разграничения уголовно и административно наказуемых деяний за счет общей отмены административной преюдиции, а также более тщательного описания элементов состава.

Однако большинство диспозиций норм об ответственности за экологические преступления остались бланкетными. В связи с этим с юридико-технической точки зрения составы экологиче-

изменения окружающей среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны. В зонах экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории населения, запрещаются строительство, реконструкция хозяйственных объектов, существенно ограничивают все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной среды.

ских преступлений являются сложными. Их толкование и применение требует поиска и изучения законодательных и иных нормативных правовых актов, раскрывающих бланкетность уголовно-правовых норм. Это вызвано тем, что большая часть статей гл. 26 УК РФ сформулирована с помощью оборота «нарушение правил...». Данные правила установлены не только экологическим законодательством, которое включает более 50 федеральных законов, сотни постановлений Правительства РФ, десятки указов Президента РФ, тысячи ведомственных актов¹, многочисленные акты субъектов РФ и локальные нормативные правовые акты, но и административным, медицинским (санитарное, ветеринарное, фармацевтическое), гражданским законодательством и др. Поэтому применение УК РФ требует предварительного установления круга нарушенных правил, т.е. общей противоправности деяния, и лишь затем – его общественной опасности и признаков состава (объекта и предмета посягательства, объективной и субъективной сторон, субъекта). Сложности усугубляются большим, как правило, количеством составов преступлений, предусмотренных частями статей, формулирующих как основные, так и квалифицированные составы.

Наиболее существенными недоработками УК РФ являются следующие.

1. Перенос места гл. «Экологические преступления» в середину Особенной части и тем самым – некоторое снижение задачи охраны окружающей среды как базиса существования и жизнедеятельности человека.

2. Отказ от введения составов поставления в опасность в частях первых ст. 246 «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ», ст. 248 «Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами и токсинами», ст. 249 «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений», ст. 250 «Загрязнение вод»,

¹ О структуре российского экологического законодательства подробно см.: Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. 3-е изд. М., 2009. С. 94.

ст. 251 «Загрязнение атмосферы», ст. 252 «Загрязнение морской среды», ст. 253 «Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне», ст. 254 «Порча земли», ст. 255 «Нарушение правил охраны и использования недр», ст. 257 «Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов», ст. 259 «Уничтожение критических мест обитаний для организмов, занесенных в Красную книгу», ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов». В период разработки УК РФ в России уже были хорошо известны международные и зарубежные позиции по поводу уголовной ответственности за создание угрозы окружающей среде. В проекте главы об экологических преступлениях Кодекса, подготовленной сотрудниками ИГП РАН, они были полностью отражены. Но при обсуждении проекта в Государственной Думе позиция ученых натолкнулась на мощное сопротивление экспертов Верховного Суда РФ (кстати, продолжающих до сегодняшнего дня придерживаться собственного мнения, несмотря на Конвенцию о защите окружающей среды средствами уголовного права (Страсбург, 1998 г.) и Директиву Европейского парламента и Совета от 19 ноября 2008 г.¹), прокуратуры и МВД России. Они приводили единственный (и, по нашему мнению, совершенно ошибочный) аргумент: такие деяния сложно доказать, поскольку трудно определить угрозу (реальную и потенциальную). Ошибочность этого мнения подтверждается более широкой применяемостью ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов» – единственной, где после ожесточенной борьбы состав поставления в опасность удалось сохранить.

3. Оставление за пределами гл. 26 ряда составов экологических преступлений (см., например, ст. 215 «Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики», ст. 220 «Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивны-

¹ Предложение о введении в указанные статьи частей первых, содержащих составы поставления в опасность, было внесено в Государственную Думу по инициативе Правительства г. Москвы еще в 2003 г. (разработчики – министр правительства Москвы Л.А. Бочин, О.Л. Дубовик, О.Н. Кузнецова и др.).

ми веществами», ст. 221 «хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ», ст. 237 «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей», ст. 243 «Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры», ст. 245 «Жестокое обращение с животными») либо отказ от введения специальных составов экологических преступлений (к примеру, в первом проекте был сформулирован состав об отказе в предоставлении экологической информации, а равно ее фальсификации).

4. Исключение из окончательного текста УК РФ ряда специальных составов: о нарушении экологического равновесия (см. УК Испании), о незаконных производстве и распространении озоноразрушающих веществ (см. Директиву ЕС от 19 ноября 2008 г.)¹.

5. Отказ от уголовной ответственности за экологические преступления, совершенные по грубой неосторожности, по отношению как к деянию, так и к его последствиям, и использование конструкции двойной формы вины (ст. 27) лишь по отношению к причинению смерти человеку, но не по отношению к причинению масштабного вреда окружающей среде.

6. Занижение размеров штрафных санкций и ограничение использования таких санкций, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы.

7. Ограничение ряда запретов только формулами о формальных составах – без учета последствий для них (ст. 253).

¹ Подробнее о содержании Директивы см.: Дубовик О.Л. Формирование уголовно-экологического законодательства Европейского Союза: цели, тенденции, перспективы и реализация // Международное уголовное право. 2009. № 4. С. 13–16; она же. Новые решения Европейского Союза в сфере борьбы с экологической преступностью // Право и политика. 2009. № 5. С. 1078–1095; Экологическая преступность в Европе / Отв. ред. О.Л. Дубовик, сост. Ф. Комт, Л. Кремер; М., 2010. С. 9–13.

8. Неприятие модели так называемой коллективной уголовной ответственности¹.

В целом же реформу уголовного законодательства об ответственности за экологические преступления следует признать успешной. Удалось уйти от «социалистического» подхода к оценке ценности природных благ, осознать значение защиты средствами уголовного права окружающей среды, ее компонентов, экологических прав граждан и экологического правопорядка. Более того, проведенная реформа соответствовала основным показателям мировых (и европейских) тенденций в данной сфере. По состоянию на середину 1990-х гг. российское уголовно-экологическое законодательство в основном отвечало принятым стандартам.

Текущие изменения правового регулирования ответственности за экологические преступления. Глава 26 УК РФ относится к числу наиболее стабильных, т.е. редко и незначительно изменяемых. По сравнению с поправками (их более 500), внесенными в текст Кодекса начиная с момента вступления его в действие (с 1 января 1997 г.), изменения данной главы выглядят несущественными. При этом следует учитывать, что часть поправок вызвана уточнением терминологии в связи с изменениями экологического законодательства, часть – является следствием общего реформирования санкций.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. №162-ФЗ¹ изменены санкции ст. 246, ч. 1 и 2 ст. 247, ч. 1

¹ Соответствующая глава, включенная в проект, отвергнута, хотя по мнению многих специалистов (в том числе и автора) такое решение неприемлемо и разрушает структуру уголовной ответственности. Практика зарубежных стран, предусматривающих уголовную ответственность юридических лиц за экологические преступления, свидетельствует о чрезвычайной малочисленности подобных дел, во-первых, а во-вторых, о том, что в конечном итоге наказанию подвергаются физические лица – руководители, иные должностные лица, владельцы и собственники предприятий. Поэтому с особой осторожностью следует отнестись к «реанимации» данной идеи, вновь обсуждаемой в 2011 г. Российскими учеными и практиками по инициативе Генеральной прокуратуры.

и 2 ст. 248, ч. 1 и 2 ст. 249, ч. 1–3 ст. 250, ч. 1–3 ст. 251, ч. 1–3 ст. 252, ч. 1–3 ст. 254, ст. 255, ст. 257, ч. 1 и 2 ст. 258, ч. 1–3 ст. 260, ч. 1 и 2 ст. 261, ст. 262.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ² изменена форма вины (на неосторожную) по ряду составов (ст. 248, ч. 2 ст. 251). Ранее квалификация осуществлялась в соответствии со ст. 27, т.е. по двойной форме вины: умысел по отношению к деянию, неосторожность – к последствиям.

В соответствии с федеральными законами от 9 апреля 2007 г. № 46-ФЗ³ и от 6 декабря 2007 г. № 333-ФЗ⁴ ст. 252 дополнена указанием на место совершения преступления – искусственные установки и сооружения, а также изменено название предмета посягательства: с «живые ресурсы моря» на «водные биологические ресурсы» в соответствии с действующим законодательством о континентальном шельфе, исключительной экономической зоне, рыболовстве, охране и использовании водных биоресурсов.

Аналогичны по сути изменения ст. 253, 256, 257.

Такой же характер носят поправки, внесенные в ст. 260 и 261 Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ⁵, уточняющие термины для обозначения охраняемого объекта в связи с вступлением в силу нового Лесного кодекса РФ: вместо перечисления «деревья, кустарники и лианы» введен оборот «лесные насаждения и не отнесенные к лесным насаждениям деревья, кустарники и лианы».

Федеральным законом от 6 мая 2010 г. № 81-ФЗ⁶ в ст. 249 введены санкции в виде обязательных работ на срок от 120 до 180 часов (ч. 2 ст. 249, ч. 1 ст. 250 и 251) и в виде обязательных работ на срок от 180 до 240 часов (ч. 1 ст. 249 и ст. 252, ч. 1 статей 250, 253, 254, 258, 261, ст. 255, 256, 257, 259).

¹ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

² СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3012.

³ СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1826

⁴ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6246.

⁵ СЗ РФ. 2006. № 50 Ст. 5279.

⁶ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2289.

Начиная с 2009 г. в УК РФ был внесен ряд изменений, связанных с ужесточением санкций за отдельные виды преступлений. Показательными в данном случае являются изменения, внесенные Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 145-ФЗ¹ в ст. 260, в результате которых по всем трем частям указанной статьи значительно увеличены размеры штрафов (в 5 раз – по ч. 1, в 2,5 раза – по ч. 2), увеличен максимальный срок лишения свободы (в два раза), а также в два раза уменьшена денежная оценка значительного и крупного размеров ущерба, а особо крупного – в 1,7 раза.

Вместе с тем Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ² в ч. 1 ст. 247 увеличен размер штрафа и одновременно уменьшен срок ограничения свободы с трех до двух лет, что свидетельствует о стремлении законодателя к сокращению санкций в виде лишения свободы за счет введения повышенных штрафных санкций.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы. Внесенные в период до 2009 г. изменения статей гл. 26 УК РФ носят «косметический» характер и вызваны либо необходимостью приведения в соответствие с новым экологическим законодательством ряда терминов, либо общими тенденциями замены размеров и видов санкций. За исключением уточнения формы вины по ст. 249 значимых поправок в признаки составов преступлений внесено не было. С 2009 г. в УК РФ были внесены поправки, усиливающие ответственность за отдельные виды преступлений, а также вводящие в ряд статей новый вид санкций – ответственность в виде обязательных работ на различный срок.

Факторы, продуцирующие необходимость реформирования статей об экологических преступлениях в УК РФ. Эти факторы многочисленны и разнородны по своему содержанию и степени влияния на уголовное законодательство. Среди них можно выделить несколько видов:

¹ СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3601.

² СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6453.

а) социально-экономические, социально-экологические, политические и общеправовые;

б) юридико-технические;

в) организационно-управленческие (зачастую с большой долей политизированности и экономизации отношений через приватизацию природных ресурсов, разделение сфер влияния, собственности и разграничения полномочий);

г) эколого-криминологические (изменение структуры и динамики экологической преступности, появление новых видов противоправного экологически значимого поведения, новых видов экологических ущербов, рост их масштаба, непредсказуемость и неконтролируемость отдаленных последствий противоправных экологически значимых действий и их последствий).

К числу этих факторов относятся также:

а) обновление экологического законодательства (не всегда в позитивном для охраны окружающей среды векторе);

б) преобразование систем и структур экологического управления и государственного экологического контроля (ныне надзора), нередко парализующее деятельность органов, уполномоченных в сфере выявления, регистрации, расследования и исполнения наказаний за экологические преступления и правонарушения;

в) научные исследования в области борьбы с экологической преступностью и правонарушаемостью¹;

¹ См., например: *Журавский И.М.* Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании растительного мира: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Иванова А.Л.* Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Карху О.С.* Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Куделькин Н.С.* Юридическая ответственность за загрязнение морской среды: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Кузнецова О.Н.* Юридическая ответственность за загрязнение атмосферы: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Пономарев И.С.* Административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации: Дисс. ... канд.

г) международные обязательства Российской Федерации и влияние зарубежного опыта уголовной ответственности за экологические преступления¹ и практики его применения в развитых странах (страны Евросоюза, США).

Указанные и иные факторы по-разному действуют в настоящее время и могут в будущем воздействовать на волю российского законодателя и еще более дифференцированно – на поведение правоприменителей. Их анализ и оценка степени влияния требует проведения специального исследования.

Актуальные задачи и направления научных исследований. Справедливо полагают, что проблематика уголовной ответственности за экологические преступления является наиболее разработанной в отечественной науке. Тем не менее ряд проблем изучен недостаточно. К их числу относятся:

гармонизация уголовно-правовых запретов в российском законодательстве и международном уголовном праве;

эффективность уголовно-правовых санкций за экологические преступления;

общественная опасность экологических преступлений;

международное сотрудничество в борьбе с экологическими преступлениями;

действие уголовного закона в пространстве и по кругу лиц;

реализация принципов уголовного права в отношении экологических преступлений;

юрид. наук. М., 2001; *Радчик О.Л.* Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Халчанский С.А.* Охрана животного мира средствами административной ответственности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004; см. также *Степаненко А.С.* Правовое регулирование обращения с химическими веществами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Применение юридической ответственности за экологические правонарушения: Учебно-метод. пособие для практических работников / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2007; Комментарий к закону г. Москвы о государственном экологическом контроле / Под ред. О.Л. Дубовик и О.Н. Кузнецовой. М., 2007.*

¹ См.: Директива 2008/99/ЕС об охране окружающей среды уголовным правом.

уголовная ответственность за двухобъектные преступления; анализ судебной практики по уголовным делам об экологических преступлениях.

§ 3. Административная ответственность за экологические проступки

Административная ответственность регулируется КоАП РФ, а также специальным экологическим законодательством субъектов РФ, т.е. принятыми ими актами, содержащими как перечни составов экологических правонарушений, так и санкции, позволяющие привлекать виновных к административной ответственности.

Концепция реформирования административной ответственности за экологические правонарушения и ее реализация в КоАП РФ. Опыт реформы УК РФ и теоретические разработки специалистов в области административного и экологического права позволили создать более современную концепцию преобразования института административной ответственности за экологические правонарушения, хотя и в этом случае далеко не все подходы были оправданными и целесообразными.

При обсуждении концепции не вызывали возражений:

1) необходимость выделения в структуре Кодекса отдельной главы об административных проступках против окружающей среды (это, отметим, согласуется с традиционным подходом – см. гл. 6, 7 КоАП РСФСР);

2) введение административной ответственности юридических лиц;

3) расширение круга охраняемых административными правовыми нормами правовых благ (объектов) и уточнение перечня составов административных правонарушений;

4) необходимость ужесточения административных санкций;

5) юридико-техническое согласование административно-правовых запретов с уголовно-правовыми, т.е. распределение по «нисходящей» ответственности за материальные составы, составы поставления в опасность, формальные составы с тем, что-

бы в КоАП РФ были сосредоточены, главным образом, составы формальные, т.е. не предусматривающие наступление негативных последствий и, соответственно, не требующие установления и доказывания причинно-следственных связей.

Основные результаты реформы в области административной ответственности за экологические правонарушения касаются ряда моментов. В их числе:

1) выделение составов общих административно наказуемых экологических правонарушений;

2) введение ответственности юридических лиц;

3) расширение перечня составов – изменено число статей (их теперь только в гл. 8 – 42) и значительно возросло количество составов экологических проступков. Это произошло за счет, во-первых, включения новых, ранее не известных составов, во-вторых, их «разукрупнения», в-третьих, перенесения соответствующих составов из общих и специальных экологических законов.

4) расширение перечня охраняемых объектов;

5) кодификация (на федеральном уровне) ответственности за административно наказуемые экологические проступки¹.

Анализируя результаты реформы, хотелось бы отметить, что хотя в КоАП РФ большинство составов экологических проступков сформулированы как формальные, сохранены и конструкции материальных (ст. 8.19, 8.30, 8.35) и введены составы поставления в опасность (например, в ст. 8.3, устанавливающей ответственность за нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей природной среде, в ст. 8.13, устанавливающей ответственность за нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления (по ч. 1), а

¹ Ранее составы административных правонарушений содержались также и в специальных экологических федеральных законах и приравненных к ним актах, а не только в КоАП РСФСР. В результате реформы ответственность за административные проступки может наступать только в случае, если они предусмотрены КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

по ч. 4 – за нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение).

Изменился подход к использованию таких конструкций составов, как общие и специальные: в КоАП РФ включен ряд общих составов (ст. 8.1–8.5), выполняющих роль своеобразных резервных норм. Конечно, это порождает проблему разграничения общих и специальных составов, но она решается со значительно меньшими затратами – путем толкования закона – по сравнению с необходимостью внесения постоянных поправок в текст Кодекса.

Уточнены также признаки объективной стороны многих традиционных составов экологических проступков. Они описаны более подробно, например, в ч. 1 ст. 8.35 – уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу РФ либо охраняемых международными договорами, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности, или нарушению среды обитания этих животных, или к гибели таких растений, либо добывание, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка.

Правда, привычка использовать «назвательные» составы, когда и текст нормы, и ее название фактически совпадают, все же сохранилась (см., например, ст. 8.15 «Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств»).

Законодатель счел нужным в некоторых случаях подробно описать предмет посягательства. Например, в ст. 8.5 раскрыто не только содержание экологической информации – это данные о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, сведения о состоянии земель, водных и других

объектов, – но и указаны общие ее признаки – полнота и достоверность. Впервые в качестве самостоятельного объекта названа окружающая среда.

Специфика рассмотрения дел об экологических административных правонарушениях отражена законодателем и должна учитываться правоприменителями, например, в связи со ст. 4.5, регулирующей давность (ч. 1), ст. 26.1, в которой указываются обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении, где особое внимание в отношении материальных составов следует обратить на установление характера и размера ущерба, причиненного административным правонарушением.

В КоАП РФ усложнились предписания, определяющие систему субъектов применения административных взысканий, что отражает сложность построения системы контрольно-надзорных органов. Также изменен порядок и круг лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 28.3 протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах компетенции соответствующего органа, а также должностными лицами органов внутренних дел по статьям, предусмотренным п. 1 ч. 2 ст. 28.3. В КоАП РФ санкции в основном определены в виде административного штрафа. Предусмотрена и конфискация (например, в ст. 8.19, 8.37).

По многим параметрам структура КоАП РФ схожа со структурой КоАП РСФСР, что понятно. Обсуждавшаяся в начале работы над проектом идея о двух кодексах, содержащих, соответственно, материальные и процессуальные предписания (по аналогии с УК и УПК, ГК и ГПК), не была поддержана, и КоАП РФ объединяет нормы различных видов и, следовательно, состоит из трех частей: Общей (разд. I), Особенной (разд. II) и регулирующей процессуальные вопросы (разд. III и IV).

Недостатки административно-правовой реформы. Они не столь многочисленны, как при реформировании уголовного закона. Но, тем не менее, основными из них являются:

1) непоследовательность решений законодателя по вопросу о видах составов административных правонарушений в отдельных случаях. В основном, как уже указывалось, составы гл. 8 КоАП РФ формальные, но все же этот подход реализован не полностью. Например, в ст. 8.3 «Нарушение правил обращения с пестицидами и химикатами», ч. 1 и 4 ст. 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов» сформулированы (и это позитивный момент) составы поставления в опасность. В то же время во многих статьях с точки зрения юридической техники остается неясным вопрос о виде составов – являются они формальными или материальными? В ст. 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», ст. 8.10 «Нарушение требований по рациональному использованию недр», ч. 3 ст. 8.13, ст. 8.19 «Нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации» и многих других признаки составов сформулированы двусмысленно: такие термины, как «уничтожение», «загрязнение», «порча», означают и процесс (действие, деяние), и его результат (последствие). Это порождает трудности при квалификации и разграничении уголовно и административно наказуемых нарушений экологического законодательства РФ. Так, «уничтожение» является, с одной стороны, деятельностью (действием) по прекращению существования определенного объекта. Оно может быть осуществлено путем поджога, раздробления, взрыва и т.п. С другой стороны, «уничтожение» означает результат этой деятельности, т.е. прекращение существования объекта. Таким образом, например, порча земли (см. также ст. 254 УК РФ) одновременно может толковаться и как признак объективной стороны состава, т.е. как деяние (действие), и как его последствие («испорченность», «негодность» земли). Именно это затрудняет установление объективной стороны состава преступления;

2) формулировки ряда статей КоАП РФ фактически полностью воспроизводят формулировки статей УК РФ (например, ст. 8.38 КоАП РФ и ст. 257 УК РФ имеют одинаковое название – «Нарушение

правил охраны водных биологических ресурсов»), и только указания на последствия в тексте уголовного закона позволяют разграничивать эти составы;

3) в КоАП РФ наличествуют существенные пробелы. В первую очередь следует отметить недостаточное регулирование административной ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе¹, о генно-инженерной деятельности², о жестоком обращении с животными³ (в УК РФ такая ответственность предусмотрена с учетом ряда специальных признаков объективной и субъективной сторон, а в КоАП РФ – нет, и это снижает потенциальную эффективность уголовно-правовых запретов, одновременно повышая уровень репрес-

¹ См.: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе» (СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556), в ст. 30 которого приведен расширенный перечень нарушений законодательства об экологической экспертизе. Так, в нем содержатся положения о непредоставлении документации на экологическую экспертизу, фальсификации материалов и результатов, принуждении экспертов к подготовке заведомо ложного заключения, создании препятствий ее организации и проведению, об уклонении от предоставления уполномоченным органам, органам государственной власти субъектов РФ и общественным организациям, проводящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных.

² См.: Федеральный закон от 5 июля 1996 г. «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348), согласно которому юридические лица и граждане должны нести ответственность за действие или бездействие, которые причинили вред работникам организации, осуществляющим генно-инженерную деятельность, населению, окружающей среде.

³ На протяжении многих лет общественные экологические организации предпринимают безуспешные попытки добиться принятия федерального закона «О защите домашних животных». Случаи жестокого обращения с ними периодически освещаются в средствах массовой информации. Уголовная ответственность применяется крайне редко (ст. 245 УК РФ). Включение ограниченного запрета в КоАП РФ и установление административного штрафа было бы целесообразным, поскольку суды не склонны применять уголовные санкции. В настоящее время в Комитете природных ресурсов Государственной Думы эта проблема вновь обсуждается.

сии), о вводе в оборот продуктов и продукции, могущих оказать негативное воздействие на состояние, качество и сохранность окружающей среды, жизнь и здоровье людей, и т.п.;

4) разнородность используемых приемов юридической техники: с одной стороны, многие нормы сформулированы как бланкетные с помощью оборотов «нарушение правил, норм, стандартов, требований» и т.п., а с другой (как отмечалось выше) – содержат признаки и деяния, и его последствий;

5) неоднородны и не всегда соразмерны санкции; их «набор» выглядит примитивным: штрафы преобладают в большинстве случаев, а профилактические санкции в виде предупреждения и приостановления деятельности используются явно недостаточно.

На первый взгляд, соотношение санкций выглядит очень непривычным, но это объясняется стремлением согласовать размеры санкций не только и не столько внутри гл. 7, 8 и 10 КоАП РФ, сколько с сохранением баланса между административными санкциями применительно к различным видам административных правонарушений – в области охраны собственности, прав граждан, правопорядка в промышленности, строительстве и энергетике, на транспорте, в предпринимательской деятельности и т.д. Исследование эффективности применения административных штрафов показывает, что как высокие, так и низкие штрафы обладают предупредительным потенциалом. Главная проблема заключается в *неотвратимости* их применения. Тем не менее законодательно установленная система санкций в КоАП РФ, Кодексе об административных правонарушениях г. Москвы, в законах субъектов РФ об административной ответственности за экологические правонарушения нуждается в совершенствовании.

Указанные реформирования в целом являются позитивными и усиливают профилактический и карательный потенциалы административной ответственности за экологические правонарушения. Социально и юридико-технически нормы КоАП РФ, вступившие в силу спустя пять с половиной лет после введения в действие УК РФ, выглядят более современными и способными, при надлежащем применении, обеспечить приемлемую сте-

пень достижения правопорядка в сфере охраны окружающей среды, защиты экологических прав граждан, ветеринарной, санитарной, карантинной и иной безопасности территории РФ и ее населения.

Реформа административной ответственности за экологические проступки потенциально расширила круг не только охраняемых административным законом объектов, но и привлекаемых к административной ответственности лиц; возросли размеры штрафов; создана возможность более активного пресечения противоправных деяний. В то же время представляется необходимым уточнить признаки составов административных правонарушений и ввести в КоАП РФ новые составы, отражающие появление ранее не предусмотренных в административном порядке действий (бездействия).

Тенденции внесения изменений в КоАП РФ. Они сводятся к следующим:

1) *усиление санкций.* Например, в ст. 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами» размер административного штрафа, налагаемого на должностных лиц, был существенно увеличен – от 10 000 до 30 000 руб. (ранее – от 2000 до 5000 руб.), на предпринимателей без образования юридического лица – от 30 000 до 50 000 руб. (ранее – от 2000 до 5000 руб.), на юридических лиц – от 100 000 до 250 000 руб. (ранее – от 10 000 до 100 000)¹;

2) *введение санкции в виде административного приостановления деятельности* на определенный срок – до 90 дней (ст. 8.2, 8.3, ч. 2 ст. 8.6, ч. 2 ст. 8.12, ч. 2 ст. 8.13, ч. 1 ст. 8.14, ч. 1 и 3 ст. 8.21, ч. 2 и 3 ст. 8.31, ст. 8.38, ч. 3 и 4 ст. 8.40);

3) *введение особого субъекта, подлежащего административной ответственности,* а именно – индивидуальных предпринимателей, т.е. лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (ст. 8.2, 8.3,

¹ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 17.

ч. 2 ст. 8.6, ч. 2 ст. 8.12, ч. 2 ст. 8.13, ч.1 ст. 8.14, ч. 1 и 3 ст. 8.21, ч. 2 и 3 ст. 8.31, ст. 8.38, ч. 3 и 4 ст. 8.40);

4) *приведение терминов в соответствие с новым экологическим законодательством.* Так, в названии гл. 8 термин «окружающая природная среда» заменен термином «окружающая среда». Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»¹ приводит ряд понятий, использовавшихся ранее в КоАП РФ, в соответствии с ЛК РФ. Например, в тексте Закона наименование «участок лесного фонда или участок леса, не входящего в лесной фонд» заменено на «лесной участок»; в ч. 3 ст. 8.13 термин «сплав леса» заменен термином «сплав древесины», оборот «другой лесопродукции с лесосек» – оборотом «других лесных ресурсов», в ст. 8.21 понятие «порубка или повреждение насаждений» заменено на «рубка или повреждение лесных насаждений, или многолетних насаждений» и т.д.

Как показывает анализ, внесенные до 2010 г. поправки в КоАП РФ по своей сути аналогичны изменениям в УК РФ, но все же более разнообразны и имеют большее значение. Особенно это касается расширения видов санкций и круга лиц – субъектов административных правонарушений.

Основные направления совершенствования уголовного и административного законодательства об ответственности за экологические преступления и правонарушения. В настоящее время в литературе обсуждается разработка предложений² по трем направлениям:

¹ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

² Как отмечалось выше, такого рода предложения уже вносились в Государственную Думу, но не были приняты. Следовательно, общественные экологические организации, научное сообщество должны возобновить такого рода попытки, обосновав их дополнительными аргументами. Об этом см., например: *Дубовик О.Л.* Уголовно-правовая охрана окружающей среды: история развития, задачи и перспектива (влияние идей В.В. Петрова на формирование и реализацию) // Экологическое право. 2009. № 2–3. С. 23–28.

1) повышение денежных штрафов и введение отдельных видов наказаний, например, в УК РФ – обязательных работ, в КоАП РФ – приостановления деятельности на срок до 90 суток;

2) введение новых составов преступлений, в первую очередь за счет составов поставления в опасность, а также таких составов, как незаконная торговля окружающей средой, незаконное производство с целью сбыта озоноразрушающих веществ;

3) устранение отдельных пробелов и неточностей. Например, следует дополнить ст. 253 УК РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне Российской Федерации» указанием и на такое место совершения преступления, как внутренние морские воды, территориальное море РФ.

Таким образом, дальнейшее совершенствование уголовно-правовых и административно-правовых запретов в сфере охраны окружающей среды может быть сведено к «косметическому» ремонту.

В то же время высказываются мнения о том, что уголовное и административное право именно в данной сфере правовой охраны исчерпали свой ресурс и требуются новые и нетрадиционные (как для системы общего права, так и для системы континентального права) подходы. Возможно, это действительно так, но ответов – однозначных – нет и, видимо, сегодня не может быть получено. Нужны дополнительные теоретические исследования законодательной и правоприменительной практики, анализ мнений (в экологическом отношении) общества и отдельных социальных групп – от обладателей природных ресурсов до их потребителей (конечных потребителей готовой продукции) – вплоть до наименее защищенных российским правом социальных групп, например, представителей народностей и национальностей, осуществляющих традиционное природопользование, и др.

Первоочередного исследования и обсуждения требуют, с нашей точки зрения, вопросы более широкого использования таких санкций, как приостановление и ограничение деятельности. Кроме того, необходимо специальное исследование про-

блемы общественной опасности административных экологических правонарушений, ее показателей, разделение таких правонарушений на группы в зависимости от их опасности для окружающей среды и здоровья людей.

Актуальные задачи и направления научных исследований. Хотя в последние годы административная ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды все чаще привлекает внимание ученых и практиков, объемы и качество соответствующих разработок значительно ниже по сравнению со сферой уголовной ответственности. Поэтому, по нашему мнению, настоятельно требуется исследовать такие вопросы, как:

- теоретические основы формулирования составов административных экологических проступков;

- виды административных экологических правонарушений;

- признаки составов административных экологических правонарушений;

- эффективность административных санкций;

- административная ответственность за экологические правонарушения по законодательству субъектов РФ;

- административное приостановление: перспективы применения в целях охраны окружающей среды;

- задачи и средства административно-правовой охраны окружающей среды и ее компонентов.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за экологические проступки

Значение данного вида ответственности. Оно определяется тем, что экологические дисциплинарные правонарушения – весьма массовое явление. Так, за период с 2005 по 2009 г. по представлению прокурора к дисциплинарной ответственности было привлечено 93 615 лиц, причем если в 2005 г. таких лиц было 9972, то в 2009 г. их число увеличилось до 28 625¹. Кроме

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году». С. 404.

того, наибольшее негативное воздействие на окружающую среду оказывает разнообразная хозяйственная деятельность человека, поэтому дисциплинарная ответственность должна служить сдерживающим фактором экологических правонарушений, которые, учитывая их массовость, могут приводить к неблагоприятным экологическим последствиям. Тем не менее в науке экологического права данной проблеме, на наш взгляд, не уделяется достаточного внимания.

Изменение правового регулирования. Реформа законодательства, проводимая в России в последнее десятилетие, в меньшей степени коснулась дисциплинарной ответственности. Правда, некоторые изменения имели место. Например, в ст. 135 КЗоТ РФ были предусмотрены следующие виды взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, увольнение.

В настоящее время в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ) к нарушителю трудовой дисциплины могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Строгий выговор исключен из перечня дисциплинарных взысканий.

Кроме того, в КЗоТ РФ содержалась норма (ст. 138), согласно которой администрация имела право вместо применения дисциплинарного взыскания передать вопрос о нарушении трудовой дисциплины на рассмотрение трудового коллектива.

Говоря о реформе института ответственности за экологические дисциплинарные правонарушения, следует обратить внимание на то, что в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. содержалась ст. 82, посвященная дисциплинарной ответственности за экологические проступки. Она предусматривала, что должностные лица и иные виновные работники предприятий, учреждений, организаций с учетом их трудовой функции или должностного положения и в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего распорядка и другими нормативными актами несут дисциплинарную ответственность за невыполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение нормативов качества окружающей при-

родной среды и требований природоохранительного законодательства. Указанные лица могли быть полностью или частично лишены премий или иных средств поощрения за невыполнение планов и мероприятий по охране природы, нарушение нормативов качества окружающей природной среды и природоохранительного законодательства.

Данная норма, на наш взгляд, усиливала природоохранную функцию (в особенности ее превентивное значение) дисциплинарной ответственности. В ныне действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» подобная норма отсутствует.

Результаты реформы. В целом, применительно к дисциплинарной ответственности за экологические проступки, их можно расценить как нейтральные. Однако представляется возможным указать наиболее, по нашему мнению, приоритетное направление дальнейшего реформирования данной сферы – детальная разработка трудовых обязанностей работников, чья деятельность непосредственно связана с природной средой либо может оказать на нее значительное воздействие. Это несомненно должно повысить природоохранную функцию дисциплинарной ответственности, которая будет применяться за нарушение (невыполнение) указанных обязанностей.

Общая характеристика дисциплинарной ответственности. Данный вид ответственности наступает за дисциплинарный проступок, т.е. за нарушение трудовой, воинской или служебной дисциплины. Отличительная особенность дисциплинарной ответственности заключается в том, что лицо, к которому она применяется, подчинено по службе, работе органу, применившему ту или иную меру взыскания¹.

¹ О вопросах дисциплинарной ответственности подробнее см.: *Братановский С.Н.* Трудовое право: Учеб. пособие. М., 2008. С. 150–156; *Бриллиантова Н.А.* Трудовое право: Учебник / Под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. 4-е изд. М., 2009. С. 465–472; *Дзарасов М.Э.* К вопросу о трудовом правонарушении и дисциплинарной ответственности за его совершение // *Гражданин и право.* 2002. № 5. С. 92–96; *Дубровин А.В.* Дисциплинарная ответственность в трудовых отношениях как вид юридической ответственности // *Трудовое право.* 2008. № 8

Таким образом, дисциплинарная ответственность является особым видом юридической ответственности, так как ее применение всегда связано с выполнением трудовых или служебных обязанностей. При этом применение взысканий, составляющих содержание дисциплинарной ответственности, осуществляется, как правило, субъектом трудовых отношений, т.е. работодателем. Следовательно, дисциплинарная ответственность выступает в качестве одного из властных полномочий работодателя по отношению к заключившему с ним трудовой договор работнику.

Суть дисциплинарной ответственности заключается в применении полномочным представителем работодателя к совершившему дисциплинарный проступок работнику установленных в законе дисциплинарных взысканий и в обязанности работника, совершившего дисциплинарный проступок, претерпеть установленные законодателем неблагоприятные последствия.

Выделяют три юридически значимых характеристики дисциплинарной ответственности: а) совершение работником дисциплинарного проступка; б) наличие у полномочного представителя работодателя права применять предусмотренные законодательством меры дисциплинарного взыскания; в) обязанность работника претерпеть установленные законодательством за совершение дисциплинарного проступка неблагоприятные последствия¹. При этом содержание дисциплинарной ответственности составляют предусмотренные в законодательстве меры дисциплинарных взысканий, которые выступают в качестве применя-

(102). С. 89–99; Жукова Ю.А. Дисциплинарная ответственность работников как правовое средство обеспечения исполнения трудовых обязанностей: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005; Макаров А.О. Дисциплинарная ответственность в системе мер дисциплинарного принуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 162–167; Миронов В.И. Трудовое право России: Учебник. М., 2005. С. 319–339; Трудовое право России / Под ред. А.М. Куренного. М., 2008. С. 371–385; Шуплецова Ю.И. Экологические правонарушения: дисциплинарная и административная ответственность // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 92–97.

¹ См.: Братановский С.Н. Указ. соч. С. 151.

емых к работнику санкций за совершение дисциплинарного проступка.

В доктрине различают два вида дисциплинарной ответственности работников: а) *общую* дисциплинарную ответственность, которая применяется ко всем без исключения работникам и которая наступает по правилам, установленным в ТК РФ. Ее применение не требует доказывания дополнительных или специальных юридически значимых обстоятельств; б) *специальную* дисциплинарную ответственность, которая применяется в случаях, когда работником (служащим) нарушаются какие-либо особые, предписанные только ему должностные обязанности, закрепленные в уставах, положениях о дисциплине работников и т.п. Применение данного вида дисциплинарной ответственности всегда связано с доказыванием дополнительных (специальных) юридически значимых обстоятельств. Традиционно в трудовом праве выделяют следующие обстоятельства, подлежащие доказыванию при применении специальной дисциплинарной ответственности: 1) отнесение работника к специальным субъектам, которые привлекаются к дисциплинарной ответственности по особым правилам; 2) выполнение работником особых трудовых обязанностей, непосредственно связанных с жизнью и здоровьем людей; 3) наличие особого круга лиц или органов, наделенных правом привлечения к дисциплинарной ответственности; 4) наличие дополнительных дисциплинарных взысканий, применяемых к работникам; 5) наличие дополнительных возможностей для обжалования дисциплинарных взысканий¹.

Установление любого из перечисленных обстоятельств позволяет сделать вывод о применении специальной дисциплинарной ответственности.

Совершение дисциплинарного проступка является основанием для привлечения работника к дисциплинарной ответственности.

¹ Подробнее см.: *Самойлов В.Г.* Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: общая и специальная: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Братановский С.Н.* Указ. соч. С. 151–152.

Элементы состава дисциплинарного проступка. В данный состав входят, как и в состав любого правонарушения, четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом дисциплинарного проступка являются общественные отношения, страдающие при нарушении конкретных положений правил внутреннего трудового распорядка либо при невыполнении (или ненадлежащем выполнении) конкретных трудовых обязанностей. В качестве примера назовем общественные отношения, возникающие при нормальном функционировании организации.

Объективную сторону дисциплинарного проступка составляют действия (бездействие) работника, которые нарушают правила внутреннего трудового распорядка или заключаются в неисполнении или ненадлежащем исполнении работником его трудовых обязанностей (отсутствие конкретного нарушения правил трудовой деятельности не позволяет на законных основаниях привлечь работника к дисциплинарной ответственности). При этом круг трудовых обязанностей работника должен быть определен в соответствии с трудовым законодательством. Возложение на работника обязанностей, которые выходят за рамки его трудовой функции, без согласия работника и дополнительной оплаты позволяет ему отказаться от их выполнения. Одним из доказательств, подтверждающих круг возложенных на работника обязанностей, является заключенный с ним трудовой договор. Конкретные поручения работнику в рамках его трудовой функции должны даваться в письменной форме. Доказанность невыполнения порученного задания, входящего в трудовую функцию работника, позволяет сделать вывод о неисполнении возложенных на него трудовых обязанностей. При предъявлении работнику претензий по поводу ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей должно быть установлено, какие действия не совершил работник, которые он должен был совершить в соответствии со своей трудовой функцией¹. Также действия (бездействие) работника должны быть *неправомерными*. Работ-

¹ См.: *Бриллиантова Н.А.* Указ. соч. С. 465.

ник может отказаться от выполнения трудовых обязанностей, например при невыполнении работодателем обязанности по своевременной и в полном размере оплаты его труда. В этом случае работник отказывается от принудительного труда, т.е. совершает правомерные действия.

Наступление неблагоприятных для работодателя последствий, находящихся в причинной связи с действиями (бездействием) работника, *необязательно*, так как дисциплинарная ответственность применяется за нарушение трудовой дисциплины, а не за наступившие последствия (хотя таковые возможны)¹.

Субъектом дисциплинарного проступка является физическое дееспособное лицо, вступившее в трудовые отношения и достигшее определенного возраста. Согласно ст. 63 ТК РФ минимальный возраст, с которого допускается прием на работу, составляет 14 лет. Лицо, вступившее в трудовые отношения до достижения этого возраста, не может быть признано субъектом дисциплинарной ответственности.

Субъективную сторону дисциплинарного проступка составляет вина работника в неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на него трудовых обязанностей. Вина в совершении дисциплинарного проступка может быть выражена в форме прямого или косвенного умысла. Другие формы вины при совершении дисциплинарного проступка, как правило, не существуют. Исключением являются случаи, когда дисциплинарный проступок совершает работник, трудовая функция которого связана с деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, т.е. с источником повышенной опасности. Указанные работники могут совершить дисциплинарный проступок по неосторожности².

Доказанность наличия перечисленных элементов состава дисциплинарного проступка позволяет привлечь работника к дисциплинарной ответственности.

¹ См.: *Мионов В.И.* Указ. соч. С. 327.

² См., например: *Трудовое право России* / Под ред. А.М. Куренного. 2-е изд. М., 2008. С. 375.

Таким образом, дисциплинарный проступок можно определить как совершение работником виновного, неправомерного действия (бездействия), которое находится в причинной связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на него, с соблюдением требований законодательства, трудовых обязанностей.

Классификация дисциплинарных проступков. Они могут классифицироваться по различным основаниям, например, в зависимости от объекта посягательства, по субъектному критерию, по правовым последствиям, которые могут наступить для работника, допустившего их совершение, в зависимости от формы вины совершившего их работника и т.д. Перечень критериев классификации дисциплинарных проступков не является исчерпывающим, так как в теории и на практике могут появляться иные критерии, которые имеют правовое значение при привлечении работника к дисциплинарной ответственности. В качестве примера приведем несколько разновидностей экологических дисциплинарных проступков. На наш взгляд, представляется целесообразным провести их разграничение по роду деятельности субъектов рассматриваемых деяний: экологические дисциплинарные проступки, совершаемые работниками морского и речного транспорта, военнослужащими, работниками опасных для окружающей среды производств и др.

Наказуемость дисциплинарных проступков. Согласно ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания. Не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

Порядок применения дисциплинарных взысканий регулируется ст. 193 ТК РФ, в соответствии с которой до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника, совершившего дисциплинарный проступок, письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение им не предоставлено, то составляется соответствующий акт. При этом непредоставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание может быть применено не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня совершения проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под роспись, то составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Порядок снятия дисциплинарного взыскания урегулирован в ст. 194 ТК РФ, согласно которой если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. При этом работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по собственной инициативе, по просьбе самого работника, ходатайству его

непосредственного руководителя или представительного органа работников.

В случае привлечения к дисциплинарной ответственности руководителя организации, руководителя структурного подразделения организации, их заместителей по требованию представительного органа работников в соответствии со ст. 195 ТК РФ работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, руководителем структурного подразделения организации, их заместителями трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах его рассмотрения в представительный орган работников. В случае, когда факт нарушения подтвердился, работодатель обязан применить к руководителю организации, руководителю структурного подразделения организации, их заместителям дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения.

Следует также отметить, что наложение дисциплинарного взыскания при наличии правовых оснований не исключает возможность применения к виновному более строгих видов ответственности – административной, уголовной, гражданской¹.

Рассмотрев общие основы применения дисциплинарной ответственности, перейдем непосредственно к экологическим проступкам.

Статья 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает дисциплинарную ответственность за экологические правонарушения. При этом следует отметить, что в отличие от уголовного и административного законодательства в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы дисциплинарной ответственности, отсутствует систематизированный перечень экологических дисциплинарных проступков.

Для применения дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения необходимо наличие *специального*

¹ О дисциплинарных взысканиях и порядке их применения см.: *Бриллиантова Н.А.* Указ. соч. С. 467–472; *Братановский С.Н.* Указ. соч. С. 153–156; *Миронов В.И.* Указ. соч. С. 328–339.

субъекта, осуществляющего профессиональную деятельность, связанную с использованием природных ресурсов или оказывающую воздействие на окружающую среду. Такого рода деятельность требует соблюдения норм экологического законодательства, нормативов качества окружающей среды, выполнения планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов¹.

Дисциплинарное экологическое правонарушение можно определить как общественно вредное деяние, совершаемое специальным субъектом, в форме действия или бездействия, в результате которого нарушаются правила трудовой дисциплины, касающиеся охраны или использования окружающей среды и ее компонентов, характеризующееся умышленной или неосторожной виной.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что дисциплинарная ответственность за экологические дисциплинарные правонарушения наступает не за причинение вреда окружающей среде, а за нарушение положений инструкций, уставов и т.п., т.е. за невыполнение или ненадлежащее выполнение работником своих трудовых функций, связанных с использованием или охраной окружающей природной среды.

В качестве примера рассмотрим некоторые трудовые (должностные) обязанности лиц, касающиеся охраны и использования окружающей природной среды, невыполнение которых влечет применение мер дисциплинарной ответственности.

Так, Устав внутренней службы Вооруженных Сил РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495², которым руководствуются военнослужащие органов военного управления, воинских частей, кораблей, предприятий, организаций Вооруженных Сил РФ, в том числе военных образовательных учреждений профессионального образования Министерства обороны РФ, и лица гражданского персонала, заме-

¹ См.: Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право: Учебник. 2-е изд. М., 2007. С. 542–543.

² СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

щающие воинские должности, закрепляет широкий круг обязанностей природоохранного характера.

В соответствии с Уставом командир (начальник) в целях обеспечения безопасности военной службы обязан осуществлять мероприятия по предотвращению причинения вреда окружающей среде в ходе повседневной деятельности воинской части (подразделения). При этом предпринимаемые командиром (начальником) меры по обеспечению безопасности военной службы не должны приводить к срыву выполнения боевой задачи (п. 81).

Заместитель командира полка по воспитательной работе обязан организовывать и проводить работу по разъяснению требований законодательства в области охраны окружающей среды и соответствующих руководящих документов (п. 101).

Заместитель командира полка по тылу – начальник тыла полка в мирное и военное время отвечает за выполнение мероприятий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию в полку; обязан разрабатывать и проверять выполнение мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов (п. 104).

Командир полка отвечает за безопасность военной службы в полку. В целях организации и постоянного обеспечения безопасности военной службы он, в частности, обязан: выявлять, анализировать и прогнозировать опасные факторы военной службы, создающие угрозу окружающей среде при выполнении полком и его подразделениями мероприятий повседневной деятельности; организовывать расследование каждого факта причинения вреда окружающей среде по вине военнослужащих, лично участвовать в расследовании, привлекать виновных к ответственности и принимать меры по устранению нарушений требований безопасности военной службы (п. 319).

Каждый военнослужащий должен строго соблюдать требования безопасности военной службы. В этих целях он обязан: немедленно докладывать своему непосредственному командиру (начальнику) о любой сложившейся по вине военнослужащих ситуации, угрожающей причинением вреда окружающей среде (п. 321).

В соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495, к военнослужащему могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест (п. 54).

Таким образом, в уставах и положениях о дисциплине, регламентирующих обязанности работников (военнослужащих, должностных лиц, руководителей), чья деятельность может негативно повлиять на окружающую среду, содержатся перечни обязанностей (правил), направленных на защиту природной среды, нарушение которых влечет наступление дисциплинарной ответственности.

Анализ регулирования дисциплинарной ответственности показывает, что выявление ее прямой природоохранной функции – весьма сложная задача, так как основными целями этого вида ответственности являются обеспечение трудовой дисциплины, выполнение правил трудового распорядка. Однако поскольку дисциплинарная ответственность призвана обеспечивать выполнение работниками своих обязанностей (превентивная функция¹), а также ввиду того, что применение некоторых видов дисциплинарных взысканий способствует тому, что виновное лицо не может более создавать угрозу окружающей среде в ходе своей деятельности, применение дисциплинарной ответственности способствует охране окружающей среды.

¹ О превентивной функции дисциплинарной ответственности см.: *Липинский Д.А.* Регулятивная и превентивная функции дисциплинарной ответственности // Трудовое право. 2003. № 4. С. 30–33.

Тем не менее для повышения природоохранного потенциала данного вида ответственности необходимо более четко в соответствующих документах прописывать обязанности работников (служащих), которые касаются охраны окружающей среды и ее компонентов.

Кроме того, учитывая массовый характер экологических дисциплинарных правонарушений, представляется целесообразным применение самых строгих дисциплинарных взысканий за их совершение.

Актуальные задачи и направления научных исследований. В связи с тем, что в настоящее время практически не проводится подробного изучения дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения, а рассмотрение данного вопроса часто носит поверхностный характер (например, в учебниках по экологическому праву), детального исследования, по нашему мнению, заслуживают такие вопросы, как:

источники права;

соотношения дисциплинарной ответственности с иными видами юридической ответственности (уголовной, административной, гражданско-правовой);

классификация экологических дисциплинарных проступков;

особенности состава экологических дисциплинарных правонарушений;

форма вины;

виды дисциплинарных взысканий за экологические проступки;

природоохранная функция дисциплинарной ответственности;

трудовые обязанности работников (служащих), направленные на охрану окружающей среды и ее компонентов.

§ 5. Гражданско-правовая ответственность

Понятие гражданско-правовой ответственности. Она является одним из видов юридической ответственности и обла-

дает всеми ее качествами. Однако специфика предмета гражданского права придает этому виду ответственности особые отличительные признаки. *Гражданско-правовая ответственность* – предусмотренная законом или договором мера государственного принуждения имущественного характера, применяемая в целях восстановления нарушенного состояния и удовлетворения потерпевшего за счет правонарушителя¹.

Общие нормы, регулирующие гражданско-правовую ответственность, содержатся в гл. 25 ГК РФ «Ответственность за нарушение обязательств». Они дополняются нормами части второй ГК РФ об отдельных обязательствах, а также нормами, содержащимися в специальном экологическом законодательстве и отражающими особенности применения данного вида юридической ответственности для целей охраны окружающей среды.

Большинство норм, касающихся гражданско-правовой ответственности, диспозитивны, и в договорах стороны вправе предусматривать дополнительные условия, как повышающие, так и ограничивающие их ответственность².

Особенности гражданско-правовой ответственности.

Данный вид ответственности носит имущественный характер. Основной задачей применения имущественных мер является восстановление имущественного положения потерпевшего, т.е. восстановление его имущественного статуса. Гражданско-правовая ответственность, в отличие от уголовной, не имеет карательной направленности, не преследует цели наказания привлекаемого к ответственности лица, так как воздействует не на личность правонарушителя, а на его имущественную сферу. В гражданско-правовых отношениях даже при нарушении личных неимущественных прав применяются меры имущественно, а не личного характера.

Меры гражданско-правовой ответственности имеют имущественное содержание и воплощаются в уплате определенных денежных сумм

¹ См.: Собчак А.А. Правовое регулирование хозяйственной деятельности. Л., 1981. С. 159–169.

² См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. О.Н. Садикова: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 182.

или предоставлении имущества в натуре¹. В то же время к этим мерам можно отнести только те, которые влекут для правонарушителя неблагоприятные имущественные последствия, которые не наступили бы в случае правомерного поведения.

Гражданско-правовая ответственность – это ответственность правонарушителя перед потерпевшим. Необходимость восстановления имущественного положения потерпевшего обуславливает установление ответственности одного контрагента перед другим, имущественные потери переносятся в имущественную сферу того, чье неправомерное поведение их вызвало.

Эти меры гражданско-правовой ответственности существенно отличаются от мер ответственности, применяемых в публично-правовых отраслях права (уголовном, административном), даже если они и носят имущественный характер, поскольку посредством таких мер обеспечивается взыскание в доход казны, т.е. защищаются публичные интересы. Для целей охраны окружающей среды в контексте применения норм гражданско-правовой ответственности важным является несение правонарушителем финансовых расходов по непосредственной компенсации нанесенного окружающей среде ущерба в целях восстановления ее исходного состояния (например, не только уплата административных штрафов, перечисляемых в доход государства, за незаконную рубку деревьев, но и исполнение обязательства по высадке новых деревьев – расходы на закупку посадочного материала и проведение работ).

Функции гражданско-правовой ответственности.

В отечественной литературе подчеркивается, что гражданская ответственность выполняет ряд функций – компенсационную, стимулирующую и карательно-репрессивную.

Компенсационная функция наиболее характерна для гражданско-правовой ответственности, отличающей ее от иных мер государственного принуждения. Компенсация имущественных потерь потерпевшего осуществляется за счет имущества правонарушителя. Цель имущественной ответственности – ликвида-

¹ См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева: В 3 т. Т. 1. М., 2010. С. 943.

ция последствий правонарушения. Посредством гражданско-правовой ответственности одновременно не допускается неосновательное обогащение правонарушителей за счет потерпевших. Именно в восстановительной (компенсационной) функции проявляется назначение гражданско-правовой ответственности¹.

Компенсационная функция реализуется в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения имущественных обязанностей в таких формах, как возмещение убытков, уплата неустойки, компенсация морального вреда.

Стимулирующая (организационная) функция побуждает участников гражданских правоотношений к надлежащему поведению.

Нормы гражданско-правовой ответственности должны стимулировать надлежащее исполнение обязательств участниками имущественного оборота – предпринимателями и гражданами – и тем самым способствовать достижению результатов, которые предусматривались обязательством. Стимулирующую функцию выполняет, например, неустойка, которая взыскивается, независимо от наличия убытков, вследствие нарушения обязательства.

Карательно-репрессивная функция заключается в том, что общество в лице государства возлагает на нарушителей ответственность и дополнительные юридические обязанности. Данная функция перемещена главным образом в сферу уголовного и административного права, хотя элемент наказательности имеет место и в гражданско-правовой ответственности, поскольку имущество причинителя вреда при возмещении этого вреда уменьшается.

Основания и условия применения гражданско-правовой ответственности. Основанием гражданско-правовой ответственности является правонарушение, а условиями ее применения – наличие убытков, противоправное поведение правонарушителя, причинная связь между противоправным поведением и убытками, вина.

¹ См.: Гражданское право: Учебник: / Под ред. А.П. Сергеева. Т. 1. С. 128.

Основания, порядок и условия ответственности за совершение гражданско-правовых экологических деликтов, в том числе причиняемых источником повышенной опасности, регулируются гражданским законодательством.

Нормы о гражданско-правовой ответственности в экологическом законодательстве РФ. Действующее законодательство РФ об охране окружающей среды (например, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ и др.) преимущественно содержит бланкетные, отсылочные нормы. В качестве примера эволюции законодательства в данной сфере сравним соответствующие нормы Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. и действующего Федерального закона «Об охране окружающей среды». В Законе РСФСР содержались такие предписания, как обязанность полного возмещения вреда (ст. 86), возмещение вреда добровольно или по решению суда в соответствии с утвержденными таксами или по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (ст. 87). В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в ст. 77 «Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде» в отличие от ст. 86 Закона РСФСР указан более широкий круг субъектов: не предприятия, учреждения, организации и граждане, а «юридические и физические лица». Наряду с этим формулировка причинения вреда окружающей среде «разрушением естественных экологических систем» расширена и конкретизирована – «деградацией и разрушением естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов».

Кроме того, теперь определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ (ст. 78), в то время как в Законе РСФСР данное понятие не содержалось.

Наконец, из статьи об обязательном возмещении вреда исключено положение об обязанности возмещения в полном объ-

еме вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическими правонарушениями. Данная норма в действующем Федеральном законе закреплена в отдельной статье (ст. 79 «Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды»). Помимо этого вместо содержавшегося в Законе РСФСР детализированного порядка возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан, Федеральный закон содержит отсылочную норму к действующему законодательству РФ.

Сравнивая нормы о порядке компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, – ст. 87 Закона РСФСР и ст. 78 Федерального закона, следует сказать о введении 20-летнего срока исковой давности для исков о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Более подробно содержание норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», касающихся возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями, анализируется в научно-практических комментариях к действующему законодательству¹.

Возмещение экологического вреда. Из всего спектра различных форм гражданско-правовой ответственности в случае совершения экологических правонарушений чаще всего применяется требование о возмещении вреда. Под вредом в гражданском праве понимаются отрицательные имущественные последствия правонарушения. Ущерб является натурально-вещественной формой выражения вреда, а убытки – его денежной оценкой. Имущественный вред – отрицательные последствия, выразившиеся в уменьшении имущества потерпевшего в результате нарушения принадлежащего ему права или блага². Применительно к окружающей среде вред может выразиться в

¹ См., например: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2010.

² См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева. Т. 1. С. 949.

изменении качества ее состояния (например, загрязнение атмосферного воздуха или водной среды вследствие нелегальных сбросов или выбросов) или утрате ее компонентов (вырубка деревьев, уничтожение или гибель животных).

Для экологического права важными являются понятия экологического вреда и его возмещения, в первую очередь в натуре, а также в денежном выражении, способы определения размера причиненного вреда (реальных убытков и упущенной выгоды, морального вреда). Для исчисления размера вреда широко применяются специальные таксы – условные единицы оценки ущерба с учетом понесенных затрат.

Законодательство РФ содержит исходные положения, позволяющие обеспечить возмещение вреда окружающей среде. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» устанавливает обязанность полного возмещения вреда окружающей среде, причиненного предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в результате ее загрязнения, порчи, уничтожения, повреждения, нерационального использования природных ресурсов, разрушения естественных экологических систем и других экологических правонарушений. Возмещение производится, как уже говорилось, в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Суммы ущерба, взысканного по решению суда, передаются потерпевшей стороне (гражданину, субъекту хозяйственной деятельности) для принятия мер по восстановлению потерь или в экологический фонд, если природный объект, которому причинен вред, находится в общем пользовании. Вред может быть с согласия сторон по судебному решению возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей среды за счет его сил и средств. Субъекты хозяйственной деятельности обязаны возместить вред окружающей среде, причиненный источником повышенной опасности.

В иных законодательных актах РФ также содержатся нормы, предусматривающие возмещение ущерба, причиненного

отдельным компонентам окружающей среды. Например, ст. 131 Водного кодекса РФ 1995 г. устанавливала обязанность граждан и юридических лиц возместить ущерб, причиненный водным объектам, а также право федеральных органов исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда, в области охраны окружающей природной среды, в области санитарно-эпидемиологического надзора обращаться с исками о возмещении ущерба, а ст. 111 Лесного кодекса РФ 1997 г. – обязанность граждан и юридических лиц возместить вред, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам. В кодексах 2006 г. эти формулировки изменены, хотя суть данного правового института осталась прежней. Так, ст. 69 Водного кодекса РФ предусматривает, что лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке (ч. 1). В ч. 2 этой статьи содержится отсылочная норма о методике исчисления размеров вреда¹. Аналогично решен вопрос и в ст. 100 Лесного кодекса РФ (в ч. 2 которой наряду с методиками упоминаются и таксы). Согласно ст. 32 Федерального закона от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха»² вред, причиненный здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц и окружающей среде, подлежит возмещению в полном объеме по таксам и методикам с учетом фактических затрат за счет средств виновных в его причинении. При этом следует учитывать положения трудового законодательства о возмещении ущерба. В соответствии со ст. 277 ТК РФ руководитель организации несет полную материальную ответственность за прямой, действительный ущерб, причиненный организации.

Актуальные задачи совершенствования института гражданско-правовой ответственности за нарушение экологического законодательства. Таковыми являются:

совершенствование правового регулирования возмещения вреда;

развитие института экологического страхования;

¹ Подробнее см.: Учебно-практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2007. С. 487.

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

усиление превентивной и стимулирующей функции данного вида юридической ответственности, применяемой за нарушение законодательства об охране окружающей среды.

ГЛАВА 3. ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

§ 1. Понятие и специфические черты экологического вреда

Понятие и юридическое значение ущерба окружающей среде. Условный характер оценки ущерба, причиненного окружающей среде, обусловлен, в первую очередь, неопределенностью его последствий и их удаленности от факта воздействия во времени и пространстве. Кроме того, при выборе способа оценки ущерба учитывается социальная обусловленность самой категории ущерба.

Как отмечает Б.Г. Розовский, в быту, в экономике и юриспруденции понятие ущерба чаще всего ассоциируется с утратой и порчей имущества. Соответственно и изменения, происходящие в качественной структуре природного объекта, оцениваются не с «позиций природы», а с позиций человека, пользующегося теми или иными природными благами¹.

Подчеркивая социальную природу категории «ущерб», Б.Г. Розовский приходит к справедливому выводу о недопустимости формулы «абсолютного» ущерба, поскольку им охватываются, помимо нерационального природопользования, издержки и потери, неизбежные даже при наиболее прогрессивном в конкретных исторических условиях способе эксплуатации природных объектов. В ней заведомо не учитывается оценка преде-

¹ См.: *Розовский Б.Г.* Правовое стимулирование рационального природопользования. Киев, 1981. С. 17.

ла способности общества в реальных исторических условиях уменьшить негативные последствия воздействия на природу¹.

Так, в международном и российском морском праве содержится точная правовая характеристика понятия «ущерб окружающей среде». В Кодексе торгового мореплавания РФ (далее – КТМ РФ) воспроизводится содержащееся в пп. «d» ст. 1 Конвенции о спасании 1989 г. определение ущерба окружающей среде. Ущерб окружающей среде здесь характеризуется рядом особенностей. Во-первых, он должен быть значительным, во-вторых, реальным (физическим). Экономические потери, даже значительные по своему размеру, понятием «ущерб окружающей среде» не охватываются. В-третьих, «жертвами» ущерба могут быть только люди, морская флора и фауна и морские ресурсы. В связи с этим риск причинения значительного ущерба имуществу третьих лиц не подпадает под понятие «ущерб окружающей среде». В-четвертых, ущерб должен быть причинен в прибрежных или внутренних водах либо в прилегающих к ним районах. Сам же инцидент с судном, с которым связывается ущерб, может и не произойти в таких водах или районах. В-пятых, ущерб должен быть связан с крупными инцидентами в результате загрязнения, пожара, взрывов и т.д. Термин «крупный инцидент» применяется в том случае, когда ущерб распространяется на значительное пространство.

«Ущерб окружающей среде» в морском праве является понятием общего характера, поскольку относится не к конкретному лицу или конкретному интересу, а к ущербу в соответствующем пространстве. Понятие ущерба окружающей среде, содержащееся в пп. 3 п. 2 ст. 337 КТМ РФ, носит ограничительный характер – им является ущерб, причиненный здоровью человека, или морской флоре и фауне, или ресурсам в прибрежных водах, во внутренних водах либо в прилегающих к ним районах. Следствием этого является неприменение правил о специальной компенсации к ущербу окружающей среде, причиненному в открытом море. Между тем, как свидетельствует практика последних

¹ См.: *Розовский Б.Г.* Правовое стимулирование рационального природопользования. С. 19.

лет, и в открытом море коммерческие интересы владельцев судов и грузов могут подвергаться серьезному риску, а лишение спасателей права на специальную компенсацию в этих случаях может приводить к их отказу осуществлять спасательные операции в открытом море. Для практического применения понятия «ущерб окружающей среде» при рассмотрении конкретных инцидентов существует необходимость доказывания значительности размера причиненного ущерба¹, что иногда бывает затруднительно в силу различных причин.

При выработке правового понятия «ущерб окружающей среде» следует учитывать опыт правового регулирования данного вопроса в странах Европейского союза. Согласно Директиве ЕС 2004/35 об экологической ответственности непосредственно предстоящее наступление ущерба приравнивается к уже причиненному².

Понятие и юридическое значение экологического вреда.

Анализ понятия «экологический вред» представляет интерес, поскольку, во-первых, отсутствует его законодательное определение, а во-вторых, существует множество различных, зачастую противоречивых научных позиций по данному вопросу.

Экологический вред следует рассматривать как негативное изменение качественных характеристик окружающей среды, ее компонентов или функций, вызванное вмешательством в жизнедеятельность природной системы, оказывающее или способное оказать воздействие на жизнедеятельность всей экологической системы, а также на физическое и моральное здоровье населения, на социальные, демографические и прочие процессы в обществе, проявляющееся в материальных и (или) нематериальных последствиях, которые могут быть установлены, зафиксированы и оценены. Такая формулировка отражает два существенных аспекта названного правового понятия. Во-первых, при таком подходе подчеркивается комплексная правовая при-

¹ См.: Комментарий к Кодексу торгового мореплавания РФ / Под ред. Г.Г. Иванова. М., 2000. С. 150.

² См.: *Кремер Л., Винтер Г.* Экологическое право Европейского союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2007. С. 56.

рода экологического вреда, который является объектом различных видов отношений, а именно по возмещению вреда в порядке гражданско-правовой ответственности, предотвращению ущерба окружающей среде и снижению антропогенной нагрузки на окружающую среду, управлению экологическими рисками. Вторых, выделяется такая его правовая характеристика, как возможность оценки.

При этом следует отметить, что в российском законодательстве при регламентации порядка возмещения экологического вреда не учитывается такая особенность окружающей среды, как ее способность к самовосстановлению. Поэтому представляется целесообразным пересмотреть существующую правовую конструкцию института возмещения экологического вреда с учетом объективных факторов, влияющих на точность его оценки.

Исследование зарубежного законодательства является актуальным направлением работы над правовой концепцией возмещения экологического вреда, поскольку он в большинстве случаев не ограничивается рамками отдельного государства. Необходима гармонизация российского и зарубежного законодательства по данному вопросу.

Гражданское законодательство, широко использующее понятие «вред», не содержит его определения, что подвергается критике¹. Согласно доктрине вредом является «всякое умаление того или иного личного или имущественного блага»², «всякое умаление охраняемого законом материального или нематериального блага»³, «нарушение или умаление какого-либо имущественного права или нематериального блага»⁴.

Действующее экологическое законодательство использует категорию «вред окружающей среде», а не «экологический

¹ См.: Ярошенко К.Б. Понятие и состав вреда в деликтных обязательствах // Проблемы современного гражданского права. М., 2000. С. 341.

² Гражданское право / Под ред. М.М. Агаркова, Д.М. Генкина: В 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 328.

³ Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова: В 4 т. Т. 1 М., 1994. С. 393.

⁴ Гражданское право. Ч. 2 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1997. С. 699.

вред». Однако в теории экологического права именно «экологический вред» получил широкое признание, что требует разработки правовых критериев разграничения названных понятий.

Наиболее подробный анализ указанного понятия содержится в работах М.М. Бринчука и В.В. Петрова. М.М. Бринчук рассматривает экологический вред как любое ухудшение окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований¹. В.В. Петров предложил трактовку «экологического вреда» в качестве разновидности вреда окружающей среде. По его мнению, вред окружающей среде следует подразделять на два вида: вред экологический и вред экономический. Вред окружающей среде В.В. Петров определял как негативные изменения состояния окружающей среды, выразившиеся в ее загрязнении, истощении ее ресурсов, разрушении экологических систем, нарушении обмена веществ и энергии, гармонического развития общества и природы. Разновидностью экологического вреда он предлагал считать вред антропологический, причиненный здоровью человека, его генетической программе, генофонду всего человечества².

Исследование действующего законодательства, регулирующего возмещение экологического вреда, позволяет сделать вывод, что понятие «вред окружающей среде» используется для характеристики одного из условий гражданско-правовой ответственности в данной области. Понятие «экологический вред» в большей мере имеет экономическое содержание и может быть использовано для характеристики не только фактического вреда окружающей среде, но и потенциального, вызванного негативным воздействием на окружающую среду и включающего совокупность затрат на предотвращение фактического вреда окружающей среде.

В международном праве понятие экологического вреда по-разному формулируется в различных отраслях международного права. По мнению Ю.М. Колосова, основания возникновения

¹ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник. 2-е изд. М., 2003. С. 376.

² См.: *Петров В.В.* Экологическое право России. М., 1995. С. 534.

ответственности, порядок и объем материального возмещения не могут быть одинаковыми в космическом и морском праве и т.д. В связи с этим кодификация норм об ответственности нецелесообразна¹. Вместе с тем отдельные правила определения специальных признаков экологического вреда могут быть использованы при выработке общего правового понятия ущерба окружающей среде.

Кроме того, немаловажным представляется выделение следующих существенных характеристик вреда, причиненного окружающей среде, которые должны получить нормативное закрепление.

Во-первых, объектом непосредственного противоправного воздействия должны являться природные объекты. Объектом опосредованного воздействия может быть здоровье человека. Во-вторых, вред должен быть значительным (деградация либо разрушение естественной экологической системы, истощение природных ресурсов). При этом должны быть исчерпывающим образом определены названные категории. В-третьих, причинение вреда должно иметь место на территории РФ независимо от того, где совершено противоправное деяние или возник инцидент. Вред, причиненный окружающей среде на территории другого государства, но возникший вследствие деятельности, осуществляемой на территории РФ, подлежит возмещению в соответствии с нормами международного права и права государства, в котором такой вред был причинен.

Понятие «вред окружающей среде» следует также разграничить с понятием «загрязнение окружающей среды». Этот вопрос приобретает особую актуальность в связи с тем, что в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» термин «загрязнение окружающей среды» употребляется в значении источника причинения вреда окружающей среде.

Единого подхода к определению указанных понятий в законодательстве нет. Они раскрываются применительно к отдельным видам природных ресурсов. В ряде случаев эти понятия

¹ См.: Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. С. 34.

определяются в актах ведомственного характера, которые могут быть признаны нормативными при условии их соответствия признакам, установленным в п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009¹. В соответствии с п. 17 Правил нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Однако в большинстве случаев такие ведомственные акты² используются на рекомендательной основе, что представляется недопустимым с точки зрения обеспечения единообразия правоприменительной практики по данному вопросу.

Кроме того, используемые в законодательстве термины («загрязнение», «деградация» и «истощение») не охватывают всех форм вреда окружающей среде, например такой, как разрушение экологических систем (п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

§ 2. Формы возмещения экологического вреда

Проблема возмещения экологического вреда привлекает внимание ученых-правоведов на протяжении всего периода становления экологического права как отрасли. В условиях реформирования экологического законодательства особую актуальность приобретает вопрос о необходимости разработки право-

¹ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

² См.: Методические рекомендации по выявлению деградированных и загрязненных земель. Рекомендованы к применению в практической работе федеральных органов земельного контроля письмом Роскомзема от 27 марта 1995 г. № 3-15/582.

вых способов максимально полной и объективной экономической оценки ущерба, причиненного окружающей среде в результате ее загрязнения, а также правовых форм возмещения экологического вреда, позволяющих «вписаться» в существующую систему рыночных отношений. Здесь важно учитывать реалии и опыт российского и зарубежного законодательства, в частности, специфические черты правового механизма возмещения экологического вреда в немецком законодательстве и законодательстве Европейского союза, например такую особенность регулирования рассматриваемых отношений в немецком праве, как признание приоритета натуральной реституции по отношению к денежной форме компенсации экологического вреда, хотя на практике возмещение экологического вреда, вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам чаще всего осуществляется в денежном эквиваленте.

На основе анализа зарубежной практики применения гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда в литературе сделан важный по своей практической значимости вывод, что возмещение экологического вреда путем денежной компенсации не позволяет в полном объеме решить данную проблему, и поэтому возмещение ущерба путем естественной реституции является приоритетным. В процессе выбора способа возмещения экологического ущерба важно учитывать, что природная среда – динамичный, постоянно меняющийся объект. Что касается конечного результата, к которому должна приводить натуральная реституция, то, по мнению ряда авторов, им является: а) восстановление первоначального состояния объекта; б) восстановление состояния, которое могло бы быть достигнуто при естественном развитии событий; в) исправление явных негативных последствий. При этом в социальном и экономическом плане немаловажно, чтобы цель осуществляемых в ходе процесса возмещения экологического вреда мероприятий определялась в каждом конкретном случае с учетом как характеристик природного объекта, так и причиненного ущерба. И определять это должен уполномоченный орган, обладающий полной информацией о качественных характеристиках природ-

ного объекта, его функциях, значении и возможностях его восстановления¹.

При исследовании вопроса о формах возмещения экологического вреда следует учитывать, что существовавший в условиях административно-командной системы экономики принцип приоритета денежной компенсации по отношению к натуральной реституции был введен, исходя из соображений экономической целесообразности применения того или иного способа компенсации причиненного ущерба. Если натуральная реституция была связана со значительными затратами материальных средств и требовала длительного периода восстановления, то она признавалась нецелесообразной, и подлежала применению денежной компенсации. Ее размер определялся с учетом затрат на освоение другого природного объекта. Таким образом, восстановление нарушенного природного объекта не являлось основной целью гражданско-правовой ответственности – она была направлена в первую очередь на защиту экономических интересов природопользователя.

Действующее экологическое законодательство исходит из принципа приоритета сохранения естественных экологических систем, что предполагает изменение приоритетов в регулировании экологических отношений в сторону первоочередной охраны экологических интересов человека и общества. Признание приоритета экологических интересов требует пересмотра подходов к соотношению форм возмещения экологического вреда.

Соотношение денежной и натуральной форм возмещения вреда оценивается с позиций целесообразности их применения. Однако основным критерием оценки такой целесообразности в российской правоприменительной практике в течение длительного времени признавался экономический показатель, а именно степень окупаемости затрат на восстановление природного объекта с учетом экономических задач. В литературе был предложен принципиально иной подход к оценке целесообразности

¹ См.: *Иванова А.Л.* Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 14.

применения натуральной формы возмещения экологического вреда – использование экологического критерия, включающего характеристику возможности наиболее полного восстановления окружающей среды силами причинителя вреда¹. Представляется, что не менее важным является вопрос о возможности установления в российском законодательстве приоритета натуральной формы возмещения вреда. Это способствовало бы усилению значимости превентивных мероприятий, осуществление которых возлагается на природопользователя.

Сложность оценки экологического ущерба в денежном выражении заключается в том, что он включает не только материальный вред, но и имеющий гораздо большее значение нематериальный, который может выражаться в ухудшении этических, эстетических или иных качеств объектов окружающей среды, что ущемляет интересы не только ныне живущих, но и будущих поколений. Иными словами, актуальность проблемы оценки и возмещения экологического вреда обусловлена прежде всего тем, что она зачастую затрагивает не столько сегодняшнее, сколько завтрашнее поколение, и ее решение в силу этого приобретает все большее значение. Неудивительно, что в разных странах и в различных правовых системах в последние годы идет напряженный поиск адекватных решению данной проблемы правовых инструментов (средств). Не все из предложенных европейскими специалистами способов можно оценить как достаточно эффективные. Тем не менее они могут оказаться полезными для улучшения ситуации в области правового регулирования порядка возмещения экологического вреда в России и практики реализации данного правового института².

Важным, на наш взгляд, является необходимость учета нематериальной части экологического вреда для целей его возмещения. Методы оценки такого вреда должны, по нашему мне-

¹ См.: *Иванова А.Л.* Актуальные проблемы европейского экологического права. М., 2007. С. 20.

² См.: *Иванова А.Л.* Актуальные проблемы европейского экологического права. С. 11.

нию, найти отражение в соответствующих методиках, разрабатываемых государственными органами.

Методики оценки экологического ущерба. Приведенные ранее объективные факторы обусловили применение в экологических отношениях условной оценки ущерба, причиненного в результате совершения экологического правонарушения. Однако эффективность действия условных методов оценки ущерба в определяющей степени зависит от степени разработанности нормативных критериев такой оценки. Существующие методики оценки экологического ущерба не отвечают требованиям практики. Во-первых, они устарели и не соответствуют реальным экономическим отношениям, во-вторых, не содержат полного перечня основных параметров оценки такого вреда, в частности, не позволяют оценить косвенный экологический вред, вызванный экологическим правонарушением.

На наш взгляд, правовое значение методик должно состоять не в определении нормативных расчетных показателей ущерба, а в установлении основных критериев такой оценки. В силу этого действие методик может рассматриваться как одна из основных правовых гарантий реализации права на возмещение экологического ущерба.

Как показывает изучение практики применения ст. 1064 ГК РФ в сфере охраны окружающей среды, названная статья носит декларативный характер. Правовой инструментарий юридической (гражданской и административной) ответственности за вред, вызванный загрязнением окружающей среды, не может – по причине регулятивной и компенсационной неэффективности – удовлетворять общество. Здесь требуются новые правовые решения.

Представляется, что выработка единой методики является необходимым условием повышения эффективности института гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда. Необходимо установить единую шкалу оценок, основанную на учете степени риска экологических последствий негативного воздействия на окружающую среду.

Метод условной оценки вреда, причиненного окружающей среде. Данный метод отражен в ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и основан на применении такс

и методик исчисления вреда, подлежащего взысканию в порядке гражданско-правовой ответственности в рассматриваемой сфере. Штрафной компонент этой ответственности проявляется в кратном увеличении размера санкции в зависимости от значимости природного объекта и размера потенциального экологического вреда. С учетом этого представляется обоснованной точка зрения ученых, которые полагают, что в тех случаях, когда невозможно осуществить реальный расчет ущерба или произвести восстановление состояния природных объектов, целесообразно заменить компенсационную ответственность штрафными мерами¹.

Применение данного метода позволяет реализовать превентивную функцию гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда. Экономическая оценка последнего связана с большими сложностями, так как экономические рыночные механизмы установления стоимости объекта не охватывают полностью «цену» причиненного вреда.

Для оценки нематериальной части экологического вреда предлагается использовать:

метод формирования стоимости ущерба на основании расходов на предотвращение вреда окружающей среде;

метод учета транспортных издержек. Однозначно он может применяться лишь в ситуациях, когда речь идет о природных объектах, используемых в качестве рекреационных зон или зон отдыха населения;

метод гедонистического формирования цены, основанный на оценке объектов, не имеющих на рынке спроса, при помощи дополнительных факторов (чаще всего речь идет о недвижимости, когда природный ресурс выступает как фактор, повышающий цену другого товара, например, жилого дома);

опрос населения по поводу природного объекта и его значения для общества и человека. При этом в ходе такого опроса может быть задан вопрос о размере суммы, которую граждане

¹ См.: *Розовский Б.Г.* Указ. соч. С. 101–102, 105.

готовы заплатить за возможность пользования тем или иным природным объектом сегодня и в будущем¹.

При оценке экологического вреда важное значение имеет также учет способности окружающей среды к самовосстановлению. «Речь идет о способности природного объекта к регенерации, которая зависит от конкретных характеристик и масштабов воздействия, а также от временных и общих условий в каждом конкретном случае. Поэтому при оценке экологического вреда крайне важное значение приобретают научные сведения о способности данного конкретного объекта к регенерации, то есть о том, какую долю негативных последствий природный объект может исправить самостоятельно и в какой срок. Этот показатель необходимо ввести в соответствующие методики исчисления размеров вреда»².

Как отмечал В.В. Петров, «экологический вред нуждается в особом рассмотрении по следующим причинам. Во-первых, с точки зрения своего проявления он может быть растянут на более или менее длительные периоды как во времени, так и в пространстве. Поэтому методика подсчета такого вреда при эколого-экономической или эколого-юридической ответственности исходит прежде всего из самого факта его причинения (например, превышение нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ), а не из последствий его проявления, которые могут быть отдалены на несколько лет вплоть до следующих поколений и растянуты на значительное географическое пространство. Во-вторых, в отличие от экономического вреда, который всегда восстановим, экологический вред подразделяется на возполнимый, невозполнимый, относительно или трудно возполнимый. Оценить экологический вред в деньгах – значит не только определить затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и вычислить те экологические потери, которые невозполнимы или трудно возполнимы средствами человеческого прогресса.

¹ См.: *Иванова А.Л.* Актуальные проблемы европейского экологического права. С. 13.

² Там же. С. 13–14.

В отдельных странах предпринимаются попытки выработать методику подсчета такого вреда. Но пока она в официальном порядке не существует»¹.

§ 3. Актуальные проблемы методики расчетов экологического вреда

Объектом противоправного посягательства при причинении вреда окружающей среде являются природные объекты, перечень которых содержится в ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды». В зависимости от вида имущественных прав на природный объект, подвергающийся противоправному посягательству, вред окружающей среде подразделяется на:

1) публичный – нарушение состояния природных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности и в общем пользовании;

2) частный – нарушение состояния природных объектов, находящихся в частной собственности или переданных во владение или пользование физическим или юридическим лицам.

В соответствии с Методическими указаниями по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утвержденными приказом Госкомэкологии России от 6 сентября 1999 г.², при исчислении вреда окружающей среде оценке подлежит как прямой, так и косвенный ущерб. Прямой ущерб выражается в негативных изменениях качества того объекта, на который оказывается прямое воздействие в процессе природопользования. Косвенный ущерб – это ущерб, который причинен другому природному объекту вследствие загрязнения природного объекта, находящегося в использовании.

Убытки, причиненные в результате нарушения экологического законодательства, являются частным случаем убытков, о

¹ *Петров В.В.* Указ соч. М., 1995. С. 335–336.

² Текст документа официально опубликован не был.

которых говорится в ст. 15 ГК РФ. В то же время данные убытки имеют существенные отличия, обусловленные объектом данного правонарушения и характером причиненного вреда. Такого рода убытки включают: неиспользованные затраты, вложенные ранее в природные объекты; затраты на восстановление прежнего состояния природного объекта; неполученные доходы, вследствие неполучения природного сырья. Указанные убытки могут иметь место как в отдельности, так и в сочетании. Например, неполученные доходы могут иметь место только в том случае, если природный объект используется в хозяйственной деятельности.

Некоторые авторы указывают на такой аспект оценки экологического вреда, как отсутствие заранее зафиксированной цены¹. Однако вопрос о том, какова экономическая характеристика объектов природы, в которые вложен человеческий труд, является дискуссионным. По мнению ряда авторов, такие объекты природы приобретают стоимость в силу приложения к ним труда². Например, С.Г. Струмилин считает, что объекты природы не являются «даровыми» и имеют стоимость, равную затратам на освоение³.

Указанными особенностями обусловлены необходимость разработки применительно к некоторым видам природных ресурсов специальных методик и такс для исчисления причиненного экологического ущерба. Такие методики основаны на применении метода *приближенных оценок* и используются в случаях, когда факт причинения вреда доказан, но невозможно подтвердить размер убытков, например на основе прямых доказательств не представляется возможным точно определить размер убытков, вызванных порчей земель.

Применение специальных методик предусмотрено в отношении таких объектов, как земля, водные объекты, атмосферный

¹ См.: *Краснова И.О.* Правовое регулирование возмещения экологического вреда // *Экологическое право*. 2005. № 4.

² См.: *Струмилин С.Г.* О цене «даровых благ» природы // *Вопросы экономики*. 1967. № 8. С. 67; *Шкатов В.К.* Денежная оценка и оплата природных ресурсов // *Экономические проблемы оптимизации природопользования*. М., 1973. С. 80–81.

³ См.: *Струмилин С.Г.* Указ. соч. С. 92.

воздух и недра. В отношении лесов и животного мира применяются твердые единицы исчисления убытков (таксы). Однако для того, чтобы иметь обязательный характер, методики должны быть утверждены, зарегистрированы и опубликованы в установленном порядке.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763¹ нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров (п. 10).

В соответствии с п. 17 постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009² акт, признанный Министерством юстиции РФ не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт.

В настоящее время зарегистрированы в установленном порядке и опубликованы Временные рекомендации по расчету выбросов вредных веществ в атмосферу в результате сгорания на полигонах твердых бытовых отходов и размера предъявляемого иска за загрязнение атмосферного воздуха³. Однако само название этого акта говорит о его рекомендательном характере. Сле-

¹ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

² СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1993. № 2.

довательно, для оценки такого ущерба не исключается использование других методов счета.

По заключению Минюста России в государственной регистрации не нуждаются:

Порядок определения размера ущерба от загрязнения земель химическими веществами, утвержденный Минприроды России 27 декабря 1993 г. (письмо Минюста России от 13 декабря 1993 г. № 06-09/610);

Методика исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод, утвержденная Госкомэкологии России 11 февраля 1998 г. № 81 (письмо Минюста России от 8 июля 1999 г. № 5314-ПК).

Не будучи опубликованными в официальных источниках, эти акты сохраняют рекомендательный характер.

Не зарегистрированы и не опубликованы в установленном порядке также Методика определения размера ущерба от деградации почв и земель (утверждена письмом Роскомзема от 29 июля 1994 г. № 3-14-2) и упоминавшиеся выше Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологического правонарушения.

Таким образом, большинство методик в настоящее время имеют рекомендательный характер и, следовательно, могут применяться наряду с другими методами оценки ущерба по выбору сторон спора о возмещении ущерба. Однако подход к регулированию порядка оценки вреда дифференцирован в законодательстве применительно к различным сферам природопользования. Так, в действующем законодательстве сохранен обязательный порядок применения нормативного метода исчисления ущерба, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства¹. В сфере водопользования хотя и принят нормативный акт, регламентирующий методику оценки ущерба, однако в самой методике содержится указание на возможность при-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 8 мая 2007 г. «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2437.

менения метода оценки фактических затрат на фиксацию правонарушения и восстановление водного объекта¹. Логика законодательного регулирования в части установления способов исчисления ущерба может быть выявлена на основе анализа преимуществ нормативного метода оценки ущерба.

Эти преимущества состоят в следующем: упрощение расчета убытков и оценка ущерба, возникшего вследствие причинения вреда окружающей среде; снижение размера судебных расходов (в частности, на проведение экспертиз); экономия времени.

В литературе примерно до начала 1980-х гг. высказывалось мнение о необходимости использования экономической оценки природных объектов в качестве основы расчета экологического вреда². Теория экономической оценки природных объектов как основы расчета размера экологического вреда не получила единодушного признания. Ряд авторов отрицали необходимость введения экономической (денежной) оценки, отождествляя ее с платностью природопользования, превращением объектов природы в товар, что было недопустимо в условиях исключительной государственной собственности на природные ресурсы. Наиболее аргументированные доводы приводили О.С. Колбасов и Б.Г. Розовский³.

В современных экономических условиях применение указанной теории становится актуальным, но лишь в отношении тех природных объектов, которые включены в гражданский оборот.

¹ См.: Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Утв. приказом МПР России от 30 марта 2007 г. № 71 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 28.

² См.: Экономические проблемы оптимизации природопользования. М., 1973. С. 5–6. *Кравченко С.Н.* Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. Львов, 1979. С. 28.

³ См.: *Колбасов О.С.* Исключительная собственность государства на природные объекты // Государство, право, экономика. М., 1970. С. 240–245; *Розовский Б.Г.* Ответственность предприятий, загрязняющих окружающую среду // Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 124–143.

Необходимость введения экономической оценки природных объектов не вызывает сомнений. Проведение экономической оценки природных и природно-антропогенных объектов предусмотрено ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Однако вопрос о критериях такой оценки остается открытым.

В литературе обосновывалась позиция, согласно которой экономическая оценка природных объектов должна осуществляться с учетом таких показателей, как объем затрат на воспроизводство (освоение, улучшение) природных ресурсов, их народно-хозяйственный эффект. Основу такой оценки составляет дифференциальная рента, в которой отражаются три условия, определяющие экономическую ценность природного объекта: их качество, местоположение и производительность добавочных вложений труда. При этом подчеркивалось, что экономическая оценка природных объектов не должна ограничиваться их стоимостной оценкой. В стоимостных показателях невозможно выразить моральный ущерб от уничтожения или порчи природного объекта, ценного с точки зрения научно-исторической, культурной, эстетической, рекреационной и т.п.¹

Во всем мире признана необходимость учитывать при экономической оценке так называемые невесомые полезности, или внехозяйственные функции природных объектов, а именно биологические (польза, приносимая тишиной, чистым воздухом, разрядкой физического напряжения), эстетические (духовное наслаждение, доставляемое красивым пейзажем) и научные (данные для научных исследований)².

Кроме того, затраты труда на воспроизводство природного объекта не всегда ведут к увеличению готового продукта, а эффект от использования природных ресурсов не всегда выражается в определенном количестве потребительных стоимостей. Так, атмосферный воздух относится к объектам природы, не приносящим дифференциальной ренты. При его оценке, по мнению П.Г. Олдака, следует исходить из затрат на предохранение воз-

¹ См.: *Кравченко С.Н.* Указ. соч. С. 29, 36.

² См.: *Сен-Марк Ф.* Социализация природы. М., 1977. С. 31.

духа от загрязнения, а также потерь от загрязнения¹. Не подлежат экономической оценке также уникальные природные объекты, поскольку их значимость не может быть выражена при помощи стоимостных показателей.

Действующие таксы и методики основаны на применении метода условной оценки затрат на восстановление природного объекта. Между тем такой метод имеет ограниченный спектр действия.

Такса – это заранее исчисленный и зафиксированный в твердой сумме размер ущерба. По мнению Е.И. Немировского, таксы разработаны таким образом, что они устанавливают размер взысканий в твердой денежной сумме с учетом всех элементов вреда². Так, убытки лесного хозяйства, вызванные неправомерным использованием лесного фонда, складываются из: а) потерь самовольно срубленной древесины, поврежденных или уничтоженных лесных культур; б) утраты доходов, которые могли быть получены, если бы деревья не были срублены и достигли спелости (потерь прироста); в) расходов, связанных с необходимостью проведения работ по восстановлению прежнего состояния³.

В соответствии с ч. 1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области ее охраны, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии – в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда

¹ См.: *Олдак П.Г.* Вопросы экономической оценки ресурсов биосферы // Экономические проблемы оптимизации природопользования. М., 1973. С. 58.

² См.: *Немировский Е.И.* Содержание убытков, возникающих при неправомерном использовании лесного фонда // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 26. М., 1972. С. 167.

³ См.: *Немировский Е.И.* Указ. соч. С. 166; *Заславская Л.А.* Судебное рассмотрение дел о лесонарушениях. М., 1977. С. 19.

окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Таким образом, таксы устанавливаются с учетом затрат на восстановление окружающей среды и иных убытков, включая упущенную выгоду. Неясным остается вопрос: включают таксы только затраты на восстановление окружающей среды или все элементы вреда, предусмотренные ст. 15 ГК РФ? Например, могут ли быть взысканы сверх таксовых расценок ущерба убытки, выразившиеся в затратах, ранее вложенных в освоение природного объекта, обеспечение его сохранности, а также убытки, отражающие рыночную стоимость природного объекта? В целях устранения противоречий, возникающих в правоприменительной практике, в законодательстве должна быть четко отражена структура таксовых расценок ущерба, вызванного экологическим правонарушением.

В состав такс включается такой компонент, как затраты на восстановление природных объектов, даже в тех случаях, когда компенсация убытков практически невозможна ввиду необратимости некоторых природных процессов. Поэтому требование возмещения ущерба в части невозполнимых в природной среде потерь носит не компенсационный, а штрафной и превентивный характер¹. Штрафной характер такс проявляется и в случаях взыскания кратного размера действующих расценок на продукцию природной среды (например, взыскание 50-кратной стоимости древесины за незаконную рубку, выкапывание, уничтожение или повреждение лесных насаждений до степени прекращения их роста)².

Однако, несмотря на наличие штрафных моментов в таксах ущерба, их нельзя отождествлять со штрафом как мерой административного воздействия.

Во-первых, основное назначение такс – возмещение вреда. Таксы – это специфические санкции имущественной ответ-

¹ См.: Правовая охрана природы в СССР / Под ред. В.В. Петрова. М., 1976. С. 119.

² См.: постановление Правительства РФ от 8 мая 2007 г. «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства».

ственности, главной функцией которой является компенсационная. Поэтому таксовая ответственность наступает только в случаях причинения ущерба неправомерным использованием природных объектов, а размер такс зависит от размера причиненного вреда. Штраф же налагается независимо от того, причинен ли правонарушителем вред, и его размер не соизмеряется с величиной вреда, если таковой причинен.

Во-вторых, уплата штрафа не освобождает от возмещения убытков.

В-третьих, взыскание сумм ущерба по таксам производится в судебном порядке, а штрафа – в административном¹.

Признавая компенсационную природу такс, нельзя не отметить, что применение действующих такс и методик не всегда обеспечивает реализацию принципа полного возмещения вреда, особенно при причинении крупного экологического вреда, например вызванного аварийными выбросами радиоактивных веществ и другими видами вредных воздействий. Стоимость работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды может значительно превышать размер взыскания, исчисленного по таксам и методикам.

При рассмотрении дел о возмещении вреда окружающей среде суды зачастую требуют представления нормативного обоснования применения методик расчета убытков. Это обусловлено отсутствием в законодательстве норм, определяющих основания применения таких методик и единых требований к их содержанию. Судебная практика, таким образом, основывается на применении нормативного принципа оценки ущерба.

По нашему мнению, возможность применения методик расчета убытков должна быть гарантирована государством. В связи с этим принятие соответствующих методик должно рассматриваться не как полномочие, а как обязанность государственных органов.

Обязанности государственных органов по разработке таких методик должны распределяться с учетом территориальных границ предполагаемого распространения вреда окружающей сре-

¹ См.: *Кравченко С.Н.* Указ. соч. С. 67–68.

де. Методики оценки ущерба, имеющего межрегиональное и трансграничное распространение, должны разрабатываться государственными органами исполнительной власти федерального уровня. Оценка ущерба, проявляющегося в масштабах отдельного региона, должна осуществляться в соответствии с методиками, утвержденными органами исполнительной власти субъекта РФ.

Применение нормативного метода оценки должно осуществляться в диспозитивном порядке. Данный метод не может рассматриваться как императивно установленный либо приоритетный по отношению к методу оценки фактических затрат, поскольку такой подход противоречит принципу полного возмещения вреда, который предусмотрен в гражданском (п. 1 ст. 15 ГК РФ) и экологическом законодательстве (ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Использование нормативного метода как альтернативного способа оценки убытков, вызванных загрязнением окружающей среды, предполагает выработку единых правовых критериев, которые должны быть закреплены на уровне федерального законодательства и найти отражение в методиках оценки вреда, утверждаемых органами исполнительной власти.

Такие изменения в законодательстве позволят, во-первых, обеспечить должное единообразие в исчислении размера убытков, во-вторых, отграничить убытки, исчисляемые на основании методик, от иных убытков, возмещение которых предусмотрено гражданским законодательством.

При оценке вреда окружающей среде должна учитываться вся совокупность социальных ценностей, которым он причинен вследствие загрязнения окружающей среды¹. Во-первых, окружающая среда является условием существования человека и всего живого на земле; во-вторых, она – источник жизни и здоровья людей; в-третьих, окружающая среда – это источник сырья, необходимое условие материального производства².

¹ См.: *Кравченко С.Н.* Указ. соч. С. 76.

² См.: *Бринчук М.М.* Право на благоприятную окружающую среду в контексте устойчивого развития // *Права человека как фактор устойчи-*

Актуальные направления исследований. На наш взгляд, состояние практики правоприменения норм о возмещении экологического вреда и оценки их эффективности требуют сосредоточения внимания на исследовании: а) новых подходов к понятию «экологический вред», его содержанию и структуре; б) особенностей возмещения вреда, причиненного отдельными группами правонарушений, например, земельных, водных и т.п.; в) компенсационных механизмов; г) структуры последствий неправомерного поведения и тех из них, которые могут быть устранены (полностью или частично) с помощью института возмещения экологического вреда; д) процессуальных порядков. В настоящее время, поскольку иное не установлено законом, утверждение методик оценки вреда окружающей среде вправе осуществлять любой орган исполнительной власти. Однако в целях создания правовых гарантий реализации права на возмещение вреда окружающей среде в законодательстве следует закрепить круг органов, для которых разработка соответствующих методик оценки ущерба от загрязнения окружающей среды будет являться не правом, но обязанностью.

ГЛАВА 4. ЭКОЛОГО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Межотраслевой институт юридической ответственности с учетом его места и значения в правовом механизме – один из важнейших в праве. Юридическая ответственность имеет целью восстановление нарушенного правопорядка путем реализации защитных средств права, предусмотренных санкцией нарушенной нормы¹. Она является тем юридическим средством, которое

вого развития. М., 2000. С. 207–209; Бушуева Т.А., Дагель П.С. Объект уголовно-правовой охраны природы // Советское государство и право. 1977. № 8. С. 80.

¹ См.: *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С. 523.

локализует, блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия людей в правовой форме¹. Юридическая ответственность – важная мера защиты общества и его членов от правонарушений², защиты интересов личности, общества и государства³, инструмент защиты правопорядка и воспитания законопослушности⁴, форма реагирования государства на нарушение установленного порядка общественных отношений⁵.

В правовой науке вопросам юридической ответственности с учетом ее роли в праве обоснованно уделялось большое внимание. Многочисленные исследования проводились как в рамках общей теории права, так и в отраслевых науках, новых и традиционных отраслей – административного, гражданского, трудового, уголовного права.

§ 1. Комплексный правовой институт юридической ответственности за экологические правонарушения: состояние, отражение в доктрине экологического права и задачи совершенствования

Состояние проблемы. В науке экологического права – молодой, новой, самостоятельной комплексной и нетрадиционной отрасли – вопросам юридической ответственности в сфере охраны окружающей среде уделено, пожалуй, внимания больше, чем любому другому институту⁶. Юридической ответственности в

¹ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. С. 204.

² См.: Теория государства и права: Учебник / Под ред. О.В. Мартышина. С. 398.

³ См.: Хропанюк В.Н. Указ. соч. С. 334.

⁴ См.: Четвернин В.А. Указ соч. С. 696.

⁵ См.: Комаров С.А. Указ. соч. С. 388.

⁶ Подробнее об эколого-правовых исследованиях в области юридической ответственности за экологические правонарушения см., например: Экологическое право России. Библиография (1990–2001 гг.) / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2003. С. 108–125; Ефимова Е.И. Экологическое право России. Библиография (1958–2004 гг.). М., 2007. С. 94–110; она же. Развитие института юридической ответственности за экологические

данной сфере был посвящен ряд фундаментальных научных трудов. В 80-е гг. прошлого века в Институте государства и права АН СССР на основе проведенных во многих регионах СССР эмпирических исследований была подготовлена и издана монография, посвященная этим вопросам¹. В рамках известной в СССР украинской школы экологического права также было выполнено специальное исследование². 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 в современной России.

На современном этапе институт юридической ответственности, в том числе применительно к сфере взаимодействия общества и природы, получил интенсивное развитие. Положения об административной ответственности за экологические правонарушения в КоАП РФ сформулированы применительно к охране собственности (гл. 7), охране окружающей природной среды и природопользованию (гл. 8) сельскому хозяйству, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10). В УК РФ также регламентируется ответственность за экологические преступления. Экологические составы сформулированы как в отдельной главе «Экологические преступления» (гл. 26), так и в других, 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).

Однако анализ современной экологической и иной литературы по вопросам юридической ответственности за нарушения экологического законодательства показывает, что, несмотря на предпринятые исследования, остается немало существенных не-

правонарушения в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2007. № 3. С. 5–11.

¹ См.: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Под ред. О.С. Колбасова, Н.И. Краснова.

² См.: Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978.

решенных вопросов, не говоря уже об эффективности ответственности в данной сфере. Один из принципиальных вопросов касается *видов юридической ответственности*, применяемых за нарушение экологических требований.

Основой правового регулирования юридической ответственности служат положения общей теории права¹. В отдельных работах говорится о конституционной ответственности².

В рамках традиционных отраслей устанавливается конституционная, уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая ответственность, подробно рассмотренные выше. В какой степени с учетом новых подходов к исследованию и развитию правовой системы эти виды ответственности обоснованно и в достаточной мере 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» за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды применяется *имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность*. Заметим: позиция законодателя соответствует общей теории права по данному вопросу.

Ранее действовавшим Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. за экологические правонарушения предусматривалась дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая и *материальная* ответственность (ст. 81). Федеральным законом «Об охране окружающей среды» материальная ответственность за экологические правонарушения обоснованно исключена как не имеющая собственного экологического содержания³.

¹ См., например: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. С. 208–209.

² См.: Радько Т.Н. Указ. соч. С. 717–726.

³ Материальная ответственность за экологические правонарушения, применяемая в организации (на предприятии) в соответствии с трудовым законодательством, не имеет экологических характеристик, эколо-

Согласно Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха» лица, виновные в нарушении законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность (ст. 31). При этом в ст. 32, регулирующей порядок возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде, здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц загрязнением атмосферного воздуха, *не упоминается имущественная (или гражданская) ответственность* (как в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»). Такой вред подлежит возмещению в полном объеме и в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, а 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 тоже не указывается, в рамках какого вида юридической ответственности возмещается вред, причиненный земельными правонарушениями. В соответствии со ст. 76 юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений.

В проекте Экологического кодекса РФ, разрабатываемом под эгидой Министерства природных ресурсов и экологии РФ,

гического содержания. Она реализуется вследствие понесенных организацией затрат, связанных с возмещением экологического вреда причиненного по вине работника организации. Возмещение организацией (предприятием) экологического вреда имеет прямое отношение к экологическому праву. Применяемая при этом к виновному работнику материальная ответственность реализуется в рамках трудовых, а не экологических отношений – экологические интересы были удовлетворены обеспечением справедливого возмещения экологического вреда. Тем не менее в некоторых 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).

предусмотрено, что лица, виновные в нарушении экологических требований, установленных данным Кодексом, иным законодательством об охране окружающей среды, принятыми в соответствии с Кодексом нормативными правовыми актами, несут дисциплинарную, административную и уголовную ответственность, 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, предусмотренных указанным проектом, иным законодательством об охране окружающей среды, принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, «устанавливается гражданским законодательством Российской Федерации и настоящим Кодексом» (ст. 165).

Следует отметить, что применительно к сфере взаимодействия общества и природы исследованы, помимо указанных выше, такие виды ответственности как материальная¹, имущественная², *таксовая*³, *экологическая*⁴, *природоохранительная*⁵.

¹ См.: *Колбасов О.С.* Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды // Советская юстиция. 1974. № 20. С. 16–17; *Кравченко С.Н.* Материальная ответственность в системе охраны природы. Киев, 1981. Причем материальная ответственность исследовалась в этих работах как имущественная, гражданская ответственность.

² См.: *Кравченко С.Н.* Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1977.

³ См.: *Нарышева Н.Г.* Проблемы и сущность таксовой ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах // Государство и право. 1997. № 10. С. 39–44.

⁴ См.: *Гусев Р.К.* Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. М., 1989. С. 45–55; *Петров В.В.* Указ. соч. С. 263–390.

⁵ См.: *Гусев Р.К., Петров В.В.* Правовая охрана природы в СССР: Учеб. пособие. М., 1979. С. 50–53.

Наибольшее внимание вопросам *экологической* ответственности уделял 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 общества, – указывал он. – 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 права»¹.

Однако, исследуя виды эколого-правовой ответственности, В.В. Петров, как и другие авторы, выделял уголовную, административную, имущественную, в том числе материальную, и дисциплинарную ответственность. При этом он отмечал, что имущественная ответственность, проявляемая в виде материальной и общегражданской, регулируется гражданским законодательством².

Концепция эколого-правовой ответственности позднее была развита В.В. Петровым в другой его работе³. С его точки зрения, экологическая ответственность – это экономико-правовой комплекс, соединяющий в себе нормы и соответствующие им отношения по возмещению и предупреждению вреда природной среде. 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 законодатель-

¹ Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: Учебник. М., 1984. С. 146–147.

² См.: там же. С. 157, 162–164.

³ См.: Петров В.В. Экологическое право: Учебник. М., 1995. С. 265–277.

стве как платежи за загрязнение окружающей среды, за захоронение вредных отходов; плата за использование вод и др.¹

Обоснования выделения эколого-правовой ответственности и их критика. Эколого-правовая ответственность, по мнению В.В. Петрова, – одна из разновидностей юридической ответственности в системе советского права. Она состоит из эколого-правового нарушения и соответствующей санкции за него, предусмотренной уголовным, административным, гражданским и иным законодательством².

Идея выделения В.В. Петровым эколого-правовой ответственности в науке экологического права не была поддержана. Так, Ю.С. Шемшученко по этому поводу писал, что данная ответственность – «в значительной мере условность, и она не может претендовать на роль самостоятельного вида»³. 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 ответственности⁴.

Вопрос об эколого-правовой ответственности позднее исследовал также и В.И. Романов. Он, в частности, указывает: «...Следует признать, что в природоохранных 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 правонарушение;

¹ См.: *Петров В.В.* Экологическое право: Учебник. М., 1995. С. 265, 266.

² См.: там же. С. 269.

³ *Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г.* Указ. соч. С. 30.

⁴ *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 155.

в) носят принудительный характер; г) применяются соответствующим государственным властным органом, в ряде случаев – судом, например, изъятие земельного участка у его собственника»¹.

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 отходов?² Однако при этом указанный автор полагает, что «там, где причинен имущественный и экологический вред природной среде, ее компонентам, обязанность возмещения вреда возлагается на правонарушителя по нормам гражданского законодательства, т.е. наступает гражданско-правовая ответственность»³.

Таким образом, даже выделяя эколого-правовую (природоохранительную) ответственность, за нарушение экологических требований в соответствии с доктриной применяются санкции, предусмотренные законами, относящимися к традиционным отраслям, – административные, гражданские, уголовные, дисциплинарные. Правовое содержание эколого-правовой (природоохранительной) ответственности ими не определяется. В том числе возмещение вреда природе регулируется гражданским правом и соответственно осуществляется в рамках гражданской ответственности.

В других работах высказывается аналогичная точка зрения. К примеру, в коллективной монографии «Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды» по этому поводу 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),

¹ Романов В.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Йошкар-Ола, 1999. С. 14.

² Комментарии относительно позиции В.И. Романова будут даны ниже.

³ Романов В.И. Указ. соч. С. 14.

причиненный в результате нарушения правовых требований по охране окружающей природной среды»¹.

Такая позиция отражает традиционный подход к юридической ответственности и основывается, как отмечалось выше, на положениях общей теории права. Но современное право развивается по несколько иным правилам. При структурировании правовой системы первостепенное внимание уделяется не отдельным отраслям, а правовым семьям – публичному и частному праву, развивающимся на основе присущих им своих закономерностей и обусловленных вызовами современности, хотя, к сожалению, и не вполне реагирующими на них. Можно предположить, что отчасти поэтому право не только в России, но и в мире переживает кризис².

Теоретические предпосылки решения проблемы. На современном этапе в Российской Федерации появились факторы, в контексте структурирования права существенным образом повлиявшие на развитие правовой науки и практики. Главные факторы изменения вектора исследований и практики в рассматриваемой сфере – развитие рыночной экономики, расширение сферы договорного регулирования, введение частной собственности, интенсивно функционирующее частное предпринимательство.

Если в 70-80-е гг. прошлого века учеными велись дискуссии относительно отраслевой структуры советского права, то на современном этапе развития права, как пишет В.Ф. Яковлев, «стало ясно, что главные слагаемые системы права – ее основ-

¹ Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Под ред. О.С. Колбасова 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.

² О кризисе современного права и правопонимания говорят не только сами правоведы, но и философы, политологи и др. См.: *Toffler O.* The Future of Law and Order // *Ecounter*. Vol. 41. July 1973. № 1. P. 13–23; *Швейцер А.* Благоговение перед жизнью. М., 1992. С. 89–90; *Теория государства и права* / Отв. ред. Г.Н. Манов. М., 1995. С. 76–91.

ные 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»¹. К этой в целом справедливой оценке следует добавить: без надлежащим образом развитого публичного права не может быть обеспечена защита публичных интересов.

Выделив основные составляющие правовой системы – публичную и частную, для прогрессивного развития этой системы важно выявить их научно обоснованные признаки, свойства, характеристики, последовательный, корректный учет которых позволит отдельным отраслям развиваться, выстраивая партнерские отношения.

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

Ю.А. Тихомиров нынешнее состояние вопроса о структуре права оценивает как оживленное «противоборство публичного и частного права». 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»². Применительно к экологическому праву, являющемуся преимущественно публичным³, этот конфликт трудно считать преувеличенным. В этой сфере, преимуществен-

¹ Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 3.

² См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3.

³ Правда, В.В. Петров считал, что «экологические отношения вытекают из гражданских отношений, поэтому они ближе к гражданско-правовым» (Петров В.В. Экологическое право: Учебник. С. 97). Отводимая им роль гражданского права в сфере взаимодействия общества и природы была очевидно преувеличенной и необоснованной.

но выражающей публичный интерес, на современном этапе очевидна тенденция экспансии норм гражданского права¹.

В контексте новейших тенденций развития теоретических позиций о структурировании права принципиальным является вопрос о месте экологического права в правовой системе² и о юридической ответственности в данной сфере. Это обусловлено тем, что в России продолжается интенсивный процесс формирования по существу новой правовой системы, создания массивов эколого-правовых норм.

Как 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»³.

От адекватного понимания природы и механизмов как публично-правового, так и частноправового 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 применительно к институту юридической ответственности.

Экологическое право интенсивно, хотя и не всегда последовательно развивающееся в последнее время, призванное адекватно реагировать на вызовы современности, на переживаемый системный кризис не только в России, но и в мире, не является традиционной отраслью и должно учитывать признаки публичного и частного, в том числе гражданского, права в части регулирования и применения гражданской ответственности.

Какую роль в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы может и должно играть гражданское право в современных условиях? В какой степени научно

¹ См., например: *Бринчук М.М.* Соотношение экологического права с другими отраслями // *Государство и право.* 2009. № 7. С. 25–37.

² См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право в правовой системе // *Труды Института государства и права РАН.* 2009. № 3. С. 131–155.

³ *Яковлев В.Ф.* Указ. соч. С. 3.

обоснована изложенная выше позиция о содержании гражданско-правовой ответственности за экологический вред? И каким законодательством регулируется эта имущественная ответственность за экологические правонарушения?

§ 2. Правовая природа юридической ответственности за экологический вред

Основание ответственности. В соответствии с общей теорией права и законодательством основанием юридической ответственности является правонарушение, применительно к сфере взаимодействия общества и природы – экологическое правонарушение.

Закономерен вопрос о правовой природе юридической ответственности, обеспечивающей возмещение экологического вреда. Если экологический вред возмещается путем применения имущественной ответственности, регулируемой гражданским законодательством, то соответствует ли такое положение позициям новейшей общей теории права?

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 предусмотренных гражданским законодательством или договором обязанностей. К правонарушителю (должнику в обязательственных отношениях) применяются в интересах другого лица (кредитора) установленные законом или договором меры воздействия, выражающиеся в возмещении убытков, применении установленных законом или договором имущественных санкций (неустойки, штрафа, пени), возмещении морального вреда¹.

Таким образом, существенными характеристиками, признаками, чертами гражданской ответственности являются следующие

¹ См.: *Абова Т.Е.* Ответственность гражданская // Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. С. 687.

щие. 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.

В гражданском правоотношении во всех случаях при нарушении предусмотренных гражданским законодательством требований, имеющих отношение к сфере взаимодействия общества и природы, будет применяться гражданская ответственность. Например, при нарушении транспортным предприятием условий договора по транспортированию отходов (когда отходы размещаются не в установленном месте – на полигоне, а на опушке леса, в парке). Но если при этом будет причинен экологический вред, то должен ли он возмещаться в рамках гражданской ответственности?

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 законодательством¹.

На практике, подчеркнем, экологический вред причиняется преимущественно вне рамок гражданского правоотношения, в процессе осуществления экологически значимой деятельности, к примеру, размещения, проектирования, эксплуатации предприятия. Хотя правовой режим предприятий устанавливается гражданским и предпринимательским законодательством, экологиче-

¹ Отношения по природопользованию и охране окружающей среды могут регулироваться и в иных отраслях законодательства на основе так называемых экологизированных норм. При этом важно иметь в виду, что экологизированные нормы устанавливаются по особым правилам, научно обоснованным. Подробнее см.: *Бринчук М.М.* Теоретические проблемы экологизации законодательства // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций (2005–2007 гг.) / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 327–332; *он же.* Практика экологизации законодательства // Экологическое право. 2008. № 6. С. 10–19.

ские требования к ним, носящие публично-правовой характер, определяются в экологическом законодательстве. В гражданском законодательстве могут содержаться лишь корректно сформулированные экологизированные нормы. С учетом этого актуальной представляется задача оформления «партнерских отношений» между отраслями и определения условий доминирования норм одной отрасли над другой, экологического права над гражданским, и наоборот¹.

Как уже говорилось, гражданская ответственность применяется к участнику гражданско-правового отношения в связи с нарушением им охраняемых законом интересов другого лица. Такие интересы, охраняемые ГК РФ, могут носить и экологический характер. Так, в соответствии со ст. 751 ГК РФ подрядчик обязан при выполнении строительства и связанных с ним работ соблюдать требования закона и иных правовых актов об охране окружающей среды и о безопасности строительных работ и 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 его возмещения не очевидно гражданская.

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

Применительно к сфере взаимодействия общества и природы одним из наиболее общих и существенных охраняемых законом интересов является сохранение благоприятной окружающей среды², экологическое благополучие. Нарушение этого интереса, влекущее юридическую ответственность, может иметь разные формы. Например, распространенной формой нарушения интереса является причинение вреда природе путем ее загрязнения,

¹ См.: *Бринчук М.М.* Соотношение экологического права с другими отраслями. С. 31.

² О правовом содержании этой категории см.: *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36–66.

порчи (уничтожения), незаконного использования природных ресурсов. Закон в этих случаях предусматривает возмещение вреда. Как отмечалось выше, и доктрина, и законодательство исходят из того, что возмещение экологического вреда осуществляется в рамках гражданско-правовой, имущественной ответственности, регулируемой гражданским правом. В какой мере это положение соответствует действительности?

Исследуем данную ситуацию с точки зрения доктрины и законодательного регулирования.

В существующей системе права выделяются две правовые семьи – публичного и частного права. Каждая из них обладает своими особенностями и признаками. Признаки публичного и частного права, которые исследованы в науке достаточно полно, принципиально важны, так как с их учетом в конечном счете можно четко определить не только сферу действия каждой правовой семьи и отдельных отраслей права, входящих в них, но и основания развития «партнерских» отношений между отраслями, а также доминирования норм одной отрасли над нормами другой в конкретной правовой ситуации. Как правильно отмечает 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 предметом¹.

В.Ф. Яковлев оценивает частное право как *право автономии, децентрализации, координации*. В частных правоотношениях *стороны юридически равноправны*, в них преобладает *право дозволения*².

В 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 от-

¹ См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 6.

² См.: там же. С. 5.

ношения, получила весьма условное название «частное право»¹. В.М. Корельский уточняет: «Частное право есть юридическое выражение *частной собственности*»².

Первейшим признаком публичного права Ю.А. Тихомиров называет *публичный интерес*, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением. 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*³.

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

Что касается экологического права, то оно является преимущественно императивным и централизованным. В экологоправовых отношениях преобладает право предписания, стороны юридически в основном неравноправны. В соответствии с природоресурсным законодательством природа, как правило, находится в публичной, государственной собственности.

Соответственно экологическое право является преимущественно публичным правом. Регулируемый и охраняемый экологическим законодательством интерес сохранения благоприятной

¹ *Нешатаева Т.Н.* О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. С. 38.

² *Корельский В.М.* О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. С. 53.

³ См.: *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. С. 3. В науке экологического права для выражения таких интересов употребляются также термины «поддержание», «сохранение», «восстановление» благоприятного состояния окружающей среды.

окружающей среды, экологического благополучия относится к публичным интересам, подлежащим приоритетной правовой защите¹. 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 представители и публичного², и частного права называют в качестве важнейшего признака. «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*»³. В то же время неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором, служит одним из наиболее распространенных оснований применения гражданской ответственности.

Тенденцией развития природоресурсного законодательства является совершенствование правового регулирования и практики в сфере специального природопользования на основе договоров⁴. Вопрос о договоре и его правовой природе имеет большое значение и с точки зрения определения правовой природы воз-

¹ 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.

² См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 3–5.

³ Нешатаева Т.Н. Указ. соч. С. 38.

⁴ 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.

мещения экологического вреда. Нарушение условий договора – один из видов (экологического) правонарушения.

Договоры на природопользование. При исследовании правовой природы возмещения экологического вреда важно исследовать и определить правовую природу договоров на природопользование¹. Само природопользование имеет целью, на первый взгляд, удовлетворять 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 природопользование и характеризуются следующими существенными особенностями:

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

закключаются уполномоченным *государственным органом* – публичным юридическим лицом²;

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

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

¹ При этом небезынтересно обратить внимание на следующее обстоятельство. Право специального природопользования может быть оформлено лицензией или договором. Лицензия – чисто административно-правовой инструмент. Цивилисты не претендуют на лицензионное оформление права природопользования, но если только в этих целях применяется договор, то они «находят» в них гражданско-правовое происхождение.

² 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.*

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

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

С учетом этих особенностей можно 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.

Учитывая преимущественно публичные договорно-правовые основы природопользования, представляется 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. № 38-р¹. В ее разделе «Совершенствование механизмов природопользования» предусматривалось «внедрить гражданско-правовые начала в отношения между государством и пользователями природных ресурсов, что позволит обеспечить стабильность режима пользования и прозрачность имущественных отношений»².

¹ СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

² Непонятно, 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? И за счет чего, каких частноправовых инструментов при этом будет достигнута цель обеспечения стабильности

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, то как отношения по поводу вреда, ей причиняемого, могут регулироваться гражданским правом, а сам вред – возмещаться в порядке применения гражданско-правовой ответственности?

Таким образом, во-первых, охраняемые законом экологические интересы (интересы экологического благополучия) носят преимущественно публично-правовой характер; во-вторых, вред причиняется природным объектам, находящимся преимущественно в публичной собственности и являющимся публичным благом; в-третьих, договоры на природопользование и охрану окружающей среды являются преимущественно публично-правовыми.

Исходя из этого, 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 граж-

режима пользования, т.е. соблюдение 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, для обеспечения стабильности режима пользования применительно, к примеру, к «ЛУКойлу», «Норильскому никелю» и др.

данско-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.

§ 3. Признание и регулирование эколого-правовой ответственности

Постановка проблемы. Выделение на основе научного анализа нового вида юридической ответственности требует определенных действий в науке и практике. Прежде всего это касается признания в общей теории права эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Это произойдет, когда представители общей теории права сочтут позицию науки экологического права¹ по этому вопросу научно обоснованной.

Признание эколого-правовой ответственности презюмирует обеспечение надлежащего законодательного регулирования соответствующих отношений. На сегодняшний день оно весьма фрагментарно.

С учетом масштабов причинения вреда природе и размеров его возмещения проблема надлежащего законодательного регулирования и обеспечения последовательного исполнения зако-

¹ См.: Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 2009. № 4. С. 39–48; *он же*. Проблемы юридической ответственности в охране природы // Актуальные правовые проблемы охраны окружающей среды и природопользования. Сборник материалов конференции. Казань, 2009. С. 62–68; *он же*. Так существует ли эколого-правовая ответственность? // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 16–23.

нодательных требований является крайней острой в России. В 2003 г. государством было предъявлено исков на общую сумму 3,2 млрд руб., возмещен ущерб в размере 0,45 млрд руб. (14,2% от заявленных требований)¹. В 2004 г. – соответственно 1,6 млрд руб. и 0,28 млрд руб. (17,56%)²; в 2005 г. – 2,3 млрд руб. и 0,12 млрд руб. (5,46%)³; в 2006 г. – 1,9 млрд руб. и 0,72 млрд руб. (38,15%)⁴; в 2007 г. – 8,6 млрд руб. и 0,14 млрд руб. (1,67%)⁵. При этом материальный ущерб от потери здоровья населения только в связи с потреблением некачественной питьевой воды в целом по России оценивается почти в 34 млрд руб. в год⁶.

Для адекватного регулирования эколого-правовой ответственности важно предварительно решить ряд принципиальных вопросов. Они касаются, в частности, способов возмещения экологического вреда; принципов его возмещения; порядка возмещения экологического вреда природным объектам, находящимся в частной собственности; ответственности источника повышенной опасности для окружающей 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.

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году». С. 342.

² См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2004 году». С. 375–380.

³ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 году». С. 356, 358, 359, 367, 369, 373, 374.

⁴ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2006 году». С. 358, 364, 369, 370.

⁵ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году». С. 365, 370–374. Подробнее об этом см.: *Князев М.А.* Российское государство как субъект возмещения экологического и экогенного вреда: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 39–40. Даже официально признано, что «из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян». См.: *Российская газета*. 2008. 28 мая; *Зеленый мир*. 2009. № 15–16. С. 11.

⁶ *Российская газета*. 2009. 23 июня (вкладыш «Экономика»). С. А7.

В связи с этим следует обратить внимание на специфику проявляемого цивилистами интереса к оформлению прав на специальное природопользование и к сфере взаимодействия общества и природы в целом.

В гражданском праве проявлен интерес к оформлению прав на специальное природопользование¹, т.е. на сферу, в которой имеются значительные возможности для получения прибылей. Цивилисты «имеют большие виды» на землю, находящуюся в частной собственности. Почему? Думается, потому, что превращение, к примеру, земли в объект частной собственности направлено на удовлетворение предпринимательских интересов, на обеспечение которых и ориентировано в значительной мере гражданское право на современном этапе. Это подтверждается и чрезмерной экспансией гражданского законодательства в публичные отношения в новейшем водном и лесном законодательстве в угоду предпринимательским интересам.

На данную тенденцию обращено внимание в общей теории права. «Современное право буквально на наших глазах превращается из источника надежд на правду и справедливость в инструмент обслуживания коммерческих интересов, потребностей экономической элиты, сильных финансовых и промышленных олигархий»².

¹ Так, согласно ст. 16 Водного кодекса РФ договор водопользования заключается в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено Кодексом. Если по водному законодательству воды (водные объекты) в основной своей массе находятся в публичной, преимущественно в государственной собственности, почему договор водопользования может заключаться в соответствии с гражданским законодательством? В соответствии со ст. 19 Водного кодекса передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется также в соответствии с гражданским законодательством. Почему публичные отношения по поводу объекта публичной собственности, оформленные публичным договором, регулируются частным правом?

² *Мальцев Г.В.* Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 126.

По мнению Г.В. Мальцева, «ныне действующий Гражданский кодекс России – концентрат либерального частного права, рассчитанный на вполне свободную от государственного регулирования рыночную экономику. *Из нашего гражданского права, по большому счету, элиминированы общественные и государственные интересы* (выделено мной. – М.Б.), что само по себе является отступлением от классической цивилистики»¹.

Что же касается ответственности за причиняемый природе вред, то его возмещение требует особых, специфических подходов, средств – методик, такс и т.д. Но цивилисты не знают этой специфики, они не принимали участие в разработке методик подсчета ущерба и такс исчисления вреда природным ресурсам. Практически в гражданском праве эта сфера не исследована, и не урегулирована. И цивилисты совсем не проявили интереса к вопросам возмещения вреда природе. Это сами экологи по традиции говорят, что возмещение экологического вреда должно возмещаться в гражданско-правовом порядке.

Заметим, что в Общей части ГК РФ институт гражданско-правовой ответственности не закреплен. В свете перспектив развития гражданского законодательства Е.А. Суханов, заместитель председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, в интернет-интервью в декабре 2008 г. отметил: «Этот вопрос поднимался, когда мы делали первую часть ГК. Гражданское право – это, наверное, единственная отрасль права, которая формально не знает института ответственности. Он есть в уголовном и административном праве. В гражданском праве на первый взгляд есть только ответственность за нарушение обязательств, но на самом деле существует и ответственность за нарушение вещных и других прав. Например, гражданину, злоупотребляющему спиртными напитками, наркотическими веществами, ставящему семью в тяжелое материальное положение, ограничивается дееспособность. Это – мера ответственности. Но очень сложно собрать общий институт и для обязательств, и для вещных прав, и

¹ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. С. 127.

для корпоративных (теперь они появились), и для интеллектуальных. Вопрос этот пока остался»¹.

Таким образом, законодательное оформление исследуемого института экологического права – задача ближайшей перспективы. Многие научные предпосылки по ряду принципиальных положений уже созданы.

Принцип возмещения экологического вреда. Н.Г. Нарышева выделяет следующие принципы, на которых основывается возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах: всеобщая обязанность возместить причиненный вред; возмещение вреда в полном объеме; неотвратимость ответственности за причинение вреда; солидарная ответственность за причиненный вред и др.²

Принцип возмещения экологического вреда в полном объеме закреплен в ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В контексте эколого-правовой ответственности важным является вопрос о *способах возмещения вреда*. По действующему законодательству предусматривается два способа: в натуре (реальное) и в денежном выражении. Какому способу отдать предпочтение? В некоторых работах последних лет высказываются суждения о более широком применении реального возмещения.

Так, по мнению Е.А. Пановой, несмотря на то, что размер вреда, исчисляемый в соответствии с новой Методикой³, значительно увеличился, практика применения предыдущих методик показала, что стоимость работ по восстановлению водных объектов существенно больше той суммы, которая определялась в

¹ URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov.html> (дата обращения: 03.03.2011).

² См.: Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 10–12.

³ Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Утв. приказом МПР России от 30 марта 2007 г. № 71 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 28.

соответствии с ними. Это свидетельствует о достаточно условном соответствии размера возмещения реальному объему и характеру вреда, причиненного водным ресурсам. Кроме того, не весь вред поддается денежной оценке. Как показывает практика, случаев полного возмещения вреда очень мало. Определить размер вреда, причиненного вследствие противоправного деяния в сфере использования и охраны водных объектов, очень сложно, не менее сложно оценить моральный вред, причиненный человеку. Трудности, связанные с определением размера возмещения вреда, объясняются уникальностью водных ресурсов и сложностью процессов, приводящих к его возникновению. В большинстве случаев причиненный вред проявляется не сразу и может носить вероятностный характер, поэтому установить точно, когда и сколько потребуется времени и средств в будущем для восстановления водного объекта, очень трудно. Как оценить последствия, которые могут проявиться через годы или даже десятки лет, оценить вред, который будет нанесен будущим поколениям, оценить утраченные полезные свойства и функции водного объекта?

Таким образом, очевидно, что, во-первых, учесть все последствия и определить размер вреда, причиненного вследствие посягательства на водный объект, невозможно по объективным причинам. Во-вторых, денежная компенсация не позволяет в полном объеме обеспечить реальное возмещение причиненного вреда. Поэтому выходом из сложившейся ситуации может быть закрепление принципа приоритета натуральной формы возмещения вреда, причиненного нарушениями водного законодательства, т.е. реального (полного) восстановления состояния и утраченных защитных, средообразующих и иных функций, полезных свойств водного объекта, а также связанных с ним других элементов окружающей среды, пострадавших в результате правонарушения. Представляется, что возмещение вреда путем естественной реституции должно осуществляться в соответствии со специально разработанными программами по использованию, восстановлению и охране водных объектов, а также программа-

ми социально-экономического развития, упомянутых в самой Методике¹.

Следует также отметить, что комплекс мероприятий, направленных на восстановление и охрану водных объектов и окружающей среды, может быть предусмотрен и в конкретном договоре. В этих случаях не обязательно все необходимые мероприятия и действия по восстановлению водного объекта соизмерять в денежном эквиваленте. Важно, чтобы виновное лицо восстановило пострадавший водный объект и окружающую среду, сколько бы это ему ни стоило. В этой связи необходимо отметить, что в доктрине экологического права существует несколько мнений о конечном результате, к которому должна приводить натуральная реституция: а) восстановление первоначального состояния объекта; б) восстановление состояния, которое могло бы быть достигнуто при естественном развитии событий²; в) просто исправление явных негативных последствий². Полагаем, что реальное возмещение вреда должно исходить из необходимости учета всех возможных последствий, возникших вследствие нарушения водного законодательства. При этом важно, чтобы цель мероприятий, осуществляемых в ходе возмещения вреда, определялась в каждом конкретном случае с учетом характеристик природного объекта и произошедшего.

При анализе проблемы возмещения вреда, причиненного нарушениями водного законодательства, становится очевидным, что существующая методика его исчисления нуждается в совершенствовании. Эффективность ее действия в определяющей степени зависит от степени разработанности нормативных критериев оценки вреда. Действующая Методика, как представляется, должна ориентироваться не на определение нормативных расчетных показателей вреда, а на установление основных критериев оценки вреда, причиненного нарушением водного законодательства. Кроме того, необходимо закрепить порядок и си-

¹ См.: *Панова Е.А.* Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 196–198.

² См.: *Иванова А.Л.* Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права. С. 14.

стему органов, осуществляющих оценку вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства.

Выходом из сложившейся ситуации может стать, по мнению Е.А. Пановой, закрепление принципа приоритета натуральной формы возмещения вреда, причиненного нарушениями водного законодательства¹.

Со способами возмещения экологического вреда теснейшим образом связан вопрос о *способах исчисления экологического вреда*. В науке экологического права он исследован достаточно полно применительно как к методикам исчисления вреда, причиняемого загрязнением окружающей среды, так и таксам – за вред, причиненный незаконным природопользованием. Одна из проблем заключается в разработке научно обоснованных инструментов исчисления вреда. Особенно это касается методик подсчета ущерба для отдельных природных сред и объектов. Другая проблема связана с унификацией подходов к исчислению размера причиненного экологического вреда. На состоявшейся в ноябре 2007 г. в Центральном экономико-математическом институте РАН Всероссийской конференции «Теория и практика экологического страхования: устойчивое развитие» говорилось, что в случае загрязнения вод 1 т нефти размер вреда, определяемый в соответствии с действующей Методикой, составит 630 тыс. долл. Если же такой вред рассчитывать по международным методикам, то его размер будет равен 3 тыс. долл.

Одним из инструментов гражданского права является *ответственность источника повышенной опасности*. В соответствии со ст. 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что он возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Обязанность

¹ См.: Панова Е.А. Указ. соч. С. 203.

возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.).

Подчеркнем, что в указанной статье говорится о повышенной опасности *для окружающих*, хотя положения этой статьи распространяются и на сферу окружающей среды.

Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности, отличается определенной спецификой. Она состоит в том, что ответственность за экологический вред, причиненный такими источниками, наступает без вины. В мировой практике такая ответственность называется строгой, или абсолютной.

Применительно к источникам повышенной опасности требования в отношении ответственности их владельца в законодательстве целесообразно предусмотреть и к окружающей среде. С учетом того, что природа (окружающая среда), которой причиняется вред, является публичным благом, интересом, соответствующие положения должны быть сформулированы в экологическом законодательстве в контексте эколого-правовой ответственности. При этом представляется важным установить максимально обширный перечень источников повышенной опасности для окружающей среды, а также основания наступления ответственности.

Актуальным, на наш взгляд, является необходимость установления случаев *субсидиарной ответственности государства* за причинение источником повышенной опасности крупномасштабного вреда окружающей среде. Теоретическое обоснование такой ответственности было предложено Н.С. Малеиным: государство несет ответственность за соответствие мировому уровню источников повышенной опасности, поэтому вынуждено

принимать участие в несении расходов, возникающих в случаях крупномасштабных аварий на таких объектах¹.

В связи с установлением права частной собственности на какую-то часть природы и притязаниями цивилистов на регулирование отношений по поводу «частной природы» в гражданском законодательстве применительно к вопросу об эколого-правовой ответственности принципиальным является вопрос о том, каким правом должно регулироваться *возмещение вреда природным ресурсам (объектам), находящимся в частной собственности*. По нашему мнению, это прерогатива экологического права, поскольку находящаяся в частной собственности земля, другие природные ресурсы не теряют признаки публичного блага². Кроме того, существенным аргументом в пользу экологического права является применение специфических методов исчисления вреда, причиненного природе, о чем говорилось выше.

Применительно к эколого-правовой ответственности дискуссионным может быть вопрос о *возмещении экогенного вреда*. Экогенный вред – это вред, причиняемый здоровью или имуществу человека загрязненной окружающей средой. Каким законодательством должно обеспечиваться возмещение? В порядке гражданской или эколого-правовой ответственности? Здоровье человека и его охрана – публичный или частный интерес?

О масштабах проблемы, связанной с причинением вреда человеку в результате загрязнения окружающей среды, свидетельствуют следующие данные Всемирной организации здравоохранения: в 2004 г. в России умерли 493 тыс. человек от загрязнения окружающей среды³.

¹ См.: *Малеин Н.С.* Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 25–26.

² Подробнее об этом см.: *Бринчук М.М.* Предисловие к монографии: *Будникова Ю.Е.* Правовое регулирование выкупа земельных участков приватизированными предприятиями. М., 2009. С. 7–24; *он же.* Соотношение экологического права с другими отраслями; *Бринчук М.М., Будникова Ю.Е.* Земля – публичное благо // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 20–30.

³ См.: *Зеленый мир*. 2008. № 23–24. С. 19.

В городке Чапаевске (под Самарой), где раньше был завод по производству химического оружия, теперь – завод по его уничтожению. По оценкам специалистов, сегодня содержание диоксина в почве Чапаевска превышает предельно допустимую норму концентрации в 140 раз, в молоке домашних животных – в 10 раз, в молоке кормящих матерей – в 400 раз. Диоксин по токсичности превосходит многие отравляющие вещества. Основная его опасность – «долговременность» поражения и непрочисляемость отдаленных последствий хронического отравления крайне малыми дозами. Врачи, исследовавшие ситуацию в этом городе, выявили «чапаевский синдром»: патологическое старение и интеллектуальное вырождение детей, причем он передается следующим поколениям. Средняя продолжительность жизни мужчин в Чапаевске составляет 40 лет, женщин – 50 лет¹.

В какой мере гражданским законодательством защищен частный интерес каждого отдельного человека, пострадавшего от загрязнения природной среды или могущего пострадать в будущем? Согласно ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим его. Однако с учетом приведенных выше данных степень возмещения несопоставима с размером вреда, причиненного жизни и здоровью людей, тем более принимая во внимание, что развитие предпринимательства является мощнейшим фактором разнообразных отрицательных воздействий на природу. В какой степени в науке гражданского права исследуется вопрос о возмещении экогенного вреда? В какой степени цивилисты обеспокоены решением проблем в данной сфере? К сожалению, ответы на эти жизненно важные вопросы только со знаком «минус».

Для уяснения правовой природы нормативного акта, которым надлежит урегулировать возмещение вреда здоровью, при-

¹ См.: Зеленый мир. 2009. № 9–10. С. 1. Американский город с 50-тысячным населением, имевший сходную проблему, признали негодным для жилья и жителей переселили, а территорию засыпали девятиметровым слоем грунта.

чиненного загрязнением природной среды, прежде всего важно установить: здоровье человека – публичное благо или предмет его личной заботы? Человек – органическая часть природы, являющейся публичным благом. С учетом места и роли человека в обеспечении общественного, социально-экономического развития обществу и государству небезразлично состояние здоровья их членов. Соответственно здоровье – не только личный, частный вопрос. Кроме того, больше ресурсов для возмещения экогенного вреда здоровью человека – в публично-правовой семье¹. Сейчас не модно цитировать В.И. Ленина, но ему принадлежит афоризм: «Здоровье – это казенное имущество!».

Исследуя вопрос о правовой природе ответственности за вред, принесенный здоровью человека, важно также учитывать и то, что охрана здоровья (здравоохранение) регулируется преимущественно в рамках (на началах) публичного права².

¹ Не случайно после аварии на Чернобыльской АЭС был принят Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (Ведомости РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699).

Обратим, в частности, внимание на позицию Конституционного Суда РФ по рассмотренному им делу в контексте названного Закона: «Независимо от того, о каких способах возмещения идет речь в оспариваемом Законе – о льготах, денежных (материальных) компенсациях, других денежных доплатах к социальным выплатам, все они входят в объем возмещения вреда на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения (постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711).

² См.: Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. // Ведомости РФ. 1993. № 33. Ст. 1318; Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

Иное дело – возмещение вреда, причиненного имуществу человека вследствие загрязнения окружающей среды. Оно должно осуществляться в гражданско-правовом порядке. Имущество человека – объект вещных прав согласно гражданскому законодательству.

При решении задач законодательного регулирования возмещения экогенного вреда важно учитывать 13-й принцип Декларации по окружающей среде и развитию, принятой с участием Российской Федерации на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.): государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и других видов экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба¹.

Развернутые положения по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия на окружающую природную среду, содержались в ст. 89 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» говорится лишь, что вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме (п. 1 ст. 79).

Требует своего решения и не менее актуальная проблема, касающаяся *экологического вреда, причиненного в прошлом, «прошлой» хозяйственной деятельностью*. В частности, на территории России имеется множество заброшенных, несанкционированных и неконтролируемых свалок отходов, являющихся источниками загрязнения природы². Возмещение экологического

¹ Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 687–692; Международное публичное право. Сб. документов. Т. 2. М., 1996. С. 135–138.

² Когда к этой проблеме в конце 1970-х гг. обратились в США, где в 1980 г. был принят специальный федеральный закон, Агентством по охране окружающей среды было выявлено 20 тыс. таких свалок. После этого на несанкционированные и заброшенные свалки обратили внимание и в ряде других стран и выявили их в больших количествах. Так,

вреда, причиненного в прошлом, должно производиться в рамках эколого-правовой ответственности. Конкретные предложения по этому поводу были сформулированы в рамках проекта «Прошлый экологический ущерб»¹.

Новым для российского экологического права элементом экологического вреда является *моральный вред*. Как в свое время писал Р. Иеринг, моральное удовлетворение за беззастенчивое нарушение права важнее, чем деньги². В сфере взаимодействия общества и природы моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также с физической болью, связанной с повреждением здоровья либо с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий. Так как природа удовлетворяет эстетические (духовные) потребности человека, уничтожение, к примеру, зеленых насаждений в городах также может рассматриваться как фактор причинения морального вреда и соответственно должно служить основанием для его возмещения. Соответствующие иски могут предъявляться в контексте нарушения права на благоприятную окружающую среду и возмещаться в порядке эколого-правовой ответственности.

Принципиальным является вопрос о *правовом порядке возмещения экологического вреда*. Законодательством предусматривается судебный и внесудебный порядок его возмещения. Ответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда (общего или арбитражного). Внесудебный порядок предусматривает, в частности, добровольное возмещение, посред-

в Дании было выявлено 3200 таких свалок, Нидерландах – 4000. См.: Программа ООН по окружающей среде. 1987. Состояние окружающей среды в мире. Апрель 1987. С. 96.

¹ Подробнее об этом см.: *Абалкина И.Л., Анисимова С.И., Боголюбов С.А., Бринчук М.М.* и др. Прошлый экологический ущерб (правовые и экономические аспекты решения проблемы). М., 2001; *Абалкина И.Л., Анисимова С.И., Боголюбов С.А., Бринчук М.М.* и др. Возмещение экологического ущерба (правовые и экономические аспекты проблемы прошлого экологического ущерба). М., 2001.

² См.: *Иеринг Р.* Борьба за право. М., 1901. С. 73.

ством страхования риска причинения экологического вреда и возмещение в административном порядке. Добровольный способ возмещения вреда, редко применяемый на практике, имеет для его причинителя некоторые преимущества, пока мало осознаваемые в российском обществе. Судебный порядок может создать мощную антирекламу предприятию и иному причинителю вреда, в которой они никак не заинтересованы. При очевидности ситуации, касающейся экологического вреда, в частности, когда налицо причинитель вреда и его жертвы, вред иногда «выгоднее» компенсировать добровольно.

Административный порядок возмещения экологического вреда применяется, как правило, при авариях и стихийных бедствиях, имеющих экологические последствия, путем принятия мер социально-экономической защиты пострадавшего населения. В качестве других форм возмещения такого вреда в административном порядке можно рассматривать оформление листка временной нетрудоспособности, оформление инвалидности.

Заслуживает поддержки предложение В.И. Романова относительно к эколого-правовой ответственности прекращение деятельности предприятия, оказывающего экологически вредное воздействие на окружающую природную среду (прекращение природопользования)¹.

Прекращение деятельности, причиняющей вред, регулируется ГК РФ в контексте предупреждения причинения вреда. В соответствии со ст. 1065 опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность. Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность. Суд может отказать в иске о приостановлении либо прекращении соответствующей деятельности лишь в случае, если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам. Отказ в при-

¹ См.: Романов В.И. Указ. соч. С. 14.

остановлении либо прекращении такой деятельности не лишает потерпевших права на возмещение причиненного в результате этой деятельности вреда.

Данная норма сформулирована применительно к гражданско-правовым, т.е. частным, интересам. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» предусматривается требование об ограничении, приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 34, 66, 80). Регулируя эколого-правовую ответственность, приостановление или прекращение деятельности целесообразно сформулировать в контексте предупреждения или пресечения экологического вреда.

С точки зрения В.И. Романова, эколого-правовая ответственность 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.¹ В принципе соглашаясь с такой позицией, к предмету данного вида ответственности можно отнести приостановление, ограничение и прекращение прав природопользования, предусмотренного соответствующим договором. Что касается права природопользования, установленного лицензией (разрешением), то, учитывая административную природу этих инструментов, применяемых в экологическом праве, лишение лицензии (разрешения), ее приостановление, а равно приостановление, ограничение и прекращение прав природопользования, предусмотренных ею, как мера ответственности может быть установлена в КоАП РФ.

Имеются ли основания относить к эколого-правовой ответственности плату за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов?² Едва ли. Такая плата – экономическая

¹ См.: Романов В.И. Указ. соч. С. 14.

² См.: Романов В.И. Указ. соч. С. 14; Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 26.

мера охраны природы, преимущественно направленная на стимулирование природопользователей не загрязнять ее, а не мера юридической ответственности. В основе ответственности лежит правонарушение, плата же за загрязнение в пределах установленных лимитов взимается без правонарушения. Если загрязнение окружающей среды превышает нормативы, причиняется экологический вред, т.е. имеет место правонарушение, то появляется основание для применения эколого-правовой ответственности.

Для оптимального регулирования отношений эколого-правовой ответственности в целом, научно-обоснованного законодательного решения указанных выше вопросов, связанных с ней, целесообразно принятие федерального закона «О возмещении экологического вреда»¹. Это важно не только для обеспечения срочного и справедливого, в рамках реальных возможностей возмещения экологического вреда, признания эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида, но и для обоснованного определения очередности, приоритета в законодательном регулировании в контексте структурирования права на публичное и частное, подлежащей идентификации, определения места экологического права в правовой системе РФ.

В литературе высказаны убедительные суждения о приоритетах развития публичного и частного права, что весьма важно и для экологического права в исследуемом контексте. Как считает В.Ф. Яковлев, в первую очередь «надо четко обозначить сферы действия публичного права, ибо все остальное должно охватываться частным правом. Границы и сферы действия публичного права в чистом виде должны быть четко обозначены, с тем чтобы публичное право, а оно сильнее частного права, не узурпиро-

¹ Что касается неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств в сфере природопользования и охраны окружающей среды, составляющих существенную часть предмета эколого-правовой ответственности, то общие требования об ответственности применительно к договорным обязательствам целесообразно сформулировать в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», а конкретные – предусматривать в самих договорах.

вало бы, не присваивало (выделено мною. – М.Б.) бы себе то, что ему неподвластно»¹.

Актуальные задачи и направления научных исследований. Признание эколого-правовой ответственности, направленной прежде всего на возмещение экологического вреда, как вида юридической ответственности послужит сильным импульсом 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 дороже. В связи с этим необходима глубокая разработка вопросов о содержании, структуре и мерах эколого-правовой ответственности, эффективности данного вида юридической ответственности, условиях ее реализации.

ГЛАВА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПРОФИЛАКТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

§ 1. Соотношение юридической ответственности и экологической профилактики

Введение в проблему. Исходными для рассмотрения соотношения юридической ответственности и экологической профилактики являются несколько положений. Прежде всего экологическая профилактика порождается целями, содержанием и механизмом юридической ответственности, которая наступает при совершении противоправных и опасных или общественно опасных деяний. Именно юридическая ответственность предопределяет собой понимание целей и предмета экологической профилактики. Вместе с тем экологическая профилактика призвана ограничить применение мер юридической ответственно-

¹ Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 6.

сти, заменяя ее мерами в большей степени регулятивными, экономическими и эффективными. Но и собственно юридическая ответственность представляет собой профилактическое воздействие.

Уголовная ответственность является наиболее суровым видом юридической ответственности. Однако и наказание «применяется в целях... предупреждения совершения новых преступлений» (ч. 2. ст. 43 УК РФ), осуществляя, по господствующему мнению, общую и частную превенцию. Эти взаимосвязи должны быть уяснены, хотя бы потому, что обоснованное признание роли юридической ответственности нередко влечет фактическую подмену ею мер экологической профилактики.

Таким образом, проблема соотношения юридической ответственности и экологической профилактики охватывает осознание действия юридической ответственности, определение границ профилактики, уяснение потребности в ней и адаптацию экологической профилактики к сложившемуся состоянию ответственности и тенденциям ее развития.

Возможности экологической профилактики в том понимании, которое сложилось в эколого-правовой литературе, определяются ее содержанием. Экологическая профилактика представляет собой разностороннюю деятельность, направленную на обеспечение с помощью специфических приемов и способов соблюдения экологического законодательства, которая должна осуществляться в определенных целях, по определенным правилам. Именно поэтому исследования экологической профилактики всегда имеют практическую направленность. Соответственно крайне важна объективная оценка результативности экологической, как и иной, профилактики преступлений и правонарушений. Профилактика должна играть ведущую роль в обеспечении правомерного, в данном случае экологически значимого поведения. Законодатель в гл. 26 УК РФ закрепил систему уголовно-правовых запретов посягательств на окружающую среду, но в теории они рассматриваются как его «последний довод». В то же время на практике недооценивается профилактическая деятельность. Причин этому много, начиная от трудностей оценки ре-

зультатов и общей эффективности профилактики и заканчивая распространенным предпочтением жестких мер.

Так или иначе, значение экологической профилактики принципиально велико – она необходима, но в сочетании с мерами экологической ответственности и с учетом сложившейся социально-экологической ситуации. Поэтому исследование проблем профилактики экологических правонарушений должно начинаться с оценки современной экологической ситуации.

Современное состояние экологической профилактики.

В российской юридической литературе общепризнано, что право и направления его реализации в значительной степени определяются социальными процессами, которые могут быть представлены различными моделями.

Характеристика экологической ситуации – одна из возможных моделей социальной среды. Предполагается, что она определяет цели исследования экологической профилактики как объекта познания и способа деятельности, возможности исследований, их методологию и методику, и, наконец, пригодность к практическому использованию на разных уровнях и в различных сферах. При этом социальная ситуация должна описываться во времени и пространстве, т.е. в пространственно-временных границах.

24 ноября 2010 г. в Общественной палате РФ были проведены слушания на тему «Экологическая ситуация в Российской Федерации: горячие точки, приоритеты действий». По их результатам Общественная палата приняла обращение к Президенту РФ, указав на многочисленные факты негативного воздействия на окружающую среду, необходимость постоянного мониторинга экологической ситуации и принятия нового природоохранного законодательства. Выводы Общественной палаты не новы для экологов, но они все же лишней раз продемонстрировали потребность в анализе экологической ситуации.

В настоящее время в литературе некоторыми авторами ставится вопрос о возрождении системы социальной профилактики и ее ветви – экологической, существовавшей в советское время. Анализ ее содержания необходим для выявления постоянного и изменчивого в профилактике экологических правонарушений,

того, что должно быть сохранено, и того, как сохраненное должно быть адаптировано не просто к новым условиям, но к условиям, постоянно меняющимся. И этот анализ показывает, в новых условиях восстановление существовавшей системы профилактики невозможно. Она должна быть адаптирована к ним, т.е. модернизирована.

Анализ экологической ситуации – актуальная и в то же время крайне сложная задача, решение которой должно быть увязано, помимо прочего, с задачей развития современной экологической профилактики, соответствующей условиям рыночного хозяйства, политическим процессам, учитывающей неблагоприятные экологические факторы. Впрочем, эта задача облегчается тем, что имеется огромный объем информации, соотносимой с данной проблематикой.

На значимость мониторинга экологической ситуации как предпосылки (системы предпосылок) экологической профилактики указывают, прежде всего, изменения технологий воздействия на окружающую среду и связанная с этим проблема экологической правонарушаемости. Достаточно вспомнить о «Бритиш Петролеум», деятельность которой привела к беспримерному загрязнению моря нефтью. Такой случай не единичен, но он свидетельствует об огромных рисках, возникших в связи с истощением более доступных месторождений минеральных и иных сырьевых источников.

При обращении к анализу экологической ситуации нередко приходится сталкиваться с принципиальными изменениями процессов экологической профилактики как составляющей этой ситуации. Экологическая профилактика становится более сложной, а воздействие на сложившуюся ситуацию стоит все дороже. Ее цели поляризуются, и их оценка во многих случаях вынужденно оказывается неоднозначной. Отсюда длящиеся споры о методах платы за выбросы, об эффективности существующего порядка в данной сфере, о соотношении в нем собственного профилактического и фискального эффекта.

Иногда трудно определить, преследуют ли участники рассматриваемых правоотношений общественно полезные или индивидуальные либо групповые противоречивые цели. Ярким

примером тому является борьба против эксплуатации атомных электростанций в ФРГ.

Обстоятельством, подтверждающим необходимость привязки экологической профилактики к экологической ситуации, является также быстрое изменение ее контекста, а именно социальной среды, ярко проявляющееся в отношении к профилактике, в оценке ее социальной значимости.

Основные черты современной экологической ситуации.

Как система предпосылок экологической профилактики экологическая ситуация охватывает ряд составляющих. Это изменившиеся экономические процессы, возникновение новой рыночной, постиндустриальной экономики, новое политико-правовое устройство, а также состояние экологической правонарушаемости и связанные с ней риски. Как показала работа Общественной палаты РФ, она включает состояние и эффективность экологического и экологизированного законодательства, тенденции, цели и технологии профилактики, наличествующие в данный период. При этом все эти составляющие социальной ситуации должны в методических целях быть соотнесены с взаимодействием общества и окружающей среды и характеризоваться как реально существующие явления, ограниченные во времени и пространстве.

Рассмотрим подробнее некоторые черты современной экологической ситуации в их связи с экологической профилактикой, выделив среди них более или менее устойчивые и определяющие характер ситуации в целом.

Первая такая черта – постоянные изменения экономических институтов и технологических процессов. Они охватывают, в частности, сокращение производственной экономически невыгодной деятельности, ее переориентацию на сырьевые ресурсы и одновременно смену технологий; старение и одновременно происходящее обновление производственных фондов, что приводит к изменению характера воздействия на окружающую среду и возможному снижению экологической правонарушаемости. Однако, как показывают многочисленные аварии и катастрофы, экологические риски продолжают оставаться весьма

высокими, примерами чего являются аварии на Саяно-Шушенской ГЭС в России и на АЭС Фукусима в Японии.

Существенно для экологической ситуации и определенное снижение технологической дисциплины в условиях стремления к максимизации прибыли. В Российской Федерации ежегодно совершается огромное количество экологических правонарушений, причиняющих масштабный и зачастую невосстановимый вред окружающей среде, отдельным ее компонентам (природным ресурсам и объектам), правам и законным интересам граждан и других субъектов¹.

Следующая чрезвычайно значимая черта современной экологической ситуации – неконтролируемый рост правотворческой деятельности. Увеличивается объем и без того многочисленных норм, регулирующих правила охраны природы, устанавливающих требования к хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на качество и состояние окружающей среды. Все эти нормы обеспечиваются мерами юридической ответственности, но в значительной степени в силу ряда причин продолжают оставаться трудновыполнимыми. Поэтому эффективность уголовно-правовых и административно-правовых запретов, гражданско-правовых и дисциплинарных санкций во многих случаях оценивается специалистами как не-

¹ Данные о состоянии, структуре и динамике экологических преступлений и правонарушений публикуются в государственных докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации, ежегодно подготавливаемым МПР России. Их анализ см., например: *Дубовик О.Л.* Анализ состояния экологической преступности и правонарушаемости // *Аграрное и земельное право*. 2006. № 5; *Дубовик О.Л., Жалинский А.Э.* Экологическая преступность в России. Состояние, тенденции и средства борьбы // *Экологическая преступность в Европе* С. 244–248; *Жевлаков Э.Н.* Экологические преступления. Уголовно-правовой и криминологический аспекты. М., 2002; *Жевлаков Э., Сулова Н.* Экологическая преступность в Российской Федерации в 1990–2000 гг. // *Уголовное право*. 2000. № 3; *Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние*. Сб. науч. трудов. Саратов, 2004; *Тангиев Б.Б.* Эокриминология. Парадигма и теория. Методология и практика правоприменения. СПб., 2005.

достаточная, а превентивная роль закона – как низкая. В связи с этим высказываются предложения о внесении соответствующих изменений в УК РФ, КоАП РФ, другие акты экологического и смежного законодательства.

Наконец, характерной чертой современной экологической ситуации является поляризация экологических интересов.

§ 2. Потребность в экологической профилактике

Предпосылки осознания потребности в экологической профилактике. В эмпирическом плане эта потребность определяется массивом нормативных актов, характером и сложностью взаимодействия человека с окружающей средой, состоянием, структурой и динамикой правонарушаемости, ее факторами.

Любая социальная деятельность, как отмечалось выше, должна быть осознанно целенаправленной. Без этого напрасно тратятся социальные ресурсы и невозможно получить социальную поддержку тех групп и лиц, от которых и зависит эффективность социальной профилактики.

Анализ потребности в экологической профилактике представляет собой, с одной стороны, самостоятельную практическую задачу, решение которой необходимо для принятия управленческих решений различного уровня и содержания, а с другой – теоретическую проблему методического и содержательного характера. Здесь есть ряд трудностей, выявленных в процессе эмпирических исследований.

Одна из них связана с преодолением декларативного представления обществу потребности в экологической профилактике. Наиболее опасно провозглашение целей, которые не могут быть достигнуты в обозримый период времени либо не подкреплены надлежащими ресурсами при наличии к тому возможности. Этим страдают как программы различного характера, так и теоретические разработки. Следует считать нежелательным и преувеличение существующих рисков, иногда создающих неверное представление о действительном положении дел.

Сложным процессом является понимание различия между объективной потребностью в экологической профилактике и реальным спросом на нее. Под реальным спросом следует понимать действительную готовность к осуществлению тех или иных профилактических мер, равно как и профилактики в целом. При этом необходимо учитывать, что спрос может быть и мнимым, когда та или иная группа признает необходимость профилактических мер и высказывает готовность их осуществить, но в действительности реализовывать их не намерена.

Таким образом, существуют различия между объективной потребностью в экологической профилактике и субъективно выраженным спросом на нее.

Объективная потребность определяется, прежде всего, текущей экологической ситуацией. Но прежде чем выявлять связи между экологической ситуацией и потребностью в экологической профилактике, необходимо сделать несколько методических замечаний.

Начнем с того, что характеристика экологической ситуации, данные о ее состоянии должны быть преобразованы в индикаторы потребности, и лишь тогда они приобретают необходимое информационное значение. Важным при этом являются доверие тех или иных групп к субъектам профилактики, оценка значимости для них проблем экологического характера, мотивация участников экологически значимой деятельности и т.д. Также большое значение имеют компетенция должностных лиц, их права и обязанности, их реальные действия. И только в последнюю очередь имеют значение различного рода публичные заявления.

Следует также сказать, что потребность в экологической профилактике не может диктоваться только текущим состоянием окружающей среды, поскольку такая профилактика должна учитывать и развитие экологической ситуации в будущем.

Специальные вопросы методики осознания потребности в экологической профилактике в современный период. Практические наблюдения показывают, что именно в современный период необходимо преодоление социального скептицизма в сфере охраны окружающей среды в отношении экологической

профилактики. Проявления экономического кризиса отодвигают на второй план те явления, которые характеризуются как социально-экологический кризис. Однако очевидно, что экономический кризис не может быть преодолен без развития экологической профилактики, и доказательством тому являются упоминавшиеся выше катастрофы на предприятиях нефтяных и энергетических компаний.

Немаловажное значение имеет также согласование результатов практического опыта с результатами различных сторонних теоретических исследований, с данными экологического и криминологического мониторингов, прогнозами экономического развития страны. Здесь возникает ряд очень сложных проблем. При разработке и осуществлении новых видов и способов воздействия на окружающую среду изыскиваются аргументы научного характера, опровергающие необходимость в профилактических мерах. Выявление действительной потребности в тех или иных профилактических мерах при этом осложняется.

Поэтому как в практическом, так и в теоретическом плане необходимо обновлять представления о правовой и социальной природе и возможностях экологической профилактики. Должно определяться ее реальное место во времени и пространстве в структуре социального управления. Необходимо анализировать процесс формирования ее целей в существующем социальном контексте, исследовать методологию и методику выбора средств предупреждения правонарушений и определения различных вариантов их применения. При этом следует учитывать, что сложившаяся в советский период система профилактики преступлений и правонарушений, в том числе экологических¹, была адаптирована к социально-экономическим и идеологиче-

¹ См.: Жалинский А.Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР (вопросы теории). Львов, 1975; Курс советской криминологии. Предупреждение преступности / Под ред. В.Н. Кудрявцева, И.И. Карпеца, Б.В. Коробейникова. М., 1986; Социальная профилактика правонарушений: советы, рекомендации / Отв. ред. Д.А. Керимов. М., 1989; Теоретические основы предупреждения преступности / Отв. ред. В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. М., 1977.

ским условиям того времени, в определенной степени эффективной и во многом перспективной.

Таким образом, социальная практика и опыт свидетельствуют, что система профилактики, как и любая регулятивная система, должна соответствовать социально-экономической реальности. Поэтому необходим поиск подходов к разработке профилактических мер и их реализации, принципиально новых, но продолжающих – в меру возможного – сложившиеся традиции в экологической профилактике. Такие подходы должны обеспечивать возможность функционирования этого социально-экономического феномена в новых условиях, включающих, что крайне важно, процессы глобализации и расширения международного сотрудничества, а также состояние взаимозависимости различных стран в данной области¹.

Особое значение при этом приобретает обеспечение эффективности отдельных мер предупреждения экологических правонарушений. Они должны быть нацелены на побуждение и принуждение к правомерному поведению, но в то же время быть правомерными, основываться на соблюдении различных интересов.

Как уже отмечалось, базой для достижения указанных целей должны служить теоретические исследования эколого-криминологического характера. К сожалению, начиная с 1990-х гг. проблемам профилактики вообще и экологической профилактики в частности уделяется мало внимания. Системные исследования отсутствуют, разработки ведутся в основном по вопросам уголовной или административной (в меньшей степени) ответственности, вопросы же выявления причин и условий совершения экологических правонарушений и преступлений, их устранения отошли на второй, если не третий план. Можно констатировать – за редким исключением – отсутствие интереса к предупреждению экологических правонарушений и спорадичность разрабатываемых и принимаемых мер их профилактики.

¹ См.: Дубовик О.Л. Преступность и уголовное право: насущные проблемы и способы их решения с помощью новых форм международного сотрудничества // Право и политика. 2009. № 12. С. 2532–2541.

Кроме того, немаловажно, чтобы общество убедилось в необходимости и возможности создания реальной и эффективной экологической профилактики, в целесообразности затрат на ее функционирование и развитие.

§ 3. Соотношение общих и специальных мер экологической профилактики

Структура профилактики. Общепринятым является выделение в системе профилактики двух подсистем – общего и специального предупреждения экологических (как и всех иных) правонарушений. В первую входят процессы и меры по совершенствованию общественного и правового экологического сознания, повышению экологической культуры, формированию и развитию экологического образования и т.п., во вторую – «меры, предназначенные для устранения обстоятельств, способствующих совершению экологических правонарушений, и для перевоспитания соответствующих групп людей», а также «меры, в результате которых, собственно, и создаются условия эффективности профилактики: организационные структуры, информационная база и т.д.»¹.

В настоящее время, на наш взгляд, следует развивать меры как общей профилактики экологических правонарушений с учетом положений гл. XIV Федерального закона «Об охране окружающей среды», так и специальной. При этом необходимо развивать систему профилактических мер с учетом компетенции управленческих, природоохранных и правоохранительных структур в данной сфере, совершенствовать правовое регулирование экологического мониторинга, экологической регистрации, информационного обеспечения охраны окружающей среды, особое внимание обращая на выявление правонарушений, соблюдение прав и обязанностей подвергающихся мерам профилактического воздействия лиц и т.п.

Следует отметить, что правовая регламентация экологической профилактики и содержание отдельных предупредитель-

¹ Жалинский А.Э. Указ. соч. С. 144, 145.

ных мер за последние годы существенно изменились, чего нельзя сказать об экологической профилактике. Она и в адаптированном к новым реалиям состоянии должна пониматься как подсистема социальной профилактики правонарушений, направленная на обеспечение правомерного поведения субъектов охраны и использования окружающей природной среды.

Эти соображения представляется необходимым конкретизировать применительно к специальным мерам. В качестве подсистемы или составляющей социальной профилактики специальная экологическая профилактика находится в многообразных связях с иными регулятивными системами. Это особенно важно подчеркнуть, поскольку экологическая профилактика, так или иначе, будучи специальной, все же обеспечивает фундаментальные условия существования общества.

Вместе с тем жесткое выделение экологической профилактики как процесса невозможно по социальным и юридико-техническим причинам. Однако можно определить место экологической профилактики в процессах взаимодействия с окружающей средой. Для этого следует указать на три различные по целевой направленности социально-правовые системы, обеспечивающие рациональное использование и охрану окружающей природной среды.

Во-первых, система норм регулятивных или позитивных нормативных актов, имеющая внутреннюю иерархию – экологическое законодательство – и включающая собственно экологические и так называемые экологизированные нормы¹.

Во-вторых, система запретов и санкций, охраняющих экологическое законодательство в целом, прежде всего гл. 26 УК РФ, нормы административного законодательства, не сводящиеся к запретам КоАП РФ или законов субъектов РФ об административных правонарушениях, но сформулированных в экологическом и природоресурсном законодательстве (ограничения, особые требования) и др.

¹ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник. М., 1998. С. 55–74.

В-третьих, система мер специальной экологической профилактики, которая также обеспечивает действие экологического законодательства и права, но иными средствами, основываясь как на правовых, так и на некоторых иных социальных нормах.

При этом необходимо учитывать, что хотя соотношение систем профилактики и систем применения запретов и санкций в достаточной мере исследовано в юридической литературе¹, специальная экологическая профилактика обладает весьма существенной спецификой. Это обусловлено тем, что именно с экологическими правонарушениями связаны наиболее трудноустраняемые последствия. Такие процессы, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, например, накопление бытовых отходов, эксплуатация автомобилей, расходование энергии, являются наиболее массовыми.

Специальная экологическая профилактика является затратной, что по понятным причинам ограничивает возможность достижения экономических целей, предполагает необходимость выбора вариантов поведения исходя из экологически значимых критериев, нередко в краткосрочной и среднесрочной перспективе противоречащих экономическим интересам, включая действительно важные.

Современное состояние профилактики экологических правонарушений. Оценка состояния экологической профилактики, как и тесно связанная с этим оценка ее необходимости, должна быть дана и обществом, прежде всего его вовлеченными в охрану природы структурами, и специалистами в сфере применения экологического права. И общественная, и профессиональная оценки влияют на авторитетность предлагаемых профилактических мер, их исполнимость, ресурсную обеспеченность и иные параметры экологической профилактики.

Реальная оценка состояния экологической профилактики необходима для принятия на разных уровнях управленческих решений о направлениях и методах ее развития и совершенствовании.

¹ См.: Применение юридической ответственности за экологические правонарушения / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2007.

вания и для уяснения факторов, краткосрочно и в долгосрочной перспективе определяющих ее эффективность.

Можно полагать, что значительная часть общества осознает возросшую опасность деяний, связанных с хищническим использованием запасов полезных ископаемых, иных природных ресурсов, с ростом нарушений техники безопасности, приводящих к катастрофическим последствиям для окружающей среды, с распространением незаконной застройки¹ и т.д. Это же можно отнести и к властным структурам, в особенности имеющим специальные полномочия в сфере охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов.

В то же время приходится признать, что господствующая в обществе оценка текущего состояния экологической ситуации далеко не всегда трансформируется в реальное позитивное состояние экологической профилактики. С одной стороны, некоторые направления экологической профилактики развиваются довольно интенсивно. Российское государство активно действует на международной арене. Создана и в ряде регионов эффективно действует экологическая милиция. В стране осуществляется экологический мониторинг, в результате которого собираются и анализируются достоверные данные о состоянии и качестве окружающей среды и ее компонентов, происходящих в них изменениях, источниках воздействия на окружающую среду и т.п. Активизируется деятельность управленческих структур, предупреждающих негативное воздействие на природу. Интенсивно исследуется проблематика экологического права². Эти успехи отражены в экологической литературе, но требуют дальнейшего анализа именно в контексте организации, развития и совершенствования профилактики экологических преступлений и правонарушений. С другой стороны, характерные для России сложные социальные и географические условия, экономика, ориентированная на масштабное использование природных ресурсов, и ряд иных факторов (международные конфликты,

¹ См.: Экологическая преступность в Европе. С. 122–135.

² См., например: *Ефимова Е.И.* Краткий библиографический сборник работ по экологическому праву (1957–2001 гг.). Вып. 1. М., 2002.

нарушение не только экологических, но и иных прав граждан и т.п.) часто вытесняют на второй план задачи предупреждения экологических правонарушений. На этот процесс, который также должен быть предметом специального исследования, накладывается и общее ослабление системы профилактики правонарушений и преступлений, сложившейся в нашей стране еще в советский период.

Так, выборочный анализ нормативных правовых актов, программ, равно как и исследование управленческих материалов, охватывающее ряд российских регионов, показывают, что профилактике экологических правонарушений на современном этапе не уделяется должного внимания со стороны органов исполнительной власти и правоохранительных структур. Законы и другие акты субъектов РФ об охране окружающей среды и о профилактике в частности не выделяют профилактику экологических правонарушений в качестве самостоятельной сферы и соответственно не предусматривают для своих адресатов обязательств по проведению какой-либо деятельности, необходимой для обеспечения правомерного экологического поведения.

Получается, что фактически профилактика экологических правонарушений рассматривается как задача исключительно природоохранных органов, причем большей частью общественных, некоммерческих организаций. Хуже того, при столкновении экологических и экономических интересов заинтересованные группы, как правило, поддерживают значимые для себя экономические интересы. При этом все чаще проявляется тенденция «перехвата» экологических идей для защиты во многих случаях сомнительных ценностей.

Именно в сфере экологической профилактики (в данном случае речь не идет об иных системах регулирования взаимодействия природы и общества) наблюдается дефицит правового регулирования, организации, ресурсов, социальной поддержки и ряда иных источников ее осуществления.

Справедливости ради следует отметить, что дефицит экологической профилактики в той или иной степени характерен

практически для всех стран, хотя интенсивность противозаконного воздействия на окружающую среду в них различна¹.

При всей значимости и сложности решения отдельных вопросов прежде всего необходимо выделение основных направлений развития экологической профилактики, базирующейся на единой социальной и правовой основе, имеющей необходимые ресурсы и эффективно их использующей.

§ 4. Направления развития экологической профилактики

Общая характеристика. На основе анализа экологической литературы и проведенных исследований можно выделить следующие направления развития экологической профилактики:

а) преобразование ныне реализуемых мер профилактики экологических правонарушений в целостную систему. Это потребует определения иерархии ее целей, создания необходимых организационных структур, обеспечения мониторинга и контроля эколого-профилактической деятельности со стороны публичной власти и общества в целом, разграничения профилактических функций и определения возможностей субъектов данного вида деятельности, повышения их статуса и проч., благодаря чему будет обеспечена адаптация профилактической системы к социальным переменам;

б) разработка отдельных специфических профилактических мер, методики и тактики их проведения;

в) совершенствование информационного, правового и организационного обеспечения осуществляемой профилактической деятельности;

г) получение необходимой социальной поддержки;

д) налаживание международных связей в данной сфере.

Безусловно, это лишь общие направления. Но они свидетельствуют в пользу принципиальной необходимости осуществления модернизации экологической профилактики на системной

¹ В этом плане весьма показательны данные, приведенные в книге «Экологическая преступность в Европе».

основе и позволяют разработать стратегию развития экологической профилактики.

Основные факторы определяющие модернизацию экологической профилактики. Как уже отмечалось, в России произошли значительные изменения в самых различных сферах: идеологической, экономической, социально-правовой. Общество и государство вынуждены адаптировать управленческие процессы, в том числе и профилактические, преимущественно охранительные, к новой социальной ситуации. При этом крайне необходимо обеспечивать разрешение многочисленных, в частности экологических, конфликтов¹.

Применительно к построению системы экологической профилактики следует учитывать следующие социальные изменения:

а) возникновение новых отношений между публичными и частными субъектами природопользования, в рамках которых публичное право хотя и сохраняет свое ведущее значение, но во многих сферах вытесняется частным (контрактным) правом, а значит, ослабляются традиционные методы контроля;

б) расширение круга субъектов природопользования. При этом должна учитываться смена их мотивации: цель обеспечения «служебного благополучия» дополняется целью получения прибылей, что гораздо в большей степени влияет на личностные установки; возросло число деяний, связанных с хищническим воздействием на природу, хотя они и ранее были, к сожалению, весьма распространены².

¹ См.: Дубовик О.Л. Экологическое право и экологические конфликты // Право и политика. 2006. № 5. С. 116–136; она же. Практика ЕС в области предупреждения и разрешения экологических конфликтов // Экологическое право. 2009. № 4. С. 28–30.

² См.: Дубовик О.Л. Коррупция и лицензирование природопользования // Современные проблемы экологического права, политики и образования. Материалы междунауч.-практ. конф. Ижевск, 24–25 октября 2006 г. / Отв. ред. В.Н. Яковлев. Ижевск, 2006. С. 250–259; она же. Исследования коррупционного экологического лицензирования // Юридический мир. 2003. № 3. С. 45–53; она же. Коррупция в сфере природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду // Альманах

Кроме того, изменился контекст действия системы; общественное экологическое сознание вследствие изменения системы социального и экономического управления стало более «управленческим»; фиксируется подъем требований к государству, правда, отмечается и определенное безразличие к государству и проблемам профилактики, обострение коррупции и связанное с ней падение социальной дисциплины¹.

Крайне важно создание в структуре системы «сдержек» и «противовесов», что затрудняется в связи с постоянными изменениями в системе государственного управления, в частности связанными с появлением новых структур, контролирующих отношения природопользования, причем далеко не всегда эффективно, а также с упоминавшимся обострением конфликтов в ряде сфер борьбы за экологические ценности. Здесь в качестве примеров можно привести решения судьбы озера Байкала, пространственного планирования городов и т.п.

Разумеется, как негативные, так и позитивные изменения исследуются в эколого-правовой литературе². Рост добычи нефти и газа, строительство, зачастую неупорядоченное, а иногда и незаконное, увеличение парка автомобилей – это лишь немногие примеры изменения процессов функционирования общества в его взаимодействии с природой. Эти факторы должны учитываться в процессе осознания феномена экологической профилактики и, еще более, в процессе ее развития и совершенствования.

Выводы, на наш взгляд, очевидны. Во-первых, экологическая профилактика должна стать более системной, обеспечивая и единство, и разнообразие правовых основ, стратегий и такти-

«Организованная преступность, терроризм, коррупция». М., 2003. № 1. С. 39–49.

¹ См., например: *Калиниченко В.Т.* Правовое регулирование охраны окружающей среды во Франции и Италии / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2009. С. 87–93; *Экологическая преступность в Европе.* С. 86.

² См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник. М., 1998; Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М., 2005; *Яблоков А.* Россия: здоровье природы и людей. М., 2007.

ки¹; во-вторых, она должна усилить свое значение и соответственно воздействие на состояние природопользования и охраны окружающей природной среды в стране, будучи построена более рационально. Необходимо обеспечить формулирование реальных целей экологической профилактики, выбор их средств. Но главное заключается в обеспечении осуществления мер экологической профилактики на практике, в поддержке их и обществом, и властными структурами. Важным является расширение ресурсных возможностей профилактической деятельности, а также осуществление своевременного и достаточно полного мониторинга осуществляемой деятельности². Реализуемые меры экологической профилактики должны поддерживаться различными социальными группами и выражающими их интересы структурами гражданского общества.

Актуальные задачи и направления научных исследований. Цели модернизации экологической профилактики в России должны определяться и достигаться только на основе достоверных научно обоснованных данных. Углубление и расширение научных исследований в данной сфере обеспечивает и экономию социальных, в том числе финансовых, ресурсов. Этим обусловлена необходимость изучения: а) показателей состояния экологической профилактики в России; б) причин и условий совершения экологических преступлений и правонарушений как объектов профилактического воздействия; в) эффективности общих и специальных предупредительных мер; г) международного и зарубежного опыта предупреждения нарушений законодательства об охране окружающей среды.

¹ О состоянии, задачах, структуре и мерах экологической профилактики в предшествующий период см.: Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М., 1988. С. 177–239; Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. С. 141–173.

² Подробнее см.: Криминологический мониторинг: современное состояние и пути повышения эффективности. Материалы конференции. М., 2009.

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

Редакторы *Е.Ф. Варварина, М.М. Славин*
Корректор *О.В. Мехоношина*
Оригинал-макет *В.Ф. Иванов*

Подписано в печать 7.12.2011 г. Формат 60x90¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 11.
Тираж 300 экз. Заказ № .

Институт государства и права Российской академии наук

Отпечатано в ОАО «Щербинская типография»
117623, Москва, ул. Типографская, 10