Особенности юридической ответственности в системе экологических правоотношений

БОГОЛЮБОВ Сергей Александрович, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology2@izak.ru

Юридическая ответственность предусматривается в ряде концептуальных нормативных документов, определяющих экологическую политику Российской Федерации. Применение этой ответственности связано со спецификой системы экологических национальных и международных правоотношений, к которой относятся: их публично-частный, социальный характер; пересечение с гражданско-правовыми, административными, иными экологизированными отношениями; ориентирование на прогнозирование и долгосрочное планирование; обилие фикций. Особенности ответственности обусловлены: объективными причинами — противоборством экономики и экологии; воздействием природных условий; нормированием хозяйственной деятельности; субъективными причинами — попытками устранения избыточных поводов для применения; необходимостью предвидения антропогенного воздействия на природу; пониманием соотношения экологических прав, обязанностей физических и юридических лиц, ответственности государства. Обосновываются: уточнение дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения; восстановление в законодательстве муниципального контроля, влекущего традиционные виды ответственности.

Ключевые слова: регулирование общественных отношений и неотвратимости ответственности, экологическая и экономическая безопасность, основы государственной политики в области экологического развития.

Features of Legal Responsibility in the System of Ecological Relationships

S. A. BOGOLYUBOV, scientific supervisor of the Department of environmental and agrarian legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ecology2@izak.ru

Legal responsibility is provided for in a number of conceptual normative documents determining the environmental policy of the Russian Federation. The application of this responsibility is associated with the specifics of the system of national and international environmental legal relations, which include: their public-private and social nature; their intercrossing with civil, administrative and other ecological relations; their focus on forecasting and long-term planning; the abundance of fictions. Responsibility features due to objective reasons are: the confrontation between economy and ecology; the influence of natural conditions; the valuation of economic activity. And due to subjective reasons responsibility features are: attempts at eliminating the reasons for application; the necessity of foreseeing human impact on nature; the understanding of the correlation between environmental rights and duties of individuals and legal entities, state responsibility. At the end the author justified a few conclusions: clarifying disciplinary liability for land offences; restoration of municipal control in the legislation, entailing traditional types of responsibility.

Keywords: regulation of social relations and inevitability of responsibility, environmental and economic security, fundamentals of state policy in the field of environmental development.

Повышенное внимание российского общества к состоянию и охране окружающей природной среды обуславливает изменение отношения к особенностям юридической ответственности в увязке со всей системой экологических правоотношений, где заключительному этапу функционирования правового механизма придается в настоящее время решающее значение, исходя из концептуальных положений общей теории права и государства¹. Ответственность многонационального народа Российской Федерации за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями предусматривается в преамбуле Конституции РФ, упоминается ответственность и в ч. 2 ее ст. 54. Немало эколого-правовых исследований посвящено ответственности в сфере охраны окружающей среды — ее роли как фактора обеспечения экологического правопорядка, элемента экологической культуры². Обращается внимание

на недостаточное применение ответственности, связанное с латентностью экологических правонарушений, доходящей, по мнению ряда исследователей, до 80%. В условиях нарастающих глобальных вызовов XXI в. значимость различных видов юридической ответственности возрастает, поскольку она становится серьезным фактором, определяющим состояние окружающей среды в масштабе как регионов, стран, так и континентов, имея многоаспектный характер³.

На создание системы экологических правоотношений влияют положения ст. 9, 36, 41, 42, п. «е», «н», «р» ст. 71, п. «в» — «д», «з», «к», «м» ч. 1 ст. 72, п. «в», «г», «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ; институт ответственности предусматривается в других основополагающих нормативных документах, определяющих экологическую политику. Среди 24 основных принципов охраны окружающей среды, закрепленных в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», предусматриваются: ответственность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях (речь идет о позитивной ответственности и территориях, на которые распространяется юрисдикция указанных публичных органов); от-

¹ См.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и сознание долга // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1983. С. 45—51; Самощенко И. С., Фарукишин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971; Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001.

² См.: Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978; Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / под ред. О. С. Колбасова, Н. И. Краснова. М., 1985; Хаджиев А. Юридическая ответственность как средство охраны окружающей среды: дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1988; Гусев Р. К. Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. М., 1989. С. 45—55; Круглов В. В. Юридическая ответственность предприятий, их должностных лиц и других работников в области охраны окружающей среды.

Л., 1990; Романов В. И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 74—83; Рябов А. А. Юридическая ответственность за нарушение экологических прав человека // Вестник ТИСБИ. 2002. № 1. С. 74—76.

³ См.: Кашенов В. П. Ответственность за использование и охрану лесов // Аграрное и земельное право. 2012. № 3; Жариков Ю. Г. Юридическая ответственность за экологические правонарушения // Институты экологического права. М., 2010.

ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды (ретроспективная ответственность). В главе XIV «Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды» указанного Закона установлен имущественный, дисциплинарный, административный и уголовный виды ответственности (в Законе РФ от 19 декабря 1991 г. № 2060-I «Об охране окружающей природной среды» предусматривалась имущественная (подразумеваемая в трудовом праве) и гражданско-правовая ответственность). В части 3 ст. 13 Закона «Об охране окружающей среды» предусматривается привлечение к ответственности должностных лиц, препятствующих гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, но о подобных фактах привлечения к ответственности почему-то не слышно.

Ответственность в сфере охраны окружающей среды занимает важное место в формировании, а главное — в реализации разработанных в соответствии с п. «е» ст. 71 Конституции РФ Основов государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. В частности, в подп. «е», «ж» и «н» п. 8 Основ предусматриваются ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, презумпция экологической опасности планируемой экономической, иной деятельности и

ответственность за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды. Среди механизмов совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды, экологической безопасности Основами называются усиление ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения (подп. «г» п. 11 Основ).

Положения Основ изобилуют обращениями к видам ответственности: при решении задачи обеспечения экологически безопасного обращения с отходами используется установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведенной ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки (подп. «д» п. 15 Основ); при решении задачи развития экономического регулирования, рыночных инструментов охраны окружающей среды используется повышение экологической и социальной ответственности бизнеса (подп. «к» п. 17 Основ); при решении задачи формирования экологической культуры, развития экологического образования и воспитания используются формирование у всех слоев населения, прежде всего у молодежи, экологически ответственного мировоззрения (подп. «а» п. 20 Основ) и развитие системы подготовки, повышения квалификации в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие решений при осуществлении экономической и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду (подп. «е» п. 20 Основ); при реализации задачи обеспечения эффективного участия граждан, общественных объединений,

некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности, используется развитие добровольных механизмов экологической ответственности организаций с участием государства в соответствии с международными стандартами (подп. «д» п. 21 Основ). Из неотвратимости ответственности исходит Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г., утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ заключается в том, что во исполнение конституционной обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, предполагает, в частности, ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством правопорядка и их публичные обязательства по восполнению части лесного фонда, утраченной в результате хозяйственной деятельности (определение КС РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О). Согласно постановлению КС РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П обязанность, предусмотренная в ст. 58 Конституции, имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации экологических прав граждан, распространяется как на граждан, так и на юридических лиц, что с необходимостью предполагает и их ответственность за состояние экологии. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы, в свою очередь, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков (функция обеспечения государством рационального природо-

допользования, защиты экологических прав граждан предусматривается в конституциях Беларуси, Казахстана, Украины).

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» обратил внимание судов на то, что: им надлежит выяснять, какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие экологические правоотношения, и указывать в судебном решении, в чем непосредственно выразились их нарушения со ссылкой на конкретные нормы (п. 1); гражданско-правовая (имущественная) ответственность за вред, причиненный окружающей среде, может возникать в результате нарушения договоров в сфере природопользования, а также в результате внедоговорного (деликтного) причинения вреда; закон не предполагает ограничения размера ответственности по обязательствам, возникающим из договоров в сфере природопользования (п. 33).

Определяющими для рассмотрения особенностей ответственности в сфере экологии и вытекающей из них, формируемой ими правовой реальности остаются система, состав, структура правоотношений, воздействующие на состояние законности, правопорядка в обществе⁴. Природоресурсное право и природоохранное право как отрасли (подотрасли) интегрированной (комплексной) от-

⁴ См.: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955; Венедиктов А. В. О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1955. № 6. С. 19—20; Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959; Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сб. ст. М., 2011. С. 35—59; Серков П. П. Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования): в 3 ч. М., 2018.

расли экологического права определяют специфику экологических правоотношений, в которых использование и охрана природных ресурсов в их совокупности должны обеспечивать каждому благоприятную окружающую природную среду. Изменения и дополнения контуров системы экологических правоотношений осуществляются регулярно по различным направлениям: дифференциация управления природными ресурсами; выделение и повышенная защита участков недр федерального значения; либерализация лесопользования и водопользования с преобладанием цивилистических начал; усиление бережного, гуманистического отношения к объектам животного мира; повышение требований к обращению твердых коммунальных отходов, к очищению атмосферного воздуха, особенно в городах; предупреждение, ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. К системе экологических правоотношений примыкают экологизированные правоотношения, в которых осуществляются «приземление», «приводнение», включение природоохранных специфичностей в смежные правоотношения, остающиеся самостоятельными, но вынужденно и объективно обогащенные решениями современных экологических проблем разнообразными, в том числе межотраслевыми, средствами⁵.

Ряд экологических правоотношений носит наднациональный характер, охватывается общепри-

знанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, предусматривающими оказание помощи при природных катастрофах и стихийных бедствиях, сохранение климата, озонового слоя Земли, околокосмического пространства, особо ценных видов животных и растений, предупреждение трансграничных загрязнений вод и атмосферного воздуха, запрещение испытаний ядерного оружия на земле, под водой и в воздухе, воздействия на природу через погодные условия, исходящие из возможностей установления ответственности в национальных законодательствах⁶. Повышение социальной роли системы экологических правоотношений обусловливается включением окружающей среды в социальную ткань общества, где состояние, охрана окружающей среды, рациональное природопользование не могут не включаться в создание условий достойной жизни и свободного развития человека. Благоприятная природа служит базисом здоровья, труда, отдыха, естественного благополучия людей, являясь существенным слагаемым их защищенности и придавая государству, ставящему и реализующему задачи их надлежащего обеспечения каждому, подлинно социальный характер⁷.

⁵ См.: Экологическое право России: сб. матер. науч.-практ. конф.: учеб. пособие для вузов / под ред. А. К. Голиченкова. М., 1997—2017; Тезисы докладов международной научно-практической конференции «Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход». М., 2014; Боголюбов С. А., Сулейменов М. К. Место экологического права и его структурных элементов в системе права // Право и государство. Law and State. 2014. № 2. С. 60—65.

⁶ См.: Актуальные проблемы современного международного экологического права. М., 2016; БРИКС: контуры многополярного мира: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2015; Гармонизация и развитие экологического законодательства Казахстана и России: сб. ст. Астана; М., 2013; Право и климат планеты / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин. М., 2018.

⁷ См.: Романов А. И. Устойчивое развитие — экологизация экономики // Экономика и управление. 2000. № 5. С. 80—82; Шамсутдинов Э. Р. Экологизация законодательства — важнейшая часть экологической функции современного государства // Матер. междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 2009. С. 210—215; Боголюбов С. А. Экологизация законодательства, государства и об-

В наибольшей мере система, содержание экологических правоотношений пересекается с гражданско-правовыми отношениями, поскольку природные объекты являются объектами собственности физических и юридических лиц, государства, муниципальных образований. Гражданско-правовая ответственность в соответствии с ГК РФ играет и должна продолжать играть важнейшую роль в обеспечении стабильности имущественных отношений, защите их добросовестных участников. В интересах большинства россиян диспозитивность гражданских сторон регулирования экологических правоотношений и соответствующей им ответственности должна совмещаться с императивностью норм, регулирующих устойчивость; предсказуемость владения, пользования и распоряжения природными объектами в соответствии с принципами законности, нравственности, справедливости должна повышаться, поскольку значительная часть земельных, лесных участков, прудов, обводненных карьеров включены в качестве своеобразных вещей в гражданский оборот с учетом публичных интересов. Четкое и обоснованное действие норм ст. 129, 209 ГК РФ, ст. 3 ЗК РФ, ст. 3 ЛК РФ, ст. 4 ВК РФ остается основополагающим в экологических правоотношениях в связи с признанием равноправных частной, государственной и муниципальной форм собственности, но владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно лишь постольку, поскольку это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Большинство природоохранных правоотношений поэтому носит преимущественно публичный харак-

тер при известной условности деления их, как и отраслей, институтов права, на публично-правовые и частноправовые. Подобный характер классификации правоотношений накладывает определенный отпечаток на их содержание, баланс обязанностей и прав, условия применения, характер ответственности. Наиболее частноправовой характер имеют земельные правоотношения: здесь число субъектов частной собственности особенно велико по отношению к другим природным объектам собственности, достигая сотни миллионов владельцев земельных участков под домами, предприятиями, садовыми, огородными, дачными участками, иными землями сельскохозяйственного назначения. Однако общество, закон и здесь поддерживают достаточно публичные начала регулирования, сохраняя основы государственного управления, государственный надзор, муниципальный, общественный, производственный контроль за использованием и охраной земель, вводя ряд ограничений их оборота.

В настоящее время в связи с приоритетностью для бюджета России запасов, добычи углеводородов, других полезных ископаемых важнейшую роль приобретают горные правоотношения, где недра могут принадлежать лишь государству в лице Российской Федерации и ее субъектов, а в горных правоотношениях преобладают публично-правовые начала, что не исключает частноправовой характер распределения, купли-продажи добытых полезных ископаемых, передачи извлеченной из земли продукции на расстояние, что обуславливает выделение научной специальности для написания и защиты диссертаций по теме «Энергетическое право». Лесные, водные, фаунистические правоотношения также носят публично-частный и частично-публичный характер в зависимости от субъектов собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ), масштабов воздействия человека на кон-

кретный природный ресурс и объект, их месторасположения, размеров, традиций, обычаев.

Регулирование правовыми нормами охраны атмосферного воздуха как части окружающей среды и складывающиеся вокруг него правоотношения носят публичный характер, так как собственность на воздух в настоящее время не признана, но его состоянием, мерами поддержания надлежащего качества определяются биологическое разнообразие и вся жизнь на планете Земля, что обуславливает необходимость использования всего многочисленного арсенала методов регулирования охраны атмосферного воздуха, в том числе посредством применения ответственности. Многие виды экологических и экологизированных правоотношений носят комплексный, интеграционный характер, например регулируемые правом общественные отношения по охране озера Байкал, природы Арктики, бассейна реки Волга, предупреждению и преодолению зон экологического неблагополучия, информационному обеспечению экологических отношений, формированию основ экологической культуры⁸.

Человечество пытается познать глобальные естественные процессы, а право — приблизиться к влиянию своими методами на общественные отношения в масштабе континентов, всего земного шара, поэтому состояние экологизированных, как и экологических правоотношений, зависит от осознания экологической опасности, от научных познаний обществ, технического потенциала государств, регионов. Особость, справедливость экологических правоотношений заключается и в том, что осуществление любого из них, вступление физического, юридического лица в них не всегда ограничиваются их персонифицированными

(индивидуальными) интересами, но носят часто публичный характер, поскольку любое природопользование имеет негативное воздействие на природу, пусть даже осуществляемое с положительной целью: сохранить, облагородить природный объект, поскольку последствия воздействия на него, вмешательства в естественные процессы не полностью предсказуемы.

Свою лепту в формирование системы экологических правоотношений вносит Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, согласно которой к угрозам экономической безопасности относятся установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления, что наглядно отражает обостряющуюся конкуренцию экологии и экономики. Какие требования безопасности победят в этом соперничестве — покажет отраженная в праве воля законодателей, а на практике — противоборство юридической и экономической ответственности, обусловленное экономическими (в настоящее время признаваемыми большинством населения более важными) и экологическими условиями существования.

Систему экологических правоотношений и обуславливаемой ими ответственности определяют ориентирование российского общества в XXI в. на долгосрочные действия при сохранении краткосрочных проектов, а самое главное — необходимость предвидения динамизма, последствий природопользования, изменений окружающей среды от антропологического негативного воздействия, чрезвычайных ситуаций, бедствий техногенного и природного характера. На систему экологических правоотношений оказывают влияние обобщающее и опережающее стратегическое пла-

⁸ См., например, выпуск за 2014—2018 гг. альманаха «Российская Арктика — территория права».

нирование как природопользования и охраны окружающей среды, так и всей социальной практики, включающей экологию и во многом зависящей от нее, в том числе из-за состояния природоресурсного потенциала отдельных регионов⁹.

В экологических правоотношениях встречаются противоречия, отступления от общих правил, фикции: например, утверждение нормативов на основе современных достижений науки и техники допускает исключение, когда при невозможности соблюдения таких нормативов могут выдаваться разрешения на выбросы и устанавливаться лимиты с учетом последующего поэтапного достижения установленных нормативов допустимых загрязнений. В условиях наращивания рыночных отношений, их конфликтов с экологией, разгула коррупционных проявлений иллюзорными выглядят некоторые установления, затрудняющие формирование экологических правоотношений. Весьма многочисленные природоохранные запреты порождаются крупномасштабными благородными целями и заботой не только о нынешнем (с ограничениями его потребностей), но и о грядущих поколениях (неопределенных, неконкретных): однако одухотворенность природоохранных замыслов, обращенных в будущее, наталкивается на повседневность, противоречивость, неразвитость экономики. Распространенной фикцией становится право каждого на благоприятную окружающую среду, когда ставится задача, заведомо трудновыполнимая: понятие «благоприятная среда» не имеет четкого терминологического определения, ограничиваясь пре-

имущественно санитарно-эпидемиологическими стандартами; если бы это законодательное требование не имело характер пожелания, то 10—15% территории страны не считались бы экологически неблагополучными, вокруг мегаполисов не образовалось бы значительное количество масштабных, необустроенных, не отвечающих техническим регламентам складирования полигонов (свалок) твердых жилищно-коммунальных отходов, вызывающих массовые протесты граждан.

Специфика системы экологических правоотношений оказывает влияние на особенности соответствующей юридической ответственности, главной из которых является соотношение экономики и экологии. Экономические и экологические аспекты ответственности определяются признанием земельных, лесных участков, прудов, обводненных карьеров, животных, общераспространенных, а также добытых полезных ископаемых объектами гражданского оборота, провозглашением свободы экономической деятельности, не запрещенного законом предпринимательства с его риском, стремлением к доходу, извлечению прибыли, с одной стороны, и желанием жить в здоровой природной среде, необходимостью выделения все возрастающих средств на охрану окружающей природной среды — с другой.

Однако в сознании людей значение экологии не слишком велико: по опросу ФОМ, проведенному летом 2018 г. среди 1500 жителей 104 населенных пунктов в 53 субъектах РФ, право каждого на благоприятную окружающую природную среду занимает последнее место среди 10 популярных вариантов ответов о медицине, образовании, жилище, оплате труда, неприкосновенности личности и собственности, социальном обеспечении, справедливости и др.¹⁰

⁹ См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; *Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3.

¹⁰ Аргументы и факты. 2018. № 27. С. 2. Нельзя не отметить, что выбранные респон-

Затраты на сбережение, восстановление природных ресурсов, охрана окружающей природной среды, с одной стороны, и достижение максимального дохода, прибыли — с другой, вступают в заведомый, часто неразрешаемый конфликт, а эксплуатация природных ресурсов нередко преобладает в сознании граждан перед их охраной. Попытки преодоления антагонистического противоречия между экологией и экономической теоретически и практически предопределяют юридическую ответственность, которая призвана уравнивать экономические и экологические интересы, преодолевать их соперничество. Реализация фундаментального права каждого на благоприятную окружающую среду становится неким торможением хозяйственной деятельности — они противостоят друг другу: лица, занимающиеся самостоятельным, осуществляемым на свой риск предпринимательством, ставят на первое место извлечение прибыли, а не удовлетворение природных прав остальных граждан¹¹.

дентами указанные вопросы находятся в тесной зависимости от природных условий существования населения.

¹¹ Подробнее см.: Данилов-Данильян В. И. О соотношении правового и экономического аспектов в охране природы // Право и экология: матер. VIII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014. С. 48—58; Боголюбов С. А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: монография. М., 2015. С. 328—334; Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2; Боголюбов С. А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат: монография. М., 2014. С. 189—201; Правовое регулирование возмещения экологического вреда:

Применение любых форм ответственности учитывает природные условия: излишне жаркая либо чересчур холодная либо дождливая погода может препятствовать выполнению обязательств по строительному, бытовому подряду, договоров энергоснабжения, сбора урожая, контрактации продукции; естественные условия существования приобретают значение, обусловленное положением и состоянием планеты Земля, опосредующими космический (солнечная активность, космические излучения, озоновый слой), климатический (погода, осадки, температура, ветры, кометы, метеориты), геологический (строение и эволюция земной коры, структура и свойства горных пород) факторы и условия.

Дискуссии об оценке регулируемой деятельности, об ответственности за недостижение ожидаемых результатов имеет непосредственное отношение к охране окружающей среды: можно дополнять критерии оценки хозяйственной деятельности, последствий реализации проектов еще одним — экологическим критерием с наступлением негативных последствий за неисполнение эколого-правовых требований, что будет способствовать усилению экологической составляющей процесса модернизации экономической жизни. На ее совершенствование путем устранения излишних барьеров в ходе административной реформы было направлено объединение государственной экологической и общей градостроительной экспертиз проектов застройки населенных пунктов, что означало фактическую ликвидацию в поселениях экологической экспертизы, поглощение природоохранных аспектов юридической ответственности градостроительными, а сужение объектов государственной экологической экспертизы (она осуществляется лишь в отношении 5%

науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Кичигин. М., 2017.

проектов — особо опасных промышленных, особо охраняемых природных территорий и др.) приводит к деэкологизации экономики, управления, к безнаказанности лиц, грубо нарушающих природоохранные требования, к деградации природы.

Ее предвидение все чаще связывается с текущим и перспективным планированием мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной деятельности, которое в соответствии с Законом об охране окружающей среды включает: государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (ч. 1 ст. 69); разработку нормативов в области охраны окружающей среды, оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий их применения (ст. 20); установление лимитов на выбросы и сбросы, допускаемых только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (ч. 3 ст. 23); включение в полномочия государственных инспекторов в области охраны окружающей среды проверки выполнения планов, мероприятий по охране окружающей среды (ст. 66); научные исследования в области охраны окружающей среды, проводимые в целях, в том числе, разработки концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды (ч. 2 ст. 70 Закона об охране окружающей среды).

Последние десятилетия в центре внимания общественности и научных исследований находятся права и свободы человека: по проблемам экологических прав защищено более десятка научных диссертаций по специальностям 12.00.01, 12.00.02, 12.00.03, 12.00.06, 12.00.14, что свидетельствует о многоаспектности проблем; диссертаций по проблемам экологических обязанностей как элементов ответственности не видно. Но осуществление прав и свобод одних

людей не должно нарушать права других и призвано сочетаться с исполнением обязанностей, применением ответственности, выполнением экологической функции общества. Согласно ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное развитие личности; согласно Американской Декларации прав и свобод человека выполнение обязанностей каждым в отдельности является неперенным условием прав для всех. Идея неотъемлемости прав от обязанностей как общепризнанный принцип международного права прибавляет еще одну грань экологическим правоотношениям: признание равных прав сочетается с требованием признания равных обязанностей для всех с уважением к национальным, историческим, культурным, религиозным особенностям природопользования разных стран.

Ответственность в сфере экологии нередко порождается невыполнением обязанностей по разработке, выполнению нормативов в области охраны окружающей среды, включающих проведение экспертизы, утверждение, опубликование, установление порядка и оснований пересмотра, осуществление надзора, контроля за соблюдением, ведение единой информационной базы нормативов. Особенности ответственности здесь связаны с оценкой, прогнозированием генетических и иных последствий, установлением лимитов образования, размещения отходов производства и потребления, уровней шума, вибрации, допустимого изъятия компонентов окружающей среды, антропогенной нагрузки на нее, предельно допустимых выбросов, сбросов, концентраций веществ, микроорганизмов, уровней радиоактивности, тепла, осуществлением надзора, контроля за их соблюдением. Оптимальному функционированию юридической ответственности порой препятствуют невыполнимые предписания, которые

на самом деле не могут реализоваться, носят неистинный характер, направлены скорее на декларирование, имитирование, а не на регулирование общественных отношений, где желаемое принимается за действительное, должное смешивается с существующим, возможное сегодня — с перспективным завтра, хотя и служит неким шаблоном, намечающим и приближающим грядущие состояния и поведение.

Вопросы вызывает ч. 1 ст. 75 ЗК о привлечении должностных лиц и работников организации к дисциплинарной ответственности в случаях, если организация понесла административную ответственность. Является ли указанный эпизод единственным основанием привлечения виновного работника в совершении земельных правонарушений к дисциплинарной ответственности? Возможно ли привлечение к дисциплинарной ответственности в других случаях в соответствии с ТК РФ, уставами и положениями о дисциплине, договорами и актами о функциональных обязанностях работников? Если ответ положительный, то каков правовой смысл указанной нормы ЗК РФ? По нашему мнению, ее стоит понимать так, что в случае привлечения организации, юридического лица к административной ответственности должны быть обязательно предприняты меры к поиску виновного в правонарушении физического лица и к обязательному привлечению его к дисциплинарной ответственности, что не должно исключать иных законных оснований наступления дисциплинарной ответственности.

Устранение из природоохранного законодательства муниципального экологического контроля, участвовавшего в применении ответственности за экологические правонарушения, не вызывалось необходимостью, не было должным образом обосновано субъектами законодательной инициативы, не объяснено общественности и сказывается на

функционировании механизмов наступления ответственности в сфере охраны окружающей среды, природопользования. Передача в 2004 г. региональных контрольных, юрисдикционных полномочий муниципальным образованиям, а затем через два года их полное изъятие из местного самоуправления свидетельствуют об отсутствии концепции, последовательности экологического развития, о нарушении стабильности законотворческого процесса и правоприменения, поэтому необходимо восстановление в законодательстве предписаний о муниципальном экологическом контроле, полномочиях его инспекторов, включении их в полноценную контрольную деятельность с возможностями привлечения к ответственности в сфере охраны окружающей среды¹².

В ряде научных работ предлагается признание наряду с традиционными еще одного вида юридической ответственности — эколого-правовой (некоторое основание для этого дает ст. 42 Конституции об экологических правонарушениях). К ней относят лишение права охоты, рыбной ловли, пользования земельным, лесным участком, водным объектом, лишение соответствующего вида лицензии на право природопользования, предусмотренные в ч. 2 и 3 ст. 34, ст. 80 и др. Закона «Об охране окружающей среды» ограничение, приостановление или прекращение деятельности юридических и физических лиц, осуществляющих ее с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Мотивами таких предложений является в том числе желание поднять уровень и доказать самостоятельность экологического права и соответствующего, присущего ему од-

¹² См.: Яблоков А. В. Среда обитания и права человека // Журнал российского права. 1998. № 4—5. С. 29—36; Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2009.

ному виду ответственности, отграничить их от других отраслей права, законодательства и видов ответственности, обосновать таким образом новую автономную отрасль российского права и законодательства.

Если и была подобная необходимость в таком доводе на первых этапах формирования экологического права десятки лет назад, то в настоящее время экологическое право признается комплексной (интегрированной) своеобразной самостоятельной, полноправной отраслью российского права и законодательства, а многими юристами — и суперотраслью, имеющей свои предмет, методы, подотрасли, институты, субинституты, категории, объединенные в систему, не нуждающейся в настоящее время в искусственных подпорках и обоснованиях типа самостоятельного вида юридической ответственности. Указанные выше специфические формы санкций, предлагаемые для обозначения самостоятельной экологической ответственности, охватываются в большинстве административной формой юридической ответственности, которая предусмотрена в КоАП РФ, Земельном кодексе РФ, Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ, Законе РФ «О недрах», федеральных законах «О животном мире», «Об охране атмосферного воздуха» и в других федеральных и региональных законах.

Представляется, однако, что в экологической сфере применяются те же апробированные административные, гражданские (исковые) и другие известные правовые средства воздействия, а характер правовых санкций не носит существенных, качественных отличий,

концептуально отмежевывающих способы принуждения в самостоятельный вид юридической ответственности в сфере экологии, который мало что прибавляет к ее полноте, обладающей достаточными признаками относительной «суверенности», не нуждающейся в искусственных подпорках. Научные поиски, направленные на цивилизованное, своевременное преобразование правовой жизни, обоснование дополнений отраслей, категорий права, свидетельствующие об изобретательности авторов и их «радении» за выбранное направление развития института ответственности, заслуживают тщательной теоретической аргументации, эмпирических исследований, правовых экспериментов на части территории.

Таким образом, специфика юридической ответственности в сфере экологии зависит от социального характера, особенностей экологических правоотношений, заключающихся в своеобразном сочетании публичных и частноправовых интересов граждан, настоящего и будущих поколений, конкуренции сегодняшней экономики и завтрашней экологии, обусловленных ими средств регулирования, востребованности населением справедливого природопользования, распределения средств на охрану окружающей среды, необходимости прогнозирования экологических рисков, природных условий жизни и катаклизмов, зависимости от них, планировании, особенно стратегическом, обилии мифов, фикций, что в итоге влияет на эффективность осуществления ответственности, в том числе в ходе реализации национального проекта «Экология».

Библиографический список

- Актуальные проблемы современного международного экологического права. М., 2016.
- Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955.
- Аргументы и факты. 2018. № 27.
- Боголюбов С. А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: монография. М., 2015.
- Боголюбов С. А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат: монография. М., 2014.

Боголюбов С. А. Экологизация законодательства, государства и общественной жизни // Право и экология: матер. VIII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014.

Боголюбов С. А., Сулейменов М. К. Место экологического права и его структурных элементов в системе права // Право и государство. Law and State. 2014. № 2.

Братусь С. Н. Юридическая ответственность и сознание долга // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1983.

БРИКС: контуры многополярного мира: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2015.

Венедиктов А. В. О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1955. № 6.

Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3.

Гармонизация и развитие экологического законодательства Казахстана и России: сб. ст. Астана; М., 2013.

Гусев Р. К. Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. М., 1989.

Данилов-Данильян В. И. О соотношении правового и экономического аспектов в охране природы // Право и экология: матер. VIII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014.

Жариков Ю. Г. Юридическая ответственность за экологические правонарушения // Институты экологического права. М., 2010.

Кашепов В. П. Ответственность за использование и охрану лесов // Аграрное и земельное право. 2012. № 3.

Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001.

Круглов В. В. Юридическая ответственность предприятий, их должностных лиц и других работников в области охраны окружающей среды. Л., 1990.

Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981.

Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сб. ст. М., 2011.

Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2009.

Право и климат планеты / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин. М., 2018.

Правовое регулирование возмещения экологического вреда: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Кичигин. М., 2017.

Романов А. И. Устойчивое развитие — экологизация экономики // Экономика и управление. 2000. № 5.

Романов В. И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения // Журнал российского права 2000 № 12.

Рябов А. А. Юридическая ответственность за нарушение экологических прав человека // Вестник ТИСБИ. 2002. № 1.

Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971.

Серков П. П. Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования): в 3 ч. М., 2018.

Тезисы докладов международной научно-практической конференции «Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход». М., 2014.

Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959.

Хаджиев А. Юридическая ответственность как средство охраны окружающей среды: дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1988.

Шамсутдинов Э. Р. Экологизация законодательства — важнейшая часть экологической функции современного государства // Матер. междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 2009.

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

Экологическое право России: сб. матер. науч.-практ. конф.: учеб. пособие для вузов / под ред. А. К. Голиченкова. М., 1997—2017.

Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / под ред. О. С. Колбасова, Н. И. Краснова. М., 1985.

Яблоков А. В. Среда обитания и права человека // Журнал российского права. 1998. № 4—5.

Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2.

References

Aktualnye problemy sovremennogo mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava [Actual problems of modern international environmental law]. Moscow, 2016. 295 p.

Aleksandrov N. G. Zakonnost i pravootnosheniya v sovetskom obshchestve [Legality and legal relations in Soviet society]. Moscow, 1955. 176 p.

Bogolyubov S. A. Ekologizatsiya zakonodatelstva, gosudarstva i obshchestvennoy zhizni [Ecologization of legislation, state and public life]. *Pravo i ekologiya* [Law and ecology]: materialy VIII Mezhdunarodnoy shkoly-praktikuma molodykh uchenykh-yuristov. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, S. A. Bogolyubov. Moscow, 2014. Pp. 33—39.

Bogolyubov S. A. Pravovoe vozdeystvie na konkurentsuyu ekonomiki i ekologii [Legal impact on competition of economy and ecology]. *Pravo i ekonomicheskaya deyatel'nost* [Law and economic activity]. Moscow, 2015. Pp. 328—334.

Bogolyubov S. A. Rol pravovogo regulirovaniya ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy [The role of legal regulation of the economic mechanism of environmental protection]. *Gosudarstvo i biznes v sisteme pravovykh koordinat* [State and business in the system of legal coordinates]. Moscow, 2014. Pp. 189—201.

Bogolyubov S. A., Suleymenov M. K. Mesto ekologicheskogo prava i ego strukturnykh elementov v sisteme prava [The place of environmental law and its structural elements in the law system]. *Pravo i gosudarstvo*, 2014, no. 2, pp. 60—65.

Bratus S. N. Yuridicheskaya otvetstvennost i soznanie dolga [Legal responsibility and a sense of duty]. *Voprosy teorii gosudarstva i prava* [Questions of the theory of state and law]. Saratov, 1983.

BRICS: kontury mnogopolyarnogo mira [BRICS: the contours of a multipolar world]. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2015. 300 p.

Danilov-Danilyan V. I. O sootnoshenii pravovogo i ekonomicheskogo aspektov v okhrane prirody [On the ratio of legal and economic aspects in nature conservation]. *Pravo i ekologiya* [Law and ecology]: materialy VIII Mezhdunarodnoy shkoly-praktikuma molodykh uchenykh-yuristov. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, S. A. Bogolyubov. Moscow, 2014. Pp. 48—58.

Effektivnost yuridicheskoy otvetstvennosti v okhrane okruzhayushchey sredy [Effectiveness of legal liability in environmental protection]. Ed. by O. S. Kolbasov, N. I. Krasnov. Moscow, 1985. 225 p.

Ekologicheskoe pravo Rossii [Environmental law of Russia]. Ed. by A. K. Golichenkov. Moscow, 1997—2017.

Garmonizatsiya i razvitie ekologicheskogo zakonodatelstva Kazakhstana i Rossii [Harmonization and development of environmental legislation of Kazakhstan and Russia]. Astana; Moscow, 2013. 350 p.

Gusev R. K. Problemy ekologo-pravovoy otvetstvennosti [Problems of environmental legal responsibility]. *Aktualnye problemy pravovoy okhrany okruzhayushchey sredy* [Actual problems of legal environmental protection]. Moscow, 1989.

Kashepov V. P. Otvetstvennost za ispolzovanie i okhranu lesov [Responsibility for the use and protection of forests]. *Agrarnoe i zemelnoe pravo*, 2012, no. 3, pp. 84—88.

Khadzhiev A. Yuridicheskaya otvetstvennost kak sredstvo okhrany okruzhayushchey sredy [Legal responsibility as a means of environmental protection]. Cand. diss. thesis. Alma-Ata, 1988. 26 p.

Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost: problemy Rossii, opyt zarubezhnykh stran [The constitutional-legal responsibility: the problem of Russia, the experience of foreign countries]. Ed. by S. A. Avakyan. Moscow, 2001.

Kruglov V. V. Yuridicheskaya otvetstvennost predpriyatiy, ikh dolzhnostnykh lits i drugih rabotnikov v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy [Legal responsibility of enterprises, their officials and other employees in the field of environmental protection]. Leningrad, 1990.

Leyst O. E. Sanktsii i otvetstvennost po sovetскому pravu (teoreticheskie problemy) [Sanctions and responsibility under soviet law (theoretical problems)]. Moscow, 1981. 239 p.

Mezhdunarodno-pravovoe i natsionalnoe regulirovanie ekologicheskoy sfery obshchestva [International and national legal regulation of social spheres of society]. Moscow, 2011. 320 p.

Nekommercheskie organizatsii: teoreticheskie i prakticheskie problemy [Non-profit organizations: theoretical and practical problems]. Ed. by V. M. Zhuykov. Moscow, 2009. 174 p.

Pravo i klimat planety [Law and climate of the planet]. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, S. A. Bogolyubov, N. V. Kichigin. Moscow, 2018. 180 p.

Pravovoe regulirovanie vozmeshcheniya ekologicheskogo vreda [Legal regulation of compensation for environmental damage]. Ed. by N. V. Kichigin. Moscow, 2017. 368 p.

Romanov A. I. Ustoychivoe razvitiye — ekologizatsiya ekonomiki [Sustainable development — greening the economy]. *Ekonomika i upravlenie*, 2000, no. 5.

Romanov V. I. Yuridicheskaya otvetstvennost za ekologicheskie pravonarusheniya [Legal responsibility for environmental offenses]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2000, no. 12, pp. 74—83.

Ryabov A. A. Yuridicheskaya otvetstvennost za narusheniye ekologicheskikh prav cheloveka [Legal liability for violation of environmental human rights]. *Vestnik TISBI*, 2002, no. 1, pp. 74—76.

Samoshchenko I. S., Farukshin M. Kh. Otvetstvennost po sovetскому zakonodatelstvu [Liability in soviet law]. Moscow, 1971. 240 p.

Serkov P. P. Pravootnosheniye (teoriya i praktika sovremennogo pravovogo regulirovaniya) [Legal relationship (theory and practice of modern legal regulation)]. Moscow, 2018.

Shamsutdinov E. R. Ekologizatsiya zakonodatelstva — vazhneyshaya chast ekologicheskoy funktsii sovremennogo gosudarstva [Ecologization of legislation—the most important part of the ecological function of the modern state]. *Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Ufa, 2009.

Shemshuchenko Yu. S., Muntyan V. L., Rozovskiy B. G. Yuridicheskaya otvetstvennost v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy [Legal responsibility in the field of environmental protection]. Kiev, 1978.

Tezisy dokladov mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii “Pravovoe regulirovanie ispolzovaniya prirodnikh resursov: kompleksnyy podkhod” [Abstracts of the international scientific and practical conference “Legal regulation of natural resources: an integrated approach”]. Moscow, 2014. 304 p.

Tolstoy Yu. K. K teorii pravootnosheniya [To the theory of legal relations]. Leningrad, 1959. 87 p.

Venediktov A. V. O subektakh sotsialisticheskikh pravootnosheniy [On the subjects of socialist legal relations]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1955, no. 6, pp. 17—28.

Vypkhanova G. V., Zhavoronkova N. G. Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i dokumenty strategicheskogo planirovaniya [State environmental policy and strategic planning documents]. *Ekologicheskoe pravo*, 2016, no. 3, pp. 24—29.

Yablokov A. V. Sreda obitaniya i prava cheloveka [Habitat and human rights]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 1998, no. 4—5, pp. 47—57.

Yakovlev V. F., Talapina E. V. Rol publichnogo i chastnogo prava v regulirovanii ekonomiki [The role of public and private law in the regulation of the economy]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 2, pp. 5—16.

Yuridicheskaya otvetstvennost: sovremennye vyzovy i resheniya. Materialy ezhegodnykh nauchnykh chteniy pamyati prof. S. N. Bratusya [Legal responsibility: modern challenges and solutions. Materials of annual scientific readings in memory of professor S. N. Bratus]. Moscow, 2013. 304 p.

Zharikov Yu. G. Yuridicheskaya otvetstvennost za ekologicheskie pravonarusheniya [Legal liability for environmental offenses]. *Instituty ekologicheskogo prava* [the Institutes of the environmental law]. Moscow, 2010. Pp. 240—258.