М. М. Бринчук*

ЭКОЛОГО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ — САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. Основываясь на положениях теории публичного права, учитывая специфику природы как публичного блага, в статье теоретически обосновывается выделение эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. В статье показано, что на современном этапе институт юридической ответственности, в том числе применительно к сфере взаимодействия и природы, получил интенсивное и во многом прогрессивное развитие. Автор считает, что, даже выделяя эколого-правовую (природоохранительную) ответственность за нарушение экологических требований в соответствии с доктриной, применяются санкции, предусмотренные законами, относящимися к традиционным отраслям, — административному, гражданскому, уголовному, дисциплинарному праву. Правовое содержание эколого-правовой (природоохранительной) ответственности ими не определяется. В том числе возмещение вреда природе регулируется гражданским правом и осуществляется в рамках гражданской ответственности. Показано, что существенной характеристикой гражданской ответственности является то, что 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. Экологические интересы, интересы поддержания благоприятного состояния окружающей среды, экологического благополучия носят преимущественно публично-правовой, а не частноправовой характер и, соответственно, охраняются не гражданским законодательством.

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.

Ключевые слова: юридическая ответственность, природа, публичное благо, экологическое право, публичное право, гражданско-правовая ответственность, общая теория права, экологический вред, договор на природопользование, нарушение обязательств.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.026-047

Основанию развития общей теории права по вопросу юридической ответственности в контексте выделения и признания эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности способствовали прежде

всего два существенных фактора, проявившие себя на современном этапе. Первый касается развития системы права и выделения в ней двух больших компонентов (в теории иногда называемых семьями) — публичного и частного.

© Бринчук М. М., 2016

* Бринчук Михаил Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором эколого-правовых исследований Института государства и права РАН
brinchuk@mtu-net.ru
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Второй связан с доктринальным и нормативным развитием самого экологического права.

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 нормы. Она является тем юридическим средством, которое локализует, блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия людей в правовой форме. Юридическая ответственность — важная мера защиты общества и его членов от правонарушений, защиты интересов личности, общества и государства, инструмент защиты правопорядка и воспитания законопослушности, форма реагирования государства на нарушение установленного порядка общественных отношений.

В правовой науке вопросам юридической ответственности с учетом ее роли в праве обоснованно уделялось весьма 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.

СОСТОЯНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В науке экологического права — молодой, самостоятельной, комплексной и нетрадиционной отрасли — вопросам юридической ответственности в охране окружающей среды уделено, пожалуй, внимания больше, чем любому другому институту¹. Юридической ответственности в данной сфере был посвящен ряд фундаментальных научных трудов. В 80-е годы прошлого века в Институте государства и права

АН СССР на основе проведенных во многих регионах СССР эмпирических исследований была подготовлена и издана монография, посвященная этим вопросам². В рамках известной в СССР украинской школы экологического права также было выполнено специальное исследование³. Эти работы послужили базой не только для совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики, но и для 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 человека и природы, получил интенсивное и во многом прогрессивное 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 широко регулируется ответственность за экологические преступления. Экологические составы сформулированы как в отдельной главе «Экологические преступления» (гл. 26), так и в статьях других глав, например «Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики» (ст. 215), «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей» (ст. 237), «Жестокое обращение с животными» (ст. 245), «Экоцид» (ст. 358).

Анализ современной экологической и иной литературы по вопросам юридической ответственности за нарушения экологического законодательства показывает, что, несмотря на предпринятые исследования, остается немало вопросов, не говоря уже об эффективности ответственности в данной сфере. Один

¹ Подробнее об эколого-правовых исследованиях в области юридической ответственности за экологические правонарушения см., например: Экологическое право России. Библиография (1990—2001 гг.). 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 правонарушения в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2007. № 3. С. 5—11.

² Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / под ред. О. С. Колбасова, Н. И. Краснова. М., 1985.

³ *Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978.

из принципиальных вопросов касается видов юридической ответственности, применяемых за нарушение экологических требований.

Основой правового регулирования юридической ответственности служат положения общей теории права. Исследователи выделяют следующие виды ответственности: административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная, в отдельных работах — конституционная ответственность⁴.

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

В экологическом законодательстве по-разному формулируются положения о юридической ответственности. Так, согласно ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁵ за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды применяется имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством. Как и в общей теории права.

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 2002 г. материальная ответственность за экологические правонарушения обоснованно исключена как не имеющая собственного экологического содержания⁶.

Согласно Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха»⁷ 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 ФЗ «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 2002 г. 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, подготавливаемого под эгидой Министерства природных ресурсов и экологии РФ, предусмотрено, что лица, виновные в нарушении экологических требований, установленных этим Кодексом, иным законодательством об охране окружающей среды, принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми

⁴ Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 208—209 и др.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁶ Материальная ответственность за экологические правонарушения, применяемая в организации (на предприятии) в соответствии с трудовым законодательством, не имеет экологических характеристик, экологического содержания. Она реализуется вследствие понесенных организацией затрат, связанных с возмещением экологического вреда по вине работника организации. Возмещение организацией (предприятием) экологического вреда имеет прямое отношение к экологическому праву. Применяемая при этом 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 / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М., 2007. С. 381—384).

⁷ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

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 проекта ЭК РФ).

Следует отметить, что применительно к сфере взаимодействия общества и природы исследованы уголовная⁸, административная⁹, гражданско-правовая¹⁰, дисциплинарная, материальная¹¹, имущественная¹², конституционная¹³, таксовая¹⁴, экологическая¹⁵, природоохранительная¹⁶ ответственность.

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, нормы 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»¹⁷.

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 законодательством¹⁸.

Концепция эколого-правовой ответственности позднее была развита В. В. Петровым

⁸ Дубовик О. Л. Совершенствование уголовно-правовой охраны окружающей среды // Советское государство и право. 1987. № 12. С. 99—103 ; Она же. Экологические преступления. Глава 26 УК РФ. М., 1988 ; Жевлаков Э. Н. Экологические преступления и ответственность, М., 1997.

⁹ Дубовик О. Л. Административная ответственность за экологические правонарушения: предварительная оценка реформы законодательства // Экологическое право. 1987. № 7. С. 10—15 ; Кузнецова О. Н. Разграничение уголовной и административной ответственности за загрязнение атмосферы // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конференций. Юбилейный выпуск. 1995—2004 гг. / под ред. А. К. Голиченкова. М., 2004. Т. 2. С. 50—54.

¹⁰ Аттокуров С. Т. Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства об охране природы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974 ; Мищенко В. Л. Эффективность гражданско-правовой ответственности в области охраны природы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.

¹¹ 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. Материальная ответственность исследовалась в этих работах как имущественная, гражданская ответственность.

¹² Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977.

¹³ Бринчук М. М. Экологическое право. М., 2003. С. 368—376.

¹⁴ Нарышева Н. Г. Проблемы и сущность таксовой ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах // Государство и право. 1997. № 10. С. 39—44.

¹⁵ Гусев Р. К. Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. М., 1989. С. 45—55 ; Петров В. В. Экологическое право. М., 1995. С. 263—390.

¹⁶ Гусев Р. К., Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1979. С. 50—53.

¹⁷ Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 146—147.

¹⁸ Указ. соч. С. 157, 162—164.

в другой работе¹⁹. 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 законодательстве как платежи за загрязнение окружающей среды, за захоронение вредных отходов, плата за использование вод и др.²⁰

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 двух частей: эколого-правового нарушения и соответствующей санкции за него, предусмотренной уголовным, административным, гражданским и иным законодательством²¹.

Идея выделения В. В. Петровым эколого-правовой ответственности в науке экологического права не была поддержана. Так, Ю. С. Шемшученко по этому поводу писал, что эта ответственность — «в значительной мере условность, и она не может претендовать на роль самостоятельного вида»²². 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 ответственности²³.

Вопрос об эколого-правовой ответственности позднее исследовал В. И. Романов. Он, в частности, пишет: «...следует признать, что в природоохранных отношениях существует эколого-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности. Она наступает в виде приостановления, ограниче-

ния 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;
- в) носят принудительный характер;
- г) применяются соответствующим государственным властным органом, в ряде случаев — судом, например изъятие земельного участка у его собственника»²⁴.

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? 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»²⁵.

Таким образом, даже выделяя эколого-правовую (природоохранительную) ответственность за нарушение экологических требований в соответствии с доктриной, применяются санкции, предусмотренные законами, относящимися к традиционным отраслям, — административному, гражданскому, уголовному, дисциплинарному праву. Правовое содержание эколого-правовой (природоохранительной) ответственности ими не определяется. В том числе возмещение вреда природе регулирует-

¹⁹ Петров В. В. Экологическое право. С. 265—277.

²⁰ Указ. соч. С. 265, 266.

²¹ Указ. соч. С. 269.

²² Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Указ. соч. С. 30.

²³ Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 155.

²⁴ Романов В. И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Йошкар-Ола, 1999. С. 14.

²⁵ Указ. соч. С. 14.

ся 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), причиненный в результате нарушения правовых требований по охране окружающей природной среды»²⁶.

Такая позиция отражает традиционный подход к юридической ответственности и основывается, как отмечалось, на положениях общей теории права. Но современное право развивается несколько по иным правилам. При структурировании правовой системы первостепенное внимание уделяется не отдельным отраслям, а правовым семьям — публичному и частному праву, — развивающимся на основе присущих им 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 находится в кризисе²⁷.

Теоретические предпосылки решения проблемы. 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 интенсивные дискуссии относительно отраслевой структуры советского права, то сегодня, как пишет В. Ф. Яковлев, «стало ясно, что главные слагаемые системы права — ее основные подразделения — право частное и право публичное. Если нет развитого частного права, рассчитывать на эффективное развитие общества не приходится. Если нет развитого публичного права, частное право не может быть действенным»²⁸. 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. Соответственно, их последовательный, корректный учет позволит отдельным отраслям развиваться прогрессивно, выстраивая партнерские отношения между ними.

Важно отметить и то, что на современном этапе развития общества изменилась 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»²⁹. Применительно к экологическому праву, являющемуся преиму-

²⁶ Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. С. 29 (здесь дается ссылка на работу: Колбасов О. С. Итоги науки и техники. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978. Т. 5: Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. С. 123).

²⁷ 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.*

²⁸ *Яковлев В. Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 1999. С. 3.*

²⁹ *Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3.*

щественно публичным³⁰, этот конфликт трудно считать преувеличенным. В этой сфере, преимущественно выражающей публичный интерес, на современный момент очевидна тенденция экспансии норм гражданского права³¹.

В контексте новейших тенденций развития теоретических позиций о структурировании права принципиальным является вопрос о месте экологического права в правовой системе в целом³² и о юридической ответственности в данной сфере в частности. 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»³³.

От адекватного понимания природы и механизмов как публично-правового, так и частного-правового регулирования, от научно корректного определения места экологического права в системе этих двух уже ставших привычными большими правовыми образованиями во многом зависит эффективность и законотворчества, и правоприменения в целом, в том числе 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 обоснованна изложенная выше позиция о содержании гражданско-правовой ответственности за экологический вред? И каким законодательством регулируется эта имущественная ответственность за экологические правонарушения, о которой пишет Федеральный закон «Об охране окружающей среды»?

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ВРЕД

В соответствии с общей теорией права и законодательством основанием юридической ответственности является правонарушение, применительно к сфере взаимодействия общества и природы — экологическое правонарушение. Экологическое правонарушение — это противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое праводеспособным субъектом, причиняющее экологический вред или создающее реальную угрозу причинения такого вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права.

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

³⁰ Правда, В. В. Петров считал, что «экологические отношения вытекают из гражданских отношений, поэтому они ближе к гражданско-правовым» (см.: *Петров В. В.* Экологическое право. С. 97). Отводимая им гражданскому праву роль в сфере взаимодействия общества и природы была очевидно преувеличенной и необоснованной.

³¹ См., например: *Бринчук М. М.* Соотношение экологического права с другими отраслями // *Государство и право.* 2009. № 7.

³² *Бринчук М. М.* Экологическое право в правовой системе // *Актуальные проблемы права и государства. Труды Института государства и права РАН.* 2009. № 3.

³³ *Яковлев В. Ф.* Указ. соч. С. 3.

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, пеней), в возмещении морального вреда³⁴.

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

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 удаляются отходы 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 законодательством³⁵.

На практике, подчеркнем, экологический вред причиняется преимущественно вне рамок гражданского правоотношения. Это про-

исходит в эколого-правовом отношении: в процессе осуществления экологически значимой деятельности, к примеру размещения, проектирования, эксплуатации предприятия. Хотя правовой режим предприятий устанавливается гражданским и предпринимательским законодательством, экологические 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 права и определения условий доминирования норм одной отрасли над другой, экологического над гражданским и наоборот³⁶.

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 осуществлении строительства и связанных с ним работ соблюдать требования закона и иных правовых актов об охране окружающей среды и о безопасности строительных работ. Подрядчик несет ответственность за нарушение указанных требований. Эта ответственность будет гражданской, имущественной, как предусмотренная частноправовым договором. Но если при этом будет причинен экологический вред, то правовая природа его возмещения не очевидно гражданская.

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

В сфере взаимодействия общества и природы одним из наиболее общих и существенных охраняемых законом интересов является со-

³⁴ См.: Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001. С. 687.

³⁵ 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 : сб. материалов науч.-практ. конференций (2005—2007 гг.) / под ред. А. К. Голиченкова. М., 2009. С. 327—332 ; Он же. Практика экологизации законодательства. С. 10—19.

³⁶ См.: Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями.

хранение благоприятной окружающей среды³⁷, экологическое благополучие. Нарушение этого интереса, влекущее юридическую ответственность, может иметь разные формы. Например, распространенной формой нарушения интереса является причинение вреда природе путем ее загрязнения, порчи (уничтожения), незаконного использования природных ресурсов. Закон в этом случае требует возмещения вреда. Как 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 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 предметом³⁸.

В. Ф. Яковлев оценивает частное право как право автономии, децентрализации, координации. В частных правоотношениях стороны юридически равноправны, в них преобладает право дозволения³⁹.

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 отношения, получила весьма условное название «частное право»⁴⁰. В. М. Корельский уточняет: «Частное право есть юридическое выражение *частной собственности*»⁴¹.

Что касается публичного права, его первейшим признаком Ю. А. Тихомиров называет публичный интерес, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением⁴². 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 благополучия⁴³.

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 эколого-правовых отношениях стороны юридически в основном неравноправны, в них преобладает право предписания. В соответствии с природоресурсным законодательством природа, как правило, находится в публичной, государственной собственности.

Таким образом, экологическое право является преимущественно публичным правом. Регулируемый и охраняемый экологическим

³⁷ О правовом содержании этой категории см.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36—66.

³⁸ Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 6.

³⁹ Указ. соч. С. 5.

⁴⁰ См.: Нешатаева Т. Н. О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право. С. 38.

⁴¹ Корельский В. М. О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право. С. 53.

⁴² См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 3.

⁴³ В науке экологического права для выражения таких интересов употребляются также понятия «поддержание», «сохранение», «восстановление» благоприятного состояния окружающей среды.

законодательством интерес сохранения благоприятной окружающей среды, экологического благополучия относится к публичным интересам, подлежащим приоритетной правовой защите⁴⁴. 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 называют представители и публичного⁴⁵, и частного права 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*»⁴⁶. 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 договоров⁴⁷. Вопрос о договоре и его правовой природе имеет значение и с точки зрения определения правовой природы возмещения экологического вреда. Нарушение условий договора — один из видов (экологического) правонарушения.

При исследовании правовой природы возмещения экологического вреда важно исследовать и определить правовую природу договоров на природопользование⁴⁸. Само природопользование имеет целью, на первый взгляд, удовлетворить личные нужды или интересы предпринимательства. Но, оценивая природопользование в контексте ст. 9 Конституции РФ, направленной на обеспечение экологического благополучия, выражающего юридически значимые публичные интересы, нельзя не видеть публично-правового содержания и значения природопользования. Поэтому-то договоры на природопользование и характеризуются следующими существенными особенностями:

- заключаются на предмет пользования природными ресурсами — объектами публичной, преимущественно государственной собственности;
- заключаются уполномоченным государственным органом — публичным юридическим лицом⁴⁹;
- заключаются в порядке реализации полномочий государства-собственника по распоряжению тем или иным природных ресурсом;
- порядок заключения договора определяется природоресурсным законодательством, регулирующим отношения по поводу недр, вод, лесов и других естественных публичных благ и поэтому призванным охранять преимущественно публичные экологические интересы;
- условия договора в основном определяются природоресурсным законом, а не сторонами. При этом в основном отсутствует согласование воли;

⁴⁴ 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.

⁴⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 3—5.

⁴⁶ Нешатаева Т. Н. Указ. соч. С. 38.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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).

— 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 очевидно ошибочной позиция Правительства РФ, выраженная в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р⁵⁰. В 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»⁵¹.

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 гражданско-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

⁵⁰ СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

⁵¹ 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 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.

исполнение обязанностей, предусмотренных договором на природопользование и охрану окружающей среды.

ПРИЗНАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

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 найдут позицию науки экологического права⁵² по этому вопросу научно обоснованной.

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

С учетом масштабов причинения вреда природе и размеров его возмещения проблема надлежащего законодательного регулирования и обеспечения последовательного исполнения законодательных требований является крайне 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)⁵³. В 2004 г. — соответственно 1,6 млрд руб. и 0,28 млрд руб. (17,56 %)⁵⁴; в 2005 г. —

2,3 млрд руб. и 0,12 млрд руб. (5,46 %)⁵⁵; в 2006 г. — 1,9 млрд руб. и 0,72 млрд руб. (38,15 %)⁵⁶; в 2007 г. — 8,6 млрд руб. и 0,14 млрд руб. (1,67 %)⁵⁷.

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 год⁵⁸.

Для адекватного регулирования эколого-правовой ответственности предварительно важно решить ряд принципиальных вопросов. Они касаются, в частности, способов возмещения экологического вреда; принципов возмещения экологического вреда природным объектам, находящимся в частной собственности; ответственности источника повышенной опасности для окружающей среды; порядка возмещения экотенного вреда; возмещения экологического вреда, причиненного в прошлом, прошлой хозяйственной деятельностью; подходов к исчислению вреда; прекращения экологически вредной деятельности; возмещения морального вреда.

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 природопользование⁵⁹, т.е. на сферу, в которой имеются возможности получения значительных

⁵² 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: сб. материалов конф. Казань, 2009. С. 62—68; Он же. Так существует ли эколого-правовая ответственность? // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 16—23.

⁵³ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году». С. 342.

⁵⁴ Указ. соч. в 2004 году. С. 375—380.

⁵⁵ Указ. соч. в 2005 году. С. 356, 358, 359, 367, 369, 373, 374.

⁵⁶ Указ. соч. в 2006 году. С. 358, 364, 369, 370.

⁵⁷ Указ. соч. в 2007 году. С. 365, 370—374 (подробнее об этом см.: Князев М. А. Российское государство как субъект возмещения экологического и экотенного вреда: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 39—40). Даже официально признано, что «из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян» (Российская газета. 2008, 28 мая).

⁵⁸ Российская газета. 2009, 23 июня.

⁵⁹ Так, согласно ст. 16 Водного кодекса РФ договор водопользования заключается в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Если по водному законодательству воды (водные объекты) в основной своей массе находятся в публичной, преимущественно в государственной собственности, почему договор водопользования может заключаться

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. Этот тезис подтверждается и чрезмерной экспансией гражданского законодательства в публичные отношения в новейшем водном и лесном законодательстве в угоду предпринимательским интересам.

На эту 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»⁶⁰.

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, что само по себе является отступлением от классической цивилистики... (выделено мной. — М. Б.)»⁶¹.

Что же касается ответственности за причиняемый природе вред, то его возмещение требует специфических подходов, средств — методик, такс и т.д. Но цивилисты не знают этой специфики, они не принимали участия в разработке методик подсчета ущерба, в разработке такс исчисления вреда природным ресурсам. Практически в гражданском праве эта сфера и 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.

Кто из цивилистов заявлял, что они отвечают за экологический вред? Заметим, что эта сфера слабо законодательно урегулирована. При этом фрагментарные положения содержатся в экологическом законодательстве.

Заметим, что в Общей части ГК РФ институт гражданско-правовой ответственности не закреплен. На вопрос представителей компании «КонсультантПлюс» «почему?» в интернет-интервью в декабре 2008 г. Е. А. Суханов, заместитель председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, ответил: «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 для корпоративных (теперь они появились), и для интеллектуальных. Вопрос этот пока остался»⁶².

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

Так, в науке экологического права достаточно полно исследован вопрос о *принципах возмещения экологического вреда*. Н. Г. Нарышева выделяет следующие принципы, на которых основывается возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и о природных ресурсах: всеобщая обязанность возместить причиненный вред; возмещение вреда в пол-

в соответствии с гражданским законодательством? В соответствии со ст. 19 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?

⁶⁰ Мальцев Г. В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 126.

⁶¹ Указ. соч. С. 127.

⁶² Интернет-интервью от 29 декабря 2008 г. // URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov.html>.

ном объеме; неотвратимость ответственности за причинение вреда; солидарная ответственность за причиненный вред и др.⁶³

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

В контексте эколого-правовой ответственности важен вопрос о *способах возмещения вреда*. По действующему законодательству предусматривается два способа: в натуре (реальное) и в денежном выражении. Какому способу отдать предпочтение? В некоторых последних работах 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 Методикой⁶⁴, значительно увеличился, практика применения предыдущих методик показала, что стоимость работ по восстановлению водных объектов существенно больше той суммы, которая определялась в 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. Практика возмещения вреда свидетельствует о том, что 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 причиненного вреда вследствие посягательства на водный объект невозможно по объективным причинам. Во-вторых, возмещение вреда путем денежной компенсации не позволяет в полном объеме обеспечить реальное возмещение причиненного вреда. Поэтому выходом из сложившейся ситуации может служить 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 программами социально-экономического развития, упомянутых в самой Методике⁶⁵.

Следует также отметить, что комплекс мероприятий, направленный на восстановление и охрану водных объектов и окружающей среды, может быть разработан и в рамках конкретного договора. В этих случаях необязательно все мероприятия и действия по восстановлению водного объекта выражать 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;

⁶³ Нарышева Н. Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 10—12.

⁶⁴ Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденная приказом Минприроды РФ от 13 апреля 2009 г. № 87 // Российская газета. 2009, 24 июня.

⁶⁵ Панова Е. А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 196—198.

- б) восстановление состояния, которое могло бы быть достигнуто при естественном развитии событий;
- в) просто исправление явных негативных последствий⁶⁶.

Полагаем, реальное возмещение вреда должно исходить из необходимости учета всех возможных последствий, возникших из-за нарушения водного законодательства. При этом важно, чтобы цель мероприятий, осуществляемых в ходе процесса возмещения вреда, определялась в каждом конкретном случае с учетом характеристик природного объекта и произошедшего.

Анализируя проблемы возмещения вреда, причиненного нарушениями водного законодательства, становится очевидным, что существующая Методика 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 систему 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 законодательства⁶⁷.

Со способами возмещения экологического вреда теснейшим образом связан вопрос о *способах исчисления экологического вреда*. В науке экологического права он исследован достаточно полно как применительно к методикам исчисления вреда, причиняемого загрязнением окружающей среды, так и к таксам — за вред, причиненный незаконным природопользованием. Проблема заключается в разработке научно обоснованных названных инструментов исчисления вреда. Особенно это касается методик подсчета ущерба для отдельных природных сред и объектов. Другая

проблема связана с унификацией походов 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 Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденной МПР России от 30 марта 2007 г., составит 630 тыс. долл. Если же такой вред рассчитывать по международным методикам, 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 возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного владения 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 названной статье ГК РФ говорится о повышенной опасности для окружающих, хотя положения этой статьи распространяются и на сферу окружающей среды.

Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности, имеет существенную специфику. Она состоит в том, что ответственность за экологический вред, при-

⁶⁶ Иванова А. Л. Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 14.

⁶⁷ Панова Е. А. Указ. соч. С. 203.

чиненный 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 объектах⁶⁸.

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 теря-

ют признаков публичного блага⁶⁹. 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 экотенного вреда. Экотенный 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 от загрязнения окружающей среды умерли 493 тыс. человек⁷⁰.

В городке Чапаевске (под Самарой), где раньше был завод по производству химического оружия, теперь — завод по его уничтожению. По оценкам специалистов, сегодня содержание диоксида 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 неприсчитываемость 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 — 40 лет, женщин — 50 лет⁷¹.

⁶⁸ Малеин Н. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 25—26.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ См.: Зеленый мир. 2008. № 23—24. С. 19.

⁷¹ 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 9-метровым слоем грунта.

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, причиненного загрязнением природной среды, прежде всего важно установить: здоровье человека — публичное благо или предмет личной заботы каждого человека? Человек — органическая часть природы, являющейся публичным благом. С учетом места и роли человека в обеспечении общественного, социально-экономического развития общества 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 семье⁷². Сейчас немодно цитировать В. И. Ленина, но ему принадлежит афоризм: «Здоровье — это казенное имущество!»

Исследуя вопрос о правовой природе ответственности за вред здоровью человека, важно учитывать и то, что охрана здоровья (здоровоохранение) регулируется преимущественно в рамках (на началах) публичного права⁷³.

Иное дело — возмещение вреда имуществу человека, причиненного 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 другой экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба⁷⁴.

Развернутые положения по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия на окружающую природную среду, содержались в ст. 89 Закона РСФСР 1991 г. «Об охране окружающей природной среды». В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» говорит-

⁷² 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» (см.: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-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).

⁷³ 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.

⁷⁴ Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 687—692 ; Международное публичное право : сб. док. М., 1996. Т. 2. С. 135—138.

ся 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 (ст. 79).

Требует своего решения не менее актуальная проблема, касающаяся экологического вреда, причиненного в прошлом, прошлой хозяйственной деятельностью. В частности, на территории России много заброшенных, несанкционированных и неконтролируемых свалок отходов, являющихся источником загрязнения природы⁷⁵. Возмещение экологического вреда, причиненного в прошлом, должно производиться в рамках эколого-правовой ответственности. Конкретные предложения по этому поводу были сформулированы в рамках проекта «Прошлый экологический ущерб»⁷⁶.

Новым для российского экологического права элементом экологического вреда является *моральный вред*. Как в свое время писал Рудольф Иеринг, «моральное удовлетворение за беззастенчивое нарушение права» важнее, чем деньги⁷⁷. 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, например, зеленых насаждений в городах тоже может рассматриваться как фактор причинения морального вреда и 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 порядке возмещения экологического вреда. Законодательством предусматривается судебный и внесудебный порядок возмещения экологического вреда. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда (общего или арбитражного). Внесудебный порядок предусматривает, в частности, добровольное возмещение посредством 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 нанесенного 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.

Предложение В. И. Романова относить к эколого-правовой ответственности прекращение деятельности предприятия, оказывающего экологически вредное воздействие на окружающую природную среду (прекращение природопользования)⁷⁸, заслуживает поддержки.

Прекращение деятельности, причиняющей вред, регулируется ГК РФ в контексте предупреждения причинения вреда. В соответствии со ст. 1065 опасность причинения вреда

⁷⁵ 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, в Дании было выявлено 3 200 таких свалок, в Нидерландах — 4 000 (см.: Программа ООН по окружающей среде. 1987. Состояние окружающей среды в мире. Апрель 1987. С. 96).

⁷⁶ Подробнее об этом см.: Прошлый экологический ущерб (правовые и экономические аспекты решения проблемы). М., 2001; Возмещение экологического ущерба (правовые и экономические аспекты проблемы прошлого экологического ущерба). М., 2001.

⁷⁷ Иеринг Р. Борьба за право. М., 1901. С. 73.

⁷⁸ Романов В. И. Указ. соч. С. 14.

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 приостановлении 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» содержится требование об ограничении, о приостановлении или 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.⁷⁹ В принципе соглашаясь с такой позицией, определенно к предмету данного вида ответственности можно отнести приостановление, ограничение и прекращение прав природопользования, пред-

усмотренного 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 и будет административной.

Имеются ли основания относить к эколого-правовой ответственности плату за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов?⁸⁰ Едва ли. Такая плата — экономическая 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, для научно обоснованного законодательного решения указанных выше вопросов, связанных с ней, целесообразно принятие Федерального закона «О возмещении экологического вреда»⁸¹. 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, для надлежащей идентификации, определения места экологического права в правовой системе РФ.

⁷⁹ Романов В. И. Указ. соч. С. 14.

⁸⁰ См.: Романов В. И. Указ. соч. С. 14 ; Мисник Г. А. Возмещение экологического вреда в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

⁸¹ 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.

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 узурпировало бы, не присваивало бы себе то, что ему неподвластно (выделено мной — М. Б.)»⁸².

Признание эколого-правовой ответственности, направленной прежде всего на возмещение экологического вреда, как вида юридической ответственности, послужит сильным импульсом и для обеспечения возмещения такого вреда и для достижения более перспективной цели — создания условий благоприятного социально-экономического развития. Экономисты утверждают, что если не увеличивать вложения в решение экологических проблем в настоящее время, то в будущем убыток от таких экологических проблем обойдется намного дороже.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М., Будникова Ю. Е. Земля — публичное благо // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2009. — № 2.
2. Гусев Р. К. Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. — М., 1989.
3. Гусев Р. К., Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. — М., 1979.
4. Дубовик О. Л. Административная ответственность за экологические правонарушения: предварительная оценка реформы законодательства // Экологическое право. — 1987. — № 7.
5. Дубовик О. Л. Экологические преступления. Глава 26 УК РФ. — М., 1988.
6. Ефимова Е. И. Экологическое право России. Библиография (1958—2004 гг.). — М., 2007.
7. Жевлаков Э. Н. Экологические преступления и ответственность. — М., 1997.
8. Колбасов О. С. Итоги науки и техники. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. — М., 1978. — Т. 5 : Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР.
9. Колбасов О. С. Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды // Советская юстиция. — 1974. — № 20.
10. Корельский В. М. О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники : материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Екатеринбург, 1999.
11. Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. — Киев, 1981.
12. Кузнецова О. Н. Разграничение уголовной и административной ответственности за загрязнение атмосферы // Экологическое право России : сб. материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995—2004 гг. / под ред. А. К. Голиченкова. — М., 2004. — Т. 2.
13. Малеин Н. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. — 1994. — № 6.
14. Нарышева Н. Г. Проблемы и сущность таксовой ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах // Государство и право. — 1997. — № 10.
15. Нешатаева Т. Н. О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики : материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Екатеринбург, 1999.
16. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. — М., 2001.
17. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. — М., 1984.
18. Петров В. В. Экологическое право. — М., 1995.
19. Романов В. И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. — Йошкар-Ола, 1999.
20. Теория государства и права / отв. ред. Г. Н. Манов. — М., 1995.

⁸² Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 6.

21. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. — 2001. — № 5. — С. 3.
22. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — Киев, 1989.
23. Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. — Киев, 1978.
24. Экологическое право / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. — М., 2007.
25. Экологическое право России. Библиография (1990—2001 гг.). — М., 2003.
26. 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.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

ECOLOGICAL RESPONSIBILITY AS AN INDEPENDENT TYPE OF RESPONSIBILITY

BRINCHUK Mikhail Mikhailovich — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental Law Research of the RAS Institute of State and Law
brinchuk@mtu-net.ru
119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, d. 10.

Review. Based on the provisions of the theory of public law and taking into consideration the specific character of nature as a public good, the article provides a theoretical justification of separating ecological responsibility as an independent type of legal responsibility.

The article demonstrates that at the present stage of legislation development the institute of legal responsibility, including the responsibility with regard to the sphere of cooperation and nature, has acquired an intensive and, to a large extent, progressive development. The author believes that despite separating environmental (nature protection) responsibility for environmental offenses the sanctions are applied that are provided for by conventional branches, namely, administrative, civil, criminal, disciplinary. The author does not provide us with the legal definition of the legal content of ecological (environmental) responsibility. Nature restoration is also regulated by civil law and is carried out within the framework of civil responsibility.

The author demonstrates that the essential elements and features of civil responsibility are that civil responsibility is applied on the basis of the rules of civil law legislation, imposed on the participant of the civil law relations due to his infringement of rights and legal interests of another person, non-performance or improper performance of his duties under civil law or the contract.

Environmental interests and the interests of maintaining favorable environment and environmental well-being are mostly public rather than private in nature and, accordingly, are not protected by civil law.

Recognition of ecological responsibility aimed, primarily, at environmental damage recovery as a kind of legal responsibility will serve as a strong impetus for both providing compensation for such damage and achieving a long-term goal, namely, the creation of favorable conditions for social and economic development. Economists claim that if we do not increase investments in solving ecological problems now, in the future they will cost us much more.

Keywords: legal liability, nature, public good, environmental law, public law, civil responsibility, theory of law, environmental damage, agreement on exploitation of natural resources, violation of obligations.

BIBLIOGRAPHY

1. Brinchuk, M. M., Budnikova Y. E. The Land is a public good // Pravo. Journal of Higher School of Economics. 2009. N. 2.
2. Gusev, R. K. Problems of ecological and legal responsibility // Topical problems of legal protection of environment. M., 1989.
3. Gusev, R. K., Petrov V.V. Legal protection of nature in the USSR. M., 1979.
4. Dubovik, O. L. Administrative responsibility for environmental offences: Preliminary assessment of legislative reform // Environmental Law. 1987. N. 7.

5. *Dubovik, O. L.* Environmental crimes. Chapter 26 of the Criminal Code of the R.F. М., 1988.
6. *Efimova, E. I.* Environmental Law of Russia. Bibliography (1958-2004). М., 2007.
7. *Zhevlakov, E. N.* Environmental crimes and responsibility, М., 1997.
8. *Kolbasov, O. S.* The results of science and technology. Nature conservation and restoration of natural resources. Vol. 5. Legal research on environmental protection in the USSR. М., 1978.
9. *Kolbasov, O. S.* Financial responsibility of enterprises for environmental pollution // Soviet justice. 1974. N. 20.
10. *Korelsky, V. M.* Combination of private and public in law // Public and private law: Problems of development and interaction, legislative consolidation, and legislative technique. Materials of All-Russian Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, 1999.
11. *Kravchenko, S. N.* Financial liability in the system of environment protection. Kiev, 1981.
12. *Kuznetsova, O. N.* Delineation of criminal and administrative liability for atmosphere pollution // Environmental Law of Russia. Coll. of materials of Scientific and Practical Conferences. Anniversary issue. 1995—2004 / Ed. by A. K. Голиченкова. Vol. 2. М., 2004.
13. *Malein, N. S.* Contemporary problems of legal responsibility // The State and Law. 1994. N. 6.
14. *Narisheva, N. G.* Problems and essence of tax responsibility for violations of natural resources legislation // The State and Law. 1997. № 10.
15. *Neshataeva, T. N.* Interrelation between public and private in law // Public and private law: Problems of development and interaction, legislative consolidation, and legislative technique. Materials of All-Russian Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, 1999.
16. The General Theory of the State and Law / Ed. by V. V. Lazarev. М., 2001.
17. *Petrov, V. V.* Legal protection of nature in the USSR. М., 1984.
18. *Petrov, V. V.* Environmental Law. М., 1995.
19. *Romanov V. I.* Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Yoshkar-Ola, 1999.
20. Theory of the State and Law / Ed. by G. N. Manov. М., 1995.
21. *Tikhomirov, Y. A.* Public law regulation: Dynamics of spheres and methods // Journal of Russian Law. 2001. N. 5. P. — 3.
22. *Shemshuchenko, Y. S.* Legal problems of ecology. Kiev, 1989.
23. *Shemshuchenko, Y. S., Muntyan, V. L., Rozovskiy, B. G.* Legal responsibility in the field of environmental protection. Kiev, 1978.
24. Экологическое право / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М., 2007.
25. Environmental Law of Russia. Bibliography (1990-2001). М., 2003.
26. *Yakovlev V. F.* Interrelation between public and private in law // Public and private law: Problems of development and interaction, legislative consolidation, and legislative technique. Materials of All-Russian Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, 1999.