

Доклад на региональной конференции
геологов Сибири, Дальнего Востока
и Северо-Востока Сибири. г.Томск. 2000г.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Калинин И.Б. Томский государственный университет. Томск, Россия.

Понятие юридической ответственности в науке является едва ли не самой спорной в ряду иных правовых проблем. Юридическая ответственность в теории права понимается как *обязанность* лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия (санкций) за совершенное правонарушение¹, как *применение* санкций, влекущих для правонарушителя лишения личного, имущественного, организационного характера². Зачастую юридическая ответственность рассматривается и как правоотношение, возникающее между правонарушителем и государственными органами и реализуемое в рамках охранительных правоотношений³. Рассмотрение юридической ответственности как правоотношения неизбежно приводит к отождествлению ответственности с системой процессуальных и процедурных правоотношений, возникающих при применении мер государственного принуждения, что не способствует уяснению понимания ответственности.

В содержание юридической ответственности, действительно, входит и обязанность лица подвергнуться мерам государственного принуждения и са-

¹ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. – Свердловск, 1972, с.371. Позже автор говорит о том, что юридическая ответственность есть применение мер принуждения Алексеев С.С. Право. – М.: Изд-во “Статут”, 1999, с.74.

² Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Изд-во “Норма-Инфра•М”, 1999, с.418.

³ Ерофеев Б.В. Экологическое право. – М.: Изд-во “Новый юрист”, 1999, с.310. Такое определение ответственности может привести к выводу о том, что одно правоотношение может реализовываться в рамках других правоотношений. С таким доводом сложно согласиться.

мо применение таких мер. Это позволяет заключить, что юридическая ответственность субъекта природоресурсного права – это основанная на нормах природоресурсного права обязанность лица претерпеть неблагоприятные последствия, предусмотренные санкциями правовых норм. Целью юридической ответственности субъектов природоресурсного права является обеспечение соблюдения ресурсопользователями и иными субъектами природоресурсного права правил, условий, сроков ресурсопользования, возмещение вреда, причиненного природным ресурсам.

Ответственность в сфере использования природных ресурсов многими учеными рассматривается как самостоятельный (специальный) вид юридической ответственности⁴. В обоснование приводится довод о том, что иным видам юридической ответственности неизвестны такие санкции, как изъятие земельного участка или принудительное прекращение субъективного права. Природоресурсное право кроме изъятия природного объекта, содержащего ресурс, предусматривает такие негативные для ресурсопользователя последствия нарушений права ресурсопользования, как ограничение и приостановление права ресурсопользования. В этих случаях в действительности отождествляются меры юридической ответственности и меры защиты нарушенных прав управомоченного лица. Меры защиты могут включать меры, направленные на 1) восстановление правового положения сторон, существовавшего до правонарушения (например, двусторонняя реституция); и 2) предупреждение правонарушения. Прекращение деятельности, могущей повлечь причинение вреда, рассматривается в качестве одного из способов защиты прав в виде предупреждения их нарушения.

Государство в природоресурсных отношениях выступает не только как суверен, но и как собственник природных ресурсов, субъект, осуществляю-

⁴ Впервые этот тезис был обоснован Н.И. Красновым (Краснов Н.И. Право землепользования в СССР. – М., 1964, с.233); см., также Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами. – М.: Изд-во “Наука”, 1972., с.220 – 226; Боголюбов С.А. Земельное

ций другие вещные права (например, суверенные права в отношении ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ). В случаях изъятия природного объекта, прекращения, ограничения или приостановления права ресурсопользования государство восстанавливает свое право на рациональное и безопасное ресурсопользование. Не случайно, например, ст.ст.27,28 Лесного кодекса РФ устанавливают, что право лесопользования, приостановленное или ограниченное в установленном порядке, может быть восстановлено при устранении лесопользователем обстоятельств, послуживших основанием к его приостановлению или ограничению. Очевидно, что меры ответственности не отменяются государством при устранении правонарушителем допущенных нарушений. Юридическая ответственность предполагает возникновение для правонарушителя новой, ранее не существовавшей обязанности, что отсутствует в случаях прекращения, ограничения или приостановления права ресурсопользования.

Для возникновения ответственности в сфере ресурсопользования необходимо наличие: нормы, предусматривающей условия, порядок привлечения к юридической ответственности и ее меры; правонарушения как основания привлечения лица к ответственности; процессуального или процедурного акта применения норм права.

Нормы, устанавливающие ответственность по природоресурсному праву, содержатся в природоресурсном и отраслевом законодательстве, предусматривающем отдельные виды ответственности – гражданском, уголовном, административном, трудовом. Нормы природоресурсного законодательства об ответственности носят отсылочный характер и устанавливают, преимущественно, виды правонарушений, за совершение которых должна устанавливаться юридическая ответственность.

Природоресурсное правонарушение является основанием для привлечения лица к ответственности и включает в себя элементы, образующие состав правонарушения: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Для наличия состава природоресурсного правонарушения требуется обязательное присутствие всех четырех элементов.

Объект природоресурсного правонарушения – охраняемые нормами природоресурсного права общественные отношения по рациональному и безопасному использованию природных ресурсов. Совокупность таких отношений является общим объектом природоресурсного правонарушения. В отличие от него родовый объект – группа общественных отношений по рациональному и безопасному использованию отдельного вида природного ресурса (недр, вод и др.). Если объектом правонарушения всегда являются определенные общественные отношения, то предмет природоресурсного правонарушения – природный ресурс или право на природный ресурс, по поводу которого возникли общественные отношения.

Правонарушения в сфере ресурсопользования посягают на различные общественные отношения. Их можно сгруппировать следующим образом.

Правонарушения, посягающие на отношения собственности на природные ресурсы и информацию о природных ресурсах: самовольное пользование природными ресурсами; непредставление, искажение, сокрытие и иные нарушения права собственности на информацию о природных ресурсах либо нарушение ее конфиденциальности; уничтожение, повреждение природных ресурсов, а также необеспечение сохранности мест их нахождения; самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых.

Правонарушения, посягающие на установленный порядок предоставления права пользования природными ресурсами: нарушение должностными лицами порядка предоставления лицензий на ресурсопользование и изменения условий лицензии; предоставление лицензий на пользование природными ресурсами по основаниям, не предусмотренным законодательством;

нарушения требований антимонопольного законодательства при предоставлении права ресурсопользования.

Правонарушения в сфере порядка ресурсопользования: использование природных ресурсов с нарушением условий, установленных лицензией (договором) на ресурсопользование; выборочная добыча природных ресурсов, приводящая к необоснованным потерям их запасов и другие нарушения рационального ресурсопользования; нарушения стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с использованием природных ресурсов; уничтожение или повреждение систем разметки мест расположения природных ресурсов; нарушение порядка внесения платы при пользовании природными ресурсами; необеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей природной среды при ресурсопользовании.

В основе приведенной классификации правонарушений лежит система общественных отношений, возникающих в процессе ресурсопользования. Достаточно традиционной является классификация по видам ответственности, к которым привлекается правонарушитель. Выделяют уголовную, административную, гражданско-правовую ответственность, а также ответственность по трудовому праву (материальная и дисциплинарная ответственность).

Уголовная ответственность предусмотрена за правонарушения в сфере ресурсопользования, представляющие наибольшую общественную опасность. К ним относятся преступления, перечисленные в главе 26 УК РФ “Экологические преступления”: 1) нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне РФ (ст.253); 2) нарушение правил охраны и использования недр (ст.255); 3) незаконная добыча водных животных и растений (ст.256); 4) незаконная охота (ст.258); 5) незаконная порубка деревьев и кустарников (ст.260); 6) уничтожение или повреждение лесов (ст.261).

Административная ответственность устанавливается КоАП РСФСР, а также законами субъектов РФ за правонарушения в сфере ресурсопользования, представляющие меньшую, по сравнению с преступлениями, общественную опасность. В КоАП РСФСР такие правонарушения перечислены в главе 6 “Административные правонарушения, посягающие на социалистическую собственность” и главе 7 “Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры”.

Гражданско–правовая ответственность преследует, главным образом, цель возмещения ущерба, причиненного ресурсопользованием собственнику природного ресурса или ресурсопользователю, а также третьим лицам, не являющимся ресурсопользователями. Особенностью гражданско – правовой ответственности является ее применение к правонарушителю наряду с привлечением его к административной, уголовной ответственности. Ущерб, подлежащий возмещению правонарушителем, включает затраты на компенсацию ущерба, причиненного природному ресурсу и месту его нахождения, с учетом понесенных убытков, включая упущенную выгоду⁵. Таким образом, в природоресурсном законодательстве действует принцип полного возмещения вреда, причиненного незаконным ресурсопользованием.

Ответственность за природоресурсные правонарушения по трудовому праву включает дисциплинарную и материальную ответственность и обусловлена наличием трудовых отношений между работником и работодателем, в рамках которых работником причиняется вред природным ресурсам, который впоследствии подлежит возмещению работодателем. Работодатель вправе взыскать понесенные им расходы с виновного работника, наложить на него дисциплинарное взыскание. Поэтому условия, порядок и меры дисциплинарной и материальной ответственности регулируются нормами трудово-

⁵ Такое определение вреда, причиненного объектам животного мира, дается законодателем в ст.56 ФЗ РФ “О животном мире”. Законодатель обычно сходным образом осуществляет регулирование однородных общественных отношений. Поэтому не видно ни-

го права. Материальная ответственность по трудовому праву отличается от гражданско – правовой, в частности, тем, что размер возмещаемого ущерба ограничен прямым действительным ущербом и, по общему правилу, не должен превышать среднего месячного заработка. В полном объеме ущерб подлежит возмещению работником в случаях, прямо предусмотренных трудовым законодательством: при возложении на него полной материальной ответственности, причинении ущерба не при исполнении трудовых обязанностей и др. Порядок, условия привлечения работника к материальной ответственности регулируются ст.ст.118-126 КЗоТ РФ. Дисциплинарная ответственность работника может возникнуть в связи с тем, что работник, недобросовестно исполняя свои трудовые обязанности, причиняет вред природным ресурсам. Применение мер дисциплинарной ответственности устанавливается ст.ст.135-138 КЗоТ РФ.

Объективная сторона природоресурсного правонарушения включает в себя противоправное использование природных ресурсов, наступивший вредоносный результат и причинную связь между противоправным ресурсопользованием и результатом. Ответственность за природоресурсные правонарушения в ряде случаев может наступать в отсутствие общественно опасных последствий. В других составах наступление общественно опасных последствий является обязательным.

Вред, причиняемый незаконным ресурсопользованием можно различать по предметам правонарушений. В.В. Петров рассматривал экономический, экологический и антропологический вред⁶. Помимо этого, природоресурсными правонарушениями гражданину может причиняться моральный вред (физические и нравственные страдания), юридическому лицу – вред, заключающийся в умалении его деловой репутации. Такие виды вреда могут компенсироваться на основании ст.ст.151,152, 1099-1101 ГК РФ.

каких препятствий к тому, чтобы использовать его в целях определения вреда, причиненного другим природным ресурсам

⁶ Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. – М.: Изд-во МГУ, 1980, с.96-100.

Экономический вред природным ресурсам может быть оценен в стоимостном выражении в виде убытков (включая упущенную выгоду). Непосредственным объектом экономического вреда является право собственности на природные ресурсы и права на природные ресурсы. Экономический вред, сам по себе, может не оказывать заметного влияния на состояние природных ресурсов. Самовольная порубка деревьев и кустарников, нарушив право собственника на участок лесного фонда, может принести даже пользу окружающей среде. Отсутствие вреда природным ресурсам характерно и для их незаконного поиска, разведки.

Экологический вред наносится всей экосистеме в целом и может явиться как результатом нерационального и небезопасного ресурсопользования, так и результатом загрязнения окружающей среды промышленными отходами. Антропологический вред, являясь разновидностью экологического, предполагает причинение ущерба жизни и здоровью человека, в частности, в результате использования природных ресурсов с нарушением требований безопасности. Вред жизни и здоровью может причиняться как работникам, занимающимся использованием природных ресурсов, так и иным гражданам в результате воздействия ресурсопользования на природные объекты.

Субъектом природоресурсного правонарушения может являться дееспособное лицо, совершившее правонарушение в сфере ресурсопользования. По уголовному и административному законодательству субъектами преступлений и административных правонарушений могут являться дееспособные граждане и должностные лица. Ответственность по трудовому праву (дисциплинарная и материальная) может наступать с появлением трудовой правосубъектности, т.е. с 15 лет. Гражданская дееспособность в полном объеме возникает у гражданина с 18 лет, либо с 16 лет в случае его эмансипации, или заключения брака до достижения возраста 18 лет (ст.ст.21, 27 ГК РФ).

К различным видам ответственности кроме ресурсопользователей могут привлекаться и должностные лица специально уполномоченных государ-

ственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов при нарушении ими правил предоставления ресурсов в пользование. Уголовной, дисциплинарной и материальной ответственности могут подлежать должностные лица предприятий (юридических лиц) в случаях нарушения предприятием–ресурсопользователем норм природоресурсного законодательства. К гражданско–правовой ответственности за нарушения условий соглашений о разделе продукции могут привлекаться ресурсодержатели – Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ в случае нарушения ими своих обязательств по соглашению перед инвестором.

Гражданско–правовая ответственность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушения прав ресурсопользователей возникает в случае издания ими правовых актов, не соответствующих природоресурсному законодательству. Вред, причиненный ресурсопользователю такими актами, подлежит возмещению за счет казны РФ, ее субъекта, казны муниципального образования в соответствии со ст.1069 ГК РФ.

Субъективная сторона природоресурсного правонарушения (вина) – есть отношение правонарушителя к совершенному им противоправному деянию и его вредным последствиям в виде умысла или неосторожности. По общему правилу юридическая ответственность может наступать лишь при наличии вины. Ответственность без вины предусмотрена нормами гражданского права и наступает, в частности, за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (ст.1079 ГК РФ). Иногда такую ответственность называют объективной, поскольку объективным основанием ответственности служит факт причинения вреда, а формальным основанием – норма права. Ответственность, предполагающая обязательное наличие вины как субъективного основания юридической ответственности

при этом называется субъективной⁷. Целенаправленная, волевая деятельность ресурсопользователей и иных субъектов природоресурсного права по использованию природных ресурсов приводит к тому, что ответственность за правонарушения в сфере ресурсопользования возникает, как правило, при наличии вины в форме умысла или неосторожности. Если в экологическом праве субъективная ответственность может наступать зачастую без вины (в результате загрязнения окружающей среды источниками повышенной опасности), то для природоресурсных отношений это не столь характерно.

Процессуальный или процедурный акт применения норм права, устанавливающих ответственность за природоресурсные правонарушения завершает деятельность компетентных органов по привлечению правонарушителя к юридической ответственности. Среди органов, принимающих акты по привлечению субъектов природоресурсного права к юридической ответственности, можно выделить: 1) судебные органы (суды общей юрисдикции, мировые судьи, арбитражные суды); 2) государственные органы и должностные лица, наделенные правом налагать административные взыскания (органы внутренних дел, административные комиссии, специально уполномоченные органы по управлению использованием и охраной природных ресурсов); 4) Руководители юридических лиц осуществляют привлечение виновных работников к материальной и дисциплинарной ответственности.

Споры, возникающие в процессе использования природных ресурсов, могут рассматриваться органами государственной власти, судами, арбитражными судами, административными органами и внесудебными органами, рассматривающими гражданские споры. Решение по любому спору, вынесенное в административном порядке, или в порядке, предусмотренном трудовым законодательством, может быть обжаловано в суд или арбитражный суд. К несудебным органам, рассматривающим дела, возникающие из гражданско –

⁷ Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова. – М.: Изд-во “ИМП”, 1997, с.407-408.

правовых правоотношений, относятся третейские суды РФ и международные арбитражные органы.

В судах и арбитражных судах рассматриваются имущественные и иные споры, связанные с использованием природных ресурсов; жалобы на действия и решения органов государственной власти и должностных лиц, противоречащие природоресурсному законодательству, в том числе об отказе в предоставлении лицензии на ресурсопользование, о досрочном прекращении, ограничении или приостановлении права ресурсопользования; жалобы на противоречащие природоресурсному законодательству нормы, правила ведения работ по ресурсопользованию; жалобы на неправомерные действия работодателей в связи с привлечением работника к материальной и дисциплинарной ответственности. По соглашению сторон спор может быть передан на рассмотрение российских и международных третейских судов.

Органы государственной власти рассматривают споры о пользовании, владении и распоряжении природными ресурсами, возникающие между субъектами Российской Федерации, между Россией и ее субъектами, если такие споры не переданы на рассмотрение Верховного Суда РФ распоряжением Президента РФ. Такие споры могут возникать по вопросам совместного пользования, владения и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности Российской Федерации, ресурсами находящимися в собственности субъектов РФ, другим вопросам ресурсопользования.