

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РАБОТОДАТЕЛЕЙ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Данная статья посвящена проблемам юридической ответственности таких субъектов трудового права, как работодатели, за нарушение законодательства об охране окружающей среды. Автором рассматриваются как виды ответственности, закрепленные в нормативно-правовых актах, такие как имущественная, административная, дисциплинарная, уголовная, так и иные виды ответственности, исследуемые в научной литературе.

Хозяйственная и производственная деятельность на протяжении всей истории человека являлась основным источником воздействия на природные процессы. Потребляя природные ресурсы, изменяя естественную среду, предприятия, учреждения и организации оказывают существенное влияние на качество окружающей среды, которое в свою очередь влияет на здоровье населения. В этой сфере общественных отношений в настоящее время не все благополучно. За последние несколько лет состояние окружающей среды в Российской Федерации не только не нормализовалось, но продолжает ухудшаться, несмотря на падающие объемы производства в экологически неблагоприятных отраслях экономики страны.

Дальнейшее совершенствование и повышение эффективности юридической ответственности, применяемой в сфере охраны природы, является одним из условий предотвращения углубления экологического кризиса.

Сложившаяся практика применения ответственности в области охраны окружающей среды освещена в научной и учебно-методической юридической литературе, в основном в сфере применения традиционных видов юридической ответственности – имущественной, дисциплинарной, административной и уголовной [1].

Прежде чем приступить к исследованию ответственности, следует дать определение такого субъекта, как работодатель. В науке трудового права под организацией-работодателем понимается самостоятельный хозяйствующий субъект, образованный в установленном законом порядке для набора работников, производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли [2].

Следует отметить, что при исследовании юридической ответственности работодателей нами будет рассмотрено два самостоятельных субъекта: 1) это сам работодатель – предприятие, учреждение, организация; 2) должностное лицо, выступающее от имени работодателя. В

этой связи следует рассмотреть следующие виды юридической ответственности:

*Конституционная ответственность* как самостоятельный вид юридической ответственности в научной литературе признается сравнительно недавно. Следует подчеркнуть, что не все выступают за признание этого института [3].

Рассматривая конституционную ответственность, М.В. Баглай пишет, что за нарушение определенных конституционно-правовых норм (конституционных деликтов) наступает ответственность. От этой ответственности следует отличать ответственность за нарушение конституционно-правовых норм, которую несут граждане и должностные лица по другим отраслям права (уголовному, административному, гражданскому). Так, каждый по Конституции обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, но за нарушение этой нормы лицо отвечает по гражданскому, уголовному и административному законодательству. Но эта ответственность носит не конституционно-правовой характер, хотя она наступает также за нарушение норм конституционного права.

Что же касается собственно конституционно-правовой ответственности, то она предусмотрена нормами самого конституционного права. Эта ответственность не имеет ни материального, ни репрессивного характера. По мнению М.В. Баглая, на гражданина, если он не является должностным лицом, эта ответственность не распространяется [4]. Однако, как подчеркивает В.И. Ивакин, с этим вряд ли можно согласиться. Дело в том, что любой вид юридической ответственности, в том числе и конституционную, можно рассматривать с точки зрения деления ее на позитивную и ретроспективную. Сущность последней заключается в том, что она наступила, как только была зафиксирована в правовом акте. При этом гражданин не совершает никаких противоправных действий, но он знает, что уже несет юридическую ответственность, ретроспективную. Однако в случае совершения им эколого-

гического правонарушения может наступить уже позитивная ответственность. Примером такого вида ретроспективной конституционной ответственности, на наш взгляд, служит норма ст. 58 Конституции РФ, где закреплено, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Здесь сказано об ответственности каждого, т. е. любого гражданина, даже если он не является должностным лицом, любого должностного лица, любого юридического лица [5]. На наш взгляд, представленные В.И. Ивакиным доводы являются более убедительными.

**Имущественная ответственность.** Такая ответственность состоит из: гражданско-правовой (по нормам гражданского права) и материальной ответственности (закрепленной нормами трудового права). В этой связи целесообразно выделить ответственность государственных органов и органов местного самоуправления, т. к. они в лице государственных и муниципальных предприятий также являются работодателями и одновременно представителями власти.

В связи с принятием части первой Гражданского кодекса РФ получил развитие новый для российского законодательства институт – ответственность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц за вред, причиненный их незаконными действиями.

Статья 16 ГК РФ устанавливает, что «убытки, причиненные гражданину и юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием».

Приведенная норма развивает положения ст. 53 Конституции РФ, в которой провозглашено, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Но если ст. 53 Конституции РФ предполагает возмещение вреда, причиненного только гражданину, то ст. 16 ГК РФ в качестве потерпевших, которые имеют право на возмещение ущерба, называет как граждан, так и юридические лица, а в качестве причинителей вреда – любые госу-

дарственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц.

Однако в юридической литературе и правоприменительной практике нет единой позиции по вопросу о том, кто является ответчиком по такого рода делам. Так, В.В. Витрянский считает, что в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, необходимо иметь в виду, что ответчиком по такого рода делам должны признаваться Российская Федерация, соответствующий субъект РФ или муниципальное образование. Однако предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или органу местного самоуправления не может служить основанием для отказа в принятии искового заявления или его возвращения без рассмотрения [6].

По этому вопросу высказана и иная точка зрения. От субъекта материальной ответственности, т. е. лица, за счет средств которого будут возмещаться убытки, следует отличать участников процессуальных отношений в судах по делам о взыскании причиненного вреда гражданам и юридическим лицам. Ответчиком в таких делах является не Российская Федерация, не субъект РФ или муниципальное образование, а соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред гражданам или юридическим лицам [7].

В случае причинения вреда окружающей среде незаконными действиями государственных или муниципальных органов возникает вопрос о необходимости привлечения в качестве ответчика и того лица, которое непосредственно причинило вред, действуя на основании незаконного решения (незаконно выданной лицензии) государственного органа.

Характерной особенностью таких дел является то, что исковые требования чаще всего предъявляются только к государственному органу, непосредственный же причинитель к участию в деле не привлекается. Такую позицию, как считает Н.Г. Нарышева, следует признать не соответствующей действующему законодательству, а освобождение непосредственного причинителя от обязанности возместить нанесенный вред противоречит принципу неотвратимости ответственности [8]. По нашему мнению, с этим следует согласиться.

Отсутствие единообразной правоприменительной практики определяет необходимость урегулирования в специальном экологическом законодательстве особенностей применения мер ответственности к государственным органам, органам местного самоуправления за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием), в том числе изданием правового акта, не отвечающего требованиям экологической безопасности и рационального природопользования. Так, ответственность за вред должна быть возложена на государственные и иные органы, уполномоченные в рамках своей компетенции принимать решения, которые могут оказать влияние на состояние окружающей среды.

Специальная норма о возможности возложения ответственности за вред, причиненный государственным органом, на данный орган должна содержаться в тех правовых актах, которые регулируют вопросы лицензирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Система лицензирования призвана обеспечить выполнение требований экологической безопасности и рационального природопользования. В случае, если выдача лицензии специально уполномоченным органом государства в области охраны окружающей среды произведена с нарушением требований действующего законодательства, что привело к причинению вреда окружающей среде хозяйствующим субъектом (лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность на основании незаконно выданной лицензии), следует применять солидарную ответственность к государственному органу и непосредственному причинителю вреда.

Несмотря на то, что такая ответственность применяется и без специального указания закона, число соответствующих исков незначительно и вряд ли соответствует реальному объему вреда, причиняемого в результате незаконно принимаемых решений и выдачи лицензии (разрешений) на различного рода деятельность в области природопользования и охраны окружающей среды. В связи с этим прямое указание закона на этот счет, а также соответствующие положения о солидарной ответственности государственных органов в случае незаконной выдачи лицензий (разрешений) могут послужить своего рода стимулом для расширения применения этого специального вида ответственности.

**Дисциплинарная ответственность.** Дисциплинарная ответственность наступает за совершенные дисциплинарного проступка, под которым

понимается виновное, противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником возложенных на него трудовых обязанностей [9]. Таким образом, дисциплинарная ответственность – это обязанность работника ответить перед работодателем (его администрацией) за совершенный дисциплинарный проступок и понести те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях [10]. Такими мерами являются: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям [11].

Дисциплинарным проступком в экологических правоотношениях может быть невыполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение нормативов качества окружающей среды и требований природоохранительного законодательства, вытекающих из трудовой функции или должностного положения работника. Субъектами дисциплинарной ответственности могут быть только лица, состоящие в трудовых отношениях с работодателем. Следует отметить, что в данном случае речь идет не о всех работниках, а только лишь тех, которые являются должностными лицами предприятий [12].

С учетом характера установленных государством санкций, а также субъектов, которые несут ответственность, различают общую и специальную дисциплинарную ответственность.

Общая дисциплинарная ответственность распространяется на всех работников организаций, а специальная установлена специальными нормативными актами. Таким актом, например, является Закон РФ «О государственной службе в РФ» от 31 июля 1995 г. Данный закон расширил перечень дисциплинарных взысканий, которые могут быть применены к государственным служащим. Наряду с видами дисциплинарных взысканий, предусмотренных ст. 192 ТК РФ, ст. 14 закона устанавливает дополнительный вид взыскания – предупреждение о неполном служебном соответствии. Далее закон (п. 2 ст. 14) предусматривает возможность применения особой процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности. Она заключается в том, что государственный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть по решению соответствующего руководителя временно (не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения обязанностей с сохранением денежного содержания.

Установление особенностей в правовом регулировании труда государственных служащих

как работников, состоящих в трудовых правоотношениях с государственными органами, обусловлено спецификой (особенностями) их профессиональной деятельности, которая связана с реализацией функций государства, управления, осуществлением государственно-властных полномочий, а также важностью и сложностью задач, стоящих перед государственной службой, характером должностных обязанностей, возлагаемых на государственных служащих, и их значимостью в деле экономических преобразований, проводимых в сфере природопользования.

Наложение дисциплинарного взыскания не исключает возможности применения более строгих видов ответственности при наличии правовых оснований – административной, уголовной, имущественной.

**Административная ответственность.** Этот вид юридической ответственности наиболее часто имеет место в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Административная ответственность выражается в применении компетентным органом государства мер административного взыскания за совершение экологического правонарушения, регулируется КоАП РФ и экологическим законодательством [13].

Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (экологические правонарушения) – это противоправные деяния, посягающие на общественные отношения по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности населения [14].

Определение административного правонарушения, содержащееся в статье 2.1 КоАП РФ, содержит такие признаки, как: 1) антиобщественность; 2) противоправность; 3) виновность; 4) наказуемость деяния.

Без сомнения, все указанные черты присущи и административным экологическим правонарушениям.

Некоторые авторы считают, что главный признак экологического правонарушения (в том числе и административного) – вред окружающей среде [15]. С этим трудно не согласиться.

К признакам административного экологического проступка относится также и административная ответственность.

Правонарушением признается деликт, за который предусмотрена административная ответственность. Указанный вид ответственности наступает только за совершение административ-

ного экологического проступка, т. е. правонарушение является фундаментом, на котором строится административная ответственность. Одновременно административная экологическая ответственность – один из признаков экологического административного правонарушения.

В соответствующих случаях, чтобы признать деяние административным экологическим проступком, обязательно следует установить наличие причинной связи между действием или бездействием и их неблагоприятными последствиями.

Вряд ли можно согласиться с точкой зрения профессора К.А. Бекашева, который считает, что обязательными признаками административного проступка являются только лишь общественная вредность, противоправность и наказуемость деяния [16]. Мы придерживаемся точки зрения И.В. Тимошенко, который подчеркивает, что виновность – это обязательный признак административного правонарушения [17].

В зависимости от субъекта различают вину юридических и физических лиц. При этом необходимо отметить, что сущность вины физических и юридических лиц различна. Попытки свести вину организации с виной их работников оказались безуспешными. Проблема вины юридического лица связана со специальной правосубъектностью юридического лица. Вина юридического лица в совершении административного правонарушения понимается как неприложение юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Кроме этого, под данным признаком следует понимать неиспользование предоставленных прав и возможности для устранения причин административного правонарушения.

Протоколы об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в пределах компетенции соответствующего органа.

Одной из наиболее распространенных мер административной ответственности за экологические правонарушения является штраф [18]. Конкретный размер налагаемого штрафа зависит не только от характера и вида совершенного правонарушения, степени вины правонарушителя и причиненного вреда, но определяет-

ся также полномочиями, представленными соответствующему органу, налагающему штраф.

**Уголовная ответственность.** В УК РФ прямо сказано, что его задачей наряду с охраной прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка является охрана окружающей среды.

Состояние здоровья человека в значительной степени зависит от чистоты воздуха, воды, качества продуктов, которыми он питается, и соответственно от чистоты почвы.

Все составы преступлений, отмечает М.М. Бринчук, сформулированные в действующем Уголовном кодексе, с точки зрения выполняемых ими функций, относящихся к природопользованию и охране окружающей среды, можно подразделить на три категории: специальные экологические составы, смежные, дополнительные [19].

С учетом объекта экологических преступлений можно выделить два вида преступлений, посягающих на:

а) экологический правопорядок в целом. Объектом таких посягательств являются общественные отношения по поводу окружающей среды как интегрированного объекта правового регулирования, использования и охраны. По действующему УК РФ к данному виду преступлений относятся составы, сформулированные в ст. 247-249, 259, 262, 215, 237, 358;

б) порядок использования и охраны отдельных природных ресурсов. Это преступления, предусмотренные ст. 245, 250-258, 260-261 УК РФ.

Субъективная сторона составов экологических преступлений выражается, как правило, в форме косвенного умысла, когда лицо осознает нарушение им соответствующих правил, предвидит возможность наступления негативных для состояния окружающей среды или здоровья человека последствий и сознательно допускает их наступление либо относится к этому безразлично. В ряде статей, связанных главным образом с загрязнением окружающей среды, нарушением правил обращения с опасными веществами и отходами, вина выражается в форме неосторожности.

Оценивая практику применения уголовной ответственности за экологические преступления, специалисты отмечают ее низкую эффективность [20].

В научной литературе подчеркивалась необходимость исследования *лишения права специального природопользования как самостоятельного вида юридической ответственности* [21].

Лишение права специального природопользования представлено в качестве самостоятельной формы и вида природоохранительной ответственности, которая в свою очередь имеет особый порядок возникновения и способ реализации, свои принципы и специфические приемы регулирования общественных отношений, распространяющиеся на всю совокупность норм экологического права.

Представляется, что санкции данного вида ответственности носят в первую очередь предупредительно-пресекающий характер. Санкция указанного вида ответственности имеет цель пресечения экологического правонарушения, недопущения дальнейшего ухудшения качества окружающей среды, конкретных природных объектов, восстановления нарушенного эколого-правового отношения. По видам самих санкций данный вид ответственности подразделяется на:

- временное ограничение (приостановление) права природопользования;
- ограничение объема прав специального природопользования;
- полное лишение (прекращение) права специального природопользования.

Приостановление права природопользования является временным изменением правосубъектности правонарушителя в отношении его специального права на природопользование. В данном случае государственно-правовое воздействие имеет предупредительно-воспитательный характер. Как правило, данная санкция действует до устранения причин приостановления. Данный вид санкции может перейти в постоянную форму в случае неустранения последствий и причин экологического правонарушения обязанным субъектом. В любом случае применение данной санкции погашается надлежащими действиями природопользователя либо переходит в необратимую форму – полное прекращение хозяйственной деятельности по использованию природного ресурса [22].

Полное лишение (прекращение) права специального природопользования – самая строгая санкция исследуемого правоотношения природоохранительной ответственности, которая относится к виду необратимых (длящихся) санкций и выступает в системе мер государственного принуждения как самый длительный вид воздействия на правонарушителя.

Санкция в виде приостановления, ограничения или прекращения права специального природопользования может применяться в ка-

честве основной или дополнительной меры воздействия к другим видам правовой ответственности. Данный вид юридической ответственности выражается в принудительном прекращении прав на пользование природным ресурсом.

Правовое положение субъектов специальных природопользователей представляет собой первоначальный (перспективный) юридически оформленный правовой статус, подлежащий умалению (ограничению) в процессе реализации правоотношений ответственности в виде лишения права специального природопользования.

Принятие решения о лишении права специального природопользования является основанием прекращения финансирования экологически опасной деятельности, аннулирования лицензии и договора на специальное природопользование.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, следует отметить, что масштабы и способы загрязнения предприятиями окружающей среды порождают новые виды экологических правонарушений. Для их предотвращения и наказания, как показывает практика, уже не достаточно традиционных видов юридической ответственности. И в этой связи ученые-экологи ищут новые пути разрешения создавшейся проблемы.

**Список использованной литературы:**

1. Ст. 75 Закона РФ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 12 января 2002 г.
2. Трудовое право. Учебник под редакцией О.В. Смирнова. М.: Проспект, 2003. С. 78.
3. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: ИНФРА – М – НОРМА, 2002. С. 433-453.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2001. С. 32-34.
5. Ивакин В.И. Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее осуществления. Монография. М.: Издательский дом «Право и государство», 2004. С. 80-81.
6. Витрянский В.В. Новый Гражданский кодекс и судебная практика // Хозяйство и право. 1995. №7. С.12.
7. Клейн Н.И. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Научно-практический комментарий / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина, В.П. Мозолина. М., 1996. С. 41.
8. Нарышева Н.Г. Об ответственности за вред, причиненный окружающей природной среде государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами // Система Гарант по состоянию на 6 апреля 2002 г. Раздел экологического законодательства.
9. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации под ред. Ю.П. Орловского. М., 2002. С. 424.
10. Сыроватская Л.А. Трудовое право. М., 1998. С. 232.
11. См. ст. 192 Трудового кодекса РФ.
12. По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2002 году» по представлениям прокуроров к дисциплинарной ответственности за нарушение норм экологического законодательства в 2000 году было привлечено 4794 нарушителя, в 2001 году – 4986, в 2002 году – 5218 человек // Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2002 году». М.: Изд-во МПР, 2003. С.
13. См например: Правила охраны окружающей среды в процессе хозяйственной деятельности закреплены, в частности, – Федеральными законами: от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (раздел VII) // Собрание законодательства РФ. 2002. №2. Ст.133;  
- от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (гл. III) // Собрание законодательства РФ. 1999. №18. Ст. 2222;  
Правовые основы безопасного обращения с отходами производства и потребления или иными опасными веществами включают, в частности, Федеральные законы «Об охране окружающей среды» (ст. 51);  
- от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 29 декабря 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. №26. Ст. 3009; 2001. №1 (ч. 2). Ст. 21;
14. Отношения в области экологической экспертизы регулируются:  
- Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. №174 – ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 15 апреля 1998 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. №48. Ст. 4556; 1998. №16. Ст. 1800.
14. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях под ред. В.В.Черникова и Ю.П.Соловья. М.: Юрайт, 2002. С. 163.
15. См. например: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. -М.: Юрист, 1998. С. 477; Ивакин В.И. Признаки административного экологического правонарушения. // Судебно-правовая реформа в России: итоги и перспективы. Сборник научных трудов. Оренбург, 2002. С. 246.
16. Бекяшев К.А. Охрана природы и рыбохозяйственное законодательство. М.: Легкая и пищевая промышленность, 1981. С. 59.
17. Тимошенко И.В. Административная ответственность. Учебное пособие. М. – Ростов-на-Дону, Издательский центр «МарТ», 2004. С. 39.
18. Так, в Оренбургской области по постановлениям судебных приставов-исполнителей в 2002 году взыскано 28 штрафов на сумму 38,4 тыс. рублей // Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей природной среды Оренбургской области в 2002 году». Оренбург, ИПК «Газпромпечатъ», 2003. С. 140.
19. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: Юрист, 1998. С. 488.
20. Так, за 2002 год прокуратурой Оренбургской области было возбуждено и принято к производству 8 уголовных дел. Окончено следователем прокуратуры 4 уголовных дела об экологических преступлениях и преступлениях в сфере государственного управления // Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей природной среды Оренбургской области в 2002 году». Оренбург, ИПК «Газпромпечатъ», 2003. С.142.
21. Федоров В.В. Лишение права специального природопользования как вид юридической ответственности по экологическому праву / Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 1998. С. 4.
22. Приостановление права специального природопользования предусмотрено, в частности, ст. 26 Лесного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №5, ст. 610.