

Джамиля ВЕЛИЕВА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье исследуются проблемы и сущность конституционно-правовой ответственности РФ, обосновывается отраслевое применение конституционно-правовой ответственности Российского государства.

Issues of constitutional and legal responsibility of Russian Federation are investigated; branch application of constitutional and legal responsibility of the Russian state is grounded.

Ключевые слова:

юридическая ответственность, ответственность РФ, деликтная ответственность государства, конституционно-правовая ответственность, ответственность органов государственной власти, ответственность должностных лиц; legal responsibility, responsibility of RF, tortious liability of the state, constitutional and legal responsibility, responsibility of public authorities, responsibility of public servants.

Преамбула Конституции РФ содержит положение об ответственности многонационального народа Российской Федерации за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Конституционное положение об ответственности перед нынешним и будущими поколениями, по нашему мнению, закрепляет так называемую позитивную ответственность народа РФ. Как справедливо отмечает В.В. Лазарев, данное конституционное положение возводит ответственность перед нынешним и будущими поколениями в ранг ценностной категории¹. Следует подчеркнуть, что ответственность неформализованных субъектов (народ, нация и др.) обладает значительной спецификой.

Как известно, еще в советской юридической литературе высказывались идеи о том, что ответственность следует рассматривать через обязанность действовать правомерно². С.Н. Братусь отмечал, что характеристика ответственности как наказания является односторонней. Она ведет к распространению на общественные (регулируемые гражданским правом) и трудовые, имущественные и личные (регулируемые другими отраслями советского права) отношения тех черт, которые присущи уголовной и административной ответственности³. Основное значение имеет не негативная, а так называемая позитивная ответственность, которая возникает у субъекта «уже тогда, когда он приступает к исполнению своих обязанностей, а не только тогда, когда он их не выполняет или станет действовать вопреки им»⁴.

В настоящее время большинство авторов выделяют в институте ответственности «две различные по своей правовой сущности стороны: ответственность за правонарушения с классическими элементами (противоправностью и виной) и ответственность, наступающую за совершение действий, не подпадающих под квалифи-

ВЕЛИЕВА

Джамиля
Сейфаддиновна —
д.ю.н., доцент;
заведующий
кафедрой
конституционного
и международного
права Поволжского
института
управления
им. П.А. Столыпина,
— филиал РАНХиГС
ya.wds05@yandex.ru

¹ Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права, 2009, № 9, с. 35–47.

² Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение, 1971, № 3, с. 50.

³ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. — М., 1976, с. 5.

⁴ Недбайло П.Е. Указ. соч., с. 52.

кацию их как преступных (некомпетентность, ошибки, конфликты между органами власти и прочее)»¹.

В доктрине конституционного права пристальное внимание ученых привлекает институт позитивной ответственности. Среди ученых нет единства мнений относительно понимания социальной природы этой ответственности. По мнению профессора В.В. Невинского, дальнейшего развития требует «идея конституционной ответственности как позитивной ответственности, предполагающей формирование у граждан, должностных лиц, выборных представителей, коллегиальных органов публичной власти чувства гражданского долга по соблюдению и защите Конституции России»².

Однако не все авторы придерживаются такой точки зрения. Так, И.А. Кравец считает, что применение категорий позитивной и негативной ответственности в конституционном праве является малопродуктивным. Ведь субъект права еще до правонарушения берет на себя ответственность за правомерные деяния, а существование санкции имеет превентивное и воспитательное значение. Поэтому термин «ответственность» в данном случае равнозначен обязанности. Позитивная ответственность отдаленным образом напоминает институт политической ответственности, например правительства перед парламентом³. Известный ученый, академик О.Е. Кутафин предлагал вообще отказаться от понятия позитивной ответственности, поскольку его использование приводит к тому, что одно и то же явление именуется и обязанностью, и ответственностью, а также ведет к размыванию предназначения ответствен-

ности как одного из эффективных регуляторов поведения⁴.

Не случайно, что именно в конституционно-правовой доктрине институт позитивной или политической ответственности оказался столь востребованным. По нашему мнению, это связано с тем, что применение традиционных институтов юридической ответственности представляется весьма проблематичным, когда речь заходит о высших уровнях политической власти. Ортодоксальные категории юридической ответственности, такие как вина, противоправность, санкция и др., оказываются малоприменимыми в данной ситуации. Во многом это обусловлено особым субъектом конституционно-правовых отношений и в особенности касается неформализованных субъектов права. Действительно, ответственность многонационального народа РФ перед будущими поколениями, в т.ч. и за состояние окружающей среды, может носить только позитивный характер.

В контексте концептуальной разработки института юридической ответственности весьма интересной и актуальной является проблема нормативного содержания ответственности РФ как публично-правового образования. Такая ответственность, в частности, предполагается и в сфере обеспечения экологической безопасности. Ответственность РФ обусловлена необходимостью защиты экологических интересов государства, общества и личности. Бесспорно, данное направление имеет стратегическое значение, т.к. речь идет о безопасности, состоянии защищенности в экологической сфере⁵.

Некоторые ученые склонны рассматривать ответственность РФ, т.е. государства как публично-правового образования, как вид позитивной ответственности. Так, М.А. Краснов, исследуя проблему ответственности в сфере властеотношений и опираясь на работу известного ученого О.Э. Лейста⁶, обосновывает позитивную ответственность государства⁷. Автор выделяет 3 формы внутри этой ответствен-

¹ Кондрашев А.А. Позитивная ответственность органов государственной власти в Конституционном законодательстве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 4, с. 22–25.

² См.: Невинский В.В. Конституционная ответственность и решения Конституционного суда Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Материалы Всероссийского совещания. Москва, 22 марта 2001 г. – М., 2001, с. 102.

³ Кравец И.А. Российский конституционализм: Проблемы становления и развития. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004, с. 402–403.

⁴ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М. : Юристъ, 2001, с. 400.

⁵ См.: Кондрашев А.А. Указ. соч.

⁶ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981.

⁷ Краснов М.А. Ответственность власти. – М., 1997, с. 52, 22.

ности: конститутивную — вытекающую из самого факта появления в установленном порядке ответственного органа или лица; функциональную — вытекающую из определения цели и задач соответствующего органа, наделенного полномочиями, и персональную ответственность, которая вытекает из круга полномочий работника.

Как нам представляется, традиционные категории позитивной и негативной ответственности неприменимы к государству в целом. Дело даже не в невозможности применения к государству конкретных юридических санкций (в качестве аналога юридической санкции, применяемой к государству, можно рассматривать, например, выплаты компенсаций по решению Европейского суда), а в отсутствии субъекта ответственности в классическом понимании. Во-первых, невозможно причинить вред действием или бездействием государства в целом. Противоправное действие или бездействие, которое образует деликтное правоотношение, может совершаться должностным лицом, организацией, но не государством. Иными словами, можно утверждать, что в результате бездействия конкретного органа государственной власти или должностного лица был причинен вред окружающей среде, но будет неверным говорить, что такой вред причинен вследствие бездействия государства. Во-вторых, вряд ли возможно говорить о вине государства в случае причинения вреда. Применение категории вины даже к юридическим лицам обнаруживает значительные сложности, а по отношению к государству оно объективно неприменимо.

Означает ли сказанное, что ответственность государства может быть только позитивной, в духе преамбулы к Конституции РФ? Представляется, что и это не так. Деликтная ответственность государства также возможна, но она носит субсидиарный характер. Наше представление о деликтной ответственности государства связано с высказанной ранее точкой зрения: государство несет ответственность не за собственные действия, а за действия или бездействия своих органов или должностных лиц.

В соответствии со ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их

должностных лиц. Конституционный принцип ответственности государства за вред, причиненный его органами и должностными лицами, появился еще в советский период и был закреплен в действующей российской Конституции.

В данном случае, как справедливо отмечают Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, речь идет именно о деликтоспособности органов государственной власти и их должностных лиц¹. В общей форме такая ответственность закреплена в Конституции РФ (ч. 2 ст. 15) применительно к органам государственной власти, органам местного самоуправления и объединениям граждан, которые обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Здесь следует проводить разграничение между личной или персональной ответственностью государственного органа или должностного лица и ответственностью государства за его действия. Персональная ответственность, как правило, выражается в применении к виновному лицу уголовной, административной или дисциплинарной санкции и наступает за ненадлежащее исполнение им своих полномочий.

В заключение необходимо отметить, что выделение конституционно-правовой ответственности в сфере обеспечения экологической безопасности правомерно, оно имеет конституционную основу (ст. 7, 9; ч. 2 и 3 ст. 41; ст. 42, ст. 58; п. «е» ст. 71; п. «б», «д», «з», «к», «м» ст. 72; п. «в» ст. 114 Конституции РФ). Ответственность органов государственной власти всех уровней наступает за нарушение требований ст. 15 Конституции РФ. Согласно положениям ст. 2, 17 и 18 Конституции РФ, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. Исходя из ст. 53 Конституции РФ, закрепляющей обязанность возмещения государством вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных ее сферах, конституционно-правовая ответственность государства лишь усиливается независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц.

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2004.