

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 347.5:349.6

Н.В. Барбашова, д-р юрид. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: n.barbashova@mail.ru)

ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Показано, что одно из центральных мест в решении проблемы правового обеспечения благоприятной окружающей среды принадлежит институту гражданско-правовой ответственности за причиненный вред собственникам и пользователям природных ресурсов. Презумпция экологической опасности планируемой и осуществляемой хозяйственной деятельности предполагает объективную ответственность источника повышенной экологической опасности и полное возмещение причиненного ущерба. В работе предлагается дифференцировать деятельность субъектов хозяйствования, чья деятельность связана с загрязнением окружающей среды, на противоправную и на не связанную с нарушением норм экологического законодательства. Основанием для возникновения объективной ответственности собственника или оператора источника повышенной опасности является нарушение норм природоохранного законодательства. Нарушение норм экологического законодательства, как правило, является следствием техногенных аварий, а ликвидация их последствий возлагается не только на субъекта хозяйствования, чья противоправная деятельность привела к загрязнению окружающей среды, но и на органы государственной власти и местного самоуправления.

В работе отмечается противоречивый характер позиции законодателя и ряда специалистов в отношении использования принципа объективной ответственности за вред, причиненный окружающей среде объектом повышенной экологической опасности при отсутствии противоправной деятельности. Сделан вывод о том, что отсутствие противоправной деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды хозяйствующими субъектами, и существующий порядок распределения экологических платежей, целевым назначением которых является проведение природоохранных и природо-восстановительных работ, являются основанием для предъявления требований по возмещению нанесенного ущерба к органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Федерации.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, экологический вред, экологическая безопасность, экологический деликт.

В абсолютном большинстве работ, посвященных экологической тематике, исследователи отмечают неудовлетворительное состояние окружающей среды и рост негативных тенденций, связанных с дальнейшим ее загрязнением, истощением естественных природных ресурсов и снижением биоразнообразия. В определенной степени данная ситуация представляет собой алогизм, поскольку как у нас в стране, так и в большинстве других стран мирового сообщества с середины XX века были созданы достаточно развитые системы экологического законодательства, призванные преодолеть негативные тенденции в этой области. Специалисты в области экологического права

отмечают, что рост числа нарушений экологического законодательства не сопровождается адекватным ростом количества наказаний виновных лиц. Более того, значительная доля экологических правонарушений носит латентный характер [1, 2].

В данной ситуации естественным представляется вопрос об эффективности норм экологического законодательства, в первую очередь относящихся к институту юридической ответственности, основной задачей которого является принудительное обеспечение исполнения субъектами экологических отношений норм экологического законодательства. Важность проблемы предопределила повышенный ин-

интерес к ней исследователей, среди которых отметим здесь М.М. Бринчука [3], М.И. Васильеву [4], Н.А. Духно [5], Г.А. Мисник [6], И.А. Савиченко [7] и др.

С другой стороны, здесь следует согласиться с мнением Б.Г. Розовского о том, что «чрезмерное акцентирование на юридической ответственности – бесспорный признак несовершенства правового механизма, а широкое применение мер ответственности – наглядное свидетельство недостаточной ее эффективности» [8, с. 39]. Это замечание в полной мере относится и к новой отрасли права – экологическому праву.

В институте юридической ответственности за экологические правонарушения центральное место занимает гражданско-правовая ответственность, поскольку она носит в первую очередь компенсационный характер и направлена на возмещение вреда и предотвращение угроз в сфере экологии. Как отмечает С.М. Сагитов «гражданско-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде является одним из важнейших элементов системы мер по обеспечению сохранности природной среды и призвана решать непростые задачи обеспечения справедливого распределения финансовой и технической нагрузки по устранению отрицательных экологических последствий природопользования, стимулировать экологически корректное поведение хозяйствующих субъектов и населения в целом» [9].

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [10] определяет вред окружающей среде как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Данное определение *a priori* носит антропоцентристский характер. Закон различает «вред окружающей среде» и обязанность его полного возмещения (ст. 77 ч.1) и «вред, причиненный здоровью и имуществу граждан» в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды вследствие негативного воздействия окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, который подлежит возмещению в полном объеме (ст. 79 ч. 1).

М.М. Бринчук [11, с. 377] предлагает различать экологический вред в широком смысле и экогенный вред. Под первым понимается любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований. Он, по его мнению, проявляется прежде всего в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем. Вследствие деградации природы может быть причинен вред здоровью и имуществу граждан и юридических лиц. Такой вред предлагается назвать экогенным. Такое разделение представляется искусственным, поскольку гражданско-правовые отношения не предполагают причинение вреда природе. Как отмечает Б.Г. Розовский «Природа, при всей ее значимости, не может быть субъектом права ни в статусе истца, ни в статусе ответчика. Вред причиняется не природе, а конкретным природопользователям» [8, с. 40]. Здесь можно говорить о применении норм гражданского права в отношении возмещения ущерба собственности, жизни и здоровью человека [12, с. 36].

По мнению М.И. Васильевой «вред здоровью человека, причиняемый неблагоприятным воздействием окружающей природной среды, по источнику своего происхождения характеризуется как экологический, и значит, ему присущи все юридически значимые особенности экологического вреда, а по характеру проявления этот вред – антропологический (т.е. относящийся к человеку), и в этом смысле его возмещение строится на общих положениях о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью». Таким образом, она фактически отождествляет понятия «экологический вред» и «экогенный вред» [13].

Признавая в качестве доминирующей цели экологического права обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, получившей закрепление в Конституции Российской Федерации, необходимо здесь отметить, что негативные изменения окружающей среды могут происходить как вследствие нарушения норм законодательства, регулирующих экологические отношения, так и в случае правомерной деятельности субъектов хозяйствования [14, 15]. Причинение вреда природным объектам и комплексам, вреда жизни и здоровью граждан, а также имуществу физических и юридических лиц вследствие загрязнения окружающей среды, возникающие вследствие экологического деликта, влекут возложение на причинителя вреда обязательств по его полному возмещению (ст. 1064, 1079, 1084 ГК РФ [16], ст. 77, 79 ФЗ № 7). Ст. 1079 ГК РФ выделяет в качестве особого случая ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, к которым, в частности, относятся хозяйствующие субъекты, загрязняющие

окружающую среду – объективную ответственность. Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, которые являются собственником или оператором источника повышенной опасности, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Данная норма реализует один из основных принципов экологического права – презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично, если докажет свою невиновность.

Загрязнения окружающей среды, происходящие вследствие нарушения норм экологического законодательства, как правило, являются следствием техногенных аварий на предприятиях, чья деятельность носит экологически опасный характер. Как указывает Г.А. Мисник [17, с. 2] именно на ликвидацию последствий таких аварий направляется основная часть бюджетных средств. И это вполне объяснимо с точки зрения возможного масштаба угроз экологического характера. Такая деятельность регулируется ФЗ «О чрезвычайных ситуациях» [18], ст. 7 которого определяет, что ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации поряд-

ке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Установление системой мониторинга качества окружающей среды или органами контроля фактов сверхнормативного загрязнения окружающей среды являются основанием для привлечения собственников или операторов источника повышенной опасности ответственности за нанесение вреда собственникам и пользователям природных объектов.

Особенности исполнения обязательств, возникающие вследствие экологического деликта, исследованы в настоящее время в целом ряде работ. Так, И.Ю. Ребиков [19, с. 11] полагает, что экологические деликтные обязательства – это не самостоятельный вид «эколого-правовой ответственности», а частный случай родовой категории гражданско-правовых деликтных обязательств, обладающий определенной спецификой, обусловленной особым правовым статусом природных объектов, и представляющий собой межотраслевой субинститут, включающий нормы гражданского, экологического и природоресурсного отраслей права. Аналогичной точки зрения придерживается Н.В. Ивановская [20, с. 17], которая полагает, что для выделения экологической ответственности в качестве самостоятельного вида ответственности нет достаточных оснований. Все правонарушения экологического законодательства делятся на уголовные, административные, дисциплинарные и гражданско-правовые, и все санкции за эти правонарушения устанавливаются соответствующими правовыми актами, что никаким образом не влияет на их «экологическое содержание». Вместе с тем, И.Ю. Ребиков в своем исследовании подчеркивает особую конституционную значимость объектов причинения

вреда – окружающей среды, жизни и здоровья граждан, что дает ему основания рекомендовать изменения в действующее законодательство в части установления субсидиарной ответственности Российской Федерации за причинение вреда в объеме, превышающем финансовые обязательства эксплуатирующей организации и страховые выплаты.

По мнению М.М. Бринчука [21], вследствие того, что природа является объектом публичной собственности, публичным благом, объектом, выражающим публичный интерес, то при причинении вреда природным объектам, находящимся в публичной собственности, применяется не гражданско-правовая (имущественная), а иная юридическая ответственность, которая может быть названа эколого-правовой.

Публично-правовой характер экологических отношений не исключает использования гражданско-правового института возмещения вреда за экологические правонарушения. В данном контексте следует согласиться с мнением А.А. Иванова, что в случае экологического ущерба приоритеты должны быть расставлены следующим образом: экологический вред, имеющий своим непосредственным объектом природную среду, через нее – жизнь и здоровье человека, и только в последнюю очередь имущество граждан и юридических лиц. «Обязательство вследствие причинения вреда природным объектам и комплексам, рассматриваемым как объекты материального мира, это гражданско-правовое внедоговорное отношение, возникающее в результате причинения вреда указанным объектам при совершении экологического деликта, повлекшего негативное изменение окружающей среды в результате ее

загрязнения, а также деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов» [22].

Мнения специалистов относительно финансовых возможностей субъектов хозяйствования, чья противоправная деятельность приводит к загрязнению окружающей среды, в части исполнения работ по восстановлению безопасного состояния окружающей среды и возмещению причиненного вреда, носят, зачастую, диаметрально противоположный характер. Так, О.В. Меньшикова [12, с. 36], Г.А. Мисник [17, с. 3], И.В. Попов [23, с. 34] полагают принципиальную невозможность субъекта возместить причиненный вред вследствие ограниченности его материальных ресурсов. Авторы сравнительно-правового исследования [24, с. 19] считают, что использование такс и санкций приводит к фактическим затратам предприятий, превышающим суммы нанесенного реального ущерба.

Ликвидация последствий техногенных аварий возлагается не только на субъект хозяйствования, чья противоправная деятельность привела к загрязнению окружающей среды, но и на органы государственной власти и местного самоуправления. Это дополнительно свидетельствует о публичном характере экологических правоотношений. В данном контексте ч. 1 ст. 77 ФЗ должна содержать требование к юридическим и физическим лицам, органам государственной власти и местного самоуправления требования о безусловном устранении причин, вызвавших аварийную ситуацию, локализацию территории, подвергшейся загрязнению, обеспечения безопасности населения. Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде должна предполагать выполнение работ по вос-

становлению исходного (незагрязненного) состояния окружающей среды, возмещение материального ущерба граждан и затрат публичных органов власти на проведение аварийных работ.

С целью исключения фактов уменьшения или завышения физическими и юридическими лицами стоимости работ по возмещению вреда собственникам и пользователям природных ресурсов путем использования таксового метода расчета размера вреда обоснованным будет использование зарубежного опыта, предполагающего учет фактических затрат на восстановление природной среды [24]. Как отмечается в данной работе, опыт государств – лидеров в сфере защиты окружающей среды – показывает, что публичная цель сохранения благоприятной природной среды и ликвидации загрязнений наилучшим образом достигается за счет возложения на причинителей вреда обязанности устранить вред путем проведения природовосстановительных мероприятий.

Особое место в институте юридической ответственности занимает проблема безвиновной ответственности. Концепция безвиновной ответственности получила наибольшее развитие у цивилистов особенно в области регулирования публично-правовых интересов [25, 26]. Широкое использование в экологическом праве концепции экологического риска делает обоснованным выделение среди различных моделей безвиновной ответственности «теорию риска». С. Н. Братусь полагает, что «трактовка риска как субъективного основания безвиновной имущественной ответственности является убедительным объяснением природы этой ответственности для определенной категории случаев, охватываемых правомер-

ной, но могущей причинить неправомерный вред другим лицам деятельности. Компенсационная функция гражданско-правовой ответственности, согласно этой концепции, согласовывается и с субъективным началом ответственности, общим для правоотношений во всех отраслях права» [27, с. 177].

Наличие общих элементов для гражданского и экологического права: риск, источник повышенной опасности, публичность, компенсационный характер возмещения вреда и др. дают основания, по мнению законодателя, использовать институт объективной ответственности при возмещении причиненного экологического вреда хозяйственной деятельностью, не носящей противоправный характер. В п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 [28] указывается, что основаниями для привлечения к ответственности за загрязнение окружающей среды, не носящей деликтный характер, являются п. 3 ст. 1064 ГК РФ «вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом» и п. 2 ст. 77 ФЗ «вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в том числе, на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы ... подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем».

Указанную выше точку зрения разделяет и ряд исследователей. Так Г.А. Мисник полагает, что признание правомерным режима отношений, связанных с негативным воздействием на окружающую среду при осуществлении хозяйственной деятельности, не исключает

применение мер гражданско-правовой ответственности для причинения такого вреда [17, с. 40].

Задача разработки обоснованной модели возмещения экологического вреда имеет многоплановый характер. С одной стороны, разработка такой модели направлена на решение основной экологической проблемы, а именно, предотвращение и ликвидацию загрязнения окружающей среды. Однако это лишь один из аспектов данной задачи. Приведенные выше статистические данные свидетельствуют также об экономической значимости рассматриваемого вопроса. Переложение основного бремени ответственности за негативные последствия хозяйственной деятельности природопользователя на государство не только затрудняет решение экологических проблем, но также способно повлечь негативные экономические последствия для государства и общества. С другой стороны, не всегда экономически реально взыскание компенсации даже в «сокращенном» виде из-за отсутствия у предприятия достаточных средств на ликвидацию последствий нарушения. Необходимо учесть также социальную значимость рассматриваемой проблематики. Экологический вред создает угрозу для жизни и здоровья человека, для существования его социальной среды. С этой точки зрения совершенствование механизма возмещения экологического вреда следует рассматривать как задачу социальной значимости.

Высказанная выше позиция законодателя и ряда специалистов в отношении использования принципа объективной ответственности за вред, причиненный окружающей среде объектом повышенной экологической опасности, при отсутствии противоправной деятельности представляется

небесспорной. Не акцентируя внимания на введущие дискуссии среди специалистов по поводу правомерности использования в судебной практике принципа безвиновной ответственности, отметим здесь некоторые противоречия, связанные со спецификой экологического права и особенностями гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде.

Во-первых, особенностью такого «способа» причинения вреда является, как правило, длительное воздействие источника повышенной экологической опасности на природные объекты и здоровье человека, носящее аккумулирующий характер.

Во-вторых, собственник или оператор источника повышенной экологической опасности не является разработчиком нормативов, исполнением которых обеспечивается безопасное состояние окружающей среды.

В-третьих, обладая информацией о возможных последствиях негативного воздействия на окружающую среду вследствие аккумулирующего эффекта собственник или оператор вносят установленные нормативными актами платежи за загрязнение окружающей среды, не носящее противоправный характер, и которые по своему целевому назначению должны использоваться для выполнения природоохранных мероприятий. Обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную или иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению или уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия, является

одним из основных принципов охраны окружающей среды.

В-четвертых, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации [29] платежи за негативное воздействие на окружающую среду распределяются между федеральным, региональным и местным уровнями в пропорции: 5 % ; 40 %; 55 %. Такой принцип распределения экологических платежей предполагает возложение основной доли ответственности за проведение природоохранных мероприятий на органы местного самоуправления и субъектов Федерации. Последнее предполагает отказ от концепции безвиновной ответственности, поскольку неисполнение органами публичной власти своих обязательств по обеспечению безопасного состояния окружающей среды путем проведения соответствующих природоохранных мероприятий свидетельствует об их виновности.

Список литературы

1. Бринчук М.М. Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. – 2010. – № 11. – С. 56-66.
2. Совершенствование юридической ответственности за экологические правонарушения [Электронный ресурс] / О.Л. Дубовик, М.М. Бринчук, Н.С. Куделькин, Т.В. Редникова. – URL: <http://igpran.ru/articles/2958/> (дата обращения 25.10.2016).
3. Бринчук М.М. Эколоγο-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 2009. – № 4. – С. 39-48.
4. Васильева М.И. Правовые проблемы возмещения вреда, причиняемого здоровью граждан неблагоприятным воздей-

ствием окружающей среды // Государство и право. – 2008. – № 10. – С. 26-36.

5. Духно Н.А., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 12-17.

6. Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве : монография. – М. : ООО "ТК Велби" : Проспект, 2007. – 264 с.

7. Савиченко И. А. Проблемы возбуждения уголовных дел по экологическим преступлениям // Сибирский Юридический Вестник. – 2004. – № 3. – С. 83-86.

8. Розовский Б.Г. Экологическое право: необходимость возвращения к истокам // Право Украины. – 2011. – № 2. – С. 34-43.

9. Сагитов С.М. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. – Саратов, 2012. – 27 с.

10. Об охране окружающей среды: ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ (Принят ГД ФС РФ 20.12.2001) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/okrsred/> (дата обращения 25.10.2016).

11. Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.

12. Меньшикова О.В., Меньшиков В.В. Экологическая ответственность и экологическое страхование // Вестник Международной академии наук. Русская секция. – 2012. – №2. – С. 36-41.

13. Васильева М.И. Возмещение экологического вреда, причиненного здоровьем граждан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.miningwatch.ru/content/view/66/107/> (дата обращения 25.10.2016).

14. Чапчиков С.Ю. Конституционные гарантии обеспечения безопасности об-

щества и государства // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 11-17.

15. Сусликов В.Н. Правовой статус государства как единого субъекта гражданских правоотношений // Право и образование. – 2006. – № 5. – С. 105-111.

16. Гражданский кодекс РФ: принят 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

17. Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.06. – М., 2008. – 52 с.

18. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: ФЗ от 21.12.1994 № 68-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Ребиков И. Ю. Возмещение вреда, причиненного объектам и комплексам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. – Волгоград, 2011. – 30 с.

20. Ивановская Н.В. Особенности оснований гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2008. – № 3. – С. 16-23.

21. Бринчук М.М. Так существует ли эколого-правовая ответственность? // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – Специальный выпуск.

22. Иванов А.А. Юридическая ответственность за экологические правонарушения: перспективы развития // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. – 2015. – Т. 24. – № 2. – С. 110-124.

23. Попов И.В. Преступления против природной среды: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 472 с.

24. Сравнительно-правовое исследование института ответственности за причинение вреда окружающей среде в российском и зарубежных правовых порядках [Электронный ресурс]. – URL: [www.ilpp.ru/.../Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_\(IPPP\)_2014-09-07%20\(1\).pdf](http://www.ilpp.ru/.../Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_(IPPP)_2014-09-07%20(1).pdf). С. 17. (дата обращения 25.10.2016).

25. Кузьмин И.А. Объективно-противоправное деяние как основание объективной (безвиновной) ответственности // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 1(26). – С. 39-44.

26. Азми Д. М. Концепция безвиновной ответственности: содержание, трактовки, оценка // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 33-44.

27. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). – М., 1976. – 215 с.

28. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 N 21 (ред. от 26.05.2015). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Получено 25.11.16

N.V. Barbashova, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Southwest State University (Kursk) (e-mail: n.barbashova@mail.ru)

CIVIL LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL CRIMES CHARACTERISTICS

It is represented that civil liability institution provides legal services of healthy environment. Presumption of environmental risk and economic activities implies objective liability of environmental risk source and full reparation for harm suffered.

The article offers to differentiate businesses related to environmental risks between illegal and legal ones. The basis for objective liability of an owner or risk operator is considered to be contravention of environmental legislation. As a rule, contravention of environmental legislation is a consequence of technological accidents. Not only an economic entity is responsible for technological accidents management but also State and local government authorities.

The article represents that legislation and experts' on objective liability principle for damage caused by environmental risk enterprises vision are controversial.

The article concluded that absence of illegal activity related to environmental risk economic entities and pollution charges system aimed to protect and restore environment are grounds for obtaining compensation claims against local government and public authorities of the Russian Federation.

Key words: *civil liability, environmental risk, environmental safety, environmental minor offence.*

Reference

1. Brinchuk M.M. Bezotvetstvennost' v sovremennom jekologicheskom prave // Gosudarstvo i pravo. – 2010. – № 11. – С. 56-66.

2. Sovershenstvovanie juridicheskoy otvetstvennosti za jekologicheskie pravonarusheniya [Elektronnyj resurs] / O.L. Dubovik, M.M. Brinchuk, N.S. Kudel'kin, T.V.

Rednikova. – URL: <http://igpran.ru/articles/2958/> (дата обращения 25.10.2016).

3. Brinchuk M.M. Jekologo-pravovaja otvetstvennost' - samostojatel'nyj vid juridicheskoy otvetstvennosti // Gosudarstvo i pravo. – 2009. – № 4. – С. 39-48.

4. Vasil'eva M.I. Pravovye problemy vozmeshheniya vreda, prichinjaemogo zdo-

rov'ju grazhdan neblagoprijatnym vozdeystviem okruzhajushhej sredy // Gosudarstvo i pravo. – 2008. – № 10. – S. 26-36.

5. Duhno N.A., Ivakin V.I. Ponjatie i vidy juridicheskoj otvetstvennosti // Gosudarstvo i pravo. – 2000. – № 6. – S. 12-17.

6. Misnik G.A. Vozmeshhenie jekologicheskogo vreda v rossijskom prave : monografija. – M. : OOO "TK Velbi" : Prospekt, 2007. – 264 s.

7. Savichenko I. A. Problemy vozvuzhdenija ugolovnyh del po jekologicheskim prestuplenijam // Sibirskij Juridicheskij Vestnik. – 2004. – № 3. – S. 83-86.

8. Rozovskij B.G. Jekologicheskoe pravo: neobhodimost' vozvrashhenija k istokam // Pravo Ukrainy. – 2011. – № 2. – S. 34-43.

9. Sagitov S.M. Grazhdansko-pravovaja otvetstvennost' za prichinenie vreda okruzhajushhej srede: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: spec. 12.00.03. – Saratov, 2012. – 27 s.

10. Ob ohrane okruzhajushhej sredy: FZ ot 10.01.2002 № 7-FZ (Prinjat GD FS RF 20.12.2001) [Jelektronnyj resurs]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/okrsred/> (data obrashhenija 25.10.2016).

11. Brinchuk M. M. Jekologicheskoe pravo: uchebnik. – 2-e izd., pererab. i dop. – M.: Jurist#, 2003. – 670 s.

12. Men'shikova O.V., Men'shikov V.V. Jekologicheskaja otvetstvennost' i jekologicheskoe strahovanie // Vestnik Mezhdunarodnoj akademii nauk. Russkaja sekcija. – 2012. – №2. – S. 36-41.

13. Vasil'eva M.I. Vozmeshhenie jekologicheskogo vreda, prichinennogo zdorov'ju grazhdan [Jelektronnyj resurs]. – URL: <http://www.miningwatch.ru/content/view/66/107/> (data obrashhenija 25.10.2016).

14. Chapchikov S.Ju. Konstitucionnye garantii obespechenija bezopasnosti obshhest-

va i gosudarstva // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2009. – № 17. – S. 11-17.

15. Suslikov V.N. Pravovoj status gosudarstva kak edinogo sub#ekta grazhdanskih pravootnoshenij // Pravo i obrazovanie. – 2006. – № 5. – S. 105-111.

16. Grazhdanskij kodeks RF: prinjat 30 nojabrja 1994 goda N 51-FZ. – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant-Pljus».

17. Misnik G.A. Vozmeshhenie jekologicheskogo vreda v rossijskom prave: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk: spec. 12.00.06. – M., 2008. – 52 s.

18. O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tehnogennoho haraktera: FZ ot 21.12.1994 № 68-FZ. – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

19. Rebikov I. Ju. Vozmeshhenie vreda, prichinennogo ob#ektam i kompleksam: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: spec. 12.00.03. – Volgograd, 2011. – 30 s.

20. Ivanovskaja N.V. Osobennosti osnovanij grazhdansko-pravovoj otvetstvennosti za prichinenie jekologicheskogo vreda // Vestnik RUDN, serija Juridicheskie nauki. – 2008. – № 3. – S. 16-23.

21. Brinchuk M.M. Tak sushhestvuet li jekologo-pravovaja otvetstvennost'? // Jekologicheskoe pravo. – 2009. – № 2/3. – Special'nyj vypusk.

22. Ivanov A.A. Juridicheskaja otvetstvennost' za jekologicheskie pravonarushenija: perspektivy razvitija // Samarskaja Luka: problemy regional'noj i global'noj jekologii. – 2015. – T. 24. – № 2. – S. 110-124

23. Popov I.V. Prestuplenija protiv prirodnoj sredy: problemy teorii i praktiki: monografija. – M.: Jurlitin-form, 2012. – 472 s.

24. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie instituta otvetstvennosti za prichinenie vreda okruzhajushhej srede v rossijskom i za-

rubezhnyh pravoporjadkah [Jelektronnyj re-surs]. – URL: [www.ilpp.ru/.../ Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_\(IPPP\)_ 2014-09-07%20\(1\).pdf](http://www.ilpp.ru/.../ Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_(IPPP)_ 2014-09-07%20(1).pdf). S. 17. (data obrashhenija 25.10.2016).

25. Kuz'min I.A. Ob#ektivno-protivopravnoe dejanie kak osnovanie ob#ektivnoj (bezvinovnoj) otvetstvennosti // Vestnik Omskogo universiteta. Serija «Pravo». – 2011. – № 1(26). – S. 39-44.

26. Azmi D. M. Konceptija bezvinovnoj otvetstvennosti: sodержanie, traktovki, ocenka // Zakonodatel'stvo i jekonomika. – 2011. – № 7. – S. 33-44.

27. Bratus' S. N. Juridicheskaja otvetstvennost' i zakonnost' (oчерk teorii). – M., 1976. – 215 с.

28. O primenenii sudami zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za narushenija v oblasti ohrany okružhajushhej sredy i prirodopol'zovanija: Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 18.10.2012 N 21 (red. ot 26.05.2015). – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

29. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ (red. ot 03.07.2016) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2016). – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

УДК 342

А.Л. Воронцов, канд.ист.наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: vorontsov.a.l@mail.ru)

КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ: ХАРАКТЕРИСТИКА ОПЕРАЦИОННЫХ ПОНЯТИЙ

Потребности развития инновационной экономики и связанные с этим изменения на рынке труда вызвали необходимость в реформировании не только системы профессиональной подготовки кадров, но и в реформировании всей российской системы образования.

С целью организационно-управленческого обеспечения данной реформы были приняты концептуальные документы, такие как «Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы», «Федеральная целевая программа развития образования на 2016 - 2020 годы», Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и др., определившие основные приоритеты в области образования и конкретные направления реформирования. Помимо этого был принят Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», закрепивший правовые рамки функционирования образовательной системы и явившийся отражением нового взгляда на цель, функции и содержание образования в изменившихся социально-экономических условиях.

При этом практически сразу обозначились недостатки как самих программных документов, так и практики их реализации. Во многом это было связано с тем, что данные документы были не во всем между собой согласованы, часто базировались на разных исходных составляющих (поскольку выходили в разное время как попытка скорректировать образовательную политику уже в ходе самой реформы), а главное – имели в своей основе ориентиры, далеко не всегда продиктованные интересами собственно образования.

Последствия подобного реформирования не заставили себя ждать: в отечественной системе образования обозначился целый ряд функциональных проблем, в целом качественный уровень образования снизился.

Автор статьи в настоящее время разрабатывает собственный вариант концепции модернизации российской системы образования, направленной на оптимизацию и повышение эффективности данной системы. Сама концепция будет представлена в серии публикаций на эту тему. В данной статье