

## Когда закон – причина экологической опасности России

**Сведения об авторе.** Г. Б. Морозов, канд. экон. наук, профессор, Уральский государственный педагогический университет (Екатеринбург, Россия).

**Аннотация.** Анализируется юридическое и лингвистическое толкование ряда терминов и понятий Федерального закона «Об охране окружающей среды». Приводятся доказательства ненадлежащего правового толкования юридически значимых терминов экологического права, из-за чего закон не решает задачи охраны окружающей среды.

**Ключевые слова:** нормы-дефиниции экологического права; охрана окружающей среды; вред окружающей среде.

Заявленный в названии статьи тезис проиллюстрируем лингвистическим анализом толкования ряда норм Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (далее – Закон) [1]. По результатам действия – он один из неудачных в правовой системе страны. Из множества правовых проблем не эффективного действия Закона выделим проблему толкования норм-дефиниций экологического права как фактора законной неисполнимости из-за лингвистических пороков построения его норм. Как известно, правоотношение – урегулированное нормами права общественное отношение, в которое вступают его субъекты – государство и муниципальные образования, физические и юридические лица. Состоит из субъектов (участников), объектов (материальных и нематериальных интересов), ради которых субъекты вступают в отношение, их субъективных прав и юридических обязанностей. Неисполнение нормы влечет со стороны государства принудительное прекращение отношения и применение установленной законом юридической санкции (наказания).

Насколько точно постулатам теории права отвечают нормы Закона? Начнем с преамбулы, где сформулирован предмет правового регулирования природоохранных отношений.

В третьем ее абзаце сформулирован предмет правового регулирования природоохранных отношений. Отметим юридические пороки, из-за которых Закон по правовой сути не может иметь статус НПА: *«Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду...»* (далее по тексту).

Во-первых, в регулируемые Законом отношения вступают неизвестные правовой науке субъекты – «общество» и «природа», а не граждане, юридические лица, государство и муниципальные образования. Во-вторых, *любой* участник правоотношения – выступающее от своего имени либо по поручению, либо как должностное лицо, уполномоченное органами государственной или муниципальной власти *физическое лицо*, обладающее *физиологическими функциями, психикой и интеллектом*. Природа этими функциями не обладает и потому вступать в отношения с кем-либо не может.

Отметим еще несколько положений в ст. 11 «Права и обязанности граждан в области охраны ОС». Среди множества конституционных прав, каждый гражданин «...имеет право на благоприятную ОС, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии ОС и на возмещение вреда окружающей среде». Обратим внимание на последний тезис нормы.

Еще один юридически значимый перл – содержание юридических обязанностей субъектов. В п. 3 ст. 11 Закона обязанности граждан сформулированы так: *«Граждане обязаны: сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства»*. Во-первых, в норме обязанность охранять ОС от вредных действий у граждан отсутствует. Во-вторых, взамен *охраны* (сторожевой функции) на них накладывается обязанность обеспечения *сохранности* природы и ОС (функция гражданско-правового договора хранения). Вопросы: 1) на какой конкретно территории гражданин обязан заниматься сохранением объектов; 2) как и какие конкретно объекты вверены ему для этого; 3) деятельность по сохранению объектов – возмездная? 4) какую ответственность несут они за не сохранение объекта? Ответов нет.

Наиболее проблемная в этом плане ст. 1 Закона «Основные понятия» (дефиниции экологического права). В ней их 36. С одной стороны, если в законе установлены толкования терминов, это позволяет успешно регулировать отношения, при условии, что термины конкретны и четко определены, в их

определениях нет абстрактных, наукообразных и образных выражений. Проанализируем лингвистические характеристики ряда норм-дефиниций ст. 1.

**«Окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов».** **«Компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле».** По сути, здесь описаны объекты природоохранного отношения, надлежащее использование которых (объектов) государство обеспечивает основанными на законе процедурами их предоставления для рационального использования, а также путем их охраны от хищнической эксплуатации и уничтожения.

Проблемы лингвистического характера. Юридически несостоятельно требование нормы обеспечивать *«... в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле»*. К кому (к чему) конкретно обращено требование – к природопользователям, к самой ОС с ее компонентами, всем вместе или по отдельности? Если, в силу естественных особенностей на территориях (Южном полюсе, Эвересте) таких условий нет, их охранять не надо? И как юридически значимо реально оценить эту, так сказать, благоприятствующую существованию жизни на Земле «идеальную совокупность» природных компонентов?

Следующие дефиниции дают толкование природным объектам, не подверженным или мало подверженным антропогенному воздействию.

**«Природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохраняющие свои природные свойства».** Почему актуален лингвистический анализ юридической сущности данных объектов?

Во-первых, в п. 2 ст. 4 Закона в императивной форме записано: **«В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию».** Во-вторых, в ст. 3 установлен важный принцип охраны ОС – **«...приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов».** Потому значимость выбора объектов природоохраны требует четкого отражения указанных ее принципов и целей в нормах Закона и иных, основанных на этом принципе НПА, обеспечивающих эффективные способы осуществления данной деятельности. Предоставляет ли реально такую возможность Закон? Проанализируем содержание правового толкования данных объектов.

**«Естественная экологическая система – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией».** Выделенные фрагменты текста вызывают серьезные сомнения в реальности их существования и правовой идентификации для осуществления отношений по сохранению естественных экологических систем.

1. Указание на наличие *пространственно-территориальных границ*, отделяющих природную систему от иных территорий, не входящих в ее состав. Для этого нужно провести территориальное деление страны по признакам того, что на территории исключительно по-своему *«...живые и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией»*. Реально установить границы, отделяющие одну экологическую систему от другой, невозможно.

2. **Реальное взаимодействие** кого-либо с кем-либо возможно тогда, когда обе стороны активно воздействуют на ОС и, соответственно, друг на друга, когда на действия одной стороны в ответ следует такое же действие другой. Это характерно для живых организмов в локальной среде. Неживые элементы пассивно влияют на ОС и ее компоненты, поэтому активный обмен веществ и энергии от их взаимодействия происходит незаметно.

3. Как установить достоверные показатели **«единого функционального целого»** всех живых и неживых элементов на конкретной территории, связанных между собой обменом веществом и энергией? Ответ на этот вопрос вряд ли может быть получен.

Следующая дефиниция – **«природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками».**

1. Снова о границах комплекса (словосочетание *«географические признаки»*): «природный комплекс» и «естественная экологическая система» могут совпасть территориально, или они разные территории с присущими только им специфическими признаками, из-за чего они могут одновременно проявляться или не проявляться на конкретной территории

2. Юридическое толкование термина «комплекс» в НПА не установлено. В «Большом энциклопедическом словаре» его содержание определено так: «Комплекс (от лат. *complexus* – связь, сочетание): 1. Совокупность предметов или явлений, составляющих одно целое». 2. Комплекс (психол.), соединение отдельных психических процессов в некое целое» [4]. Для правового толкования понятия «природный комплекс» нужно конкретизировать набор его составных частей (относящихся к природной среде предметов и явлений), в совокупности составляющих нечто единое целое. Задача для правоведа не решаема.

3. Абстрактный характер толкования выражений «функционально и естественно связанных» и «объединенных ... иными соответствующими признаками» позволяет считать данное толкование не только не правовым, но неудачным и с позиций экологической науки.

Исходя из этого, наполнение конкретным юридическим содержанием анализируемого термина в указанных толкованиях отсутствует. Потому реально выделить природный комплекс в качестве конкретного объекта права нельзя. А коль нет объекта права, не может быть и реально осуществляемого правоотношения и соответственно его правовой защиты.

«**Природный ландшафт**» – территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях». Опять юридическое обозначение понятия отсутствует. Для реализации правовых целей нельзя установить количественные и качественные характеристики таких признаков, как: 1) «определенные типы (кем и как определены и закреплены) рельефа местности» (праву не известны признаки понятия «местность»); 2) сформированность в «единых климатических условиях»: какие характеристики понятия «климат» (макро- или микроклиматические условия) надо учитывать?

Проанализируем содержание еще одного юридического «шедевра» статьи – понятия «**наилучшая существующая технология**». Это – «...технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на ОС и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов». Данная норма сыграла бы позитивную роль при осуществлении государственной политики экономического стимулирования решения острых природно-ресурсных и экологических проблем. Во-первых, в ст. 3 Закона (принципы правового регулирования экологических отношений) декларируется принцип обеспечения «...снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОС в соответствии с нормативами в области охраны ОС, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов». Во-вторых, в ст. 14 «Методы экономического регулирования в области охраны ОС» предписано «...предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране ОС в соответствии с законодательством Российской Федерации». Вопросы.

1. По каким признакам различать понятия: «наилучшее» и «лучшее»; «хорошее» и «удовлетворительное»; «плохое», «худшее» и «наихудшее»?

2. «**Технология, имеющая установленный срок**». Лингвистическое толкование термина: «Технология: (от греческого *techné* – искусство, мастерство, умение) – ...совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства продукции. ...Технологией называются также сами операции добычи, обработки, транспортировки, хранения, контроля, являющиеся частью общего производственного процесса» [5]. По ст. 1225 ч. 4 ГК РФ [6] технологии не являются объектами интеллектуального права. По ст. 1229 ГК РФ на них не распространяется исключительное право как на объект интеллектуальной собственности. Потому по ст. 1230 ГК РФ на них не устанавливается срок действия права. Тем самым установленным сроком наилучшая технология обладать не может. По этому основанию в налоговых и иных преференциях обладателю такой технологии следует отказывать. Кстати, налоговые льготы установлены только специальными нормами НК РФ. За осуществление природоохранной деятельности и внедрение наилучших технологий льготы пока не установлены.

3. Словосочетание «технология, основанная на последних достижениях науки и техники». Не ясно юридическое содержание термина «достижение». И как к этому термину для его объективизации юридически «подцепить» «науку и технику»? А прилагательное «последние» – достижения по времени создания, самые поздние? А если они качественно хуже любых «ранних», всё равно за это надо бы давать налоговые и иные преференции?

4. Об «**учете экономических и социальных факторов**». Не ясно, кто конкретно и как правомочен вести этот учет? Более того, факторов (жизненных условий) экономического и социального

характера в объективной реальности великое множество, что можно выразить формулой:  $(X \neq n)$ , где количественно оба показателя стремятся к бесконечности. Как все эти факторы без исключения реально учесть и оценить для льготного налогообложения?

Помимо сказанного, Закон избобилует нормами, отсылающими читателя через словосочетание «в соответствии с законодательством» к иным НПА. В правовой системе отсылочная (бланкетная) норма обычно указывает на конкретный вид НПА: «в соответствии с законом», «в соответствии с иными правовыми актами» и т. п. Либо в законе дается поручение Правительству разработать акт, конкретизирующий условия и порядок регулирования правоотношения. Имеющиеся в Законе отсылки к «законодательству» не устанавливают таких условий, ограничений и порядка осуществления конкретных правоотношений. Почему? Лингвистическое толкование термина «законодательство» в «Большом энциклопедическом словаре» следующее: «*Законодательство – 1) деятельность уполномоченных органов государства по изданию законов; 2) совокупность всех правовых норм, действующих в данном государстве ... или регулирующих отдельную сферу общественных отношений (гражданское законодательство, уголовное законодательство)*» [7].

Здесь налицо 2 омонима. По сути отсылка, в первом случае надо предполагать, что Закон каким-то государственным органам, но Законом почему-то не установленным, как бы дает поручение разработать и издать законы не ясно какого содержания. Во втором, наоборот, в массиве российских НПА нужно отыскать такое «соответствие» и применять его при осуществлении отношения, регулируемого бланкетной нормой. Если таких норм нет, отношение осуществлять нельзя из-за отсутствия порядка такого осуществления.

**О возмещении экологического вреда.** Механизмы описаны в ст. 77–79. В ст. 77 предусмотрена обязанность полного возмещения вреда ОС: «*1. Юридические и физические лица, причинившие вред ОС в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения (испортить или уничтожить окружающую среду может только Господь-Бог – М. Г.), нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны ОС обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. ... 3. Вред ОС, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда ОС, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния ОС, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды*».

В ст. 78 описан порядок компенсации вреда ОС, причиненного нарушением законодательства в области охраны ОС. Из-за множества дефектов данного законодательства при грамотной юридической защите причинитель вреда легко докажет невиновность с помощью анализа норм ст. 78, регулирующих порядок осуществления компенсации вреда: «*1. Компенсация вреда ОС, причиненного нарушением законодательства в области охраны ОС, осуществляется добровольно либо по решению суда... Определение размера вреда ОС, причиненного нарушением законодательства в области охраны ОС, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния ОС с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда ОС, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны ОС. ... 3. Иски о компенсации вреда ОС, причиненного нарушением законодательства в области охраны ОС, могут быть предъявлены в течение двадцати лет*».

Во-первых, вопросы процедурного порядка:

- как, по каким методикам, с использованием каких инструментальных измерителей истцы смогут точно посчитать причиненный ОС вред;
- кто в этой процедуре выступит ответчиком по делу, если факт причинения вреда юридически не зафиксирован или «не пойман» его причинитель;
- по нормам ГПК РФ истцами по гражданским делам могут быть лица, чьи законные права и интересы прямо пострадали. В описанных случаях экологический вред наносится неопределенному кругу лиц, не уполномочивших гражданина или организацию выступать от их имени по такому делу;
- в случае положительного судебного решения кому конкретно (или чему, если вред причинен неодушевленной ОС), и как нужно выплачивать его компенсацию в денежной или натуральной формах?

Во-вторых, более серьезные проблемы *определения порядка возмещения вреда*. При ведении любой деятельности может быть нанесен экологический ущерб (причинен вред), включающий:

прямой ущерб ОС и косвенный вред государству, юридическим и физическим лицам. Складывается: *из реального ущерба* – стоимости утраченного или поврежденного имущества, природных объектов и ресурсов, сумм вынужденных расходов на очистку или рекультивацию ОС, расходов на восстановление здоровья людей и компенсацию потерпевшим; *упущенной выгоды* – стоимости неполученных доходов и натуральных выгод из-за утраты природных ресурсов. В нашем случае реальное возмещение вреда невозможно по процедурным основаниям, связанным с реализацией трех положений данной статьи:

- по сути, **вред обязана возмещать ОС за свое негативное воздействие**. У которой нет психики, физиологических отпавлений и интеллекта, и потому она не способна нести какую-либо юридическую ответственность;

- **определение размера экологического вреда** по п. 3 ст. 77 осуществляется в соответствии с утвержденными Правительством или Минприроды методиками и таксами исчисления его размера. По многим источникам возникновения экологических ущербов методик объективного расчета нет. По имеющимся расчет ущерба математически сложен из-за необходимости использования множества исходных показателей физико-химического и биологического характера, требующих точных замеров, чего на практике не проводится из-за отсутствия измерительного инструментария;

- сомнительно указание на то, что при отсутствии методик и такс вред надо рассчитывать, исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния ОС с учетом убытков. Чтобы восстановить ОС и ее объект, нужно иметь представление о том, сколько денежных и материальных средств нужно затратить на её восстановление. Либо, следуя принципу применения аналогий закона, нужны судебные решения о том, что когда-то создан прецедент по восстановлению аналогичного объекта или нарушенного состояния ОС до первоначального состояния (восстановлен разрушенный памятник природы, клонировано исчезнувшее животное и т. п.). И каковы, в соответствии с таким решением, были фактические финансовые и иные затраты на это восстановление. А затем истребовать от нарушителя денежную сумму или обязать его за свой счет произвести такое восстановление.

В итоге выделим **общие дефекты норм о возмещении вреда** с позиций их возможной практической реализации.

1. Вред, по общему юридическому правилу, причиняется субъекту права, обладающему психикой, физиологией и интеллектом. ОС такими качествами не обладает, потому не может предъявить кому-либо иск, равно как возмещать ущерб и компенсировать причиненный вред.

2. Таксы и методики исчисления вреда есть только по оценкам ущерба от уничтожения животного мира, уничтожения и добычи биологических водных ресурсов, вреда, причиненного водным объектам и лесному хозяйству. Остальные в силу сложности методик расчетов и установления фактов причинения вреда не применяются. Нет и правовых механизмов определения затрат на восстановление среды и реальных аналогий возмещения вреда.

3. Отсылки на применение норм смежного законодательства, которого, как правило, нет для доказательства фактов и виновных действий нарушения природоохранного законодательства, делают внешне грозные нормы ст. 77–79 Закона по форме декларативными, а по содержанию «мертвыми».

В итоге – крайне плачевный вывод: Закон и его сопровождение в смежных НПА абсолютно не участвует в реальном регулировании жизненно важного общественного отношения, какой является и надолго остается природоохранная деятельность. Столь безответственное отношение к этой деятельности формирует у субъектов права попустительское отношение к ухудшению качества ОС. Вопрос: если это ухудшение идет долго и повсеместно, без негативных для виновных последствий – это кому-то выгодно?

## Литература

1. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 13.03.2014). – Ресурс «Консультант-Проф».
2. По материалам служебной статистики Управления внутренних дел Свердловской области.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996, № 63-ФЗ (ред. 03.02.2014). – Ресурс «Консультант-Проф».
4. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Большая Российская энциклопедия ; СПб. : Норинт, 2000. – С. 557.
5. Там же. – С. 961.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. 4) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 23.07.2013). – Ресурс «Консультант-Проф».

**G. B. Morozovs,**  
Ph. D Econ., professor, The Ural state pedagogical university  
(Yekaterinburg, Russia)

#### **WHEN THE LAW – THE REASON OF ECOLOGICAL DANGER OF RUSSIA**

Legal and linguistic interpretation of a number of terms and concepts of the Federal law «About Environmental Protection» is analyzed. Proofs of inadequate legal interpretation of legally significant terms of the ecological right because of what the law doesn't solve a problem of environmental protection are provided.

**Key words:** Standards definitions of the ecological right; protection of the surrounding environment; harm to the environment; ecological damage.