

О БЕСПРЕДМЕТНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

Г. Б. Морозов

Уральский государственный педагогический университет

Экологические отношения в России урегулированы большим массивом нормативных правовых актов (НПА). А охраной окружающей среды (далее – ОС), помимо правоохранительных органов, занимается многочисленный аппарат государственных инспекций по контролю природопользования и экологии, что почему-то позитивно не отражается на качестве ОС. Проанализируем содержание ряда норм Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (далее – Закон). По результативности – он один из неудачных в правовой системе России: в противодействии негативным экологическим последствиям много «дыр в сетях» экологического законодательства, через которые нарушители уходят от ответственности за вредные действия.

Как известно, правоотношение – урегулированное нормами права общественное отношение, в которое вступают субъекты права – публичные образования и субъекты частного права. Оно складывается из *субъектов* (участников), *объектов* (материальных и нематериальных интересов участников), *субъективных прав и юридических обязанностей субъектов* (здесь и далее – курсив автора). В идеале в нормах права четко фиксируются все эти элементы. Нарушение, связанное с неисполнением нормы, влечет со стороны государства принудительное прекращение отношения и применение установленной законом юридической санкции.

Насколько этим постулатам теории отвечают нормы Закона? Начнем с третьего абзаца его преамбулы, где сформулирован общий предмет правового регулирования природоохранных правоотношений. Отметим юридические пороки, из-за которых Закон, по сути, не должен 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, здесь в регулируемые отношения вступают неизвестные правовой науке субъекты права «общество» и «природа» (известно, субъектами права являются граждане, юридические лица, государство и муниципальные образования в лице уполномоченных законами должностных лиц и народ как участник референдумов по принятию наиболее важных для страны НПА). Общество в качестве субъекта права законом не предусмотрено. Во-вторых, реально вступающий в правоотношение субъект права – выступающее от своего имени либо по поручению, либо как должностное лицо, уполномоченное органами публичной власти физическое лицо, обладающее физиологическими функциями, психикой и интеллектом. Природа, как таковая, данными функциями не обладает и вступать в отношения с кем-либо не может. В-третьих, в НПА нет юридического толкования понятий «хозяйственная» и «экономическая деятельность». Нормативно определена «предпринимательская деятельность» в ст. 2 п. 1 ГК РФ. Можно ли рассматривать эти термины как юридические синонимы – вряд ли. На это должно быть указание в законе.

Потому правоприменительной практике юридическое содержание анализируемых отношений оценивать трудно. Правда, в ст. 5–7 Закона речь идет о таких субъектах природоохранных правоотношений, как органы государственной власти Российской Федерации, аналогичных органах ее субъектов и об органах местного самоуправления, каждому из которых предписаны свои полномочия по охране ОС. У органов государственной власти Федерации их 26. У ее субъектов – 20. Полномочия включают конкретные перечни субъективных прав и юридических обязанностей по осуществлению природоохранной деятельности, включая государственный экологический мониторинг (ст. 63), экологический контроль (ст. 64–66 и 68 п. 1–2). У органов местного самоуправления (ст. 7 Закона) полномочия «...определяются в соответствии с федеральными законами». Но в статьях 11 и 12 функции, установленные в полномочиях для органов публичной власти, прописаны для граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны ОС. Правда, в виде субъективных прав и юридических обязанностей. Притом, в противоречие с Конституцией России в ст. 3 Закона в императивной форме изложена юридическая норма-принцип, предписывающая «...*обязательность участия в деятельности по охране ОС* органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, *юридических и физических лиц*». Получается, если граждане и юридические лица не участвуют в этой деятельности, они – нарушители Закона, за что должны нести юридическую ответственность. Но в Особенных частях УК и КоАП РФ составы правонарушений за эти нарушения норм Закона отсутствуют.

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.

О возмещении вреда ОС. В статье 11 и п. 1 ст. 77–78 Закона юридические и физические лица, причинившие вред ОС, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. Анализируя в приведенных формулировках словосочетание «*вред окружающей среде*», заметим, что ОС в

данном деликтном обязательстве выступает в роли кредито-ра (субъекта права), якобы обладающего правом требовать возмещения. Но, как отмечалось, ОС субъектом права быть не может, а следовательно, правосубъектностью и деликтоспособностью не обладает, а потому и воз-можностью осуществлять субъективные права, иметь юридические обя-занности и нести юридическую ответственность. Она не может требовать от кого-либо чего-либо, в том числе возмещения причиненного вреда. ОС в данном обязательстве – объект, которому причиняется ущерб – ухудше-ние физических и иных характеристик. Вред (негативные последствия) причиняется собственнику объекта, являющегося составным элементом ОС. Потому собственника и надо наделять в Законе правом требования возмещения причиненного вреда.

Конечно, в данных статьях указаны конкретные органы публичной власти, которым дано право предъявлять такие иски, но лишь в случаях нарушения законодательства в области охраны ОС. А если вред кем-то при-чинен, но не в результате нарушения законодательства? Например, когда в результате судебных процедур не удалось установить в полном объеме состав правонарушения? Тогда иски предъявлять не нужно? Притом, в ст. 11 и 12 Закона гражданам и общественным и иным некоммерческим объединениям, осуществляющим деятельность в области ОС, дано право предъявлять в суд иски о возмещении ей вреда. Но по нормам процессу-ального законодательства исковые требования суды примут лишь от ист-цов, чьи законные права и интересы непосредственно нарушены ответчи-ком по делу. Так как любой нанесенный ОС ущерб, во-первых, непосред-ственно интересы гражданина или общественного объединения не нару-шает, а нарушает интересы собственника объекта, иск судом к рассмотре-нию может быть не принят. Во-вторых, физически и реально рядовой гра-жданин и общественное объединение, вчиняя иск, обязаны приложить к нему достоверные расчеты причиненного вреда (нанесенного ущерба), который нужно рассчитать по правилам ст. 77–78 Закона. Но объективных методик расчета таких ущербов нет. Потому право указанных субъектов на предъявление в суд исков о возмещении вреда ОС не реализуемо.

Нет нужды анализировать иные правомочия данных субъектов: в ст. 11 и 12 Закона изложены конституционные права субъектов права, ко-торые (права) они т реализуют «по умолчанию» в любых жизненных си-туациях независимо от указания на это в нормах НПА. Обратим внимание на содержание юридических обязанностей субъектов. В пункте 3 ст. 11 Закона обязанности граждан сформулированы следующим образом: «Гра-ждане обязаны: *сохранять природу и окружающую среду*; бережно отно-ситься к *природе и природным богатствам*; соблюдать иные требования законодательства». В пункте 3 ст. 12 «...общественные и иные некоммер-ческие объединения при осуществлении деятельности в области охраны ОС *обязаны соблюдать требования в области охраны ОС*».

Во-первых, в норме обязанность охранять ОС от чьих-то вредных дей-ствий у граждан отсутствует, хотя в отмененной норме-принципе ст. 3 Зако-на есть указание об обязательности их участия в деятельности *по охране ОС*.

Во-вторых, взамен *охраны* (сторожевой функции) на них накладыва-ется обязанность обеспечения *сохранности* природы и окружающей среды (функция гражданско-правового договора хранения). Вопросы: 1) на какой по размерам и конкретной территории гражданин обязан заниматься со-хранением данных объектов (по норме – на всей территории страны); 2) каким образом и какие конкретно объекты законом вверены гражданам для хранения; 3) деятельность граждан по сохранности природы и ОС – возмездная или нет? Иначе со стороны государства как собственника ре-зультаты такой деятельности граждан являются предметом неоснователь-ного обогащения; 4) какую ответственность понесет хранитель в случае не сохранения какого-либо объекта природы или ОС? Ответов на эти некор-ректные вопросы, естественно, быть не может.

В-третьих, у общественных объединений одна юридическая обязан-ность как и у неопределенного круга иных лиц в стране – *соблюдать тре-бования в области охраны ОС*, как и любые другие установленные зако-ном правовые нормы.

Таким образом, в Законе предмет правового регулирования природо-охранных (экологических) правоотношений юридически грамотно не сформулирован. Напрашивается вывод о том, что на основании Закона природоохранная деятельность в стране реально не осуществляется, не-смотря на его наличие. И этот дефект Закона – не единственный: другие, которых в нем великое множество, еще больше усиливают его бездействие.