

ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЛЕГИТИМАЦИИ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Сегодня отраслевое законодательство об охране окружающей среды находится в стадии глубокой реформы. При этом можно уверенно сказать, что «гребень» этой нормотворческой волны уже преодолен в 2014 году, с принятием Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», установившего новые начала нормирования антропогенного воздействия на природные объекты. Актуальная задача нормотворца - внедрение принципов указанного законодательного акта в отдельные отраслевые документы.

На первый взгляд данная задача решается довольно просто - путем технического внедрения обновленного регулирования в существующие акты. Однако здесь кроется серьезная проблема.

Дело в том, что создание юридической нормы – это процесс, который мало чем отличается от воплощения в жизнь результатов любой научной деятельности, относящейся, в том числе, и к сфере естественных наук. Существует некая догма, на базе которой законодатель формирует ее практическое воплощение - норму права. Однако на сегодняшний день связь между догмой права и законодательной нормой очень слаба. Проще говоря, законодатель записывает в текст закона те положения, которые, по его мнению, соответствуют требованиям практики, хотя бы они и не соответствовали выкладкам юридической науки. К каким последствиям это может привести:

- разнотечения в применении нормы права, как следствие - непредсказуемость соответствующей практики
- невозможность применения нормы права, как следствие - пробел в правовом регулировании
- ошибочное применение нормы права, как следствие - негативное изменение регулируемых отношений

К сожалению, примеров названной тенденции правового регулирования масса. Применительно к природоохранной сфере приведу два из них.

- Первый пример: соглашение об условиях осуществления регулируемой деятельности - документ, закрепленный в ст. 36 Федерального Закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении». Это договор, который определяет взаимоотношения между организациями водопроводно-канализационного хозяйства и органами, регулирующими их деятельность. Суть соглашения - обязательство организации ВКХ достигнуть определенного уровня исполнения инвестиционной программы против соответствующей обязанности регулятора обеспечить осуществление «поддерживающей» финансовой политики в отношении такой организации. По смыслу закона речь может идти (в рамках осуществления водоотведения) об инвестициях в развитие систем очистки сточных вод (очистных сооружений) организации ВКХ, что стало бы дополнительной юридической гарантией надлежащего обеспечения безопасности стока, сбрасываемого в водный объект. Однако нормы указанной

статьи Закона построены таким образом, что юристы организаций ВКХ (а вслед за ними и экономисты и экологи) просто не понимают, как такое соглашение вообще может быть заключено (неверно определен субъектный состав соглашения, само соглашение, регулируя по сути отношения публичного характера, подчинено нормам гражданского кодекса). Такое соглашение в самом деле могло бы явиться неплохим дополнительным элементом в механизме обеспечения безопасности окружающей среды, но в действительности фактически не применяется.

- Второй пример: масштабное обновление экологической части регулирования водоотведения, закреплённое Федеральным законом от 29.07.2017 № 225-ФЗ. Речь идет, прежде всего, о части 2 статьи 78.1, которая вводится данным законом в состав Федерального закона от 10.01.2002 №7 «Об охране окружающей среды», согласно которой распределяется бремя ответственности за ущерб, наносимый водному объекту в результате сброса в него сточных вод с нарушением установленного норматива. По смыслу рассматриваемой нормы за подобный ущерб ответственность несет абонент организации ВКХ, допустивший такой сброс в централизованные системы водоотведения. Однако в том случае, если абонент-виновник не обнаруживается – ответственность возлагается на организацию ВКХ. Норма построена по «принципу справедливости», однако с юридической точки зрения не выдерживает никакой критики, поскольку фактически вводит в состав правонарушения такой элемент, как «информация о субъекте правонарушения», что абсолютно не соответствует принципам правового регулирования. Правильная по своей сути норма (форма выражения общемирового принципа «загрязнитель платит») в итоге может стать абсолютно неопределённой. Отмечу, что данное нововведение все еще не вступило в законную силу и начнет действовать с 01.01.2019 г.

Как быть в этих условиях? Принимать во внимание принцип «Dura lex – sed lex» (закон суров, но это закон). Закон должен исполняться (по крайней мере, пока он не признан неподлежащим применению в установленном порядке), однако его исполнение – это дело общественное. А значит, необходима его «общественная легитимация», т.е. признание обществом необходимости применения закона и неотвратимости такого применения.

Такая легитимация включает в себя три этапа:

- уяснение значения исследуемой нормы;
- оценка положительного\отрицательного эффекта ее применения;
- признание значимости и необходимости применения обновленной юридической нормы.

Реализация механизма легитимации должна носить не абстрактный хаотический, а централизованный характер. И здесь как нельзя лучше могут быть применены нормы законодательства, регулирующего статус такого органа общественного представительства, как общественная палата. Так, статья 16 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» предусматривает такую форму, как проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий по общественно важным проблемам. Аналогичные механизмы могут быть реализованы в региональных общественных палатах.

Подобная легитимация имеет реальную возможность оказать благотворное влияние на фактическое применение исследуемого в описанном порядке нормативного акта. Так, успешно «легитимированная» норма с большей уверенностью

будет применяться подпадающими под ее регулирование субъектами, а при принятии судебного решения, основанного на такой норме, суд вполне может дать объективную оценку «воле законодателя» (оборот, часто используемый при принятии решения в случае неясности юридического содержания применяемой нормы права), принявшего соответствующую норму, опираясь на результаты рассматриваемой легитимации.

Конечно же, мы не говорим о легитимации норм, реально противоречащих Конституции, или напрямую нарушающих права граждан (например, право на благоприятную окружающую среду). Описываемый механизм как раз и призван отсеять подобные нарушения. Мы говорим лишь о легитимации тех правовых норм, которые несут недостатки скорее юридико-технического характера, а нарушения идеологического свойства должны быть исправлены путем применения парламентских и судебных механизмов.

На уровень дискуссии представляется необходимым вывести следующие тезисы:

1. Общественная легитимация природоохранной нормы – процесс апробации нормы права, «оторванной» от юридической догмы, однако соответствующей задачам правового регулирования, в целях исключения правовой неопределенности в применении такой нормы;
2. Общественная легитимация природоохранной нормы должна носить централизованный характер, но не может при этом подменять собой существующие механизмы контроля действующего законодательства на предмет его соответствия Конституции, а также решение задачи защиты прав человека и гражданина.

Наверное, правильно будет в связи с этой темой сказать, что общественная легитимация природоохранной нормы - воспитание в обществе уважительного отношения к защите окружающей среды, осознания необходимости такой деятельности вне зависимости от идеологии и догмы.

Мне бы хотелось завершить мой доклад цитатой из одного из последних интервью замечательного советского и российского актера, режиссера, Ролана Антоновича Быкова:

«Экологическая катастрофа грандиозна. Но в ее основе нравственная катастрофа. Природа погибла вначале в душе человека»

Надеюсь, что общими усилиями мы выправим эту ситуацию.