

Случевская Ю.А.

## Гидросфера как объект правовой охраны

Одним из главных принципов российского водного законодательства является значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. Моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота, природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники, снежники, бассейны подземных вод, водоносные горизонты, которые рассматриваются в Водном кодексе Российской Федерации как водные объекты <1>, участвуют в обеспечении глобального гидрологического цикла. Загрязнение одного из его элементов оказывает воздействие на другой. В законодательстве Российской Федерации предусмотрен механизм защиты водных объектов, в связи с этим представляется обособанным вопрос о правовой охране гидросферы, являющейся водной оболочкой Земли и включающей в себя природные воды в целом.

-----  
<1> См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ. Статья 5 // СЗ РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.

С одной стороны, естественно-научная природа понятий экологического права, в том числе определяющих указанные выше водные объекты, обуславливает необходимость обращения к положениям соответствующих наук. С другой стороны, следует учитывать, что объект правовой охраны должен быть определен в нормативных правовых актах с помощью приемов юридической техники максимально конкретно, при этом содержание понятия должно соответствовать возможности достижения цели его защиты правовыми средствами.

Авторами работ, посвященных эколого-правовым понятиям, естественно-научный термин "гидросфера" не рассматривается <2>. В нормативных правовых актах он используется, но не получил широкого распространения. Так, например, термин "гидросфера" встречается в таких международных правовых актах, как Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10 декабря 1976 г. <3>, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата от 9 мая 1992 г. <4>. В первом из названных международных документов он используется в качестве одного из элементов, упомянутых при характеристике понятия "природная среда" (в ст. II указывается, что "средства воздействия на природную среду" относятся к любым средствам для изменения - путем преднамеренного управления природными процессами - динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космического пространства"; во втором документе - употребляется при определении понятия "климатическая система" (в ст. 1 она определяется как совокупность атмосферы, гидросферы, биосферы и геосферы и их взаимодействие).

-----  
<2> См., напр.: Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом "Городец", 2008; Высторобец

Е.А. Глоссарий и комментарий к некоторым терминам и понятиям, используемым в международном природоохранном сотрудничестве: правовые аспекты. М.: Московская инициатива в развитие международного права окружающей среды, 2011; и др.

<3> Конвенция подписана от имени СССР 18 мая 1977 г., ратифицирована (Указ Президиума ВС СССР от 16 мая 1978 г. N 7538-IX). Конвенция вступила в силу для СССР 5 октября 1978 г.

<4> Россия подписала Конвенцию 13 июня 1992 г., ратифицировала 28 декабря 1994 г. Конвенция вступила в силу 21 марта 1994 г. Конвенция вступила в силу для России 28 марта 1995 г. См.: Федеральный закон от 4 ноября 1994 г. N 34-ФЗ "О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата" // СЗ РФ. 1994. N 28. Ст. 2927.

В российском законодательстве на уровне федеральных законов термин "гидросфера" не используется, однако употребляется в ряде подзаконных нормативных правовых актов, которые, на наш взгляд, можно объединить в следующие группы:

1) программные или стратегические документы нормативного правового характера, направленные на охрану как окружающей среды в целом, так и ее отдельных компонентов (например, Постановление Правительства Российской Федерации "О Федеральной целевой программе "Мировой океан" <5>; распоряжение Правительства Российской Федерации "О Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдаленную перспективу" <6> и др.);

-----  
<5> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. N 919 "О Федеральной целевой программе "Мировой океан" // СЗ РФ. 1998. N 33. Ст. 4024.

<6> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 октября 2010 г. N 1926-р "О Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу" // СЗ РФ. 2010. N 45. Ст. 5914.

2) программные или стратегические документы нормативного правового характера, направленные на развитие деятельности, связанной с научным изучением или хозяйственным использованием окружающей среды и ее компонентов (например, Постановление Правительства Российской Федерации "О Федеральной целевой программе "Развитие гражданской морской техники" на 2009 - 2016 гг." <7>; распоряжение Правительства Российской Федерации "Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата)" <8> и др.);

-----  
<7> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 г. N 103 "О Федеральной целевой программе "Развитие гражданской морской техники" на 2009 - 2016 гг." // СЗ РФ. 2008. N 11 (ч. 1). Ст. 1021.

<8> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. N 1458-р "Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата)" (вместе с "Планом мероприятий первого этапа (2010 - 2012 гг.) реализации Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата)") // СЗ РФ. 2010. N 38. Ст. 4850.

3) нормативные правовые акты, связанные с обеспечением научного изучения или

хозяйственного использования окружающей среды и ее компонентов (например, Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с п. 7 ст. 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5" <9>; Приказ Минобрнауки России "Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 05.03.04 Гидрометеорология (уровень бакалавриата)" <10> и др.);

-----  
<9> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. N 988 "Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 7 статьи 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5" // СЗ РФ. 2009. N 2. Ст. 202.

<10> См.: Приказ Минобрнауки России от 7 августа 2014 г. N 953 "Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 05.03.04 Гидрометеорология (уровень бакалавриата)" // Российская газета. 30.01.2015. N 18.

4) государственные стандарты, определяющие правила использования и охраны вод гидросферы, а также критерии и показатели их качества (Постановление Госкомприроды СССР от 10 декабря 1990 г. N 47 <11>, Постановления Госстандарта СССР от 16 сентября 1977 г. N 2237 <12>, от 25 июня 1986 г. N 1778 <13>, от 25 марта 1985 г. N 774 <14>).

-----  
<11> См.: ГОСТ 17.1.2.03-90 (СТ СЭВ 6457-88). Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Гидросфера. Критерии и показатели качества воды для орошения. Введен в действие Постановлением Госкомприроды СССР от 10 декабря 1990 г. N 47. М.: Издательство стандартов, 1991.

<12> См.: ГОСТ 17.1.1.01-77 (СТ СЭВ 3544-82). Охрана природы. Гидросфера. Использование и охрана вод. Основные термины и определения. Утв. Постановлением Госстандарта СССР от 16 сентября 1977 г. N 2237. М.: Издательство стандартов, 1977.

<13> См.: ГОСТ 17.1.1.03-86 (СТ СЭВ 5182-85). Охрана природы. Гидросфера. Классификация водопользований. Введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 25 июня 1986 г. N 1778. М.: Издательство стандартов, 1993.

<14> См.: ГОСТ 17.1.5.05-85. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к отбору проб поверхностных и морских вод, льда и атмосферных осадков. Введен Постановлением Госстандарта СССР от 25 марта 1985 г. N 774. М.: Издательство стандартов, 1985.

Последняя группа документов может быть выделена с определенной долей условности. Это связано с тем, что указанные государственные стандарты подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей закрепленным в Федеральном законе "О техническом регулировании" <15> целям, в том числе защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, а также охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений. В остальных случаях они носят рекомендательный характер.

-----  
<15> См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом

регулировании" // СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. 1). Ст. 5140.

Исследование международных правовых актов и российского законодательства в части использования термина "гидросфера" показало, что он рассматривается в смысловой взаимосвязи и единстве с терминами, обозначающими другие оболочки Земли (литосфера, атмосфера, биосфера). При этом гидросфера в них рассматривается и как один из объектов природной среды, безопасность которого подвержена потенциальной угрозе, и как объект специальных исследований, имеющих своей целью оценку ее состояния. Точность терминологии, употребляемой в нормативных правовых актах, влияет, как известно, на эффективность их применения. О.Л. Дубовик отмечает, что "терминология играет важную правоприменительную роль, создает основу для субъектов водного права в законотворческой и правоприменительной деятельности" <16>. Аналогичной позиции о необходимости терминологической точности в законодательстве придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, который в своих решениях неоднократно указывал, что "неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение" (Постановления от 25 апреля 1995 г. N 3-П <17>, от 15 июля 1999 г. N 11-П <18>, от 11 ноября 2003 г. N 16-П <19> и от 21 января 2010 г. N 1-П <20>).

-----  
<16> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // СПС "КонсультантПлюс: Комментарии законодательства".

<17> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. N 3-П "По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой" // СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1708.

<18> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. N 11-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР" и Законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции" // СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3988.

<19> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. N 16-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда" // СЗ РФ. 2003. N 46 (ч. 2). Ст. 4509.

<20> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 января 2010 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества "Производственное объединение "Берег", открытых акционерных обществ "Карболит", "Завод "Микропровод" и "Научно-производственное предприятие "Респиратор" // СЗ РФ. 2010. N 6. Ст. 699 (постановление).

Учитывая, что легальное определение понятия "гидросфера", как и других оболочек Земли, отсутствует, возникает вопрос о целесообразности использования такого рода естественно-научных терминов.

В Уголовном кодексе России <21> (далее - УК РФ) содержится ст. 251, которая называется "Загрязнение атмосферы" (как известно, в УК РФ отсутствует статья, непосредственно посвященная загрязнению гидросферы, как, впрочем, и других оболочек Земли, за исключением указанной выше атмосферы). Ранее действовавший Уголовный кодекс РСФСР <22> включал ст. 223 "Загрязнение водоемов и воздуха", из диспозиции которой следовало, что уголовная ответственность может наступить как за загрязнение водоема (или водного источника) и воздуха отдельно, так и в случае, если им был причинен вред в совокупности.

-----  
<21> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

<22> См.: Уголовный кодекс РСФСР. Утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г. // ВВС РСФСР. 1960. N 40. Ст. 591.

Определенная логика законодателя при принятии УК РФ в части выделения самостоятельных правовых норм, посвященных уголовно-правовой охране водных объектов и воздуха, прослеживается. Статья 223 УК РСФСР в части, касающейся водоемов, трансформировалась в положения ст. 250 УК РФ, однако предметом преступления уже являются не водоемы (реки, озера, водные источники и другие), а воды (поверхностные и подземные воды, источники питьевого водоснабжения). В то же время нормы ст. 223.1 УК РСФСР, определявшие в качестве предмета преступления внутренние морские и территориальные воды, трансформировались в положения ст. 250 УК РФ, в которой в качестве предмета преступного посягательства выступает морская среда. Однако труднообъяснимым является появление в УК РФ статьи с названием "Загрязнение атмосферы". На наш взгляд, это связано с заимствованием терминов и понятий из международных соглашений (например, Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, подписанного в г. Москве 5 августа 1963 г., Конвенции ООН по морскому праву, заключенной в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г., и др.).

Рассмотренная ситуация является примером нарушения правила использования единой терминологии в нормативных правовых актах, регулирующих однородные общественные отношения. Некоторые специалисты указывают на допущенную законодателем неточность формулировки и считают, что название ст. 251 УК РФ "Загрязнение атмосферы" следует заменить на "Загрязнение атмосферного воздуха". При этом справедливо отмечают, что в названии ст. 251 речь идет об атмосфере, а в диспозиции статьи при описании последствий говорится о загрязнении воздуха <23>. Необходимо также учитывать, что в специальном законодательстве (например, в Федеральном законе "Об охране атмосферного воздуха" <24>) установлены правовые основы охраны именно атмосферного воздуха, термин "атмосфера" не используется. В научных комментариях указанной уголовно-правовой нормы понятия "атмосфера" и "атмосферный воздух", как правило, отождествляются <25>.

-----  
<23> См.: Исмаилова П.У. Противодействие загрязнению атмосферы (региональный аспект). М.: СГА, 2009. С. 19.

<24> См.: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" // СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2222.

<25> См., например: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации

(постатейный) / под ред. А.И. Чучаева. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2009; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.В. Бриллиантова. М.: Проспект, 2010.

Справедливым представляется мнение Ю.А. Тихомирова, который считает, что "в различных отраслях законодательства одни и те же термины могут обозначать несовпадающие понятия, если правовые нормы, в которых они используются, не перекрещиваются в процессе применения, регулируют различные сферы отношений и не создают помех для юридической практики" <26>. Несмотря на то что компоненты природной среды подлежат правовой охране с помощью средств, присущих различным отраслям права, терминология, обозначающая эти компоненты, должна быть единой, так как речь идет об однородной группе общественных отношений, возникающих в связи с охраной компонентов природной среды. На наш взгляд, использование термина "атмосфера" в уголовном законодательстве с точки зрения юридической техники является необоснованным.

-----  
<26> Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. N 2.

Употребление в нормативных правовых актах терминов, обозначающих оболочки Земли (гидросферу, литосферу, атмосферу, биосферу), осложнено тем, что единого взгляда в науках естественного цикла об определении соответствующих понятий и их элементов не выработано. Это связано с тем, что они являются предметом рассмотрения целого комплекса наук. Например, гидросфера изучается гидрологией, экологией, биологией, географией, метеорологией и другими науками, каждая из которых решает узкие конкретные задачи, что непосредственно отражается на используемых ими терминах и понятиях.

Можно выделить узкий и широкий подходы к определению гидросферы. В первом случае под ней понимают прерывистую водную оболочку земного шара, расположенную на поверхности и в толще земной коры и представляющую совокупность океанов, морей и иных субъектов суши (рек, озер, подземных вод), включая скопления воды в твердой фазе (снежный покров, ледники) <27>. Перечисленные элементы гидросферы в указанном выше определении соответствуют перечню водных объектов, закрепленных в ст. 5 Водного кодекса России. Если учитывать, что отношения по использованию и охране водных объектов в соответствии со ст. 2 названного кодифицированного правового акта регулируются в соответствии с ним, то обоснованно можно сделать вывод о том, что все элементы гидросферы охраняются нормами водного законодательства.

-----  
<27> См.: Чеботарев А.И. Гидрологический словарь. Л., 1964. Цит. по: Федосеев И.А. История изучения основных проблем гидросферы. М.: Наука, 1975. С. 108.

Ряд ученых считают правильным более широкое понимание гидросферы. Так, в некоторых научных работах отмечается, что вода в природе существует в трех фазах (жидкой, твердой, газообразной) и если в состав гидросферы включается вода в твердой фазе, то логично включить и воду в газообразном состоянии, т.е. фактически атмосферную влагу <28>. Другие специалисты полагают, что под гидросферой необходимо понимать не только все природные воды Земли, участвующие в глобальном круговороте веществ, в том числе

подземные воды в верхней части земной коры, и атмосферную влагу, а также воды живых организмов <29>. При таком определении понятия "гидросфера" обеспечить правовую охрану всех ее компонентов в рамках водного законодательства не представляется возможным.

-----  
<28> См.: Догановский А.М., Малинин В.Н. Гидросфера Земли / под ред. Л.Н. Карлина. СПбГУ, 2004. С. 7.

<29> См.: Гидрология: учебник для вузов / В.Н. Михайлов, А.Д. Добровольский, С.А. Добролюбов. 2-е изд., испр. М.: Высш. шк., 2007. С. 13.

Таким образом, сложность применения естественно-научной терминологии в нормативных правовых актах очевидна. Подобного рода проблемы неоднократно являлись предметом специальных научных исследований <30>. Так, например, О.С. Колбасов в статье, посвященной дискуссионным вопросам определения понятийного аппарата экологического права, оценивая возможность называть ряд отраслей права в соответствии с терминологией естественно-научных дисциплин, справедливо отмечает, что "понятия "водное" и "гидрологическое", кажущиеся близкими по смыслу, в действительности различаются существенно... эта наука [гидрология] не занимается изучением использования и охраны вод. Между тем водное право тяготеет именно к этой стороне дела. Можно сказать, что водное право ближе к водохозяйственному, а не гидрологическому" <31>. Гидрологическое право, предметом которого могли стать общественные отношения, связанные с охраной гидросферы, в отечественной правовой системе так и не появилось, а нормы, связанные как с использованием, так и охраной вод, объединило в себе водное право.

-----  
<30> См., например: Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. N 9. С. 20 - 28; Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. N 10. С. 27 - 37; Ефимова Е.И. Развитие эколого-правовой терминологии в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2003. N 3. С. 2 - 6.

<31> Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. N 10. С. 32.

Трудности, связанные с определением терминов и понятий, используемых в сфере правовой охраны окружающей среды, объясняются процессом формирования понятийного аппарата экологического права и проблемой определения его в качестве самостоятельной отрасли. С.А. Боголюбов отмечает, что "сравнительно молодое, признаваемое и развивающееся всего полсотни лет экологическое право подвергается порой сомнениям как самостоятельная отрасль права, законодательства и как учебная дисциплина... Классификация и дифференциация отраслей права должны иметь не столько теоретический, умозрительный, сколько практический характер, отражаться на правилах законотворчества, подборе общей и применении отраслевой терминологии" <32>.

-----  
<32> Боголюбов С.А., Сулейменов М.К. Экологическое право - интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог // Экологическое право. 2014. N 4. С. 32.

Учитывая вышесказанное, представляется нецелесообразным вводить понятие

"гидросфера", как и понятия, обозначающие иные оболочки Земли, в нормативные правовые акты, направленные на их охрану. Главным образом из-за того, что невозможно достигнуть цели правовой определенности при закреплении в законодательстве терминов и понятий, имеющих естественно-научное происхождение, в отношении которых среди специалистов не выработано единого мнения.

В то же время необходимо констатировать, что в российском законодательстве предусмотрен механизм охраны элементов гидросферы. Вопросы использования и охраны водных объектов установлены в Водном кодексе Российской Федерации. Правовые основы охраны атмосферного воздуха, в котором также содержится влага, хотя и составляющая лишь 0,001% общих запасов природных вод, но играющая центральную роль в гидрологическом цикле, регулируются Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха". Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, УК РФ предусмотрен механизм ответственности за загрязнение как конкретных водных объектов, так и атмосферного воздуха, которые в естественных науках традиционно рассматриваются как элементы гидросферы.

## Литература

1. Боголюбов С.А., Сулейменов М.К. Экологическое право - интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог // Экологическое право. 2014. N 4. С. 32.
2. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. N 9. С. 20 - 28.
3. Высторобец Е.А. Глоссарий и комментариев к некоторым терминам и понятиям, используемым в международном природоохранном сотрудничестве: правовые аспекты. М.: Московская инициатива в развитие международного права окружающей среды, 2011.
4. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом "Городец", 2008.
5. Догановский А.М., Малинин В.Н. Гидросфера Земли / под ред. Л.Н. Карлина. СПбГУ, 2004. С. 7.
6. Ефимова Е.И. Развитие эколого-правовой терминологии в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2003. N 3. С. 2 - 6.
7. Исмаилова П.У. Противодействие загрязнению атмосферы (региональный аспект). М.: СГА, 2009. С. 19.
8. Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. N 10. С. 27 - 37.
9. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.И. Чучаева. М.: КОНТРАКТ: ИНФРА-М, 2009.
10. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.В. Бриллиантова. М.: Проспект, 2010.
11. Михайлов В.Н., Добровольский А.Д., Добролюбов С.А. Гидрология: учебник для вузов. 2-е изд., испр. М.: Высшая школа, 2007. С. 13.
12. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. N 2.
13. Федосеев И.А. История изучения основных проблем гидросферы. М.: Наука, 1975. С. 108.
14. Чеботарев А.И. Гидрологический словарь. Л., 1964.