

А. А. ДЕМИЧЕВ, О. С. ГРАЧЕВА

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Учебник

ПРАВО
ПРАВИТЕЛЕЙ

The cover features a central illustration of a globe. The globe is divided into three main sections: a green landmass with a city skyline, a blue ocean with a white whale, and a green forested area. The globe is surrounded by white, swirling water ripples. Various small icons are scattered around the globe, including a person, a bird, a fish, a butterfly, and a leaf. The background is a light teal color.

Алексей Андреевич Демичев
Оксана Сергеевна Грачева
Экологическое право

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=24055886
Экологическое право: учебник: Прометей; Москва; 2017
ISBN 978-5-906879-31-8

Аннотация

В учебнике, подготовленном в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение национальной безопасности», на основе анализа действующего законодательства рассматриваются основные проблемы общей и особенной частей курса экологического права.

Для студентов юридических вузов и юридических факультетов, а также всех, кто интересуется проблемами экологического права.

В формате a4.pdf сохранен издательский макет.

Содержание

Предисловие	5
Глава 1	10
1.1. Предмет, специфика и система экологического права	10
1.2. Источники экологического права Российской Федерации	21
Контрольные вопросы к главе 1	36
Список основных рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы	37
Глава 2	39
2.1. Понятие, содержание и виды права природопользования	39
2.2. Возникновение, изменение и прекращение права природопользования	45
2.3. Понятие экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды. Система методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды	49
Конец ознакомительного фрагмента.	62

**Алексей Андреевич
Демичев, Оксана
Сергеевна Грачева
Экологическое право**

© А. А. Демичев, О. С Грачева, 2017

© Издательство «Прометей», 2017

* * *

Предисловие

Учебная дисциплина «Экологическое право» является неотъемлемым компонентом получения высшего профессионального образования, входит в блок общепрофессиональных дисциплин, представляет собой дисциплину базовой (обязательной) части профессионального цикла, предусматривается Государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования по направлениям подготовки (специальностям) «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение экологической безопасности».

Целями изучения курса являются выработка у студентов системного представления об отрасли экологического права в целом, а также получение знаний об основных институтах общей и особенной части экологического права.

Входные знания, умения и компетенции обучающегося, необходимые для изучения дисциплины «Экологическое право», основываются на следующих, ранее изученных дисциплинах профессионального цикла:

– «Теория государства и права», в рамках которой изучались основополагающие категории и принципы правового регулирования общественных отношений, в том числе применимые к сфере природопользования и охраны окружающей среды;

– «Конституционное право», в рамках которой рассматривались структура и содержание Конституции РФ, права и обязанности граждан (в том числе экологические), разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;

– «Земельное право», в рамках которой рассматривались вопросы, связанные с охраной, и использование такого компонента окружающей среды, как земля;

– «Международное право», в рамках которой изучались вопросы источников международного права, структура и функции международных организаций, международно-правовая ответственность;

– «Административное право», в рамках которой рассматривались вопросы административной ответственности, в том числе и за нарушения в экологической сфере;

– «Уголовное право», в рамках которой изучались вопросы уголовной ответственности, в том числе и за экологические преступления;

– «Гражданское право», в рамках которой изучались вопросы гражданско-правовой ответственности, в том числе и в сфере причинения вреда окружающей среде.

Дисциплина «Экологическое право» является одной из дисциплин, завершающих профессиональную подготовку студентов. К моменту начала изучения дисциплины студент должен

знать:

– основные понятия теории государства и права, конституционного, международного, земельного, административного, уголовного и гражданского права;

– особенности уголовной, административной, гражданско-правовой и международно-правовой ответственности;

уметь:

– использовать принципы, законы и методы гуманитарных, социальных и отраслевых юридических наук для решения социальных и профессиональных задач;

– ориентироваться в мировом историческом процессе и географическом пространстве, анализировать процессы и явления, происходящие в обществе;

– оценивать факты и явления профессиональной деятельности с нравственной точки зрения;

– осуществлять с позиции этики и морали выбор норм поведения в конкретных служебных ситуациях.

После изучения курса экологического права студент должен обладать совокупностью следующих знаний, умений и навыков:

– *знания:* предмет, система, источники экологического права; право природопользования; управление природопользованием и охраной окружающей среды; экологическая функция правоохранительных органов, организационно-правовой и экономико-правовой механизмы природопользования и охраны окружающей среды; сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов, пра-

вовых статусов субъектов экологических правоотношений; особенности правового режима использования и охраны различных видов природных ресурсов; юридическая ответственность за правонарушения в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

– *умения*: оперировать юридическими понятиями и категориями в области экологического права; анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними экологические правоотношения; анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы, принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; применять теоретические знания при решении практических задач;

– *навыки*: владения юридической терминологией; работы с законодательными и другими нормативными правовыми актами; анализа различных правовых явлений в сфере природопользования и охраны окружающей среды; анализа правоприменительной и правоохранительной практики; разрешения правовых проблем и коллизий, реализации норм права в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Содержание учебника соответствует требованиям действующих Государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования по направлениям подготовки (специальностям) «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение

экологической безопасности» и ориентировано на бакалавров, специалистов и магистров.

В настоящем учебнике на основе анализа действующего законодательства, материалов правоприменительной практики и научной литературы в доступной форме излагаются основные вопросы экологического права. К каждой главе приводятся списки вопросов для самоконтроля, рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы.

Глава 1

Предмет, метод, система экологического права.

Источники экологического права

1.1. Предмет, специфика и система экологического права

Изначально человек являлся органичной частью природы, поэтому его взаимодействие с окружающей средой мало чем отличалось от взаимодействия с ней животных. Однако по мере формирования человеческого общества и отделения его от природы характер отношений человека с окружающей средой кардинально изменился.

В отличие от животных человек не просто использует природные ресурсы, но в процессе жизнедеятельности целенаправленно преобразует материальный мир в своих интересах. Животные тоже могут оказывать серьезное влияние на природу. Например, в определенных случаях саранча уничтожает всю растительность на пути своей миграции; бобры, устраивая запруды, могут вызвать заболачивание участков реки и т. д. Таких примеров можно привести огромное

количество. Однако во всех случаях животными движут инстинкты, в их действиях отсутствуют планирование и волевые моменты.

В конечном итоге отношения людей с природой свелись к двум направлениям:

- 1) использованию природных ресурсов для обеспечения существования человечества;
- 2) охране окружающей среды в целях самосохранения человечества.

Элементы правового регулирования экологических отношений имели место еще в глубокой древности. Как правило, они касались землепользования, водопользования, лесопользования и охоты. Однако осознание необходимости целенаправленного создания норм права, регулирующих отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов, пришло только в 60—70-е гг. XX в. Именно в это время ряд экологических проблем приобрел глобальный характер, а важность охраны окружающей среды стала осознаваться не только на национальном, но и на международном уровне. В этот период времени формируется и наука экологического права.

В настоящее время в Российской Федерации экологическое право – это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

При этом под экологической безопасностью принято понимать допустимый уровень негативного воздействия природных и антропогенных факторов экологической опасности на окружающую среду и человека.

Экологическое право является классической комплексной отраслью права, т. е. представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения в определенной сфере деятельности и относящихся к разным отраслям права. В частности, в экологическое право входят нормы административного, уголовного, гражданского, земельного, финансового права и некоторых других отраслей. Однако экологическое право не является простой компиляцией норм из названных отраслей, так как в него входят и нормы права собственно экологического характера, содержащиеся в специальных нормативно-правовых актах (например, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., Федеральном законе «О животном мире» от 24 апреля 1995 г., Лесном кодексе РФ от 4 декабря 2006 г. и др.).

Разнородные нормы экологического права объединяются тем, что регулируют особую сферу общественных отношений, составляющих предмет экологического права.

В предмет экологического права входят отношения, связанные:

- 1) с природопользованием;
- 2) с охраной окружающей среды и обеспечением экологи-

ческой безопасности;

3) с собственностью на природные объекты и ресурсы;

4) с защитой экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Так как экологическое право представляет собой комплексную отрасль права, то оно не имеет своего специфического метода правового регулирования. **Все методы правового регулирования экологических отношений** можно свести к двум группам:

1) *стимулирующие методы*. Экологическая политика государства должна быть направлена на то, чтобы гражданам и юридическим лицам было выгодно рационально использовать природные ресурсы и охранять окружающую среду. В первую очередь, экономически выгодно. Именно экономические методы являются наиболее эффективными в сфере регулирования экологических отношений (например, налоговые льготы предпринимателям, осуществляющим деятельность в сфере охраны окружающей среды, перерабатывающим вторичные ресурсы и т. п.). Важную роль играют и стимулирующие методы морального характера: общественное признание, различного рода поощрения и награды, в том числе государственные награды;

2) *репрессивные методы*. Эти методы используются в тех случаях, когда субъекты права своими действиями или бездействием либо нарушили требования уголовного или административного законодательства и тем самым попали под

уголовные или административные санкции, либо причинили вред окружающей среде, либо превысили лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и т. п. В некоторых случаях репрессивные методы применяются в качестве наказания (уголовная, административная, дисциплинарная, материальная ответственность), в других – носят компенсационный характер (компенсация вреда, причиненного окружающей среде в рамках гражданско-правовой ответственности), в некоторых – носят сугубо экономический характер (повышенная плата за сверхлимитное использование природных ресурсов, сверхлимитное негативное воздействие на окружающую среду).

Как отрасль права экологическое право обладает рядом специфических черт. **Специфика экологического права** заключается в следующем:

1. *Это относительно молодая отрасль права.* Как уже отмечалось ранее, она возникает в 60—70-е гг. XX в. Если сравнивать экологическое право с такими отраслями, как уголовное и гражданское, история которых насчитывает несколько тысяч лет, то оно, несомненно, является молодой отраслью. Если же его сравнивать с совсем недавно возникшими отраслями (до сих пор среди ученых идут дискуссии, можно ли их считать самостоятельными отраслями права или же это крупные институты других отраслей) – исполнительной, рекламной, информационной, транспортной и т. д., то это и не такая уж молодая отрасль.

2. *Эта отрасль является универсальной для различных правовых семей.* В настоящее время более-менее сформированное экологическое законодательство имеется во всех развитых странах независимо от того, в какую правовую семью они входят. Кроме того, существует международное экологическое право. В ряде случаев государства унифицируют национальные экологические нормы в соответствии с нормами международного экологического права.

3. *Это комплексная отрасль права.*

4. *Обладает большим объемом и характеризуется разнообразностью норм.* Данная особенность обуславливается комплексным характером экологического права и достаточно широким предметом правового регулирования экологического права.

5. *Это некодифицированная отрасль права.* Среди российских ученых в течение длительного времени ведутся дискуссии о целесообразности кодификации норм экологического права и создании Экологического кодекса РФ. Однако все ограничивается лишь теоретическими спорами. На практике полная кодификация экологического законодательства нереальна в силу чрезвычайно большого объема нормативного материала.

6. *Высокая интенсивность развития и обновления, быстрая реакция на изменение экологической ситуации.* Так как ряд экологических проблем (например, возникающих в результате стихийных бедствий или воздействия антропоген-

ного фактора) требует незамедлительного решения, то государство вынуждено быстро реагировать и предпринимать определенные действия. При этом издаются соответствующие нормативно-правовые акты. Кроме того, высокая степень обновления и интенсивность развития обуславливаются особенностями государственной политики, направленной на обеспечение здоровья граждан и экологической безопасности, удовлетворение экономических потребностей общества, что требует постоянного совершенствования законодательства.

7. *Специфическая терминология.* Комплексный характер экологического права и разнородность экологических норм предопределяют использование в различных документах специальных терминов, характерных для различных наук (биологии, физики, химии и др.). В ряде случаев простому гражданину без помощи словарей или комментариев ученых из-за сложной терминологии невозможно разобраться в текстах документов (особенно когда речь идет о государственных и отраслевых стандартах, технических регламентах, санитарных правилах и нормах).

Экологическое право представляет собой сложное образование, поэтому принято говорить о его структуре и системе.

В структурном отношении экологическое право подразделяется на две подотрасли:

– *природоресурсовое право*, регулирующее отношения в

сфере использования природных ресурсов (недра и полезные ископаемые, воды, лес, животный мир и др.);

– *природоохранное право*, регулирующее охрану окружающей среды в целом и отдельных ее компонентов.

В свою очередь, и природоресурсовое, и природоохранное право состоят из институтов, основой которых являются правовые нормы. К институтам природоресурсового права можно отнести институты недропользования, водопользования, лесопользования, пользования животным миром и др., к институтам природоохранного права – институты юридической ответственности за нарушение водного, лесного законодательства, законодательства о животном мире, об отходах производства и потребления и пр.

В системе экологического права выделяют три составные части:

1. Экологическое право как отрасль.
2. Экологическое право как наука.
3. Экологическое право как учебная дисциплина.

Весь предыдущий материал данного параграфа касался экологического права как отрасли права. К этому следует добавить, что отрасль экологического права, как и ряд других отраслей российского права (уголовное, административное, гражданское и др.), подразделяется на общую и особенную части.

Общая часть включает институты, нормы которых характерны для институтов особенной части:

- право собственности на природные ресурсы;
- право природопользования;
- юридическая ответственность;
- экономико-правовой режим природопользования и охраны окружающей среды;
- оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование;
- экологический надзор;
- государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды и др.

Особенная часть включает институты, нормы которых регулируют конкретные правовые режимы использования ресурсов:

- землепользования;
- недропользования;
- водопользования;
- лесопользования;
- пользование животным миром и др.

Экологическое право как наука – это система знаний об экологическом праве как отрасли права, истории и теории экологических отношений, а также правоприменительной практике в сфере взаимодействия человека и окружающей среды.

В отличие от отрасли наука не имеет деления на общую и особенную части и в предмет науки экологического пра-

ва входят вопросы, не являющиеся предметом регулирования норм российского права (история экологического права, разработка законопроектов в области охраны окружающей среды, правоприменительная практика, охрана окружающей среды в зарубежных странах и др.).

Как учебная дисциплина экологическое право подразделяется на три части:

1) *общая*. В рамках общей части изучаются такие вопросы, как предмет, метод, система экологического права; источники экологического права; право природопользования; экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды; экологическая функция правоохранительных органов; юридическая ответственность за экологические правонарушения; управление природопользованием и охраной окружающей среды; организационно-правовой механизм охраны окружающей среды.

2) *особенная*. В особенной части учебной дисциплины экологического права рассматриваются правовой режим охраны и использования отдельных видов природных ресурсов (земель, недр, континентального шельфа, лесов, вод, животного мира, атмосферного воздуха), правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов, правовая охрана окружающей среды в сфере обращения с отходами производства и потребления, правовая охрана окружающей среды в городах и иных поселениях при осуществлении хозяйственной деятельности.

3) *специальная*. Обычно в нее входят вопросы, связанные с международно-правовым механизмом охраны окружающей среды и охраной окружающей среды в зарубежных странах.

В зависимости от специфики высшего учебного заведения, специальности и направления подготовки обучаемых содержание общей, особенной и специальной частей экологического права как учебной дисциплины может варьироваться.

1.2. Источники экологического права Российской Федерации

Источники экологического права – это способы выражения и закрепления экологических норм.

В Российской Федерации **источниками экологического права являются:**

- нормативно-правовые акты;
- договоры нормативного содержания;
- правовые обычаи.

Не являются источниками экологического права в Российской Федерации:

- правовой прецедент;
- правовая доктрина.

Прецедент является основным источником права в странах англосаксонской правовой семьи. В России, исходя из конституционно закрепленного принципа разделения властей, суд не обладает правотворческими функциями. Именно по этой причине прецедент как решения суда, вынесенное по конкретному делу и ставшее обязательным образцом для рассмотрения всех аналогичных дел в дальнейшем, не относится к числу источников российского, в том числе экологического, права. Однако постановления пленума Верховного Суда РФ (а также действующие постановления пленума, но в настоящее время уже не существующего Высшего Арбит-

ражного Суда РФ), обобщающие судебную практику, обладают обязательной силой для всех нижестоящих судов. Решение суда или арбитражного суда, противоречащее постановлению пленума Верховного Суда РФ, подлежит отмене.

Таким образом, судебная и арбитражная практика хотя официально не относится к источникам экологического права в Российской Федерации, тем не менее обладает нормативностью и является руководством к действию для нижестоящих судов и правоприменителя. В качестве примеров таких судебных актов можно привести постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21.10.1993 № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»», постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Правовая доктрина является одним из вспомогательных источников права в странах англосаксонской правовой семьи. В случаях, когда общественное отношение не урегулировано ни нормативно-правовыми актами, ни прецедентами, общеобязательная сила придается положениям, содержащимся в работах авторитетных юристов. В Российской Федерации, как и практически во всех странах романо-германской правовой семьи, доктрина в качестве учения юристов не относится к числу источников права. Однако в нашей

стране имеются документы, в названии которых фигурирует слово «доктрина».

В регулировании экологических отношений определенную роль играет Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации». Этот документ хотя и называется «доктриной», не имеет никакого отношения к доктрине как учению юристов и представляет собой разновидность подзаконного нормативно-правового акта. Экологическая доктрина РФ носит программно-ориентирующий характер, в ней определяются цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период.

Аналогичные документы имеются и на региональном уровне. Так, постановлением Правительства Москвы от 04.10.2005 № 760-ПП «Об Экологической доктрине города Москвы» была одобрена Экологическая доктрина города Москвы. Названный нормативный акт состоит из целевых показателей качества компонентов окружающей среды и экологических ограничений по сферам хозяйственной и иной деятельности в городе Москве и определяет цели, задачи и принципы экологической политики города Москвы.

Близки по своей сути и значению к Экологической доктрине РФ документы, содержащие в своем названии понятия «стратегия» и «концепция». Так, указом Президента

РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» были утверждены Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. В самом тексте названного подзаконного акта указывается, что он является «основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды».

Более узконаправленный характер носят Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р, Концепция федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 № 1274-р и Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, утвержденная приказом Министерства природных ресурсов РФ от 06.04.2004 № 323.

Итак, как учение юристов доктрина не является источни-

ком экологического права в России, но документы, в названии которых употребляются слова «доктрина», «стратегия», «концепция» являются подзаконными нормативно-правовыми актами и, соответственно, входят в число источников экологического права Российской Федерации.

*Основным и наиболее важным источником экологического права в России являются **нормативно-правовые акты**.*

В соответствии с п. д) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Традиционно в российской юридической науке по юридической силе нормативно-правовые акты делятся на законы и подзаконные акты. В свою очередь, законы подразделяются на Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ, а подзаконные акты – на нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств, подзаконные акты исполнительных органов власти субъектов РФ; локальные нормативные акты.

Обратим внимание на два момента. Во-первых, нет ни одного федерального конституционного закона, специально (или в значительной степени) посвященного регулированию экологических отношений, поэтому относить этот вид законов к числу источников экологического права не вполне кор-

ректно. Во-вторых, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то издаваемые ими акты не являются законами или подзаконными актами, однако по своей сути они представляют собой нормативно-правовые акты, и в тех случаях, когда ими регулируются экологические отношения, они могут быть отнесены к источникам экологического права. В соответствии со ст. 7 ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относятся проведение мероприятий местного характера по охране окружающей среды, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Конституция РФ обладает высшей юридической силой в системе законодательства и играет ключевую роль во всех отраслях права, в том числе экологическом.

Экологические права и обязанности граждан закреплены в ст. 9, 36, 42 и 58 Конституции РФ.

Ч. 2 ст. 9 Конституции РФ закрепляет положение, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

В ст. 36 конкретизируется право частной собственности на землю. Устанавливается, что иметь в частной собственности землю вправе граждане и их объединения. При этом делается оговорка, что это право собственности не являет-

ся абсолютным – «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Ст. 42 Конституции РФ устанавливает право каждого «на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Как правило, наличие прав предполагает и определенные обязанности. И в ст. 58 закрепляется конституционная обязанность «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Названные выше нормы, закрепленные в Конституции, конкретизируются в федеральном и региональном экологическом законодательстве, а также актах органов местного самоуправления.

Федеральные законы, в том числе и регулирующие отношения, входящие в предмет экологического права, обычно делят на законы общей компетенции и законы специальной компетенции.

Федеральные законы общей компетенции посвящены регулированию широкого круга вопросов, в том числе связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. Примером федеральных законов общей компетенции могут

служить Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Гражданский кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и др.

Федеральные законы специальной компетенции непосредственно регулируют те или иные конкретные экологические отношения, например, Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ и др.

Особое место в системе источников экологического права занимает Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Названный нормативно-правовой акт является основополагающим в регулировании природопользования и охраны окружающей среды. В нем содержатся дефиниции более пятидесяти понятий; закрепляются основные принципы охраны окружающей среды; определяются основы управления в области охраны окружающей среды; закрепляются права и обязанности граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды; регламентируются вопросы экономического регулирования и нормирования в области

охраны окружающей среды, оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, государственного экологического надзора, производственного и общественного контроля, юридической ответственности за нарушение экологического законодательства; устанавливаются требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также регулируются ряд других вопросов.

Законы субъектов РФ, как правило, регулируют вопросы экологической безопасности, экологического мониторинга, экологического контроля, экологического образования и воспитания, охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления и т. п. Приведем несколько примеров экологических законов субъектов РФ: Закон Нижегородской области от 10 сентября 1996 г. № 45-З «Об экологической безопасности»; Закон Приморского края от 15 ноября 2001 г. № 164-КЗ «Об экологическом образовании в Приморском крае»; Закон г. Москвы от 12 мая 2004 г. № 32 «О государственном экологическом контроле в городе Москве»; Закон Санкт-Петербурга от 30 октября 2006 г. № 491-79 «О государственной экологической экспертизе в Санкт-Петербурге»; Закон Владимирской области от 13 февраля 2007 г. № 15-ОЗ «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Владимирской области»; Закон Хабаровского края от 27 февраля 2013 г. № 261 «Об общественных эко-

логических инспекторах Хабаровского края», Закон Рязанской области от 12 февраля 2015 г. № 1-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Рязанской области в сфере охраны окружающей среды» и др.

В некоторых субъектах РФ предпринята попытка создания комплексного регионального экологического законодательства. Так, в Башкирии действует Экологический Кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г., в Ханты-Мансийском автономном округе – Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 23 января 1998 г. «Об охране окружающей природной среды и экологической защите населения автономного округа»; в Якутии – Закон Республики Саха (Якутия) «Об охране окружающей среды Республики Саха (Якутия)» от 25 декабря 2003 г.; в Хакасии – Закон Республики Хакасия от 7 июля 2004 г. «Об охране окружающей среды»; в Брянской области – Закон Брянской области от 3 июня 2005 г. «Об охране окружающей среды Брянской области»; в Пермском крае – Закон Пермского края от 3 сентября 2009 г. «Об охране окружающей среды Пермского края» и др.

Среди подзаконных актов высшей юридической силой обладают указы Президента РФ. Следует различать нормативные указы Президента РФ (например, Ука з Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»; Ук а з Президента РФ от

01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»; Указ Президента РФ от 04.06.2008 № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» и др.), содержащие нормы права, действие которых распространяется на неопределенный круг лиц, и указы Президента РФ индивидуального характера (о награждениях, назначении на должность и т. п.), являющиеся актами применения права, действие которых направлено только на лиц, в них указанных. Акты применения права в отличие от нормативных указов Президента РФ не являются источниками экологического права.

Ниже указов Президента РФ по иерархии среди подзаконных актов находятся *постановления Правительства РФ*. Их достаточно много, поэтому приведем только несколько примеров: постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления»; постановление Правительства РФ от 08.01.2009 № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках»; постановление Правительства РФ от 04.07.2013 № 564

«Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах».

Приказы, распоряжения и другие нормативные документы министерств и ведомств РФ также являются источниками экологического права (например, постановление Госгортехнадзора РФ от 06.06.2003 № 71 «Об утверждении «Правил охраны недр»»; приказ Ростехнадзора от 05.04.2007 № 204 «Об утверждении формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и Порядка заполнения и представления формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду»; письмо Россельхознадзора от 03.07.2007 № ФС-ГК-5/6349 «О расчете ущерба, наносимого объектам животного мира, отнесенным к объектам охоты, и нарушением среды их обитания» и др.).

Подзаконные акты исполнительных органов власти субъектов РФ, как правило, принимаются в целях дополнения и конкретизации законов субъектов РФ и регулируют региональные вопросы природопользования и охраны окружающей среды (ими образуются памятники природы регионального значения, вводятся правила, связанные с использованием объектов животного мира, регулируются вопросы карантина, пожарной безопасности и др.).

Локальные нормативные акты также в определенной степени могут содержать нормы, связанные с природопользованием и охраной окружающей среды и, соответственно,

являться источниками экологического права. Их действие распространяется только на работников предприятий и организаций.

Второе место по значимости в иерархии источников экологического права Российской Федерации занимают **договоры нормативного содержания**. В отличие от индивидуальных или гражданско-правовых договоров они содержат нормы права, и их действие распространяется на широкий относительно неопределенный круг лиц.

Первые договоры, содержащие нормы экологического права, были подписаны 31 марта 1992 г. и касались разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ, а именно:

– Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.);

– Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992);

– Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной вла-

сти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.).

В дальнейшем положения этих договоров стали составной частью Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. (ст. 71, 72).

Ряд нормативных договоров экологического характера был заключен между Правительством РФ и правительствами (администрациями) отдельных субъектов РФ. Например, 5 июня 1993 г. было подписано «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о взаимодействии в области охраны окружающей среды», а 29 мая 1998 г. – соглашение между Правительством РФ и администрацией Ростовской области «О разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и охраны окружающей среды».

Нормативный договор является одним из источников не только российского национального, но и международного экологического права.

Третью группу источников экологического права Российской Федерации составляют **правовые обычаи**. В теории государства и права под правовыми обычаями принято понимать обычаи, на которые дана отсылка в законе. Содержание самого обычая при этом в тексте нормативного акта не приводится. В России правовой обычай является вспомогательным источником права. Это в полной мере касается и

экологического права.

В ст. 1 Федерального закона от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» указывается: «...обычаи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – традиционно сложившиеся и широко применяемые коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни». А в ст. 48 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» закрепляется положение, что «граждане Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту и собирательство, имеют право на применение традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека...».

Контрольные вопросы к главе 1

1. Дайте определение предмета «Экологическое право».
2. Охарактеризуйте основные группы методов правового регулирования экологических отношений.
3. Назовите специфические черты отрасли экологического права.
4. Охарактеризуйте систему экологического права.
5. Дайте определение источника экологического права.
6. Охарактеризуйте нормативно-правовой акт как основной источник экологического права РФ.
7. Дайте характеристику правовому обычаю как источнику экологического права РФ.
8. Охарактеризуйте доктрины, концепции и целевые программы как вспомогательные источники экологического права.
9. Выскажите и аргументируйте свое мнение по вопросу о том, является ли судебная практика источником экологического права Российской Федерации.

Список основных рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
3. Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».
4. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации».

Литература

1. *Бринчук М. М.* Принципы экологического права: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 208 с.
2. *Жочкина И. Н.* Нормы права в механизме правового регулирования регионального государственного экологиче-

ского управления // Экологическое право. – 2015. – № 5. – С. 6—13.

3. *Краснова И. О.* Экологическая безопасность как правовая категория // *Lex russica*. – 2014. – № 5. – С. 543–555.

4. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова и др.; под ред. Н. Г. Жаворонковой. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 160 с.

5. *Хлуденева Н. И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. – 172 с.

6. *Шубин Ю. П.* Судебный прецедент как источник экологического права // *Ленинградский юридический журнал*. – 2014. – № 1. – С. 134–144.

7. Экологизация современного государства и права / под ред. А. В. Захарова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 208 с.

Глава 2

Право природопользования. Экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды

2.1. Понятие, содержание и виды права природопользования

Право природопользования – это установленный нормативно-правовыми актами порядок использования природных ресурсов для удовлетворения экономических и иных потребностей человека и общества.

Обычно право природопользования рассматривают в трех разных смысловых значениях:

1) *право природопользования в объективном смысле* – это правовой институт общей части экологического права, нормы которого закреплены в нормативно-правовых актах;

2) *право природопользования в субъективном смысле* – это совокупность субъективных прав и обязанностей, принадлежащих конкретному природопользователю;

3) *право природопользования как правоотношение* – это механизм практической реализации субъективных прав и обязанностей природопользования, закрепленных в нормативно-правовых актах.

Итак, право природопользования в объективном смысле – это то, что существует для всех «на бумаге» (закреплено в текстах нормативных актов), право природопользования в субъективном смысле – это потенциальные возможности конкретного человека (в зависимости от рода занятий, возраста, места проживания и других характеристик) в сфере использования природных ресурсов, а право природопользования как правоотношение – это «то, что на самом деле», как в реальности на практике конкретный человек осуществляет свои права и исполняет свои обязанности, закрепленные в нормативных актах.

Нормы, регулирующие природопользование, закреплены в источниках права, субъективными правами природопользователя наделяется каждый гражданин, однако возникнет или не возникнет природопользование как правоотношение, зависит от воли субъекта права. Например, граждане имеют право бесплатно и беспрепятственно без чьего-либо разрешения купаться в водоемах общего пользования, собирать в лесах грибы и ягоды. Если гражданин хочет реализовать названные субъективные права, то он предпринимает определенные действия (заходит в водоем, идет в лес и т. д.). В этом случае возникает природопользование как правоотношение.

Если гражданин, имея право собирать грибы и ягоды, не хочет идти в лес, то соответствующее отношение природопользования не возникает.

Обратим внимание, что *понятие «право природопользования» шире понятия «экологические правоотношения» и включает в себя его.* Экологические правоотношения являются реализованным на практике элементом права природопользования.

Каждый природопользователь обладает совокупностью прав общего характера. В их число входят:

– право на собственные действия (право не предпринимать никаких действий или право на правомерное бездействие);

– право требовать определенного поведения от других людей (например, не препятствовать осуществлению законных прав гражданина в сфере природопользования);

– право на самозащиту и защиту, включая обращение в правоохранительные органы.

Субъектом права природопользования могут быть физические и юридические лица, а также публичные образования (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования).

Объектом права природопользования может быть только то, что обладает совокупностью указанных ниже признаков:

1) естественное происхождение;

- 2) находится в экологической связи с окружающей средой;
- 3) им можно обладать как реальной вещью.

Таким образом, не являются объектами права природопользования, например, пруд (искусственно вырытый водоем); дикие животные в цирке или зоопарке (отсутствует их экологическая связь с окружающей средой), атмосферный воздух (им можно пользоваться, но нельзя обладать как реальной вещью).

Обратим внимание, что нужно различать объект природопользования и объект права природопользования. Так, атмосферный воздух является объектом природопользования (например, им дышат люди и животные), но он не является объектом права природопользования, так как им нельзя обладать.

Содержание права природопользования составляют совокупность прав и обязанностей природопользователя в отношении предоставленного ему природного объекта.

Соответственно содержание права природопользования очень разнообразно, так как зависит от статуса природопользователя, вида и характеристик природного объекта, цели использования природного объекта и других обстоятельств. Очевидно, что содержание права природопользования, например, лесным участком и водным объектом существенно различаются. Также различается комплекс прав и обязанностей гражданина, использующего водоем общего пользования для ловли рыбы на удочку (спортивно-любительское ры-

боловство), и права и обязанности юридического лица, осуществляющего промышленное рыболовство с использованием специальных судов.

Существует несколько основывающихся на разных критериях классификаций видов права природопользования.

По эксплуатации отдельных видов природных ресурсов

выделяют:

- землепользование;
- недропользование;
- лесопользование;
- водопользование;
- использование объектов животного мира и др.

В зависимости от объекта права природопользования выделяют:

- общее природопользование;
- специальное природопользование.

Право общего природопользования возникает в силу естественных прав человека. Для его реализации не требуется каких-либо разрешений или лицензий. Примерами права общего природопользования являются сбор грибов, ягод, орехов в лесах, купание в водоемах общего пользования и др.

В отличие от права общего природопользования право специального природопользования не возникает автоматически. Оно может быть реализовано только в разрешитель-

ном порядке – путем получения от уполномоченных органов лицензий, специальных разрешений и аналогичных им документов. Примерами права специального природопользования являются охота, добыча нефти, природного газа, разработка ресурсов континентального шельфа Российской Федерации и др.

В зависимости от субъектов права природопользования выделяют:

- природопользование физических лиц;
- природопользование юридических лиц;
- природопользование публичных образований.

В свою очередь, право природопользование каждого из названных субъектов может быть разделено еще на несколько видов. Например, в рамках права природопользования физических лиц может быть выделено право природопользования граждан РФ, иностранцев, апатридов и бипатридов, в рамках права природопользования юридических лиц – право природопользования коммерческих организаций и право природопользования некоммерческих организаций, в рамках права природопользования публичных образований – право природопользования Российской Федерации, право природопользования субъектов РФ, право природопользования муниципальных образований.

2.2. Возникновение, изменение и прекращение права природопользования

Основания возникновения права природопользования:

1. *Получение природного объекта в собственность*. Как правило, в этом случае право природопользования возникает в результате покупки природного объекта, получения его в результате наследования или дарения. Чаще всего в этом контексте речь идет о получении в собственность земельных участков.

2. *Получение природного объекта в пользование*. Как правило, в этом случае право природопользования возникает в результате договора аренды (например, договор аренды лесного участка, договор аренды земли), передачи природного объекта в безвозмездное пользование и др.

Основания прекращения права природопользования:

1. *Смерть физического лица*.
2. *Прекращение юридического лица*.
3. *Отказ субъекта права природопользования от пользования природным объектом*. Этим правом наделяются как физические, так и юридические лица. Ст. 236 ГК РФ преду-

смачивает отказ от права собственности, в том числе и на землю. Если речь идет о праве общего природопользования, то для отказа от пользования природным объектом нет необходимости в совершении каких-то юридических действий, отказ в данном случае выражается в фактическом прекращении использования природного объекта. Если речь идет о праве специального природопользования, то, как правило, требуется совершение определенных юридических действий (например, расторжение договора аренды, уведомление уполномоченного органа об отказе пользования природным объектом).

4. *Гибель или уничтожение природного объекта.* Ч. 1 ст. 235 ГК РФ в качестве одного из оснований прекращения права собственности называет гибель или уничтожение имущества. Естественно, в этом случае прекращается и такое правомочие собственника, как пользование природным объектом. В реальности случаи утраты природных объектов, находящихся в собственности, не очень часты. Тем не менее может сложиться такая ситуация, когда в результате техногенной катастрофы или стихийного бедствия (наводнение, карстовые провалы и пр.) земельный участок может исчезнуть, лес может погибнуть в результате пожара, водный объект может исчезнуть в результате воздействия естественных или антропогенных факторов.

5. *Истечение установленного срока пользования* (например, срока, установленного в договоре или лицензии).

6. *Нарушение условий, установленных в договоре или лицензии* (например, несвоевременное внесение платежей, нерациональное природопользование, причинение вреда окружающей среде при использовании природным объектом и др.).

7. *Нарушение законодательства об охране окружающей среды*. На практике это положение обычно прописывается в договорах и лицензиях в качестве одного из оснований прекращения правоотношений. Если же это положение не прописано в документе, то с инициативой о прекращении соответствующего права природопользования могут выступать правоохранительные органы (в первую очередь, прокуратура).

8. *Изъятие природного объекта для государственных или муниципальных нужд*. Как правило, речь идет о возмездном изъятии у собственников земельных участков для строительства автомагистралей, газопроводов и других объектов.

Основания изменения права природопользования:

1. *Вследствие изменения правового статуса природного объекта*. Так, придание статуса территории особо охраняемой (например, национального парка) приводит к ограничению ряда прав природопользователей, здесь проживающих. В пределах заповедной зоны национального парка запрещается ведение любой экономической деятельности (п. а) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»). В других зо-

нах национального парка в зависимости от их функционального назначения экономическая и другая деятельность могут вестись.

2. *Вследствие изменения экологического состояния природного объекта, приводящего к изменению режима природопользования.* Состояние природного объекта может измениться в результате человеческой деятельности или природных явлений. Так, заболачивание, засоление почвы, эрозийные процессы, карстовые провалы ведут к тому, что, например, земли сельскохозяйственного назначения не могут уже использоваться по их прямому назначению. Выгорание лесов в результате пожаров делает в ряде случаев невозможной заготовку древесины. Высыхание водного объекта приводит к невозможности использования его для питьевого водоснабжения, рекреационных и других целей. Во всех названных случаях изменение содержания права природопользования является следствием изменения экологического состояния природного объекта и режима его использования.

3. *Вследствие ограничений, вводимых законодательством.* Такие ограничения могут носить постоянный или временный характер. Так, пребывание граждан в лесах может быть ограничено или временно запрещено в связи с пожароопасной обстановкой.

2.3. Понятие экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды. Система методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды

Ни в ФЗ «Об охране окружающей среды», ни в других нормативно-правовых актах не закреплено понятие экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды. Следовательно, оно носит доктринальный характер и в его трактовке возможно разнообразие.

Тем не менее можно выделить *ряд специфических черт экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды:*

- это совокупность экономических инструментов (методов экономического регулирования);
- эти инструменты могут носить как принудительный, так и поощрительный характер;
- целью применения данных методов является охрана и рациональное использование природных ресурсов;
- нормативное закрепление методов экономического характера, направленных на охрану и рациональное использо-

вание природных ресурсов.

Исходя из вышеизложенного можно дать следующее определение:

экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды – это совокупность закреплённых в нормах права экономических инструментов поощрительного и принудительного характера, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит главу IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».

Ныне утратившая силу (с 1 января 2015 г.), входившая в гл. IV, ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды» называлась «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды» и содержала перечень соответствующих методов:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- 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 окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Означает ли утрата силы ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды», что в Российской Федерации не применяются

называвшиеся в ней методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды? Полагаем, что нет.

Во-первых, часть из названных методов, хотя и не отражены теперь в ФЗ «Об охране окружающей среды», тем не менее существуют в реальности и активно используются на практике.

Так, продолжают разрабатываться социально-экономические прогнозы на основе экологических прогнозов (в первую очередь, на основе информации о запасах полезных ископаемых), продолжают реализовываться федеральные целевые программы (Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах»; Программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы») и региональные целевые программы (например, Государственная программа «Охрана окружающей среды в Нижегородской области» (утв. 30 апреля 2014 г.); Государственная программа «Развитие лесного хозяйства Нижегородской области до 2020 года»; Целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Самарской области в 2013–2020 гг.» и др.). На уровне Российской Федерации и ее субъектов по-прежнему разрабатываются и проводятся мероприятия по охране окружающей среды.

Во-вторых, в других статьях главы IV ФЗ «Об охране окружающей среды» названы некоторые из методов эконо-

мического регулирования в области охраны окружающей среды (плата за негативное воздействие на окружающую среду, государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, экологическое страхование, экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции).

Наконец, в-третьих, возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде предусматривается ст. 78–78 ФЗ «Об охране окружающей среды» и ст. 15 ГК РФ.

Специальное природопользование в Российской Федерации является платным. С граждан и организаций может взиматься плата за использование природных ресурсов и плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Плата за использование природных ресурсов (землю, недра, воду, лес, животный мир и др.) регулируется соответствующими природоресурсовыми законодательными актами (Земельным кодексом РФ, Законом РФ «О недрах», Водным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, ФЗ «О животном мире» и др.).

В соответствии с ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривается взимание платы за следующие *виды негативного воздействия на окружающую среду*:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;
- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;

– хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

По общему правилу плату за негативное воздействие на окружающую среду обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории России, ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду.

При размещении отходов плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, в результате деятельности которых и образовались отходы. Что касается размещения твердых бытовых отходов, то в данном случае плательщиками за негативное воздействие на окружающую среду выступают региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению.

В целях повышения собираемости соответствующих платежей и контроля в данной сфере лица, обязанные вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, подлежат обязательному учету. Этот учет осуществляется при ведении государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Следует обратить внимание, что плата за загрязнение

окружающей среды в Российской Федерации не является налоговым платежом. Об этом было прямо указано в Определении Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»».

Важной особенностью внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду является то, что определение платежной базы и расчет платежей производится самими хозяйствующими субъектами.

Расчет платежей производится для каждого стационарного источника, фактически использовавшегося в отчетный период (календарный год), в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления. При этом учитываются объем и (или) масса выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в пределах соответствующих нормативов. Ст. 8.41 КоАП РФ за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливает ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере

от трех тысяч до шести тысяч рублей, а на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия». Ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также дополнительные коэффициенты устанавливаются тоже Правительством РФ. С 1 января 2020 г. вступит в силу ч. 5 ст. 16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой «в целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду» планируется введение различных повышающих и понижающих коэффициентов. В настоящее время ч. 6 ст. 16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды» введены коэффициенты, направленные на стимулирование охраны окружающей среды в сфере размещения отходов производства и потребления. Таким образом, справедливым представляется утверждение, что «плата за нормативное и сверхнормативное, в том числе за сверхлимитное, загрязнение окружа-

ющей среды имеет компенсационный и стимулирующий характер»¹.

Экономической мерой стимулирующего характера в сфере охраны окружающей среды является вычет из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Такие меры стимулируют предпринимателей к деятельности, направленной на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды.

Следует обратить внимание, что *внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов, обязанных вносить эту плату:*

- 1) от осуществления мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- 2) обязанности по возмещению вреда, причиненного окружающей среде в результате осуществления ими хозяйственной и (или) иной деятельности;
- 3) ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 17 «Об охране окружающей среды» государство оказывает поддержку хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окру-

¹ Азарова Е. Г. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. – М.: ИЗиСП: Статут, 2015. – 400 с.

жающей среды, по следующим направлениям:

1) в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

2) осуществлении образовательной деятельности в области охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

3) осуществлении использования возобновляемых источников энергии (солнечная, ветряная энергия, энергия приливов и отливов), вторичных ресурсов (сбор и переработка макулатуры, цветных и черных металлов, пластика и т. д.), разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В качестве мер государственной поддержки в ч. 3 ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» называются предоставление налоговых льгот, льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду, выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Если последние из двух названных мер в большей или меньшей степени «работают» на практике, то предоставление налоговых льгот остается только «на бумаге». В реальности налоговым законодательством не предусмотрено соответствующих на-

ЛОГОВЫХ ЛЬГОТ.

Государственная поддержка в соответствии с ч. 4 ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» хозяйствующих субъектов ведется при реализации таких мероприятий, как

- 1) внедрение наилучших доступных технологий;
- 2) проектирование, строительство, реконструкция систем оборотного и бессточного водоснабжения; централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух, полезному использованию попутного нефтяного газа;
- 3) установка оборудования по улучшению режимов сжигания топлива; оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окру-

жающей среды, в том числе компонентов природной среды.

Приведенный выше перечень является открытым, так как федеральным и региональным законодательством могут устанавливаться иные меры поддержки деятельности, направленной на охрану окружающей среды.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 226-ФЗ в ФЗ «Об охране окружающей среды» была введена ст. 18.1 «Экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции».

Одним из методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды является экологическое страхование. Как закреплено в ч. 1 ст. 18 ФЗ «Об охране окружающей среды», оно осуществляется «в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков». В России может осуществляться как добровольное, так и обязательное экологическое страхование.

К сожалению, в настоящее время в нашей стране нет специального закона, комплексно регулирующего вопросы экологического страхования. Нормы об экологическом страховании рассредоточены в различных нормативных правовых актах. Так, обязательное экологическое страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения предусматривается ст. 15 ФЗ от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности

гидротехнических сооружений». В ст. 15 ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливается обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

Добровольное экологическое страхование на практике производится крайне редко. Тем не менее оно предусматривается, например, «Типовым положением о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации» (утв. Минприроды РФ 03.12.1992 № 04–04/72–6132, Российской государственной страховой компанией 20.11.1992 № 22), Письмом Госгортехнадзора РФ от 23.04.1998 № 01–17/116 «О страховании ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов» (вместе с «Правилами страхования (стандартными) гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте», утв. Всероссийским союзом страховщиков 23.02.1998 г.), ФЗ от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», Законом РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности», Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.