

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

# Экологическое регулирование в Российской Федерации

И. Ю. Ховавко



Экономический  
факультет  
МГУ  
имени  
М.В. Ломоносова

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М. В. Ломоносова  
Экономический факультет



И. Ю. Ховавко

# Экологическое регулирование в Российской Федерации

*Учебное пособие*

Москва  
2017

УДК 504.06  
ББК 20.1 (2 Рос)  
Х683

**Ховавко И. Ю.**

**Х683 Экологическое регулирование в Российской Федерации: Учебное пособие.** — М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2017. — 56 с.

ISBN 978-5-906783-54-7

В данном учебном пособии системно раскрываются вопросы, касающиеся экологических аспектов регулирования хозяйственной деятельности в Российской Федерации. Разрешительная система экологического регулирования в России формирует базовые ограничения для развития производства, поэтому знакомство с ней представляется важным для всех студентов, независимо от круга их научных интересов. Это особенно актуально в свете предпринятой в нашей стране в 2014–2016 гг. широкомасштабной модернизации системы экологического регулирования.

Пособие содержит кейс по анализу экологических конфликтов в нашей стране. Именно провалы в экологическом регулировании являются причиной конфликтов разной степени интенсивности. Дискуссия по этому вопросу позволяет глубже понять действующий механизм регулирования охраны окружающей среды, проанализировать его недостатки как в исходном, так и в модернизированном варианте, а также попытаться найти способы их преодоления.

Работа снабжена списком контрольных вопросов и заданий в конце каждой главы и списком литературы. Учебное пособие предназначено для студентов и преподавателей экономических специальностей, а также читателей, интересующихся экологическими проблемами.

УДК 504.06  
ББК 20.1 (2 Рос)

ISBN 978-5-906783-54-7

© Экономический факультет  
МГУ имени М. В. Ломоносова, 2017

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава 1. Нормативно-правовое обеспечение экологического регулирования в Российской Федерации</b> .....	6
1.1. Правовое регулирование вопросов охраны окружающей среды в нашей стране .....	6
1.2. Нормирование качества природной среды и воздействия на нее .....	12
<b>Глава 2. Общая схема реализации производственной деятельности в Российской Федерации</b> .....	21
2.1. Экологическое регулирование в производственном проектном цикле .....	21
2.2. Основные черты современной системы экологического регулирования производственной деятельности в Российской Федерации .....	27
<b>Глава 3. Основные направления системы экологического регулирования в Российской Федерации</b> .....	33
3.1. Охрана атмосферного воздуха .....	33
3.2. Водопотребление и водоотведение на производственных объектах .....	36
3.3. Основные требования по обращению с отходами производства и потребления .....	39
3.4. Плата за загрязнение окружающей среды .....	45
<b>Case study. Экологическое регулирование производственной деятельности в Российской Федерации и экологические конфликты</b> .....	50

## ВВЕДЕНИЕ

В 2012 г. автор выпустил учебное пособие «Экологические экстерналии: практические вопросы и экономические ответы»<sup>1</sup>, в котором экологические проблемы, связанные с загрязнением окружающей среды, рассматривались на трех уровнях:

- теоретическом (применение теории внешних эффектов для описания экологических проблем);
- методическом (как посчитать экономический ущерб от загрязнения окружающей среды);
- практическом (анализ системы экологического регулирования в нашей стране).

Если представленный в той работе анализ теоретических и методических положений сохраняет свою актуальность до настоящего времени, то практический раздел нуждается в существенной переработке, поскольку с 2014 г. в нашей стране осуществляется масштабное реформирование системы государственного регулирования охраны окружающей среды. Центральным пунктом этого реформирования является переход на систему нормирования на основе наилучших доступных технологий. В этой связи в Российской Федерации были внесены существенные изменения в основные федеральные законы природоохранной направленности (в частности, в ФЗ «Охране окружающей среды», в ФЗ «Об отходах производства и потребления» и др.). Кроме этого, выпущено огромное количество новых правовых актов, касающихся изменений в разрешительной документации, организации государственной экологической экспертизы, производственном экологическом контроле, организации государственного надзора и т.п. На переходный период до 2020 г., когда новая система регулирования должна заработать в полном объеме, сохраняются элементы как старой, так и новой системы.

В представленной работе предпринята попытка дать описание действующей системы и показать, как она реформируется в настоящее время. Работа состоит из трех глав. Первая глава касается нормативно-правовых вопросов. Она актуализирована в соответствии с изменениями законодательства. Во второй главе рассматриваются экологические ограничения на разных этапах производственного цикла и дан общий обзор основ-

---

<sup>1</sup> Ховавко И. Ю. Экологические экстерналии: практические вопросы и экономические ответы: Учебное пособие. — М.: Экономический факультет, 2012. — 131 с.

ных направлений модернизации российской системы экологического регулирования. В третьей главе более детально рассмотрены отдельные подсистемы экологического регулирования (охрана атмосферного воздуха, регулирование водопотребления и водоотведения, обращение с отходами, плата за негативное воздействие на окружающую среду) в соответствии с тем, как эти подсистемы работают в настоящее время и в каких направлениях происходит их реформирование.

В конце каждой главы имеются списки основной и дополнительной литературы, а также представлены вопросы и задания. В конце предлагается выполнить проект: рассмотреть ряд конфликтных ситуаций, связанных с экологическими проблемами, проанализировать причины этих конфликтов (недостатки или пробелы в законодательстве, ненадлежащее правоприменение, другие причины) и предложить пути их устранения. Это задание позволяет глубже понять действие механизмов охраны окружающей среды в нашей стране.

# ГЛАВА 1

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1.1. Правовое регулирование вопросов охраны окружающей среды в нашей стране

Экологическое законодательство представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих экологические правовые отношения в обществе. Современная система экологического законодательства в Российской Федерации отличается сложной структурой. Она состоит из конституционных норм, международных норм, норм федерального природоохранного и гражданского законодательства, подзаконных (правовых и нормативных) актов, нормативно-правовых и нормативно-технических норм.

*Высшим уровнем системы российского экологического законодательства выступает основной закон Российской Федерации — ее Конституция (принята 12 декабря 1993 г.). Конституция РФ устанавливает права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды, определяет право собственности на природные ресурсы, регулирует взаимоотношения между федеральными и местными органами управления в области охраны природы. В ней закреплено право гражданина РФ на «...благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42). В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены федеральным законодательством, применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции РФ).*

*Первый уровень системы российского экологического законодательства составляют две подсистемы: природоохранное законодательство общего назначения и природоохранное законодательство природоресурсной направленности.*

*Природоохранное законодательство общего назначения — это подсистема законодательства, включающая комплексные федеральные за-*

коны. Основным комплексным законодательным актом является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ от 10.01.2002). К числу комплексных законов относятся также Федеральный Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (№ 52-ФЗ от 30.03.1999), Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (№ 33-ФЗ от 14.03.1995), Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (№ 174-ФЗ от 23.11.1995), Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха» (№ 96-ФЗ от 04.05.1999), и «Об отходах производства и потребления» (№ 89-ФЗ от 24.06.1998) и некоторые другие законы.

*Природоохранное законодательство природоресурсной направленности* обеспечивает регулирование общественных отношений по использованию и охране различных природных объектов — земель, недр, вод, лесов, животного мира. Данная подсистема представлена Земельным кодексом РФ (№ 136-ФЗ от 25.10.2001), Водным кодексом РФ (№ 74-ФЗ от 03.06.2006), Лесным кодексом РФ (№ 22-ФЗ от 29.01.1997), Федеральным законом «О животном мире» (№ 52-ФЗ от 24.04.1995), Федеральным законом «О недрах» (№ 2395-1 от 21.02.1992) и др.

Правовые нормы, связанные с охраной окружающей среды, содержатся также в законах, относящихся к смежным отраслям права (Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (№ 116-ФЗ от 21.07.1997), «О пожарной безопасности» (№ 69-ФЗ от 21.12.1994), Градостроительный кодекс (№ 190-ФЗ от 29.12.2004), Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (№ 128-ФЗ от 08.08.2001), Федеральный закон «О техническом регулировании» (№ 184-ФЗ от 27.12.2002) и др.

Отметим, что в законодательные акты вносятся изменения и дополнения другими законодательными актами, поэтому эти законы актуальны в новых редакциях. Например, в актуальной с 1 января 2016 г. редакции ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 внесен целый ряд поправок (№ 458-ФЗ от 29.12.2014, № 203-ФЗ от 29.06.2015, № 233-ФЗ от 13.07.2015, № 357-ФЗ от 28.11.2015, № 404-ФЗ от 29.12.2015 и др.).

*Ответственность за экологические правонарушения.* В российском праве выделяется несколько видов ответственности за экологические нарушения и преступления: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная. Нормы ответственности закреплены в Уголовном, Гражданском кодексах и Кодексе об административных правонарушениях.

Дисциплинарной является юридическая ответственность в порядке подчиненности по службе. Она может применяться руководителем предприятия по итогам проверки финансово-хозяйственной деятельности, причинившей экологический ущерб (но не позднее двух лет со дня со-



вершения проступка) или как реакция на соответствующее обращение государственных органов.

Кодекс об административных нарушениях содержит несколько десятков статей, посвященных охране окружающей среды. Административная ответственность наиболее часто употребляема в области охраны окружающей среды. Однако административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длительном правонарушении (например, загрязнении) — двух месяцев со дня его обнаружения.

Гражданско-правовая ответственность предполагает возмещение вреда, которое производится добровольно или по решению суда/арбитражного суда. Самым трудным в случаях с загрязнением окружающей среды является доказательство причинной связи между действиями/бездействием причинителя вреда и наступившими последствиями.

Уголовная ответственность предусмотрена Уголовным кодексом РФ за общественно опасные деяния, связанные с преступлениями против охраны окружающей среды. Максимальное наказание — срок до 20 лет лишения свободы предусмотрен за «экоцид» — массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу.

Нормы федеральных законов содержат, как правило, рамочные требования, т.е. устанавливают лишь общие принципы деятельности. В целях реализации норм федеральных законов принимаются подзаконные нормативно-правовые акты различного уровня, содержащие конкретные требования, соблюдение которых поддается контролю.

*Второй уровень системы природоохранного законодательства РФ.* Данный уровень представлен подзаконными нормативными правовыми актами: Президента РФ; Правительства РФ; министерств и иных государственных органов федеральной исполнительной власти.

#### Вставка 1

#### **Государственная регистрация правовых актов в Минюсте РФ**

Природоохранные министерства и ведомства наделяются правом издавать в рамках предусмотренной для них компетенции нормативные правовые акты. При этом данного рода акты обязательны для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц. По юридической силе нормативно-правовые акты министерств и ведомств (приказы, решения, инструкции, правила, положения, уставы, распоряжения) уступают актам Правительства РФ. Подзаконные нормативные правовые акты весьма многочисленны, нередко противоречат друг другу. Для упорядочения вступления в силу нормативных правовых актов применяется порядок, устанавливающий необходимость их государственной регистрации в Минюсте РФ. Вступление в силу этих актов происходит только после их опубликования

в «Российской газете» и на сайтах [www.rg.ru](http://www.rg.ru), [www.pravo.gos.py](http://www.pravo.gos.py), [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). Нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений и применения санкций.

Важную роль в качестве источников экологического права играют ГОСТы — государственные стандарты, СНИПы — строительные нормы и правила, СПы — свод правил по строительству, ГНы — гигиенические нормативы, СанПиНы — санитарные нормы и правила.

*Третий уровень системы природоохранного законодательства РФ* представляют законы и нормативные правовые акты субъектов РФ. К числу полномочий субъектов РФ с точки зрения правовой регламентации охраны окружающей среды относятся:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;
- право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;
- обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;
- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;
- право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;
- право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления относятся главным образом к области земельных отношений (для земель, находящихся в муниципальной собственности) и организации сбора, вывоза, переработки отходов.

*Реформирование природоохранного законодательства в Российской Федерации в 2013–2016 гг.* В этот период принят ряд федеральных законов, вносящих кардинальные изменения в природоохранное законодательство РФ. В табл. 1 представлен краткий обзор принятых документов.

*Научное электронное издание*

Ховавко Ирина Юрьевна

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ISBN 978-5-906783-54-7



9 785906 783547