



Н.И. Хлуденева

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ
ОГРАНИЧЕНИЯ И СТИМУЛЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИИ**

Монография

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2022

УДК 349.6(075.4)
ББК 67.407
X60

*Одобрено секцией частного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Автор:

Н.И. Хлуденева — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

Т.В. Петрова — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова;

С.М. Зырянов — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Хлуденева Н.И.

X60 Эколого-правовые ограничения и стимулы экономической деятельности в России : монография / Н.И. Хлуденева. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2022. — 192 с. — DOI 10.12737/1867000.

ISBN 978-5-16-017680-2 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-110327-2 (ИНФРА-М, online)

В монографии представлены результаты исследования отраслевых эколого-правовых категорий «правовые ограничения в сфере охраны окружающей среды (эколого-правовые ограничения)» и «эколого-правовые стимулы», являющихся инструментами моделирования эколого-правового воздействия на экономические отношения.

Рассмотрена правовая природа эколого-правовых ограничений и стимулов экономической деятельности, дана их общая характеристика, систематизированы виды таких ограничений и стимулов, показана их роль в механизме действия экологического права.

На основе анализа экологического законодательства России и практики его применения, а также зарубежного опыта правового стимулирования в области охраны окружающей среды раскрываются некоторые проблемы реализации эколого-правовых ограничений и стимулов экономической деятельности в национальном правопорядке и предложены рекомендации по их преодолению.

Для юристов — ученых и практиков, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, представителей бизнес-сообщества и природоохранных организаций, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в повышении эффективности охраны окружающей среды.

УДК 349.6(075.4)
ББК 67.407

ISBN 978-5-16-017680-2 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-110327-2 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации, 2021

N.I. Khludeneva

**ENVIRONMENTAL
AND LEGAL RESTRICTIONS
AND INCENTIVES
FOR ECONOMIC ACTIVITY
IN RUSSIA**

Monograph

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the Section of Private Law of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Author:

N.I. Khludeneva — Candidate of Law, Leading Researcher of the Department of Environmental Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Reviewers:

T.V. Petrova — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University;

S.M. Zyryanov — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Khludeneva N.I.

Environmental and legal restrictions and incentives for economic activity in Russia : monograph / N.I. Khludeneva. — Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 192 p. — DOI 10.12737/1867000.

ISBN 978-5-16-017680-2 (INFRA-M, print)

ISBN 978-5-16-110327-2 (INFRA-M, online)

The monograph presents the results of a study of sectoral environmental and legal categories “legal restrictions in the field of environmental protection (environmental and legal restrictions)” and “environmental and legal incentives” which are tools for modeling the environmental legal impact on economic relations.

The author examined the legal nature of environmental and legal restrictions and incentives for economic activity, gave their general characteristics, systematized types of such restrictions and incentives, and showed the role of environmental and legal restrictions and incentives for economic activity in the mechanism of the environmental law.

Based on the analysis of Russian environmental legislation and its application practices, as well as foreign experience of legal incentives in the field of environmental protection, the monograph provides some problems of implementing environmental and legal restrictions and incentives for economic activity in the national legal order and proposes recommendations for overcoming them.

For lawyers — scientists and practitioners, teachers, students and graduate students of law schools and faculties, representatives of the business community and environmental organizations, as well as for a wide range of readers interested in improving the efficiency of environmental protection.

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	9
ВВЕДЕНИЕ	12
Глава I	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ	
ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ	
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	17
1. Понятие и правовая природа эколого-правовых ограничений экономической деятельности	17
2. Система эколого-правовых ограничений экономической деятельности	39
3. Роль эколого-правовых ограничений экономической деятельности в механизме действия экологического права и критерии оценки эффективности их применения	52
4. Проблемы реализации эколого-правовых ограничений экономической деятельности и пути их решения	58
Глава II	
ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ СТИМУЛЫ КАК ИНСТРУМЕНТ	
ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПОВЕДЕНИЕ СУБЪЕКТОВ	
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	76
1. Понятие и природа правового стимулирования охраны окружающей среды при осуществлении экономической деятельности	76
2. Виды правовых стимулов правомерного экологически значимого поведения субъектов экономической деятельности	97
3. Правовые основы стимулирования правомерного экологически значимого поведения субъектов экономической деятельности	110
4. Стимулирующее воздействие платы за негативное воздействие на окружающую среду на субъекты экономической деятельности	139
5. Зарубежный опыт правового стимулирования правомерного экологически значимого поведения субъектов экономической деятельности	153
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	175
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	184

CONTENT

LIST OF ABBREVIATIONS	9
INTRODUCTION	12
Chapter I	
THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS	
OF ENVIRONMENTAL AND LEGAL RESTRICTIONS	
OF ECONOMIC ACTIVITY	
1. The concept and the legal nature of environmental and legal restrictions of economic activity	17
2. The system of environmental and legal restrictions of economic activity	39
3. The role of environmental and legal restrictions of economic activity in the mechanism of environmental law and the criteria for assessing the effectiveness of their application	52
4. Problems of implementation of environmental and legal restrictions of economic activity and ways to solve them.....	58
Chapter II	
ENVIRONMENTAL AND LEGAL INCENTIVES	
AS AN INSTRUMENT OF IMPACT ON BEHAVIOR	
OF SUBJECTS OF ECONOMIC ACTIVITY	
1. The concept and the nature of legal stimulation of environmental protection at implementation of economic activity	76
2. Types of legal incentives of lawful environmentally significant behavior of subjects of economic activity	97
3. Legal bases of stimulation of lawful environmentally significant behavior of subjects of economic activity	110
4. The stimulating effect of an environmental impact fee on subjects of economic activity	139
5. Foreign experience of legal stimulation of lawful environmentally significant behavior of subjects of economic activity	153
CONCLUSION	175
BIBLIOGRAPHY	184

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

1. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. — Конституция РФ

Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ — ГК РФ

Уголовный кодекс Российской Федерации — УК РФ

Водный кодекс Российской Федерации — ВК РФ

Земельный кодекс Российской Федерации — ЗК РФ

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — КоАП РФ

Лесной кодекс Российской Федерации — ЛК РФ

Налоговый кодекс Российской Федерации — НК РФ

Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» — Закон об охране природы в РСФСР 1960 г. (утратил силу)

Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» — Закон об охране окружающей природной среды 1991 г. (утратил силу)

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» — Закон о недрах

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» — Закон об особо охраняемых природных территориях

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» — Закон об экологической экспертизе

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей

- зоне Российской Федерации» — Закон о внутренних морских водах
- Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» — Закон об отходах
- Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» — Закон об охране озера Байкал
- Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» — Закон об охране атмосферного воздуха
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» — Закон об охране окружающей среды
- Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» — Закон о рыболовстве
- Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» — Закон о проведении эксперимента по квотированию выбросов
- Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» — Закон об обязательных требованиях
- Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. — Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации
- Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 — Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации
- Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 — Стратегия экологической безопасности Российской Федерации

2. ОРГАНЫ ВЛАСТИ, ОРГАНИЗАЦИИ

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды — Госкомэкологии России (упразднен в 2000 г.)

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации — Минприроды России

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования — Росприроднадзор

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды — Росгидромет

Организация Объединенных Наций — ООН

ВВЕДЕНИЕ

Осуществление экономической деятельности (далее также в тексте настоящей работы — хозяйственная деятельность) на современном этапе развития общества сопряжено с необходимостью соблюдения значительного числа правовых ограничений в области охраны окружающей среды¹, призванных мотивировать хозяйствующих субъектов к экологически ответственному поведению. В российской системе правовых координат такие ограничения сосредоточены преимущественно в экологическом законодательстве, в связи с чем именно оно составило основной предмет настоящего исследования.

Эколого-правовые ограничения лежат в основе как правовой охраны окружающей среды в целом, так и охраны ее отдельных компонентов. Выполняя превентивную природоохранную роль, эколого-правовые ограничения направлены прежде всего на создание условий для предотвращения, минимизации негативного воздействия экономической деятельности на окружающую среду, обеспечение устойчивого развития страны. Их основное предназначение — формирование правовых условий для вовлечения хозяйствующего субъекта в социально полезную в текущих исторических условиях природоохранную деятельность или для отказа от реализации им неблагоприятной для окружающей среды экономической деятельности.

Вместе с тем абсолютизировать значение экологического фактора при выборе достаточной меры правового принуждения субъектов хозяйственной деятельности к экологически ответственному поведению нельзя. В условиях свободы экономической деятельности и интенсивного промышленного развития правовые

¹ В настоящей работе под охраной окружающей среды подразумевается деятельность, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

ограничения не могут и не должны выполнять роль инструментов, необоснованно сдерживающих такое развитие. В противном случае эколого-правовые ограничения будут замедлять научно-технологический прогресс, который неотделим от экономического развития общества. Применение эколого-правовых ограничений должно способствовать нахождению компромисса между недопустимыми вредоносными с точки зрения охраны окружающей среды последствиями экономической деятельности и ее положительным социально-экономическим эффектом, на который может пойти общество, защищая свои экологические интересы.

Наряду с эколого-правовыми ограничениями в механизме действия экологического права применяются позитивные стимулирующие правовые средства, направленные на формирование у субъектов экономической деятельности доброй воли к активному и правомерному экологически значимому поведению.

Стимулы и ограничения в экологическом праве — это своего рода проводники правовых импульсов, показывающие (указывающие) участникам экологических отношений на то, как необходимо действовать сообразно целям и задачам права. Грамотная корреляция таких правовых средств позволяет создать оптимальный правовой режим взаимодействия членов (институтов) гражданского общества между собой и с государством по поводу охраны окружающей среды, способствующий укреплению и развитию их многообразных связей, гармонизации разнонаправленных экологических и экономических интересов, смягчению негативных последствий от неизбежных в процессе такого взаимодействия противоборства и столкновений.

Воздействие экологического права путем установления в природоохранных целях ограничений и стимулов экономической деятельности оптимальным образом отражает правовое опосредование публичных и частных экологических интересов, способствует их гармонизации.

Автор работы поставил перед собой цель исследовать содержание правовых ограничений и стимулов экономической деятельности, установленных экологическим законодательством России, выявить их роль в механизме правового регулирования охраны окружающей среды.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- проанализировать выработанные российской правовой доктриной подходы к пониманию содержания эколого-правовых ограничений и стимулов экономической деятельности;
- исследовать правовую природу установленных экологическим законодательством России ограничений и стимулов экономической деятельности;
- рассмотреть виды эколого-правовых ограничений и стимулов экономической деятельности;
- выявить существующие неопределенности в нормах экологического законодательства, устанавливающих эколого-правовые ограничения и стимулы экономической деятельности, и сформулировать предложения по их устранению;
- исследовать роль правовых ограничений и стимулов экономической деятельности в достижении целей современного экологического законодательства;
- проанализировать зарубежный опыт применения отдельных правовых стимулов правомерного экологически значимого поведения субъектов экономической деятельности;
- обозначить проблемы применения эколого-правовых ограничений и стимулов экономической деятельности в России, предложить пути их решения.

Актуальность темы работы обусловлена прежде всего новизной объекта исследования, его недостаточной изученностью современной юридической наукой.

Эколого-правовые ограничения и стимулы выполняют важную роль в механизме действия экологического права — первые определяют рамки (границы) дозволенного поведения субъектов экономической деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, а вторые — побуждают их к совершению правомерных экологически значимых действий. При этом ни эколого-правовые ограничения, ни меры стимулирования экологически ответственного поведения не должны создавать условий, препятствующих развитию прогрессивных экономических отношений. Они должны носить обоснованный характер, т.е. быть обусловленными необходимостью обеспечения жизненно важных экологических и экономических интересов государства, общества, ин-

дивидов. В связи с этим поиск баланса между возможным и должным в процессе эколого-правового регулирования экономической деятельности — актуальная задача, стоящая перед экологическим правом современной России в контексте реализации ее экологических приоритетов.

С учетом отмеченного вопросы установления и применения эколого-правовых ограничений и стимулов приобретают особую актуальность, которая обуславливает необходимость рационально-критического осмысления и научной оценки указанных правовых средств.

Объектом исследования в работе стали предусмотренные экологическим законодательством России ограничения и стимулы экономической деятельности, а также общественные отношения, возникающие в связи с установлением и соблюдением ограничений, а также применением стимулов.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации, некоторых зарубежных стран, правоприменительная практика в исследуемой области, положения отечественных доктринальных исследований по проблематике различного рода ограничений и стимулов в праве, аналитические материалы, касающиеся правового регулирования охраны окружающей среды при осуществлении экономической деятельности.

Методологическую основу исследования составляет универсальный эволюционизм, открывающий и изучающий общие закономерности, равным образом проявляющиеся в объектах разной природы (и экономических, и экологических, и др.). Обоострение глобальной экологической ситуации актуализирует рассмотрение антропогенной, в том числе экономической, деятельности не в качестве совершенно независимой от природной среды (природы), а в качестве органично вписывающейся в фундаментальные структуры и процессы Вселенной.

В ходе выполнения исследования применялись системный анализ и общенаучные методы единства исторического и логического, восхождения от абстрактного к конкретному. Это позволило более глубоко и всесторонне рассмотреть содержание эколого-правовых ограничений и стимулов экономической деятельности, их характерные признаки и место в правовом регули-

ровании в целом и в механизме эколого-правового регулирования в частности.

При проведении исследования использовались и специальные методы познания правовой действительности (формально-юридического анализа, сравнительного правоведения, юридико-догматический), применение которых позволило дать оценку существующим доктринальным подходам к определению правовой природы эколого-правовых ограничений и стимулов, выполняемой ими роли в механизме действия экологического права, оценить полноту предусмотренных законодательством Российской Федерации эколого-правовых ограничений и стимулов экономической деятельности и т.д.

В исследовании представлена общая характеристика закрепленных экологическим законодательством ограничений и стимулов экономической деятельности, выявлены наиболее типичные проблемы их реализации, а также сформулированы предложения по их устранению. При этом все изложенное в работе не претендует на полноту освещения темы исследования, на неоспоримость высказанных суждений.

Автор надеется на использование результатов проведенного исследования в учебном процессе юридических вузов при подготовке бакалавров, магистров и аспирантов в области экологического права, а также при изучении и дальнейшей разработке проблем правового регулирования охраны окружающей среды юристами, занимающимися как научными исследованиями, так и законотворческой и правоприменительной практикой.

*«С каждого надо спрашивать то, что он может дать.
Власть прежде всего должна быть разумной.
...Если я повелю своему генералу обернуться морской чайкой,
— говаривал он, — и если генерал не выполнит приказа,
это будет не его вина, а моя».¹*

Глава I

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ²

1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В теории экологического права вопросы, связанные с исследованием отраслевого понятийного аппарата, редко становятся объектом специального изучения. Как правило, легальные и доктринальные эколого-правовые понятия и категории рассматриваются в контексте теоретического осмысления предмета и метода экологического права, механизма эколого-правового регулирования, правового статуса субъектов экологического права, особенностей объектов экологических отношений³. Между тем нельзя недооценивать значение категориально-понятийного ап-

¹ Антуан де Сент-Экзюпери. Маленький принц.

² Представленный раздел содержит результаты исследования, которые развивают и дополняют идеи автора, опубликованные в 2021 г. в Журнале российского права (См.: Хлуденева Н.И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 157–172).

³ См., например: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии: монография. М., 2010.; Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011.; Он же. Конституция и экологическое право: монография. [Электронный ресурс]. М., 2019; Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.; Игнатьева И.А. Экологическое право: вопросы теории: монография. М., 2020.; Колбасов О.В. Экология: политика и право. М., 1976.; Рыженков А.Я. Принципы экологического права. М., 2018.; Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М., 2014.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

Хлуденева Наталья Игоревна

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ
ОГРАНИЧЕНИЯ И СТИМУЛЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИИ**

Монография

Подписано в печать 01.03.2022.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 12,0.
Тираж 500 экз. Заказ № 00000.

ТК 777879-1867000-010322

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации