

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
Институт права, социального управления и безопасности
Кафедра экологического, трудового, административного права,
основ права и российской государственности

Д.Д. Барамидзе

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ
АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие



Ижевск
2024

УДК 349.6(075.8)
ББК 67.407.03я73
Б24

Рекомендовано к изданию учебно-методическим советом УдГУ

Рецензенты: д-р юрид. наук, профессор, зав. каф. земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, **Е.Н. Абанина**,
канд. географ. наук, доцент, доцент каф. экологии и природопользования Удмуртского государственного университета, **А.В. Семакина**.

Барамидзе Д.Д.

Б24 Правовое регулирование охраны атмосферного воздуха в Российской Федерации : учеб. пособие. – Ижевск : Удмуртский университет, 2024. – 207 с.

ISBN 978-5-4312-1187-4

Учебное пособие разработано в целях обеспечения учебного процесса по дисциплине «Правовая охрана и использование атмосферного воздуха». Внимание уделяется становлению и развитию правового регулирования охраны атмосферного воздуха как самостоятельной отрасли отечественного права, обладающего специфическим предметом правового регулирования и разветвленной системой нормативно-правового регулирования.

Учебное пособие предназначено для студентов учреждений высшего образования, обучающихся по специальностям юридического профиля, преподавателей юридических вузов, а также специалистов, осуществляющих профессиональную и научную деятельность в природоохранной сфере.

УДК 349.6(075.8)
ББК 67.407.03я73

ISBN 978-5-4312-1187-4

© Барамидзе Д.Д., 2024
© ФГБОУ ВО «Удмуртский
государственный университет», 2024

ВВЕДЕНИЕ

Развитие производительных сил и научно-технологический прогресс неизменно связаны с увеличением негативного воздействия на окружающую среду. Порядка 15 % территории России по экологическим показателям находятся в критическом состоянии¹. Несмотря на положительную динамику, отмечаемую в государственном докладе о состоянии окружающей среды² и показателям Росстата³, сохраняется негативная тенденция к накоплению выбросов загрязняющих веществ в крупных и промышленных городах России. Федеральный проект «Чистый воздух» национального проекта «Экология»⁴ ставит задачей снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, изначально включал 12 промышленных центров страны: Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита. Однако с 2023 г. география проекта расширилась практически втрое и насчитывает 43 города России.

Расширение проекта и включение новых городов-участников обосновано назревшей проблематикой загрязнения атмосферного воздуха в России. Так, Указом Президента от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году», подготовленный Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

³ Официальный сайт Росстата. Выбросы загрязняющих атмосферу веществ стационарными и передвижными источниками. [Электронный ресурс]. Дата обращения 10.04.2024. <https://rosstat.gov.ru/folder/11194>

⁴ Паспорт национального проекта «Экология», утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

до 2030 года» ставится цель кратного сокращения выбросов в атмосферный воздух к установленному сроку¹. Отрицательное антропогенное воздействие достигло такой степени, что дальнейший рост принесет необратимые последствия окружающей среде. Высокий уровень загрязненности атмосферы обозначается Стратегией экологической безопасности, утв. Указом Президента России от 19.04.2017, как неотъемлемая составляющая текущего состояния экологической безопасности². Подобные условия становятся естественными природными факторами порядка 17% городского населения страны.

Высокая степень загрязненности атмосферы регистрируется в городах. Основными источниками, помимо обрабатывающих производств, добычи полезных ископаемых и обеспечения тепло и электроэнергией, остается автомобильный транспорт. Примерная доля автомобилей в выбросы загрязняющих веществ составляет порядка 90%. В структуре загрязняющих веществ преобладают формальдегид (35,7 %), азота диоксид (26,4 %) и серы диоксид (16,4 %). Согласно комплексному индексу загрязнения атмосферы (КИЗА) запыленность воздуха вблизи дорог населенных пунктов составляет 6,19 пунктов, в то время как во внутриквартальных территориях 3,61. Общее количество городов со среднегодовой концентрацией загрязняющих веществ в атмосферном воздухе более 1 ПДК составило 211 на 2021 г.³

Проблематика чрезмерного загрязнения атмосферного воздуха присутствует повсеместно. Согласно статистическим данным

¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст.4884.

² Стратегия экологической безопасности, утв. Указом Президента от 19.04.2017 № 176. СЗ РФ. № 17. 24.04.2017. Ст. 2546.

³ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Охрана окружающей среды в России 2022. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13209>

ВОЗ примерно 7 млн человек ежегодно умирают от болезней, вызванных загрязнением атмосферного воздуха¹. В международном экологическом праве особенное внимание уделено недопущению трансграничного переноса загрязняющих веществ. Возможности переноса частиц посредством воздушных потоков хорошо демонстрирует пример выпадения коричневого снега в Саратове в 2015 г., оказавшегося по результатам лабораторных исследований песком пустыни Сахары, находящейся в Северной Африке². Несмотря на комичность и неординарность ситуации, в экологии подобные процессы называются опустыниванием территорий. Согласно прогнозам Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), потери земель вследствие опустынивания составляют около 50 тыс. км² в год³.

Научный и практический интерес вызывает правовое регулирование и научно-технические инструменты борьбы с возникновением и ликвидацией озоновых дыр. Опасность наличия озоновых дыр в атмосфере Земли связана с пропуском опасных для здоровья человека ультрафиолетовых излучений, способных приводить к негативным последствиям. Крупнейшая озоновая дыра, обнаруженная над Антарктикой, закрылась к концу 2020 г. Благодаря усилиям международного сообщества, грамотному правовому осмыслению и отражению в национальном законодательстве правоотношений по охране озонового слоя атмосферы, постепенно удастся справиться с ликвидацией подобных процессов. Тем не менее,

¹ Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. 7 миллионов смертей ежегодно связаны с загрязнением воздуха. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://www.who.int/ru/news/item/25-03-2014-7-million-premature-deaths-annually-linked-to-air-pollution>

² Официальный сайт Интерфакс Россия. Снег с песком пустыни Сахары выпал в Саратове. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://www.interfax-russia.ru/volga/news/sneg-s-peskom-pustyni-sahary-vypal-v-saratove>

³ Зонн И.С., Орловский Н.С. Опустынивание: стратегия борьбы. Ашхабад: Ёлым. 1984. С. 11.

проблематика остается актуальной, т. к. по предварительным оценкам формируется новая озоновая дыра над тропической частью планеты¹.

В международном экологическом праве обозначаются предпосылки для современного направления правовых исследований, несомненно затрагивающих регламентацию охраны атмосферного воздуха – правовое регулирование климатических преобразований. Продолжительная история правовой регламентации недопущения климатических изменений и ликвидации негативных последствий привели к становлению отдельного направления правового регулирования и политической повестки современных государств². Становится актуальным исследование глобальных изменений климата, в особенности природно-климатических, социально-экономических и политико-правовых последствий. В международном праве очевидно прослеживается переход политики противостояния климатическим изменениям к выработке адаптационных механизмов, аккумулированию инструментов, включая правовые способы, направленных на минимизацию рисков окружающей среде и человеку.

Отдельного упоминания заслуживает проблематика трансграничного загрязнения атмосферного воздуха, перенос загрязняющих веществ на различные дистанции. К примеру, согласно отчетам, подготовленным в рамках конференции Арктического совета, значительный объем загрязняющих веществ, обнаруженных в Арктике, включая радиоактивные частицы, имеют занесенный характер,

¹ Официальный сайт Gismeteo. Над тропической зоной обнаружили новую гигантскую озоновую дыру. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://www.gismeteo.ru/news/nature/nad-tropicheskoj-zonoj-obnaruzhili-novuju-gigantskuju-ozonovuju-dyru/>

² См. напр.: Парижское соглашение (заключено в Париже 12.12.2015). Россия подписала данный документ (Распоряжение Правительства РФ от 14.04.2016 № 670-р). Бюллетень международных договоров. 2020. № 4.

т. е. источник выбросов в окружающую среду находится преимущественно вне пределов арктического макрорегиона¹. Консолидация международного сообщества и имплементация выработанных механизмов в национальном законодательстве способствуют снижению количества и качественных показателей перемещения загрязняющих веществ.

Методологическую значимость выработки научно обоснованного и объективного отношения к проблематике охраны окружающей среды имеют существующие и складывающиеся концепции взаимодействия человека и природы. Смысл изучения подобного аспекта заключается в нахождении приемлемых, компромиссных основ, способных удовлетворить экономические, духовные и культурные потребности нынешнего и последующих поколений. Некоторые концепции несут, помимо просветительского характера, методологическое значение при формировании политики российского государства и правовой системы. Среди прочего целесообразно выделить следующие концепции:

1. Натуралистическая концепция – одна из наиболее ранних концепций взаимодействия человека и природы, подразумевающая покровительство природы над человеком, обожествление и преобладание природной составляющей. Многие аспекты исходят из недостаточно развитых научно-технических средств. Очевидно, в современных реалиях концепция представляется устаревшей.

2. Концепция интенсивного природопользования – концепция взаимодействия человека и природы, сформировавшаяся в периоды развития промышленности и капиталистических отношений. Стремительное промышленное развитие облегчило способы использования природных ресурсов, природная среда практически повсеместно начинает рассматриваться как основание удовлетворения потребностей человека.

¹ Стратегия защиты окружающей среды Арктики (совместно со Стратегией защиты окружающей среды Арктики) (1991 г.). [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/1902061>

3. Концепция устойчивого развития – появилась относительно недавно, примерно в 1986 г. была сформулирована в научных трудах, а в дальнейшем, в 1992 г. представлена в качестве основы развития современных государств в Декларации Рио-де-Жанейро по устойчивому развитию¹. Сущность концепции заключается в одностороннем поступательном развитии нескольких сфер общественной жизни: социальной среды, экономических отношений и экологических основ. Преобладание любого направления неминуемо приведет в краткосрочной или долгосрочной перспективе к полномасштабным негативным последствиям. Примером выступает ситуация, складываемая в 2008 г., когда в целях привлечения иностранных инвестиций в отечественную экономику, Российская Федерация проводила «политику экологического демпинга». Предполагалось, что снижение административных барьеров в области охраны окружающей среды облегчит иностранным партнерам возможность вкладываться в российскую экономику. Однако, в конечном итоге, заинтересованные в сохранении имиджа иностранные компании отказывались от финансирования производственных экономических проектов в России. Обратная ситуация произошла с принятием Федерального закона от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», когда сложную процедуру государственной экологической экспертизы предполагалось проводить по большинству социально-экономических проектов². Концепция устойчивого развития выступает первоочередным методологическим звеном политики многих современных государств, включая Российскую Федерацию. Во многих политико-правовых

¹ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992). Международное публичное право. Сборник документов. Т.2. – М.: БЕК, 1996. С. 135–138.

² Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». СЗ РФ. 20.07.2020. № 29. Ст. 4503.

актах, закрепивших государственные ориентиры, национальные интересы и долгосрочные проекты, упоминается или прямо называется устойчивое развитие как первоочередная цель.

Рост антропогенного воздействия в комплексе с происходящими естественными природно-климатическими преобразованиями, расширение промышленного комплекса и динамично развивающиеся производительные силы отдельных государств становятся серьезным вызовом качественному состоянию атмосферного воздуха. Современные подходы к регулированию отношений по охране атмосферного воздуха нуждаются в подробном исследовании и переосмыслении.

Учебное пособие «Правовое регулирование охраны атмосферного воздуха в Российской Федерации» направленно на оказание теоретической поддержки в преподавании и изучении дисциплины «Правовая охрана и использование атмосферного воздуха» направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция». К целям и задачам освоения рассматриваемой дисциплины относятся формирование представления студента о месте и роли правового регулирования охраны атмосферного воздуха в системе экологического права России, определение правовых основ соответствующей отрасли отечественного права и изучение правовых механизмов охраны атмосферного воздуха.

Проблематика изучения дисциплины «Правовая охрана и использование атмосферного воздуха» заключается в наличии разветвленной системы нормативно-правового регулирования правоотношений в области охраны атмосферного воздуха, массы документов стратегического планирования, включая Федеральный проект «Чистый воздух» национального проекта «Экология» и комплекса общих и отраслевых федеральных, региональных и муниципальных программ. Законодательство в области охраны атмосферного воздуха многогранно, поскольку охватывает самостоятельные институты охраны озонового слоя атмосферы, околоземного космического пространства. Кроме того, законодательство в области охраны атмосферного воздуха динамично развивается, прирастая

полноценными федеральными законами и рядом подзаконных актов. В отсутствие комплексного учебника или учебного пособия, за исключением отдельных научных статей и монографий, прослеживается потребность в наличии систематизированного учебного пособия, охватывающего многоаспектное воздухоохранное законодательство, полезного при изучении студентами дисциплины «Правовая охрана и использование атмосферного воздуха».

При преподавании рассматриваемой дисциплины необходимо распределить выделенное учебное время по лекциям и практическим занятиям. Преподаватель, ведущий соответствующий предмет, должен продемонстрировать хорошие знания в области «Экологического права», проявлять интерес к научным достижениям ученых коллег и стараться мотивировать студентов к изучению дисциплины «Правовая охрана и использование атмосферного воздуха». Поскольку методологической основой осваиваемой дисциплины выступают достижения науки и техники, научные исследования в области экологии, преподавателю при проведении лекционных занятий необходимо подкреплять теоретический материал научными обоснованиями необходимости правового регулирования отношений в области охраны атмосферного воздуха в плане способов и степени негативного воздействия, тенденции и динамики загрязнения атмосферного воздуха и окружающей среды. При проведении практических занятий предлагается рассмотрение теоретических вопросов, представленных рабочей программой и фондом оценочных средств соответствующей дисциплины. Предлагается также организация как самостоятельных работ студентов по подготовке проектов правовых документов, решения практических задач с применением теоретических знаний, так и совместных с преподавателем заданий в плане рассмотрения кейс-ситуации.

Изучение дисциплины «Правовая охрана и использование атмосферного воздуха» преследует цели и задачи не только получения теоретических знаний в области охраны атмосферного воздуха и возможности применения полученных знаний в будущей профессиональной деятельности студента, но и формирования экологической

культуры и воспитания в студенческой среде. Изучение рассматриваемой дисциплины позволит сформировать профессиональные компетенции обучающегося на повышенном уровне:

1. Способность применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-5).

2. Способность правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в юридической и иной документации (ПК-13).

3. Способность толковать различные правовые акты (ПК-15).

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД ВОЗДУХООХРАННОГО ПРАВА

1.1. История становления и развития законодательства об охране атмосферного воздуха

Первоначально выстраиваемые отношения использования и охраны природных ресурсов маловероятно нуждались в правовом регулировании, практически отсутствовала правовая регламентация охраны компонентов окружающей среды. Добыча полезных ископаемых, рубка лесной растительности, сбор лечебных трав и ягод, обработка земли основывались на обычаях, реализуемых посредством продолжительного многократного повторения.

Несмотря на наличие социальных регуляторов в обществе, первоначальными правовыми документами предпринималась попытка урегулировать отношения использования природных ресурсов. Преимущественно, правовое регулирование использования природных ресурсов сводилось к наказаниям за причинение ущерба или воровство. Так, в пространной редакции Русской Правды содержались санкции за кражу бобра или пчел из борти¹. Отдельными статьями краткой редакции Русской Правды предусматривалась уплата штрафа за порчу княжеской борти. Охрана природы и бережное отношение к природным ресурсам, тем не менее, не выступали основными задачами правового регулирования. На первое место ставилась необходимость защиты имущественных интересов, т. к. земли и прилегающие природные ресурсы принадлежали князю.

Ввиду незначительного воздействия на природу, охрана атмосферного воздуха оставалась вне рамок правового регулирования продолжительное время. С началом правления Петра Великого, формированием основ капитализма и развитием производственных

¹ Официальный сайт Музея истории российских реформ им. П.А. Столыпина. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 12.12.2024. <http://музей-реформ.рф/node/13621>

отношений, становится очевидным негативное воздействия промышленных объектов на атмосферный воздух и здоровье человека. Особенно остро ситуация могла складываться в населенных пунктах, создаваемых вокруг крупных промышленных предприятий. В ранней половине XIX в. после поездки Александра I по городам Российской Империи, император издал указ, предписывающий каждому сообщать в Министерство внутренних дел о «вредных» заводах и фабриках и не позволять впредь строительство подобных предприятий¹. Интересно, что именно Министерство внутренних дел стало основной инстанцией по разрешению вопросов, связанных с загрязнением атмосферного воздуха вплоть до революции 1917 г. Исследователи правильно задаются вопросом об отсутствии упоминаний полномочий органов местного самоуправления в решении, казалось бы, местных вопросов. К сожалению, подобная проблематика сохраняется по сей день. Органы местного самоуправления, которые, казалось бы, стоят в «авангарде» борьбы с негативным воздействием на воздух селитебной территории, серьезно ограничены в инструментарии, направленном на своевременное предупреждение и минимизацию предполагаемых рисков.

Правительство России ставило задачей снижение степени негативного воздействия на атмосферный воздух. Однако охрана окружающей среды как самоцель, устанавливаемая, к примеру, современным отечественным законодательством, пока не предусматривалась. Загрязнение атмосферы связывали, в первую очередь, с ухудшением санитарно-эпидемиологической ситуации, созданием серьезных рисков здоровью проживающего населения.

Понимание необходимости создания благоприятных жизненных условий в правовом пространстве неразрывно связано с санитарно-эпидемиологическими нормами, основы которых начали зарождаться в XVIII в. Наряду с горным и лесным законодательством,

¹ Виноградов А.В. Борьба с промышленным загрязнением в Российской империи: законодательный контекст (1800–1917) // Научный диалог. 2021. № 2. С. 280.

закладывались основы санитарного законодательства, направленного на создание благоприятных жизненных условий в промышленных городах. Огромное внимание уделялось лесному законодательству. Исходя из предположения о лесах как «легких планеты», лесное законодательство направлено на регулирование отношений по охране и использованию лесов, следовательно, косвенно связано с охраной атмосферного воздуха. Однако следует определиться, что первостепенными задачами охраны лесов выступали государственные интересы – накопление пригодной для строительства военного и торгового флота древесины. Кроме того, значительное внимание уделялось приданию отдельным лесам статуса заповедного. Опять же, преследовались фискальные интересы, т. к. ненормированный отлов животных приведет к истреблению пушных животных – основного способа пополнения государственного бюджета в Сибирских регионах Российской Империи. Охрана леса осуществлялась и в военных интересах государства. Так, устанавливался заповедный характер оборонительных лесных заповедников, выступавших защитой от вражеских набегов¹.

Несмотря на отсутствие непосредственной правовой регламентации отношений по охране атмосферного воздуха, значительное внимание уделялось воздуху как источнику негативного воздействия на здоровье проживающего населения. К примеру, ст. 650 Врачебного устава предписывалось наблюдать «... дабы на улицах, дорогам, местах и возле оных нигде не было ничего такого, что может заражать воздух»². Таким образом регулирование было направлено на предотвращение и снижение вредного воздействия загрязненного

¹ Макеева Е.Д. Становление и развитие природоохранной политики российского государства (XVII – начало XX в.) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2016. Т. 16, вып. 1. С. 8.

² Официальный сайт Президентской библиотеки. Устав врачебный, изд. 1905 г. и по прод. 1912 и 1913 гг., и узаконения по врачебно-санитарной части. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 12.12.2023. <https://www.prlib.ru/item/459875>

воздуха на человека, атмосферный воздух не воспринимался как самостоятельный объект правового регулирования, как компонент окружающей среды, подлежащий правовой охране.

Однако подобные подходы в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды были доминирующими. Постепенное развитие производственных мощностей пока не создавало серьезных экологических рисков, не была достигнута предельная возможность природной среды к самовосстановлению. Так, ещё во времена правления Алексея Михайловича некоторым северным островам придавался статус заповедных, с серьезным ограничением промысловой деятельности и любых мероприятий, оказывающих негативное влияние на обитающих кречетов – любимых птиц царской охоты. Позднее, при правлении Екатерины II активно развивалось горное законодательство и, соответственно, предпринимались попытки обеспечить по мере возможностей рациональное использование полезных ископаемых.

Значительное развитие воздухоохранное законодательство получило в советский период. Новой вехой в систематизации мероприятий, направленных на улучшение санитарного состояния, считается Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 15 сентября 1922 г. «О санитарных органах Республики»¹. Однако серьезных изменений в законодательстве, непосредственно регламентирующих отношения охраны атмосферного воздуха, напрямую не последовало практически до 50-х гг. После окончания Великой Отечественной войны в 1949 г. решением Совета Министров СССР принято Постановление «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест»². Несмотря на становление политических подходов к охране

¹ Декрет СНК РСФСР от 15.09.1922 «О санитарных органах республики». Известия ВЦИК. № 283. 16.12.1922.

² Постановление Совета Министров СССР от 29.05.1949 «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест». Природоохранные нормы и правила проектирования – М., Стройиздат. 1990.

атмосферного воздуха, очевиден приоритет охраны здоровья и зависимости благоприятных условий жизнедеятельности от качества природного компонента.

Последовавший первый в мире природоохранный закон, принятый в РСФСР в 1960 г., просуществовавший практически до развала Советского Союза, систематизировал эколого-правовые нормы отечественного законодательства¹. Так, ст. 1 Закона РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» к объектам государственной охраны, помимо земли, водных ресурсов, лесов и животного мира относился атмосферный воздух. Однако, несмотря на наличие отдельных статей, создающих основы правовой охраны каждого отдельного компонента окружающей среды, атмосферный воздух подлежал правовой охране с позиций санитарного законодательства. Более того, единственная ст. 12, содержащая упоминания атмосферного воздуха, рассматривала необходимость его охраны в совокупности с поверхностными и грунтовыми водами, почвами и грунтом. Таким образом, вопреки несомненной значимости закона в становлении и развитии экологического права в отечественной правовой системе, продолжали сохраняться тенденции к санитарной охране воздуха как источника экологической опасности или безопасности проживающего населения.

Первый природоохранный нормативно-правовой акт в области охраны атмосферного воздуха был принят в 1980 г. Закон СССР от 25 июня 1980 «Об охране атмосферного воздуха» обозначил становление самостоятельного направления правового регулирования². В преамбуле Закона положительно оценивалась научно-техническая революция, затронувшая многообразные стороны жизни общества, но возрастающие масштабы воздействия человека на окружающую среду требуют повышения внимания к охране атмосферного воздуха. Первая статья закрепила в качестве неотложных

¹ Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР. Ведомости ВС РСФСР, 1960, № 40, ст. 586.

² Закон СССР от 25.06.1980 № 2353-Х (ред. от 08.06.1984) «Об охране атмосферного воздуха». Свод законов СССР. Т.4. С.453. 1990 г.

задач регулирования отношений в области охраны атмосферного воздуха. Атмосферный воздух стал полноценным объектом правового регулирования, приобрёл уникальный правовой режим, отличный от санитарно-эпидемиологического регулирования воздействия на здоровье человека. Законом закреплялся комплекс важных механизмов охраны атмосферного воздуха. В частности, отмечались практические мероприятия, направленные на предупреждение причин загрязнения и последующего улучшения состояния воздуха, предусматриваемые государственными программами социально-экономического развития. Гл. II введены нормативы состояния атмосферного воздуха, отвечающие, согласно ст.8 Закона, интересам охраны здоровья людей и охраны окружающей природной среды. На территории СССР устанавливались нормативы ПДК загрязняющих веществ единые для всего государства. Однако отдельными районами могут предусматриваться более строгие показатели.

Наряду с активно развивающимся природоохранным законодательством появлялись политико-правовые акты, направляющие правовое регулирование в экологическое русло. Так, Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29.12.1972 г. № 898, предусматривался перечень мероприятий, снижающих негативное воздействие на атмосферный воздух¹. Помимо определения ответственных органов по охране атмосферного воздуха в городах и прочих населенных пунктах в лице Советов Министров союзных и автономных республик, облисполкомов, крайисполкомов и горисполкомов, предусматривались практические мероприятия, направленные на уменьшение негативного воздействия. К примеру, в проектах на строительство предприятий закреплялись специальным разделом мероприятия по охране водоемов, почвы и атмосферного воздуха от загрязнения сточными водами и промышленными выбросами.

¹ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 29.12.1972 № 898 (ред. от 03.08.1988) «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Свод законов СССР. Т. 4. С. 11. 1990 г.

Серьезным направлением становилось научно-исследовательское обеспечение работ по созданию оборудования и аппаратуры в целях защиты атмосферного воздуха от загрязнения промышленными выбросами. Помимо опытно-конструкторских нововведений, создавался специальный пласт юридуко-техннческнх актов, содержащих методнкн и способы определения остаточного количества загрязняющих веществ в атмосферном воздухе. Так, приложением № 1 к списку ПДК № 3086-84 от 27.08.1984 г. устанавливались методы определения загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных пунктов¹.

Последней Конституцией СССР 1977 г. был закреплен ряд государствообразующих принципов охраны окружающей среды². Задача сохранения чнстоты воздуха, наряду с рациональным использованием природных богатств (ст. 18) осуществлялась в интересах настоящих и будущих поколений. Ст. 11, закреплявшая государственную собственность на землю, недра, воды и леса, о правовом режиме атмосферного воздуха умалчивала. Подобная тенденция продолжает сохраняться сегодня, порождая немало споров о правовом положении атмосферного воздуха, наличии или отсутствии права собственности или потенциальной возможности нахождения воздуха в государственной, муниципальной или частной собственности.

В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 01.12.1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» нашли

¹ Крылова Н.А. Формальдегид // Методы определения загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест (приложение № 1 к списку ПДК № 3086-84 от 27.08.84). М.: Минздрав СССР. 1985. С. 97.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (прнята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990). Свод законов СССР. Т. 3. С. 14. 1990 г.

отражение имеющиеся в экологии проблемы¹. Отмечалось медленное внедрение малоотходных технологических процессов, отсутствие на предприятиях газо- и водоочистных установок. Отдельно назывались атмосферный воздух и водные объекты, загрязнение которых в значительной степени превышало допустимые концентрации вредных веществ. Институциональная особенность Постановления заключалась в создании системы Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды. Государственный орган наделялся полномочиями, связанными преимущественно с организацией и проведением проверок соблюдения требований воздухоохранного законодательства.

В современной Российской Федерации становление актуального природоохранного законодательства основывается на экологизированных положениях Конституции 1993 г². Так, Основной закон в ст. 42 предусматривает триаду экологических прав, выступающих базисом отечественного экологического законодательства. Право на благоприятную окружающую среду, право на доступ к экологической информации и право на возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями, выстроили современные подходы к становлению экологического законодательства в России. Помимо этого, ст. 9 закрепила, что земля и другие природные ресурсы, к которым несомненно относится и атмосферный воздух, является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Кроме того, отметим, что данное

¹ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 01.12.1978 № 984 «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» (ред. от 03.08.1988). Свод законов СССР. Т. 4. С. 24. 1990 г.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

положение закрепляется в гл. 1 Конституции, закрепляющей принципы государственного устройства, т. е. те постулаты, принятые как основа дальнейшего развития государства, наряду со ст. 2, закрепившей права и свободы человека и гражданина как высшую ценность.

Современный период ознаменовался принятием основополагающих природоохранных нормативно-правовых и политико-правовых актов, задающих основы правового регулирования охраны атмосферного воздуха. Серьезные нововведения касаются регламентации выбросов парниковых газов и реализации отдельных международных обязательств России.

1.2. Предмет воздухоохранного права

Предмет отрасли, как отмечал теоретик отечественного права С.С. Алексеев, не просто совокупность урегулированных нормами законодательства отношений, «...а социальная необходимость существования конкретного вида общественных отношений, обусловленная требованиями определенного экономического базиса и необходимостью применения для них особого метода правового регулирования»¹. Потребность правовой регламентации отношений охраны атмосферного воздуха обозначена преамбулой Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и опосредована жизненной потребностью человека в качественном атмосферном воздухе как компоненте окружающей среды². В доктрине природоохранного и природоресурсного права выделяют несколько подходов к определению предмета дисциплины. Согласно узкому подходу, целесообразно называть три комплексных взаимосвязанных групп правоотношений: отношения в области охраны окружающей среды, отношения по использованию природных ресурсов и управленческие отношения.

¹ Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 15.

² Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ред. от 13.06.2023). СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.

В широком понимании, к предмету экологического права относятся многообразие отношений, складывающихся между человеком и природой: право собственности и иные права на природные ресурсы, виды пользования природными ресурсами, обеспечение экологической безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина, международное экологическое сотрудничество, правовое регулирование трансграничных переносов загрязняющих веществ. Широкий подход конкретизирует совокупность отношений, представленный тремя вышеназванными группами.

Однако, рассматривая правовое регулирование охраны атмосферного воздуха, следует учитывать существенный признак, проявляющийся двумя противоречивыми подходами. Во-первых, с точки зрения российского законодательства, атмосферный воздух, выступая компонентом природы, подлежит исключительно охране, а не охране и использованию, как иные компоненты природы. Формулировка Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» определяет сущность правового регулирования – охрана воздуха. Во-вторых, на практике, атмосферный воздух именно используется как практически неограниченная емкость или резервуар, способный минимизировать выбросы загрязняющих веществ.

Оказываемое на атмосферный воздух воздействие следует рассматривать в призме традиционных подходов к регулированию охраны и использования природных ресурсов. В этой связи также следует обратиться к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹. Природные ресурсы – компоненты окружающей среды, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу 01.01.2024). СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

Использование осуществляется посредством вовлечения в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них. Атмосферный воздух, который не может быть индивидуализирован, становится удобен для использования в качестве «резервуара» выбросов загрязняющих веществ. С одной стороны, невозможность индивидуализировать затрудняет правовое регулирование использования атмосферного воздуха, с другой – делает возможным его реальное использование на практике, т. е. атмосферный воздух – естественная смесь газов.

Следовательно, предметом воздухоохранного права выступают отношения по охране атмосферного воздуха. Исключительно с позиций законодательного подхода. На деле же мы можем говорить и об использовании атмосферного воздуха. Поэтому дисциплина и называется «правовая охрана и использование атмосферного воздуха». Использование выражается в негативном воздействии на атмосферу путем выбросов загрязняющих веществ, негативного физического, радиационного и шумового воздействия. Как земля (даже без образования земельного участка) при негативном воздействии может терять свои качественные свойства, так и атмосферный воздух может стать загрязненным. К примеру, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты ставят задачу снижения их концентрации до предельно допустимых значений. В этой связи, несмотря на то, что водный объект представляет собой строго индивидуализированный и очерченный природный объект, главенствующими становятся его природные, качественные характеристики, возможность снижать концентрацию загрязняющих веществ. Важно обратить внимание на обязанность предпринимать соответствующие мероприятия в случае возникновения неблагоприятных метеоусловий. Т. е., опять же, атмосферный воздух в данном случае важен как определенного рода резервуар, способный накапливать и снижать концентрацию выбрасываемых вредных веществ. Нас не будет волновать потенциальная возможность нахождения его в чьей-то собственности, возможность или невозможность индивидуализировать.

В зарубежном законодательстве присутствуют примеры индивидуализации атмосферного воздуха, находящегося над поверхностью частных земельных участков. Однако в данном случае речь преимущественно идет о воздушном пространстве, определенного рода аэротория. Кроме того, законодательством отдельных государств предполагается возможность сдавать аэроторию в аренду, к примеру, сегодня – для размещения рекламы с помощью дронов и беспилотных летательных аппаратов. Российское законодательство предусматривает возможность регулирования атмосферного воздуха как пространство. Подобные нормы предусматриваются воздушным законодательством, возглавляемым Воздушным Кодексом России¹. Так, воздушное законодательство устанавливает пространственно-аэроториальные рамки воздушных коридоров – пространства, в границах которого взлетают и приземляются воздушные суда.

Интересно обратить внимание, что советскими нормативно-правовыми актами, обозначившими направления развития экологического законодательства, предусматривалось регулирование охраны и использования компонентов окружающей среды, включая атмосферный воздух. Вдобавок, согласно Экологической доктрине Российской Федерации 2002 г., несмотря на отдельные недостатки и замечания, в перспективах развития экологического законодательства говорится об использовании, а не только охране атмосферного воздуха². Наличие институтов использования и охраны атмосферного воздуха, приведут к единообразному пониманию и применению отечественного природоресурсного законодательства, предусматривающего сочетание охраны и рационального использования как две стороны одной медали на пути к устойчивому развитию государства и общества.

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 30.01.2024). СЗ РФ. № 12. 24.03.1997. Ст. 1383.

² Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации». СЗ РФ. № 36. 09.09.2002.

Возникновение института пользования атмосферным воздухом приведет к необходимости ответить на вопрос – кто является собственником атмосферного воздуха? С одной стороны, проблема опять заключается в невозможности индивидуализации воздуха, очерчивании натуральных границ или объема природного компонента. Однако ориентиром в данном случае может выступать воздушное законодательство, распространяющее юрисдикцию Российской Федерации на воздушное пространство в пределах государственных территориальных границ. Возвращаясь к примеру с водными объектами, где речь шла о качественной, природной составляющей атмосферного воздуха, целесообразно обратиться к фаунистическому законодательству. Так, согласно ФЗ «О животном мире»¹, весь животный мир в пределах государственных границ, находится в государственной собственности. Таким образом, даже мигрирующие виды животных, для которых территория России является временным переходным пунктом, находясь в пределах России, будут являться государственной собственностью. Отсюда, на них распространяются положения фаунистического законодательства, в отношении них применяются все мероприятия по охране объектов животного мира и среды их обитания. Так и атмосферный воздух, который, будучи совокупностью естественных газов атмосферы способен перемещаться на огромные расстояния, находясь в данный момент времени в пределах юрисдикции России, следует признать собственностью государства.

Кроме того, согласно основополагающим принципам экологического законодательства, сформулированным ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды», одним из основных принципов называется «платность природопользования». Воздухоохранным законодательством устанавливается прямая обязанность собственников и пользователей объектов, оказывающих негативное воздействие на атмосферный воздух, осуществлять установленные законом платежи.

¹ Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». СЗ РФ. № 17. 24.04.1995. Ст. 1462.

Экологические платежи, устанавливаемые за оказываемое негативное воздействие, представляют собой неналоговые, с позиций Конституционного Суда РФ, платежи, направленные на превенцию негативного воздействия или ликвидацию связанных последствий. Фактически осуществляя платежи за негативное воздействие, в рассматриваемом случае выбросы в атмосферный воздух, мы получаем разрешение государства и общества, многонационального народа России, оказывать в допустимых пределах негативное воздействие. Получается, исходя из сложившихся представлений о сущности экологических платежей, платеж на выбросы в атмосферный воздух представляют собой плату за природопользование. Ведь с точки зрения экологического законодательства, негативное воздействие оказывается при осуществлении хозяйственной или иной деятельности с вовлечением природного ресурса. Вспомним, что природными ресурсами выступают компоненты окружающей среды, в том числе атмосферный воздух, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной деятельности.

Тем не менее, возможность появления института пользования атмосферным воздухом является исключительно предположением, определенным взглядом на развивающееся экологическое и природоресурсное законодательство. С позиций современного российского законодательства, возвращаясь к совокупности отношений, регулируемых исследуемой дисциплиной, следует говорить о наличии двух взаимосвязанных и взаимодополняемых групп отношений: отношений охраны атмосферного воздуха и управления атмосферным воздухом.

1.3. Метод воздухоохранного права

Если предмет отвечает на вопрос «какие группы правоотношений урегулированы исследуемым законодательством и какова социальная значимость регулируемых правоотношений», метод правового регулирования отвечает на вопрос «каким образом регулируются правоотношения». С позиций теории государства и права,

метод правового регулирования есть совокупность средств, приемов и способов воздействия юридических норм на общественные отношения, устанавливающая определенные правила и наделяющая субъектов правоотношений правами и обязанностями.

В системе права методы правового регулирования подразделены на несколько основных видов: императивный (административно-правовой) и диспозитивный (гражданско-правовой).

Императивный или административно-правовой метод правового регулирования характеризуется наличием отношений власти-подчинения. Один субъект всегда представляет уполномоченный орган публичной власти, наделенный определенными компетенциями и полномочиями в рассматриваемой области. Примерами реализации подобного метода выступают обязанности и предписания совершить определенные действия, предшествующие реализации хозяйственных или иных процессов. В частности, необходимость получения лицензии на право осуществления производственной деятельности или деятельности, связанной с утилизацией отходов производства и потребления. В практике законодательного регулирования отношений охраны окружающей среды рассматриваемый метод следует считать преобладающим вследствие сложившейся практики правового регулирования отношений, сложившихся в советский период.

Диспозитивный или гражданско-правовой метод, в отличие от императивного, предполагает равноправие участников правоотношений, наличие определенных вариантов поведения, подпадающих в рамки дозволенного. Заключение гражданско-правовых сделок, направленных на отчуждение имущества, например, земельного участка, предполагает ограниченную свободу предпринимаемых субъектами действий. Ярким примером диспозитивного метода выступает практическое применение в охране окружающей среды экономических механизмов. Большинство закрепляемых экологическим правом подобных механизмов предоставляют субъектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, достаточно

широкий спектр предполагаемых направлений. Например, институт платы за негативное воздействие грамотно дополняется наличием коэффициентов платы, применяемых в зависимости от степени негативного воздействия. Положениями ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляется коэффициент «0» в случае применения безотходных или малоотходных технологий, наилучших доступных технологий, пыле- и газоулавливающих систем. В ст. 17 вышеназванного Закона перечислены случаи осуществления государственной поддержки различными способами деятельности, осуществляемой физическими или юридическими лицами в целях охраны окружающей среды.

В практике правового регулирования рассматриваемые методы зачастую перекликаются и сочетаются, способствуя расширению и аккумулярованию правовых способов охраны окружающей среды. Зачастую законодатель опирается преимущественно на один метод в регулировании правоотношений, чем на другой. К примеру, Федеральным законом 2020 г. «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»¹ предусматривалась обязанность проведения экологической экспертизы, как мероприятия, предшествующего реализации планируемой деятельности. Другим примером взаимодействия обоих методов выступает необходимость получения комплексного экологического разрешения субъектам, оказывающим значительное негативное воздействие объектами первой категории опасности. В то же время, предпринимателям, осуществляющим хозяйственную деятельность на объектах второй категории опасности, предлагается право оформления подобного документа.

В качестве дополнительных методов правового воздействия, зачастую рассматриваемых исследователями, предлагается рассматривать метод «экологизации». Метод экологизации означает

¹ Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». СЗ РФ. 20.07.2020. № 29. Ст. 4503.

проникновение норм, направленных на охрану окружающей среды в неэкологические отрасли права – административное право, гражданское право, уголовное право, трудовое право и т. д. Некоторыми учеными подобный подход значительно критикуется, т. к., по их мнению, метод экологизации – отражение неправовых общемировых процессов, связанных с ухудшением состояния окружающей среды и справедливой реакцией общественности и государства¹. Если говорить об экологизации российского законодательства, следует также обратить внимание на происходящие процессы, называемые в обществе «цифровизация». Следует ли в данном случае тогда говорить о наличии метода цифровизации. Тем не менее, стоит отметить, что метод экологизации, в отличие от цифровизации, направлен на достижение публичного блага и связан с реализацией жизненно важного права на благоприятную окружающую среду, действительная реализация которого практически невозможна в призме исключительно экологического права и законодательства. Для эффективной реализации и обеспечения права на благоприятную окружающую среду необходима аккумуляция возможных правовых способов, представленных в целом отечественной правовой системой.

К факультативным методам, применяемым в правовом регулировании относят рекомендации, смысл которых заключается в закреплении в нормативном правовом акте предложения поступать субъектам правоотношений наиболее оптимальным способом. Несмотря на самостоятельный характер, по мнению некоторых исследователей, рассматриваемый метод не носит самостоятельного характера, т. к. «государство, формулируя рекомендацию, фактически ждет исполнения, что соответствует обязыванию»². Другим факультативным методом выступает прогнозирование, базирующееся

¹ Анисимов А.П. Экологическое право как отрасль права и его место в системе права России: дискуссионные вопросы // Аграрное и земельное право. 2016. № 7. С. 95.

² Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. 2014. № 3. С. 58.

на предположениях о направлениях развития общественных отношений, науки и техники, социально-экономической или политических ситуаций в стране и мире. Источниками предположений следует назвать государственные программы и иные политико-правовые акты, получившие широкое распространение последнее время. Согласно Прогнозу научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., экологический консалтинг, экологический аудит, сертификация, экологическое страхование и мероприятия по повышению экологической культуры становятся перспективными направлениями предоставления экологических услуг¹.

1.4. Система правового регулирования охраны атмосферного воздуха

Система представляет собой упорядоченную структуру права, представленную согласованными отраслями и подотраслями, совокупностью отдельных институтов и норм права. Отрасль права, в свою очередь, выступает специализированной совокупностью юридических норм, регулирующих определенную группу общественных отношений. Признаками самостоятельности отрасли в теории государства и права выступает наличие нескольких элементов: предмет, метод, система законодательства. Отдельными исследователями также выделяется специальный правовой или юридический режим, как важный элемент, наличествующий в самостоятельной отрасли права².

Исследуя правовые основы охраны атмосферного воздуха, не возникает вопросов о самостоятельности правовых норм, регламентирующих наравне с иными природоохранными отраслями, специальную группу социально значимых общественных отношений.

¹ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

² Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 5-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 259.

Как уже отмечалось ранее, предмет составляют отношения в области охраны атмосферного воздуха и управленческие отношения. Тем не менее, открытым остается вопрос о положении в отечественной правовой системе группы правовых норм, регулирующих отношения охраны атмосферного воздуха. К примеру, Р.Х. Габитов называет наличие признаков самостоятельности отрасли: специфическим предметом и наличием проработанного комплексного законодательства¹. Подобного мнения придерживался О.О. Колбасов, отмечавший, что правовое регулирование охраны атмосферного воздуха пока только формируется, т. к. не хватает важного компонента для самостоятельности – наличие системы воздухоохранного законодательства². Действительно, с тех пор принят целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих охрану и отдельные аспекты использования атмосферы, её отдельных компонентов, таких как озоновый слой и околоземное космическое пространство. М.М. Бринчук, при рассмотрении системы экологического законодательства также отмечал самостоятельность отрасли воздухоохранного права³.

Ключевыми элементами, позволяющими определять наличие или отсутствие самостоятельности отрасли права, следует рассматривать социально значимый предмет регулирования, проработанную систему законодательства и правовой (юридический) режим. Наличие и социальная значимость предмета правового регулирования охраны атмосферного воздуха не подлежит сомнению – регулирование выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, необходимость оздоровления атмосферного воздуха в городах и прилегающих территориях, обозначенные государственными программами, определяют объективность и актуальность регулирования

¹ Габитов Р.Х. Теория и практика воздухоохранного права. М.: Изд-во «Юрлитинформ». 2016. С. 37.

² Колбасов О.С. Природа под охраной закона. М., «Моск. рабочий». 1975.

³ Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. – М.: «Наука». 1985.

правоотношений. Система законодательства представлена разнообразными многоуровневыми правовыми актами различных государственных и муниципальных органов. Отдельное внимание уделяется в российской правовой системе наличию специального правового режима. Юридический режим отражает не только совокупность правовых способов достижения поставленных задач правового регулирования, достижения определенного эталонного правового состояния, а именно цели и задачи регулирования отношений. Право, отражая объективную реальность и закономерности общественного взаимодействия с природой, занимается правовым сопровождением, направляет общественные отношения в необходимое русло. Конечным результатом применения права, самого существования правового пространства выступает достижение правового состояния, связанного с предоставляемой возможностью реализации закрепляемых законодательством прав при полном исполнении поставленных обязанностей с учетом реализации законных интересов человека, общества и государства. Направление и конечный итог правового регулирования, конечное правовое состояние, удовлетворяющее интересы большинства с учетом мнения меньшинства, закрепляется в поставленных целях и задачах. Однако возникает вопрос – где формулируются, ставятся эти задачи? Ранее в законодательстве, в частности советского периода, первоначальные статьи посвящались целям или задачам правового регулирования. К примеру, Закон СССР «Об охране атмосферного воздуха» первой статьей устанавливал, что «регулирование общественных отношений ... в целях сохранения в чистоте и улучшения состояния атмосферного воздуха, предотвращения и снижения вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства страны, растительного и животного мира, а также укрепление законности в области охраны атмосферного воздуха». К сожалению, зачастую современное отечественное законодательство не содержит подобных предписаний. Несомненно, это не означает полное отсутствие поставленных конкретных задач на практике. Однако

порождает необходимость обращаться к другим документам, зачастую политико-правовым. В первую очередь, в Конституции России говорится о правах человека и гражданина как высшей ценности, а ст. 42 закрепляет основополагающее право человека на благоприятную окружающую среду, что подразумевает, но не называет конкретную цель – обеспечение и возможность реализации этого самого права. Во множестве государственных программ ставятся задачи восстановления природной среды, снижение количества выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух или в целом улучшения экологической ситуации в населенном пункте или регионе. Подобную роль вполне может выполнять преамбула, не обладающая нормативностью. Например, преамбула ФЗ «Об охране окружающей среды» несколько опережает содержание современного экологического законодательства, поскольку содержит упоминание интересов будущих поколений, институт которых отечественной правовой системой практически не предусмотрен.

Учитывая несомненное наличие собственного, динамично развивающегося и социально значимого предмета правового регулирования, применяемых методов правового регулирования, наличия проработанной системы законодательства и юридическую направленность правового воздействия, воздухоохранное право следует назвать самостоятельной отраслью в современной правовой системе России.

1.5. Принципы правовой охраны атмосферного воздуха

Принципы – основополагающие начала, базовые положения, присущие российскому законодательству, отдельным отраслям и институтам права. В рамках правового регулирования атмосферного воздуха рассматривается группа принципов, формирующая основы соответствующего законодательства. Рассматривая подобный вопрос, первоначально необходимо обратиться к некоторым особенностям принципов правовой охраны атмосферного воздуха.

Во-первых, в отличие от ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», закрепляющей принципы охраны окружающей среды, ст. 3 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» закрепляет принципы именно государственного управления в области охраны атмосферного воздуха. Подобная особенность юридической техники встречается, например, в ст. 12 ФЗ «О животном мире»¹. Остальные нормативные правовые акты экологического законодательства называются принципы «законодательства». Так, ст. 1 Земельного кодекса и Лесного кодекса и ст. 3 Водного кодекса имеют наименование «принципы законодательства». По мнению А.Я. Рыженкова, формулирование принципов исключительно «государственного управления» противоречиво, поскольку «кроме органов государственного управления в природоохранной деятельности участвуют ещё и органы местного самоуправления, граждане и юридические лица»².

Во-вторых, ст. 3 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» в нарушение правил юридической техники, помимо отраслевых принципов, отражающих специфику правовой охраны атмосферного воздуха, включаются общеправовые и межотраслевые принципы. Общеправовыми принципами выступают «обязательность соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства» и «приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущих поколений», встречающиеся в прочих отраслях российского права. К межотраслевым принципам, подробно изложенным ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» относятся «обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека» и «гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении». Специализация принципов государственного управления в области

¹ Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ред. от 13.06.2023). СЗ РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.

² Рыженков А.Я. Принципы экологического права: монография. – М.: Юрлитинформ, 2018. С. 259.

охраны атмосферного воздуха представлена самостоятельными принципами, отображающими специфику рассматриваемого природного компонента:

1. Недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды.

2. Обязательности государственного регулирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него.

3. Научной обоснованности, системности и комплексности подхода к охране атмосферного воздуха и охране окружающей среды в целом.

Реализация принципов происходит посредством применения специальных правовых инструментов: мониторинг атмосферного воздуха; оценка соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха, производственный и общественный экологический контроль в области охраны атмосферного воздуха; государственный учет негативных воздействий на атмосферный воздух и их источников; установление гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, нормативов качества окружающей среды для атмосферного воздуха и предельно допустимых уровней физического воздействия; государственная регистрация загрязняющих веществ и потенциально опасных веществ.

В-третьих, несмотря на регулирование в рамках воздухоохранного законодательства отношений по охране озонового слоя Земли, околоземного космического пространства и адаптации к климатическим преобразованиям, в системе принципов государственного управления в области охраны атмосферного воздуха отсутствуют упоминания соответствующих отношений. Непосредственно Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» фрагментарно упоминает недопустимость неблагоприятных изменений климата и озонового слоя атмосферы (п. 6 ст. 16). На сегодня охрана озонового слоя предусматривается в ряде международных актов,

например, в Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г¹., а в отечественном законодательстве в отдельных подзаконных актах как Постановление Правительства РФ от 18 февраля 2022 № 206 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой»².

Околосземное космическое пространство представлено в ФЗ «Об охране окружающей среды» как компонент окружающей среды. Почему его вообще рассматривают в рамках правового регулирования охраны атмосферного воздуха? Экологическое право и законодательство, как ни одна другая отрасль отечественного права, связана с методологической основой – последними достижениями научно-технического развития. Исходя из этого, предполагая, что пространство, расположенное выше озонового слоя Земли, относящееся к околосемному космическому пространству, также может являться частью атмосферного воздуха, тем более околосемное космическое пространство названо компонентом окружающей среды, то правоведам остается лишь обеспечить правовое сопровождение насущных и перспективных вопросов. В соответствии с Федеральным законом «О гидрометеорологической службе»³, уполномоченными органами государственной власти осуществляется мониторинг состояния и загрязнения ионосферы и околосемного космического пространства. Стоит отметить, что законодательные работы, направленные на обеспечение сохранности околосемного космического пространства продолжаются, сегодня среди прочих актов стоит отметить ГОСты, направленные на охрану пространства

¹ Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (подписан в г. Монреале 16.09.1987). Бюллетень международных договоров. 2006. № 7. С. 3–56.

² Постановление Правительства РФ от 18.02.2022 № 206 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой». СЗ РФ. 28.02.2022. № 9 (часть I). Ст. 1323.

³ Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» (ред. от 10.07.2023). СЗ РФ. 27.07.1998. № 30. Ст. 3609.

от техногенного засорения и обеспечение экологической безопасности¹.

В-четвертых, особенностью принципов правового регулирования охраны атмосферного воздуха выступает отсутствие принципов по использованию атмосферного воздуха. Несмотря на наличие в системе природоресурсного законодательства сочетания принципов и охраны, и использования (земельное право, водное право, горное право, лесное право), в законодательстве об охране атмосферы принципы использования отсутствуют. Целесообразно построение отраслей отечественного природоресурсного права на основе единой модели. Отсюда возникает проблема в формулировке принципов правовой охраны атмосферного воздуха не как принципов правовой охраны атмосферного воздуха (с включением принципов рационального использования атмосферного воздуха), а исключительно государственного управления. Несомненно, обоснование определено особым правовым режимом атмосферы. Однако научные подходы в праве меняются и отдельные исследователей выступают за необходимость законодательного закрепления правовых основ использования атмосферного воздуха, т. к. фактически используется его ассимиляционный потенциал – объем размещения вредных веществ на основании разрешения компетентных органов публичной власти. Таким образом, государство в лице уполномоченных органов осуществляет правомочия собственника (устанавливая ограничения и запреты), а хозяйствующие и иные субъекты – правомочия пользователей (т. е. выстраивается такая же система, как и во всех отраслях природоресурсного права).

¹ Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21.09.2018 № 632-ст «ГОСТ Р52925-2018. Национальный стандарт Российской Федерации. Изделия космической техники. Общие требования к космическим средствам по ограничению техногенного засорения околоземного космического пространства». М.: Стандартинформ, 2018.

В-пятых, исследователями отрасли предлагается дополнить перечень институциональных принципов отдельными положениями:

а) поскольку Россия является федеративным государством, важным направлением совершенствования системы законодательства и принципов воздухоохранного права могло бы стать нормативное закрепление принципа «учета региональных особенностей атмосферного воздуха». С учетом того, что сегодня действует единый национальный проект «Экология», в которой входит федеральный проект «Чистый воздух», где отдельные регионы представлены как имеющие наиболее загрязненный уровень атмосферы, законодательное закрепление учета региональных особенностей служило бы хорошим подспорьем нахождения практических и более эффективных решений к каждой индивидуальной ситуации, каждого региона отдельно, а вместе – для реализации проекта «Чистый воздух»;

б) придание больших полномочий органам местного самоуправления в области охраны атмосферного воздуха. Значимость подобного предложения заключается в следующем: ежегодно автомобильный транспорт выбрасывает в атмосферу около 13–14 млн. тонн загрязняющих веществ, что является существенной частью опасных выбросов. При этом состояние дорог зависит напрямую от деятельности местных властей – чем меньше пробок, тем меньше выбросов. Кроме того, программами муниципальных образований предусматриваются озеленения и облагораживания территорий. В советское время высадке зеленых насаждений в городских и сельских поселениях придавалось большое значение и строго регламентировалось. В районах города с преобладанием промышленных предприятий, выбрасывающие в атмосферный воздух тяжелые металлы и взвешенные частицы, в санитарно-защитных зонах предприятия и за его пределами высаживали тополя или хвойные, концентрирующие в себе негативные элементы. В соответствии со ст. 7 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», им могут быть переданы отдельные полномочия органами государственной власти, но на практике этого не происходит.

В чем заключается необходимость обращения к принципам правового регулирования охраны атмосферного воздуха в изучении соответствующих дисциплин и правоприменительной практике? Помимо теоретической и методологической составляющей, важной для ученых и законодателей при разработке правовых норм, принципы активно применяются органами государственной власти, органами местного самоуправления и судебными органами. Так, в Решении по делу № 03/4-538/2023 от 17.01.2024 об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 8.21 КоАП РФ (нарушение правил охраны атмосферного воздуха) Ноябрьский городской суд Ямало-Ненецкого автономного округа ссылается на принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха. Решением по делу № 2-1107/2023 от 12.12.2023 Северобайкальского городского суда Республики Бурятия подчеркивается необходимость обеспечения снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды как основополагающего принципа государственного управления в области охраны атмосферного воздуха.

Контрольные вопросы и задания:

1. Назовите последовательность становления и развития законодательства об охране атмосферного воздуха.
2. Каковы предмет и метод воздухоохранного права?
3. Почему ст. 3 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» сформулирована как «основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха»? Назовите их особенности.
4. Является ли воздухоохранное право самостоятельной отраслью права? Аргументируйте свою позицию.

ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Источники правовой охраны атмосферного воздуха весьма разнообразны и представляют взаимосвязанную систему нормативно-правовых актов различного уровня.

Традиционно, систему правовых актов возглавляет *Конституция РФ*, принятая на всенародном голосовании в 1993 г. Являясь Основным актом государства и общества, Конституция закрепляет основополагающие принципы построения российского государства и общества. В гл. 1, которая называется «Конституционные основы российского государства», закреплено 17 статей, выступающих базовыми началами, закрепляющими устройство российского права и законодательства, системы органов государственного управления и основ экономической деятельности. Так, ст. 2 носит весьма уникальный характер. В статье права и свободы человека обозначаются высшей ценностью, а государство, в свою очередь, обязуется признавать, соблюдать и защищать их. Уникальность заключается в придании отдельной значимости, выраженной словосочетанием «высшая ценность». Российское государство, таким образом, исходя из преамбулы и сформулированных перспективных задач, ставит основной целью достижение возможности реализации закрепляемых Конституцией прав человека. Преамбула, несмотря на особую значимость, на закрепляемые государственные интересы и ценностные ориентиры, связанные с исторически сложившимся государственным единством, памятью предков и стремлением обеспечить благополучие и процветание России, не обладает юридическим, нормативным характером. К сожалению, мы не можем сослаться на положения преамбулы при возникновении затруднений толкования норм права, правовых пробелов и расхождений, необходимости защиты нарушенных прав и законных интересов. Поэтому подчеркивая первоначальными статьями Конституции значение прав как «высшую ценность», законодатель определяет и значимость прав,

непосредственно связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности.

Правовые основы рационального использования природных ресурсов в хозяйственной или иной деятельности закрепляет ст. 9 Конституции России: «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»¹. Подобное положение подтверждает направленность государства на охрану и рациональное использование природных ресурсов в качестве основы жизнедеятельности многонационального народа России. Практическая сторона вопроса заключается в закрепляемой ч. 2 ст. 9 возможности нахождения природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Несмотря на конституционные положения, преимущественно природные ресурсы находятся в государственной собственности. «Иные» формы собственности выступают архаизмом, отмершим напоминанием некогда существовавшей коллективно-долевой формы собственности, появившейся в период земельной и аграрной реформ и разграбления социалистической собственности. Тем не менее, потенциальная возможность разработки правовых основ института собственности на атмосферный воздух закрепляется рассматриваемой статьей.

Огромное значение для становления экологического законодательства, как отечественного, так и международного, имеют экологические права, закрепленные ст. 42 Конституции РФ: право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Благоприятная окружающая среда в Федеральном законе «Об охране окружающей

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

среды» понимается как окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Несмотря на неоспоримую значимость, нередко возникают проблемы и недопонимания рассматриваемого понятия. Помимо нагромождения другими терминами, требующими определения, например, естественные экологические системы, природно-антропогенные объекты, окружающая среда, становится неочевидным способы обеспечения и защиты нарушенного права. Российский законодатель определили несколько направлений обеспечения права на благоприятную окружающую среду. Во-первых, качество окружающей среды подтверждается устанавливаемыми на государственном уровне нормативами, отражающими химические, физические и биологические свойства природных компонентов. Во-вторых, естественное функционирование экосистем должно оставаться устойчивым, не подвергаться воздействию и антропогенной, либо природной нагрузке, последствия которой затруднительно поддаются восстановлению или купируются.

Поскольку право на благоприятную окружающую среду представляет основной системообразующий элемент экологического права и законодательства, закрепляемое право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды следует назвать способом его реализации. Предоставление информации считается отправной точкой последующих предпринимаемых действий – превентивные способы защиты экологических прав или восстановление нарушенных интересов. В 2021 г. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дополнился ст. 4.3, конкретизирующей определение и признаки экологической информации. Преимущественно рассматриваемая статья не привносит ничего нового, повторяя положения Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Так, согласно ст. 8 Закона, не ограничивается доступ к информации о состоянии окружающей среды. К сожалению, ст. 4.3 не раскрыла назревшую проблематику правовой конкретизации определения качественных

свойств экологической информации, исключительно упоминая общедоступность: не определена своевременность и актуальность экологической информации, объективность содержащихся данных, научная и практическая обоснованность передаваемой информации.

Возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями, имеет восстановительные задачи. Преимущество правовых способов охраны окружающей среды заключается в возможности превентивного использования, предупреждения возникновения негативной антропогенной нагрузки на компоненты окружающей среды. Возмещение вреда экологическими правонарушениями основывается на некоторых положениях Федерального закона «Об охране окружающей среды», к примеру, согласно ст. 77, юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, возмещают его в полном объеме. Исчисление причиненного вреда основывается на положениях утвержденных такс и методик исчисления, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Помимо предоставляемых прав, Конституция РФ содержит перечень обязанностей, включая необходимость сохранения природы и бережного отношения к природным богатствам. Обращает внимание адресат закрепляемых обязательств. Как и в случае с триадой основных экологических прав, обязанность бережного отношения к природе распространяется на каждого без исключения человека, находящегося в пределах юрисдикции российского государства, включая иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако, Конституционный суд РФ в одном из определений обратил внимание, что несмотря на общую обязанность, первостепенно подобная задача распространяется на органы государственной власти и местного самоуправления. Подобная позиция весьма очевидна, поскольку общие и специализированные органы обладают правовыми, финансовыми и техническими средствами, способными своевременно предупредить, оперативно пресечь и привлечь виновных субъектов

к ответственности. Однако представляется очевидным, что повышенная степень обязательств должна сопровождать субъектов хозяйственной деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами и оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду. Подобная практика реализуется в России частично посредством определения порядка 300 юридических лиц, оказывающих преимущественное негативное антропогенное воздействие, и обязанных перейти на комплексное экологическое разрешение¹. Обязанность граждан бережного отношения к природе не требует специальных условий реализации, связанных с обязательными платежами за негативное воздействие, лицензирование деятельности и прочего комплекса мероприятий.

Важное значение в Конституции РФ имеют статьи, разграничивающие предметы совместного ведения России и субъектов федерации. Так, согласно ст. 71, к предметам ведения исключительно Российской Федерации относятся международные отношения России, федеральные налоги и сборы, организация публичной власти, гражданское и уголовное законодательство. В свою очередь, ст. 72 Конституции перечисляет предметы совместного ведения: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры. Несмотря на положения ст. 9 возможность нахождения природных ресурсов России в различных формах собственности, включая частную и муниципальную, значительное их количество остается государственной собственностью. Причем

¹ Приказ Минприроды России от 18.04.2018 № 154 «Об утверждении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее чем 60 процентов». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.07.2018

при обращении к природоресурсному законодательству, например, Лесному кодексу или Водному кодексу, природные ресурсы относятся к федеральной собственности. К сожалению, подобная расплывчатая формулировка, способная толковаться по-разному, породила немало судебных споров. В определении от 27 июня 2000 г. № 92-О Конституционный суд РФ рассмотрел положения, содержащиеся в Конституциях Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан положения, регулирующие отношения собственности на природные ресурсы, находящиеся на территории субъектов, порядок владения, пользования и распоряжения ресурсами¹. В содержащихся положениях Конституционный суд РФ выявил ограничение суверенитета и нарушение законных интересов Российской Федерации и нарушение установленного Конституцией РФ разграничения предметов совместного ведения.

Несмотря на закрепленное ст.15 прямое действие и применение различными органами государственной власти в разрешении споров, Конституцию РФ преимущественно закладывает основы государственной политики, т.е. выступает *политико-правовым актом*. Подобные акты в иерархии российской правовой системы занимают весьма неопределенное место. Примером может выступать Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»² или одобренная Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О № «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан». СЗ РФ. 17.07.2000. № 29. Ст. 3117.

² Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

Экологическая доктрина России¹. Несмотря на подзаконный характер, утвердивших многообразные государственные ориентиры, подобные документы обладают самостоятельными отличительными признаками.

Во-первых, зачастую государственными программами не регулируются общественные отношения напрямую. Основной функцией становится формулировка перспективных направлений государственной политики в определенной области: производственные отношения, энергетика, природопользование, экология, технологическое развитие, оборона и безопасность, здравоохранение.

Во-вторых, отсутствие юридически обязательных положений, обязательных для исполнения органами норм права, не означает отсутствие наступления ответственности за неисполнение закрепляемых задач. Зачастую подобную ответственность несут должностные лица органов, ответственных за исполнение закрепляемых положений. Поскольку ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» обозначен принцип ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, отечественное законодательство закрепляет обязательность исполнения возложенных экологических функций органов государственной власти и местного самоуправления.

В-третьих, политико-правовые акты переплетены с законодательством, непосредственно воздействуют на формирование и модернизацию отдельных институтов и отраслей права. Следовательно, при рассмотрении источников воздухоохранного права, целесообразно кратко рассмотреть действующие государственные программы в области охраны окружающей среды и, в частности, атмосферного воздуха.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации». СЗ РФ. 09.09.2002. № 36. Ст. 3510.

Вышеназванной Экологической доктриной РФ (далее – Доктрина) заложены основы перспективного экологического развития Российской Федерации. К сожалению, опыт реализации положений Доктрины показал отсутствие достижений отдельных поставленных задач и направлений развития отечественного экологического законодательства. Однако документом установлены интересные и достаточно перспективные направления не только государственной политики, но и законодательства. Например, в направлении развития научных знаний о области экологии фигурирует «разработка принципов использования атмосферного воздуха (воздушных ресурсов) в целях сохранения окружающей среды»¹.

Среди общих положений Основ государственной экологической политики Российской Федерации, утв. Президентом от 30.04.2012 содержится упоминание проживания порядка 54 % городского населения в условиях высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Общая экологическая ситуация в России характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности².

К внешним и внутренним угрозам экологической безопасности государства Стратегия экологической безопасности, утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176³ относит трансграничный перенос загрязняющих веществ и последующее загрязнение атмосферного воздуха. Несмотря на несомненную значимость рассматриваемого документа, его невозможно рассматривать без принятой

¹ Там же.

² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ от 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». СЗ РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546.

практически одновременно Стратегии экономической безопасности, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208¹. К основным вызовам и угрозам экономической безопасности последняя Стратегия относит «установление избыточных требований в области экологической безопасности». Подобная формулировка создает опаснейший прецедент, позволяющий запросто нивелировать существующие и принимаемые природоохранные меры, обосновывая это «избыточностью экологических требований».

Общие положения национальной безопасности закреплены в одноименной Стратегии, утв. Указом Президента 02.07.2021 № 400². Документом, помимо подробного описания происходящих мировых политических и социально-экономических процессов, уточнены национальные интересы и государственные ориентиры: сбережение народа России, защита конституционного строя и территориальной целостности, поддержание гражданского мира и согласия, сохранение культурного и исторического наследия и охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование. Определенный интерес вызывает понятие «национальной безопасности». В сравнении со Стратегией национальной безопасности 2015 г.³, адресатами национальной безопасности называются не личность, общество и государство, а национальные интересы. Подобная формулировка приводит исключительно к нарастанию и продолжению научных споров относительно понятия экологическая безопасность.

¹ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». СЗ РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

³ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

О снижении негативного воздействия вредных выбросов в атмосферу неоднократно подчеркивал Президент РФ в рамках ежегодных посланий Федеральному Собранию. В 2021 г. главой государства предлагалось распространить систему квотирования вредных выбросов на города с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха. В отличие от рассмотренных отдельных политико-правовых актов, послания Президента РФ Федеральному Собранию не формализованы, их содержание размещено на официальных сайтах государственных органов. Однако подобные обращения обладают серьезным воздействием на организацию деятельности уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, включая законотворческую и правоприменительную деятельность.

Следующим звеном в иерархии нормативно-правовых актов выступают *международные договоры и соглашения, конвенции и декларации*. Поскольку экологическое законодательство многих стран планеты зарождалось в период активности международных экологических конференций, в международном праве присутствует крупный пласт источников, регламентирующих международные отношения в области охраны атмосферного воздуха.

Первоочередное значение, несмотря на «мягкость» и декларативность содержащихся положений, имеет Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 г., далее – Стокгольмская декларация)¹. Стокгольмская декларация закрепила основополагающие принципы последующего международного экологического сотрудничества и развития национального экологического законодательства. Первый принцип определяет общее направление содержания Декларации – «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде,

¹ Стокгольмская декларация (принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды). Действующее международное право. Т. 3. - М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 682–687. (Извлечение).

качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений»¹. Отмечая ухудшающееся состояние окружающей среды, связанное с нарастающим социально-экономическим развитием, Декларация предлагает механизмы предупреждения негативных последствий. Так, принцип 14 отмечает важность рационального планирования природопользования в целях нахождения баланса развития и сохранения природной среды; 17-й принцип устанавливает необходимость распределения полномочий планирования, управления и контроля в отношении ресурсов окружающей среды, т. е. создание институциональных основ природопользования и охраны окружающей среды; 27-й принцип подчеркивает эффективность международного сотрудничества в решении экологических проблем.

Последовавшая конференция ООН, проведенная в Рио-де-Жанейро в 1992 г. (далее – Декларация Рио), посвящалась двадцатилетию Стокгольмской конференции ООН². Как и предыдущая декларация по окружающей среде, первоначальным принципом закрепляется забота о человеке. В Декларации Рио сформировалось окончательно устоявшееся представление о структуре концепции устойчивого развития: экономический прогресс, социальная устойчивость и охрана окружающей среды. Именно 4-й принцип обозначил неотъемлемость защиты окружающей среды как совокупный элемент устойчивого развития. Несмотря на общую направленность обеих деклараций, связанной с формулированием основных природоохранных постулатов, нашедших отражение в национальном законодательстве государств-участников, Декларация Рио дополнилась отдельными перспективными механизмами охраны окружающей среды. Так, 2-й принцип закрепил суверенное право

¹ Там же.

² Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687–692.

разрабатывать собственные ресурсы в пределах государственной юрисдикции и недопустимость нанесения трансграничного ущерба окружающей среде. Принцип 15-й установил предпринимать меры предосторожности, связанных с необходимостью подготовки научного обоснования опасности или безопасности планируемой деятельности. 22-й принцип обращает внимание на роль коренных народов и общин в рациональном природопользовании и улучшении окружающей среды. В России, согласно законодательству о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока, предусматривается возможность проживания и осуществления традиционного природопользования северных народов в границах особо охраняемых природных территорий. Поскольку традиционная деятельность не наносит серьезного вреда окружающей среде, носит преимущественно экстенсивный характер природопользования, коренные малочисленные народы Севера обладают определенными льготами при получении права природопользования.

Своеобразным программным документом выступает принятая на одноименной конференции 1992 г. Повестка дня на XXI век (далее – Повестка)¹. В документе помимо характеристики текущего состояния окружающей среды, содержатся перспективные направления и области, направленные на восстановление и улучшение качественного состояния природы Земли. Самостоятельной гл. 9 обозначено несколько направлений совершенствования общественных отношений, остающихся актуальными и сегодня: минимизация вредного воздействия транспорта; снижение выбросов загрязняющих веществ промышленными объектами; стремительный рост объема производств и потребления энергии. По названным направлениям в Повестке предлагаются определенные рекомендуемые пути решений отдельных задач. Например, в сфере снижения выбросов транспортом предлагается «разрабатывать и поощрять, при необходимости,

¹ Повестка дня на XXI век (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

более эффективные, малозагрязняющие и более безопасные транспортные системы, особенно комплексные сельские и городские системы общественного транспорта, а также оправданные с экологической точки зрения сети дорог, учитывая приоритетные потребности устойчивого социального и экономического развития, особенно в развивающихся странах».

В развитие положений вышеназванной Стокгольмской Декларации по проблеме окружающей человека среды 1972 г., принята Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.)¹. Так, Преамбулой документа отмечается важность реализации принципа 21 Стокгольмской декларации, закрепившего суверенное право государства разрабатывать собственные природные ресурсы при отсутствии негативного воздействия окружающей среде государств или районов за пределами юрисдикции. Положения Женевской конвенции 1979 г. нашли отражение в отдельных международных и региональных соглашениях. К примеру, Декларация о защите окружающей среды Арктики (Рованиеми, 14 июня 1991 г.)² называет причиной деградации природной среды Арктики стойкие органические загрязнители, переносимые из отдаленных регионов посредством рек, атмосферных потоков и океанических течений; повышенную концентрацию тяжелых металлов, вызванных переносом из промышленных центров; радиоактивное загрязнение, выступающее последствием серии ядерных испытаний и катастрофы на Чернобыльской АЭС.

На международном уровне огромным значением в области охраны атмосферного воздуха обладают мероприятия, направленные на приспособление человека к климатическим преобразованиям. Рамочной конвенцией ООН об изменении климата (Нью-Йорк,

¹ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (заключена в г. Женеве 13.11.1979). Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXIX. – М., 1985. С. 125–131.

² Декларация о защите окружающей среды в Арктике (принята в г. Рованиеми 14.06.1991) // СПС «КонсультантПлюс».

9 мая 1992 г.) (далее – Рамочная конвенция)¹ закрепляется задача стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, не допускающем опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе. Если предыдущие рассматриваемые декларации носили необязательный характер (однако неоспоримо важный), Рамочная конвенция предписывает перечень обязанностей государств-участников. Основные обязанности стран перечислены в ст. 1: оказывать содействие и сотрудничать в разработке, применении и распространении, включая передачу технологий, методов и процессов, приводящих к ограничению, снижению или прекращению антропогенных выбросов парниковых газов; оказывать содействие и сотрудничают в проведении научных, технологических, технических, социально-экономических и других исследований, систематических наблюдений и создании банков данных, связанных с климатической системой и др. В свой черед, Конвенция подразделяет государства-участников на развитые и развивающиеся в зависимости от социально-экономического развития и предписывает соответствующие обязанности, не нарушая подобным образом принципа устойчивого всестороннего развития. Рамочную конвенцию зачастую рассматривают совместно с Киотским протоколом 1997 г.² и Парижским соглашением 2015 г. как совокупную систему международно-правовых актов в области регулирования выбросов парниковых газов и охраны атмосферного воздуха. Именно во исполнение возложенных Парижским соглашением обязанностей,

¹ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992). СЗ РФ. 11.11.1996. № 46. Ст. 5204.

² Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (подписан в г. Киото 11.12.1997) (с изм. от 08.12.2012). СЗ РФ. 07.03.2005. № 10. Ст. 764.

Российская Федерация приняла Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов»¹.

Поскольку экологическое законодательство элементом атмосферного воздуха называет озоновый слой атмосферы, к источникам международно-правовой охраны воздуха относятся Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 1985 г., далее – Венская конвенция)² и Монреальский протокол (Монреаль, 1987 г.). Поскольку Венская конвенция в системе нормативно-правовых актов выступает опорным документом, в тексте содержатся задачи, применяемые определения и обязательства участников. Так, Венской конвенцией озоновым слоем называется слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты, имеющий огромное воздействие на здоровье человека и окружающую среду. Общими обязательствами предусматривается многоаспектное сотрудничество в области научных исследований и обмена получаемой информации, разработка согласованных процедур и стандартов. На национальном уровне государства-участники обязаны подготовить надлежащие законодательные и административные меры и выполнять соответствующие мероприятия, направленные на контроль, ограничение, сокращение или предотвращение соответствующей деятельности. Благодаря серьезному ограничению оборота озоноразрушающих веществ и выбросов соответствующих загрязняющих веществ, предусмотренному и законодательством Российской Федерации, международному сообществу удалось достичь заметных результатов. Монреальский протокол, в свою очередь, конкретизировал международно-правовое регулирование отдельных озоноразрушающих веществ, приведенных в приложении документа, в зависимости от устанавливаемых уровней и сроков.

¹ Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть I). Ст. 5124.

² Венская конвенция об охране озонового слоя (заключена в г. Вене 22.03.1985). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 692–700.

Условно источниками международно-правовой охраны атмосферного воздуха выступает комплекс соглашений, направленных преимущественно на регулирование сторонних отношений. Например, Договором о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (Москва, 5 августа 1963 г.)¹ подписавшиеся стороны обязуются запретить, предотвращать и не производить испытательные взрывы ядерного оружия в оговариваемых средах. Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 г.)² направлена на ограничение применения и контроль использования вредных веществ, указанных в приложении. Принятие Минаматской конвенции по ртути (Минамата, 10 октября 2013 г.)³ последовало после выявленных случаев заболеваний в Японии (1956 г., 1965 г.) и Ираке (1971 г.) направлено на защиту здоровья человека и окружающей среды от негативного воздействия ртути. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.)⁴ призвана оградить здоровье человека и окружающую среду от пагубного воздействия, вызываемого производством, использованием, трансграничной перевозкой и удалением опасных отходов.

Перед рассмотрением федерального законодательства, регламентирующего отношения охраны атмосферного воздуха, обратимся к отдельным *федеральным конституционным законам*.

¹ Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (подписан в г. Москве 05.08.1963). Ведомости ВС СССР. 16 октября 1963 г. № 42. Ст. 431.

² Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (принята в г. Стокгольме 22.05.2001). Бюллетень международных договоров, № 12, 2012 год.

³ Распоряжение Правительства РФ от 07.07.2014 № 1242-р «О подписании Минаматской конвенции по ртути». СЗ РФ. 14.07.2014. № 28. Ст. 4123.

⁴ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (заключена в г. Базеле 22.03.1989). СЗ РФ. 29.04.1996. № 18. Ст. 2066.

Согласно ст. 108 Конституции России, федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Основным законом. Перечень вопросов носит закрытый характер и определен отдельными статьями Конституции: установление Государственных флага, герба и гимна РФ, их описания и порядка официального использования (ст. 70); порядок деятельности Правительства РФ (ст. 114); созыв Конституционного Собрания (ст. 135). Несмотря на отсутствие федеральных конституционных законов по регулированию отношений охраны атмосферного воздуха или охраны окружающей среды в целом, комплекс нормативно-правовых актов подобного уровня несомненно создает правовые основы.

В частности, Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве РФ»¹, закрепляется правовая основа, основные принципы и полномочия высшего органа исполнительной власти в государстве. В соответствии со ст. 22, Правительство РФ обладает комплексом полномочий в области охраны окружающей среды и экологии: обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, по созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Следующим немаловажным примером федерального конституционного законодательства выступает Закон от 21 июля 1994 г.

¹ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». СЗ РФ. 09.11.2020. № 45. Ст. 7061.

№ 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»¹, определяющим правовые основы деятельности Конституционного Суда, положение в судебной системе государства, полномочия и основы судопроизводства. Полномочия Конституционного Суда РФ направлены на проверку соответствия конституционности нормативно-правовых актов в правовой системе Российской Федерации: федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, законодательства субъектов России, не вступивших в силу международных договоров. Практика Конституционного Суда неоднократно применяется при разрешении сложных вопросов, связанных с необходимостью толкования отдельных противоречивых положений экологического законодательства. Формируя позицию, Конституционный Суд подводит определенную черту в правоприменительной практике.

Огромным значением в формировании гражданского общества современной России обладают экологические референдумы, проводимые по разнообразным вопросам окружающей среды. Правовой основой организации и проведения референдумов выступает ФКЗ от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»². Рассматриваемый документ закрепил понятие, основные принципы и порядок проведения референдумов различного уровня в Российской Федерации. История организации экологических референдумов в России весьма разнообразна. Начиная с конца 80-х гг., зарегистрировано несколько десятков инициативных групп проведения референдума на уровне субъекта государства и более 100 на местном уровне. Первоначальные референдумы затрагивали

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 31.07.2023). СЗ РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.

² Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021). СЗ РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710.

строительство атомных электростанций и производственных комбинатов, что вызвано опасениями проживающего населения после Чернобыльской катастрофы. Оставим в стороне комментирование конкретных референдумов, обоснованность проведения, экологические и социально-экономические последствия. Однако стоит признать необходимость закрепленности высшей формы волеизъявления народа на законодательном уровне, несомненно закладывающим правовые основы общественного экологического участия в России.

Систему источников среди *федерального законодательства* следует поделить на кодифицированные и некодифицированные нормативно-правовые акты. Кодифицированные акты не обладают высшей юридической силой по отношению к некодифицированным федеральным законам, однако систематизируют группу правовых норм, регулирующих строго определенную группу правоотношений. К подобного рода источникам правовой охраны атмосферного воздуха относятся многие кодифицированные акты, т. к. косвенно регулируют подобные отношения. Так, Лесной Кодекс РФ¹ регламентирует отношения охраны и использования лесов – «зеленых легких планеты», основного источника кислорода. Воздушный Кодекс РФ² не входит в систему экологического законодательства, однако устанавливает основные требования в области сертификации и аттестации гражданской авиации на соответствие требованиям в области охраны окружающей среды. Уголовным Кодексом РФ³ закреплен комплекс статей, устанавливающих ответственность за преступления в области охраны окружающей среды: ст. 247 – нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов;

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

² Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 04.08.2023). СЗ РФ. 24.03.1997. № 12. Ст. 1383.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2023). СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

ст. 251 – загрязнение атмосферы; ст. 262 – нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов.

Основополагающим нормативным правовым актом в области охраны атмосферного воздуха выступает Федеральный закон от 4 мая 1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Преамбула Закона приводит неопределенную характеристику атмосферного воздуха, повторяя определение Федерального закона «Об охране окружающей среды». Особенно подчеркивается значимость атмосферного воздуха как неотъемлемой среды обитания человека, растений и животных. Несмотря на отсутствие правового наполнения, на преамбулу могут ссылаться суды при рассмотрении отдельных вопросов (Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.12.2009 по делу № А28-10548/2009¹; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18.06.2019 № 5-КГ19-100²). Законом раскрывается понятие атмосферного воздуха как естественной смеси газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» определяет комплекс мероприятий и правовых способов охраны атмосферного воздуха, включая проведение проверок, постановку объектов негативного воздействия на учет, нормирование выбросов в окружающую среду, требования охраны атмосферного воздуха в производственных процессах.

Систему экологического законодательства России возглавляет Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Ст. 1 Закона содержит основные применяемые экологическим законодательством определения. Бесспорным достоинством выступает закрепление принципов охраны окружающей среды, нашедших отражение во взаимосвязанных правовых актах

¹ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.12.2009 по делу № А28-10548/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18.06.2019 № 5-КГ19-100 // СПС «КонсультантПлюс».

природоресурсных отраслей отечественного права. Закрепляя правовые основы ведущих институтов экологического законодательства, ФЗ «Об охране окружающей среды» имеет огромное значение в формировании системы экологического права.

Новеллой экологического законодательства, регламентирующего отдельные аспекты охраны атмосферного воздуха и окружающей среды, выступает Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». Принятый во исполнение международных обязательств, Закон определил основные понятия формирующегося «климатического права», предпосылки формирования которого определены множеством государственных программ. Законодательное регулирование нормативно-правового акта направлено на регулирование выбросов парниковых газов – газообразных веществ природного или антропогенного происхождения, которые поглощают и переизлучают инфракрасное излучение. Во исполнение рассматриваемого Закона, Распоряжением Правительства РФ от 22.10.2021 № 2979-р¹ определен перечень парниковых газов, поставленных на государственный учет и ведение кадастра парниковых газов.

Многочисленные федеральные законы в области охраны окружающей среды опосредовано содержат нормы, направленные на регулирование охраны атмосферного воздуха. Так, Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» устанавливается перечень объектов государственной экологической экспертизы, права и обязанности граждан и общественных объединений в организации и проведении общественной проверки².

¹ Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2979-р «Об утверждении перечня парниковых газов, в отношении которых осуществляется государственный учет выбросов парниковых газов и ведение кадастра парниковых газов». СЗ РФ. 01.11.2021. № 44 (Часть III). Ст. 7456.

² Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 19.12.2023). СЗ РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556.

Систему федеральных источников правового регулирования охраны атмосферного воздуха замыкает комплекс *подзаконных актов* Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Как и федеральные законы, подобные акты регулируют отношения в области охраны окружающей среды, однако носят подзаконный характер, т. е. принимаются во исполнение положений федеральных законов. Согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. При этом, акты главы государства не должны, в силу ч. 3 ст. 90, противоречить Конституции РФ и федеральным законам. В свою очередь, нормативно-правовые акты Правительства РФ, в соответствии со ст. 115, издаются во исполнение Конституции, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ. Таким образом система подзаконных актов обладает определенной иерархией.

Согласно ст.80 Конституции России, Президент – глава государства, определяющий направления внутренней и внешней политики Российской Федерации. Сегодня большинство подзаконных актов, издаваемых Президентом РФ, направлены на определение развития Российской Федерации по основным направлениям: национальная безопасность, технологическое оснащение, производственные отношения, социально-экономическое развитие, охрана окружающей среды. Поэтому среди указов и распоряжений Президента РФ особое место занимают государственные программы и стратегические документы, рассмотренные выше. В 90-е годы после развала советского государства, сопровождаемого разграблением общественной собственности и отсутствием научного проработанного системного подхода к рыночным преобразованиям, многие отношения регулировались подзаконной деятельностью Президента РФ. Примером может служить Указ Президента РФ от 26.08.1996 № 1268 «О контроле за экспортом из России товаров и технологий

двойного назначения»¹. Издание подзаконных актов Президента РФ по сравнению с организацией, разработкой и принятием федерального закона, носит упрощенный характер. Поэтому последними указами Президента РФ принимались определенные меры экономического регулирования, направленные на поддержание социально-экономической ситуации государства, в кратчайшие сроки.

Конституцией РФ к полномочиям Правительства РФ относится осуществление исполнительной власти, руководство деятельностью отдельных федеральных органов исполнительной власти. Ст. 22 ФКЗ «О Правительстве РФ», к полномочиям органа относится обеспечение проведения единой государственной экологической политики, меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду и рациональное природопользование. Следует отметить определенные сходства между деятельностью Президента РФ и Правительства РФ в определении государственной политики. Однако, поскольку Правительство выступает высшим органом исполнительной власти, в компетенцию органа входят непосредственные мероприятия по реализации поставленных задач. Помимо этого, Правительством РФ в целях обеспечения законности и реализации федерального законодательства принимаются соответствующие постановления и распоряжения, имеющие непосредственное отношение к охране атмосферного воздуха.

Множество подзаконных актов, издаваемых Правительством РФ, регулирует разнообразные аспекты правоотношений по охране атмосферного воздуха. Так, Постановлением Правительства РФ от 21.04.2000 № 373 «Об утв. Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников»²

¹ Указ Президента РФ от 26.08.1996 № 1268 (ред. от 28.09.2001) «О контроле за экспортом из Российской Федерации товаров и технологий двойного назначения». СЗ РФ. 02.09.1996. № 36. Ст. 4197.

² Постановление Правительства РФ от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников». СЗ РФ. 01.05.2000. № 18. Ст. 1987.

регламентирована процедура постановки объектов негативного воздействия на атмосферный воздух на учет. Постановлением Правительства РФ от 16.05.2016 № 422¹ утверждены Правила разработки и утверждения методик расчета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, направленные юридическим и физическим лицам. Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году» направлено на упрощение порядка выдачи и продления разрешительной документации в условиях международных санкций².

Особого внимания заслуживают многочисленные подзаконные акты органов специальной компетенции, система и отдельные функции которых рассматривается в последующих параграфах. Ключевым органом специальной компетенции, обеспечивающим реализацию и нормативно-правовую основу экологической политики государства, является Министерство природных ресурсов и экологии России. Согласно Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии, утв. Постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219³, Минприроды обладает широким перечнем полномочий в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности. Помимо функций по выработке государственной экологической

¹ Постановление Правительства РФ от 16.05.2016 № 422 «Об утверждении Правил разработки и утверждения методик расчета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками». СЗ РФ. 23.05.2016. № 21. Ст. 3018.

² Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 (ред. от 23.12.2023) «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2023). СЗ РФ. 21.03.2022. № 12. Ст. 1839.

³ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 18.10.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 23.11.2015. № 47. Ст. 6586.

политики, Минприроды РФ занимается нормативно-правовым регулированием соответствующих правоотношений. Так, Приказом Минприроды России от 19.11.2021 № 871 утвержден Порядок проведения инвентаризации стационарных источников и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух¹. Приказом Минприроды РФ 06.06.2017 г. № 273 утверждена Методика расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе².

В ведении Минприроды находятся службы и агентства, к компетенции которых относится правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального природопользования. В полномочия Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400³, входят функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы. Примером выступают Методические указания по формированию счета выбросов в атмосферный воздух, утвержденные

¹ Приказ Минприроды России от 19.11.2021 № 871 «Об утверждении Порядка проведения инвентаризации стационарных источников и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, корректировки ее данных, документирования и хранения данных, полученных в результате проведения таких инвентаризации и корректировки» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.11.2021 № 66125). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2021.

² Приказ Минприроды России от 06.06.2017 № 273 «Об утверждении методов расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 27.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3347.

Приказом Росприроднадзора от 19.12.2022 № 560¹. Постановлением Правительства от 23.07.2004 № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» утверждено Положение о Росгидромете². Задачи органа связаны с управлением государственным имуществом и оказанием государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных областях, мониторинг окружающей среды и загрязнений. Многочисленными подзаконными актами Росгидромет устанавливает допустимые концентрации загрязняющих веществ и химических соединений в атмосферном воздухе, например, Приказ Росгидромета от 16.05.2022 № 198 «Об утверждении и введении в действие руководящего документа РД 52.04.920-2022 «Массовая концентрация аэрозоля серной кислоты в пробах атмосферного воздуха. Методика измерений потенциометрическим способом»³. Отдельного внимания заслуживает подзаконная деятельность Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), руководствующемуся Положением, утвержденному Постановлением Правительства от 30.07.2004 № 401⁴. Так, Приказом Ростехнадзора РФ от 06.05.2020 № 181 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ

¹ Приказ Росприроднадзора от 19.12.2022 № 560 «Об утверждении Методических указаний по формированию счета выбросов в атмосферный воздух» // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (ред. от 09.03.2022) «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды». СЗ РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3262.

³ Приказ Росгидромета от 16.05.2022 № 198 «Об утверждении и введении в действие руководящего документа РД 52.04.920-2022 "Массовая концентрация аэрозоля серной кислоты в пробах атмосферного воздуха. Методика измерений потенциометрическим методом"»// СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 31.10.2023) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору». СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3348.

в окружающую среду» определены сроки, процедура и порядок выдачи соответствующих разрешений¹.

Практический интерес вызывают подзаконные акты, не обладающие нормативным характером, однако серьезно воздействующие на правоприменительную практику – письма соответствующих государственных органов. Поскольку письма не содержат обязательных требований и не обладают нормативностью, их неоднократно выносили за границы подзаконных актов. Однако несомненной положительной стороной является наличие разъяснений относительно проблематичных для толкования или применения правовых норм. Так, Письмом Росприроднадзора от 06.07.2022 № РН-09-03-31/22285² конкретизирован выбор способа организации и осуществления мониторинга атмосферного воздуха хозяйствующим субъектом в рамках производственного экологического контроля. Письмом Росприроднадзора от 10.02.2023 № РН-09-03-34/3916³ определена необходимость учета выбросов от передвижных источников на стоянках и сооружениях хозяйствующего субъекта в инвентаризации стационарных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. В Письме от 06.07.2021 № 120-18/249⁴ Росгидромет уточнил, что отсутствие утвержденных в установленном порядке экологических нормативов допустимых концентраций

¹ Приказ Ростехнадзора от 06.05.2020 № 181 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.10.2020 № 60318) // СПС «КонсультантПлюс».

² Письмо Росприроднадзора от 06.07.2022 № РН-09-03-31/22285 «Об осуществлении мониторинга атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Письмо Росприроднадзора от 10.02.2023 № РН-09-03-34/3916 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Письмо Росгидромета от 06.07.2021 № 120-18/249 «Об использовании гигиенических нормативов при подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов» // СПС «КонсультантПлюс».

загрязняющих веществ в атмосферном воздухе соблюдение на территории размещения отходов, установленных СанПиН 1.2.3685-21, является подтверждением исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов.

Следующий крупный пласт источников правовой охраны атмосферного воздуха занимают *законы субъектов Российской Федерации*. Рассмотрение подобного уровня правовых источников будет неполным при игнорировании Основных законов субъектов России. Во многих Конституциях Республик российского государства и Уставах определены правовые основы охраны окружающей среды и природопользования, повторяется природоохранный подход к регулированию соответствующей группы правоотношений. К примеру, ст. 12 Конституции Удмуртской Республики¹, повторяя положения Конституции России, определяет землю и другие природные ресурсы как основу жизни и деятельности проживающего народа. Отличительными выступают положения Устава Саратовской области², положениями которой закрепляется исключительно владение, пользование и распоряжение природными ресурсами на основании федерального и регионального законодательства. Ст. 9 Конституции Республики Башкортостан³ земля и другие природные ресурсы используются и защищаются как основа жизни и деятельности ее многонационального народа. Подобные принципиальные положения закреплены Конституцией Республики Татарстан⁴

¹ Конституция Удмуртской Республики от 07.12.1994 № 663-ХП (с изм. на 13.11.2023). Известия Удмуртской Республики. 21.12.1994.

² Устав (Основной закон) Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО (с изм. на 27.12.2023). Неделя области, Спецвыпуск, № 38(156), 04.06.2005.

³ Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (с изм. на 01.10.2021). Республика Башкортостан, № 236-237(25216-25217), 06.12.2002.

⁴ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (с изм. На 26.01.2023). Республика Татарстан, № 87-88, 30.04.2002, «Ватаным Татарстан», № 85-86, 30.04.2002.

статьей 16, грамотно дополняя предоставленные права обязанностью бережного отношения к природным богатствам. Определенная самобытность, свойственная региональному законодательству находит отражение в ч. 2 ст. 53 рассматриваемой Конституции, закрепив в качестве обязанности государства обеспечение экологической безопасности. В Основном законе РФ неоднократно говорится о национальной безопасности, экологическая безопасность рассматривается исключительно как предмет совместного ведения России и субъектов.

Правовые основы самостоятельности и самобытности регионального экологического законодательства закреплены положениями Конституции России. Статьями 72 и 73 Конституции РФ предоставлена возможность по предметам совместного ведения заниматься законотворческой деятельностью. Поэтому законы и многочисленные подзаконные акты субъектов Российской Федерации, учитывая природно-климатические, социально-экономические, демографические и прочие условия существования, столь разнообразны. В частности, в современной России с началом становления экологического права и законодательства остается нераскрытым вопрос наличия или отсутствия необходимости Экологического кодекса. Однако отдельными субъектами России подобный вопрос разрешен принятием собственного кодифицированного экологического закона. Так, Экологическим кодексом Республики Татарстан 2009 г.¹ регулируются отношения в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Исследование рассматриваемого Закона позволяет прийти к выводу о наличии многих заимствований положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» и лишнего нагромождения правоприменительным органам. Подобные нормативно-правовые акты

¹ Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ (с изм. на 16.11.2023). «Республика Татарстан», № 10, 20.01.2009, «Ватаным Татарстан», № 9.

присутствуют в других субъектах России и сформированы практически схожим образом, поэтому обладают незначительным вкладом в самостоятельность регионального законодательства. Опередив принятие Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», одноименным утратившим силу Законом Республики Башкортостан регулировались отношения в области охраны воздуха¹. Региональный Закон обладает определенной структурой и состоит из 8 глав; большинство положений Закона утратили силу. Интересны положения Закона Республики Татарстан от 21.10.1999 № 2442 «Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха»². Закон примечателен, поскольку несмотря на наличие федерального законодательства, регулирует отношения не только охраны, но и использования атмосферного воздуха. На сегодня подобное наименование и формулировка продолжают существовать, однако многие положения Закона признаны утратившими силу. Оставшиеся положения воздухоохранного закона не несут определенной самобытности и не отражают должным образом специфику природоохранных отношений в регионе. Поэтому, несмотря на важность закрепляемых мер по охране атмосферного воздуха, подобный акт противоречит правилам юридической техники и нагромождает систему законодательства.

Российская Федерация – огромное государство, включающее разнообразные в природно-климатическом и культурном плане регионы. Поэтому северные субъекты, например, включенные соответствующими документами в Арктическую зону Российской Федерации, постарались законодательно закрепить соответствующие особенности. В российском законодательстве продолжительное

¹ Закон Республики Башкортостан от 03.02.1998 № 137-з «Об охране атмосферного воздуха» (с изм. на 03.05.2006) (утратил силу на основании: Закона РБ от 27.11.2008 № 73-з). Газета «Известия Башкортостана» № 29 от 17.02.98 г.

² Закон Республики Татарстан от 21.10.1999 № 2442 «Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха». Газета «Республика Татарстан» № 239 от 27.11.1999.

время фигурирует институт этнологической экспертизы¹. В отсутствие развитых подзаконных положений, устанавливающих процедурные особенности, статус субъектов и объекты проверки, экспертиза остается в подвешенном состоянии и практически не применяется. Однако поскольку государственной политикой последнее время уделяется значительное внимание традиционному образу жизни и природопользованию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, региональным законодательством предприняты решительные попытки урегулировать соответствующие правоотношения необходимым образом. Так, Законом Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 № 820-3 № 537-IV² регулируются отношения в области этнологической экспертизы в целях социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера. Значимость рассматриваемого регионального Закона заключается, прежде всего, в поиске компромиссов при осуществлении хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания. Однако участие общественности и коренных народов в процедуре выбора места осуществления планируемой деятельности косвенно влияет и на природоохранную составляющую.

Подобным положительным примером самобытности регионального законодательства выступает регулирование отношений по охране многолетней мерзлоты. Поскольку процесс климатических преобразований необратим, человечеству необходимо приспособляться к меняющимся природным процессам и явлениям. Многолетняя мерзлота, таяние которой открывает определенные перспективы освоения ресурсного потенциала Севера России, несет

¹ Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2208.

² Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 № 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». Якутские ведомости, № 30, 12.05.2010, «Ил Тумэн», № 22, 11.06.2010.

серьезные риски наступления неблагоприятных последствий, несравнимо превышающих экономические выгоды государства и хозяйствующих субъектов. Поскольку производственное освоение и возрастание антропогенной нагрузки осуществляется, на законодательном уровне следует проработать правовые механизмы охраны многолетней мерзлоты. Законом Республики Саха (Якутия) от 22.05.2018 № 2006-З N 1571-V¹ впервые в российской правовой системе регулируются отношения по охране особого объекта – многолетней мерзлоты. Подобный нормативно-правовой акт пополнил региональное законодательство Ямало-Ненецкого автономного округа в конце 2023 г.²

Региональное законодательство обязательно в применении и направлено на конкретизацию положений федеральных законов. Однако поскольку государственными программами предусмотрено наличие определенных городов со значительными выбросами в окружающую среду и соответствующие мероприятия по снижению негативного воздействия, представляется целесообразным законодательно предусмотреть дополнительные правовые механизмы охраны атмосферного воздуха в регионах.

Отдельными природоохранные функции исполняют органы местного самоуправления, которые в пределах устанавливаемых полномочий издают соответствующие *акты органов местного самоуправления*. Согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельны и не включены в систему органов государственной власти. Формы и полномочия местных органов власти закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 «Об общих

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 22.05.2018 № 2006-З N 1571-V «Об охране вечной мерзлоты в Республике Саха (Якутия)». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.05.2018.

² Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.12.2023 № 105-ЗАО «О многолетней (вечной) мерзлоте в Ямало-Ненецком автономном округе». <http://publication.pravo.gov.ru/document/8900202312250014>. Дата обращения – 02.01.2024.

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Так, статьей 16 рассматриваемого Закона к вопросам местного значения муниципального и городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в соответствующих пределах. Постановлением Администрации г. Ижевска от 20.12.2019 № 2505 утверждена Муниципальная программа «Охрана окружающей среды»². Помимо характеристики общего состояния окружающей среды, определенный интерес вызывает строгое разграничение целей, задач, сроков, ответственных субъектов и источников финансирования мероприятий. Одной из проблем, называемых Программой, выступает загрязнение атмосферного воздуха. Несмотря на положительную динамику, снижение негативного воздействия и уменьшение количества загрязняющих веществ, основными источниками загрязнения остается сфера энергетики и транспорт.

Анализируя положения ст. 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды», посвященной полномочиям органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, можно прийти к выводу об отсутствии полноценного регулирования отношений. К сожалению, несмотря на то, что местные органы при возникновении неблагоприятных природных или техногенных ситуаций находятся в авангарде реагирования на складывающиеся обстоятельства, законодательством России слабо отражены конкретные полномочия и механизмы, направленные на снижение негативного воздействия. Неоднократно в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию отмечалась необходимость повышения роли местных органов власти, наделения соответствующими полномочиями.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

² Постановление Администрации гор. Ижевска от 20.12.2019 № 2505 «Об утв. Муниципальной программы «Охрана окружающей среды». https://izhevsk-r18.gosweb.gosuslugi.ru/netcat_files/252/2875/MP_Ohrana_okr_sredy.pdf

Пока законодательная и правоприменительная практика складывается иным образом, не позволяя органам местного самоуправления принимать на местах необходимые правовые акты в области экологии.

К факультативным, однако заслуживающим внимания источникам правового регулирования охраны окружающей среды и, в частности, атмосферного воздуха, относятся *правовые обычаи*. Многократное повторение правил поведения на протяжении многих столетий выработало довольно эффективные способы взаимодействия с природой способами, не причиняющими значительного негативного воздействия. В условиях ухудшения экологической ситуации и поиска новых способов взаимодействия человека и природы, целесообразно обратить внимание на обычаи, сформированные отдельными группами коренных народов в различных регионах России. В рассматриваемой ранее Повестке дня на XXI век подчеркивается необходимость привлечения коренных народов к деятельности по рациональному использованию, планированию и охране окружающей среды. Современное российское законодательство, в отличие от законодательства отдельных зарубежных государств, не содержит и практически не применяет понятия «традиционные знания». Однако в понятии «традиционный образ жизни малочисленных народов» в Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹ подмечается взаимосвязь способов жизнеобеспечения малочисленных народов с историческим опытом предков в области природопользования, социальной организации проживания, культуры, сохранения обычаев и верований. Следовательно, применение традиционных знаний и опыта природопользования подразумевается при осуществлении повседневной промысловой и бытовой деятельности коренных малочисленных народов. Несомненная значимость правовых обычаев и подобных регуляторов общественных

¹ Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2208.

отношений заключается в их направленности «снизу», от народа. В то время как формализованное, «писанное право» издается уполномоченными органами публичной власти и силу объективных причин не способно учитывать субъективные или территориальные особенности, «обычное право» вырабатывает наиболее применимые подходы к узко направленным отношениям.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте определение понятия источников воздухоохранного права и назовите их систему.
2. Назовите основные политико-правовые источники воздухоохранного права.
3. Определите важнейшие источники воздухоохранного права в системе международного законодательства.
4. Найдите примеры закрепления правовых обычаев в российском законодательстве.
5. Являются ли локальные акты источниками воздухоохранного права?

ГЛАВА 3. ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

3.1. Правоотношения в области охраны атмосферного воздуха

Отношения по охране атмосферного воздуха (или воздухоохраные правоотношения) – урегулированные нормами воздухоохранного права общественные отношения в области взаимодействия природы и человека в части воздействия на атмосферный воздух и его компоненты по поводу его охраны, восстановления и обеспечения прав на благоприятную окружающую среду. Воздухоохраные правоотношения складываются в процессе хозяйственной, научной и иной деятельности, связаны с воздействием, оказанным на соответствующие компоненты атмосферного воздуха и носят урегулированный правом характер.

В отечественном природоохранном праве присутствуют различные критерии дифференциации воздухоохраных правоотношений:

1. По функциональному назначению рассматриваемые правоотношения подразделяются на:

А) Регулятивные. Поскольку преобладающим способом воздействия на складывающиеся правоотношения выступает императивные предписания, регулятивные правоотношения составляют преимущественную составляющую. Обыкновенное исполнение предписаний и дозволений, предоставляющих выбор деятельности, совершение определенных действий или строгую необходимость воздержаться различных действий составляет сущность регулятивных правоотношений. Так, ч. 2 ст. 13.1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» при осуществлении выбросов на объектах I категории опасности предписывается оформлять комплексное экологическое разрешение. Согласно ч. 1 ст. 22 рассматриваемого Закона, юридические лица и индивидуальные предприниматели проводят инвентаризацию источников выбросов в атмосферный воздух, документируют и осуществляют хранение полученных результатов.

Б) Правоохранительные. В случае нарушения предписываемых законодательством требований, складываются отношения, направленные на восстановление нарушенного вреда природному компоненту и привлечению виновных субъектов к соответствующей форме ответственности. Многие правовые нормы, направленные на регулирование института ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха, содержатся в основополагающем Федеральном законе «Об охране окружающей среды». В свой черед, положения гл. VIII Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», повторяют соответствующие установления. К примеру, ст. 77 ФЗ № 7 содержится общий принцип о возмещении причиненного вреда в полном объеме. Составы правонарушений в области охраны атмосферного воздуха содержится в Уголовном Кодексе РФ или КоАП РФ.

2. В зависимости от сферы применения отношений:

А) Материальные. Формируются на основании норм материального права. Подобным примером выступают нормы, регулирующие отношения собственности на природные ресурсы как объекты материального мира, правомочия собственников природных ресурсов, осуществление отдельных прав и обязанностей. Поскольку в воздухоохранном законодательстве отсутствует правовая регламентация отношений собственности на атмосферный воздух, примером следует обозначить закрепление в ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» основного используемого определения «атмосферный воздух».

Б) Процессуальные. Крупную группу общественных отношений представляют процессуальные отношения, складывающиеся в процессе реализации возложенных обязанностей и предоставляемых прав. Многочисленными подзаконными актами регулируются процедуры, направленные на осуществление природопользования, например, порядок организации и проведения производственного экологического контроля, государственной экологической экспертизы. Процессуальными нормами регулируется порядок и перечень субъектов, отвечающих за реализацию подобных мероприятий

на разных стадиях, будь то получение и выдача разрешения на осуществления деятельности, продление договоров аренды земельного участка, оспаривание вынесенных решений уполномоченных органов и т. д.

3.2. Субъекты правоотношений в области охраны атмосферного воздуха

Современным законодательством по охране атмосферного воздуха представлен диапазон субъектов воздухоохранных отношений. Помимо уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, обладающих соответствующими полномочиями и выполняющими установленные функции, правоотношения складываются, преимущественно, в области негативного воздействия на атмосферный воздух. Такого рода субъектами, оказывающими значительное негативное влияние, выступают юридические и физические лица, должным образом оформившие разрешительные документы и имеющие законные основания осуществляемой деятельности.

Субъекты правоотношений по охране атмосферного воздуха следует подразделять по различным направлениям. В зависимости от реальности осуществляемых прав и обязанностей, подразделяют на возможных участников правоотношений и реальных носителей конкретных прав и обязанностей. К примеру, субъектами осуществления производственного экологического контроля выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную или иную деятельность на объектах I, II, III категории опасности. Поскольку хозяйствующие и иные субъекты обладают правами на объекты негативного воздействия на окружающую среду, они обладают корреспондирующими обязанностями.

Основными субъектами, оказывающими негативное воздействие на атмосферный воздух, выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную деятельность. Однако субъектами правоотношений выступают и физические лица, поскольку обладают конституционно закрепляемым

правом на благоприятную окружающую среду. По мнению отдельных исследователей воздухоохранного права, предполагаемое появление института собственности на атмосферный воздух, выработанное существующими цивилистическими подходами, физические лица, не занимающиеся деятельностью, оказывающей негативное влияние на атмосферный воздух, станут обязанными производить регулярные платежи. Подобная позиция обоснована реализуемыми представлениями о вещных правах на природные ресурсы с позиций гражданского законодательства. Однако следует согласиться с мнением М.М. Бринчука, что в отношении природных ресурсов, не созданных человеком искусственно, нет необходимости применения традиционных видов вещных прав¹.

Субъектами воздухоохранных правоотношений могут выступать лица, обладающие способностью иметь права и обязанности, т. е. правоспособностью. Правоспособность появляется с момента рождения человека и присуща на протяжении жизни, не может быть ограничена решениями органов государственной власти, включая суды. Однако возникает закономерный вопрос – обладают ли правами лишь родившиеся, появившиеся на свет индивидуумы или отдельными правами обладает ребенок, находящийся в утробе матери? Современное российское законодательство предположительно дает очевидный ответ о наличии правоспособности с момента рождения. Причинение вреда женщине в состоянии беременности, с позиций уголовного законодательства не является причинением вреда двум и более людям. Однако в соответствии с Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»², соответствующими социальными гарантиями

¹ Бринчук М.М. Природа как национальное достояние или объект права собственности и Конституция Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. Т. 25. 2018. № 1. С. 44.

² Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 10.07.2023) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 1991, № 21, ст. 699.

обладают лица, находящиеся на момент ситуации в утробе матери. Таким образом, отдельными ситуациями, скорее исключениями, подтверждающими общие правила, предоставлена возможность обладания правоспособностью до момента рождения. В подобном случае рассматривается институт, не представленный отечественным законодательством, однако называемый в преамбуле ФЗ «Об охране окружающей среды» – права будущих поколений людей. Так, в преамбуле называемого Закона удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений ставится целью реализации закрепляемых правовых основ государственной экологической политики. Подобные установления называются и преамбулой Конституции РФ. Несмотря на отсутствие нормативности положений преамбулы, рассматриваемые разделы выполняют целеполагающую функцию.

Внимания заслуживает рассмотрение правовых статусов иностранных граждан или лиц без гражданства в отношениях по охране атмосферного воздуха. Прежде всего, необходимо отметить формулировку положений ст. 42 Конституции РФ. Право на благоприятную окружающую среду, доступ к информации о состоянии окружающей среды и возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями, принадлежит каждому. Таким образом, вне зависимости от наличия российского гражданства или отсутствия гражданства вообще, человек, находящийся в пределах юрисдикции российского государства, в полной мере обладает указанными основополагающими правами. Подобная конструкция сформулирована в ст. 58 Конституции России, распространяющей обязанности бережного отношения к природе на каждый субъект соответствующих правоотношений, вне зависимости от наличия или отсутствия российского гражданства. Соответственно, основным фактором, позволяющим определять наличие обязанностей совершить определенные действия или воздержаться от совершения, выступает наличие установленных отечественным законодательством объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. В свою очередь, гл. III ФЗ «Об охране окружающей среды»,

как и ст. 11 и 12 Закона называется «права и обязанности граждан...». Однако предполагается в определенной степени распространение практически всех закрепляемых экологическим законодательством прав на иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако есть исключения. Для сравнения, согласно положениям Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», организовывать проведение соответствующих мероприятий, включая экологической направленности, вправе исключительно граждане Российской Федерации¹.

В рамках изучения субъектов правоотношений охраны атмосферного воздуха относят деление на частные и публичные. Группу частных субъектов составляют юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах негативного воздействия на атмосферный воздух. Публичные субъекты – органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Помимо закрепляемых многочисленными нормативно-правовыми актами правовых способов охраны окружающей среды и атмосферного воздуха, в международно-правовом понимании государства обладают правами и обязанностями, связанными с отсутствием нанесения вреда окружающей среде в трансграничном контексте. Международные договоры и соглашения направлены на соблюдение взятых обязательств, связанных с предупреждением вреда зарубежным государствам посредством проведения предупредительных мероприятий.

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». СЗ РФ. 21.06.2004. № 25. Ст. 2485.

3.3. Объекты правоотношений в области охраны атмосферного воздуха

Традиционно объектами правоотношений выступают материальные и нематериальные блага. К материальным относятся осязаемые объекты реального мира, имеющие качественные отличительные свойства. В экологическом праве основным материальным объектом выступает строго определенная область материального мира – окружающая среда, включающая совокупность природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов. Основным объектом отношений в области охраны атмосферного воздуха является жизненно важный компонент окружающей среды – атмосферный воздух.

Согласно используемым Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» определениям, под атмосферным воздухом понимается жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений. Рассматриваемое определение состоит из нескольких совокупных взаимосвязанных элементов:

Во-первых, рассматриваемое определение повторяет понятие «компонент природной среды», закрепляемое Федеральным законом «Об охране окружающей среды», подчеркивая его особую жизненную важность.

Во-вторых, естественная, природная составляющая атмосферного воздуха заключается в наличии смеси естественных газов атмосферы.

В-третьих, атмосферный воздух в пространственном понимании находится исключительно за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Для полноценного осмысления закрепляемого определения, необходимо обратиться к рассматриваемым элементам. Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды», компонентами окружающей

среды называются «земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле». Интересно обратить внимание, что несмотря на закрепляемую определением самостоятельность, озоновый слой выступает совокупной составляющей атмосферного воздуха, верхним тонким слоем, не превышающим 5 мм, расположенным на высоте 8–17 км. Кроме того, Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» закладываются правовые основы регулирования охраны озонового слоя Земли и оборота озоноразрушающих веществ в России. Широкое распространение институты охраны озонового слоя Земли получили в международном праве. Значимость озонового слоя заключается в создании защитного барьера от чрезмерного ультрафиолетового излучения Солнца. Следовательно, к объектам правового регулирования относятся помимо непосредственно атмосферного воздуха, озоновый слой Земли как жизненно важный компонент природной среды. Также в определении имеется небольшой недочет, т. к. основным понятием, закрепляемым системообразующим Законом, выступает «компонент природной среды» как часть широкого понятия «окружающая среда», в то время как «компонент окружающей среды» – совокупный элемент определения общего порядка.

Второй элемент понятия «атмосферный воздух» неразрывно связан с естественно-научным определением понятия «газ». Газ – агрегатное состояние вещества, характеризующееся нахождением частиц на широком расстоянии друг от друга в свободном движении. В определении говорится о наличии «естественной смеси газов». Однако необходимо конкретно обозначить – наличие каких веществ является неестественным и, с правовых позиций, означает нарушение качественного состояния атмосферного воздуха и наличие угрозы причинения вреда здоровью человека и природе вообще. Согласно научным исследованиям, посвященным гигиене

воздушной среды, в составе атмосферного воздуха выделяют постоянные и непостоянные вещества. К постоянным веществам относится кислород, азот, углекислый газ, инертные газы, озон. Преобладающей составной частью выступают азот (порядка 78 %) и кислород (21 %). Среди непостоянных примесей выделяют примеси природного и антропогенного происхождения, например, взвешенные (твердые) частицы, различные аэрозоли, пары и прочие химические соединения.

Определение конкретных показателей наличия или отсутствия загрязняющих веществ в атмосферном воздухе напоминает проблематику определения благоприятности окружающей среды. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит определение благоприятной окружающей среды. Так, согласно закрепляемому определению, под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Исходя из рассматриваемого понятия не становятся очевидными условия благоприятности окружающей среды. Однако законодатель оставил несколько способов соответствия окружающей среды критериям благоприятности: во-первых, нормирование в области охраны окружающей среды; во-вторых, устойчивость функционирования естественных экологических систем. Схожесть заключается в наличии устанавливаемых в порядке нормирования критериев качества атмосферного воздуха, установленных, например, СанПиН 2.1.368 4-21 Постановлением Главного государственного санитарного врача от 28.01.2021 № 3¹. Самостоятельный раздел устанавливает

¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (ред. от 14.02.2022).

Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации

санитарно-эпидемиологические требования обеспечения качества атмосферного воздуха. Таким образом, несмотря на наличие в атмосферном воздухе непостоянных примесей помимо постоянных веществ в допустимых нормативами пределах, атмосферный воздух продолжает представлять собой естественную смесь газов.

Последним называемым элементом выступает пространственный критерий нахождения атмосферного воздуха вне жилых, производственных и прочих помещений. Понятие производственного помещения содержится в утративших силу Правилах безопасной эксплуатации НП-2001, утвержденных Приказом Минэнерго РФ от 27.12.2000 № 162¹. Согласно жилищному законодательству, жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан. Согласно положениям Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»², помещением называется часть объема здания или сооружения, имеющая определенное назначение и ограниченная строительными конструкциями. Следовательно, атмосферным воздухом выступает смесь газов, находящаяся вне рассматриваемых помещений.

К объектам правовой охраны не относится «добытый» атмосферный воздух, содержащийся в баллонах под давлением, резервуарах с сжиженным газом, сувенирной продукции и т. п. По аналогии

и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (вместе с «СанПиН 2.1.3684-21. Санитарные правила и нормы...») (Зарегистрировано в Минюсте России 29.01.2021 № 62297). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.02.2021.

¹ Приказ Минэнерго РФ от 27.12.2000 № 162 «О введении в действие Правил безопасной эксплуатации и охраны труда для нефтеперерабатывающих производств». Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минэнерго России от 27.10.2023 № 983.

² Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 5.

с положениями природоресурсного законодательства, изъятые объекты природы могут находиться в частной, государственной или муниципальной собственности.

3.4. Содержание правоотношений в области охраны атмосферного воздуха

Под содержанием понимаются закрепляемые законодательством субъективные права и юридические обязанности определенного круга участников правоотношений. Статьей 36 Конституции РФ закрепляется основополагающий принцип, согласно которому владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляется свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Несмотря на отсутствие института пользования атмосферным воздухом, конструкция закрепляемых полномочий реализуется единообразно. Пользование атмосферным воздухом (вредное воздействие, выбросы загрязняющих веществ, использование рассеивающих способностей воздуха) осуществляется в строгом соответствии с устанавливаемыми требованиями природоохранного законодательства с отсутствием нанесения вреда окружающей среде и законным интересам третьих лиц.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» статьей 29 закрепляет общий перечень прав граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха:

1. Право на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на него;
2. Участие в проведении мероприятий по охране атмосферного воздуха и их финансирование;
3. Участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на качество атмосферного воздуха;

4. Обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества;

5. Предъявлять иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, окружающей среде, причиненного загрязнением атмосферного воздуха.

Несмотря на неоспоримую значимость предоставляемых прав, перечисленные положения повторяют ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Основные обязанности перечислены в ст. 30 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и затрагивают граждан, юридических лица и индивидуальных предпринимателей, имеющих стационарные и передвижные источники негативного воздействия. Следует выделить следующие:

1. Обеспечивать проведение инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и разработку предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов физического воздействия на атмосферный воздух;

2. Внедрять наилучшие доступные технологии, малоотходные и безотходные технологии в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;

3. Осуществлять мероприятия по предупреждению и устранению аварийных выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, а также по ликвидации последствий его загрязнения;

4. Осуществлять учет выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников, проводить производственный экологический контроль в области охраны атмосферного воздуха;

5. Соблюдать правила эксплуатации установок очистки газа и средств контроля за выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

6. Немедленно передавать информацию об аварийных выбросах, вызвавших загрязнение атмосферного воздуха, которое может угрожать или угрожает жизни и здоровью людей либо нанесло вред здоровью людей и (или) окружающей среде, в государственные органы надзора и контроля.

Помимо головного воздухоохранного нормативно-правового акта, права и обязанности в отношении охраны атмосферного воздуха прямо или косвенно содержатся во множестве правовых актов. Так, согласно ст.9 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹, организация, эксплуатирующая опасный производственный объект обязана заключать договор обязательного страхования гражданской ответственности. Материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с положениями ФЗ «Об экологической экспертизе», подлежат одноименной процедуре. Ст. 48 ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливаются общие требования для юридических и физических лиц соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов. Исходя из принципов экологического законодательства, направленных на обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного природоохранного регулирования, отдельные обязательства адресованы конкретным субъектам. Так, согласно Приказу Минприроды РФ от 18.04.2018 № 154 определены 300 юридических лиц, которые обязаны в период с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2022 г. включительно обратиться в Росприроднадзор за получением комплексного экологического разрешения и на его основе начать модернизацию производства на принципах наилучших доступных технологий (НДТ).

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». СЗ РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3588.

3.5. Возникновение, изменение и прекращение правоотношений охраны атмосферного воздуха

Экологическим законодательством предусматривается наличие строго определенных оснований возникновения, изменения и прекращения отношений по охране атмосферного воздуха. В основании рассматриваемых действий находятся различные юридические факты, соответствующие следующим признакам.

Во-первых, объективность – наличие объективно выраженного намерения организовать, изменить или прекратить существующие правоотношения, например, подача заявления на осуществление лицензируемой деятельности, заключение договора аренды земельного участка.

Во-вторых, конкретность – отношения складываются вокруг определенного круга субъектов и вокруг конкретного предмета (постановка на учет объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, вывод из эксплуатации стационарного источника выбросов).

В-третьих, нормативность – правоотношения строго формализованы и находят отражение в законодательстве, к примеру, непосредственное указание в нормативно-правовом акте необходимости проведения экологической экспертизы в отношении объекта планируемой деятельности.

В теории государства и права предусмотрены разнообразные варианты классификации юридических фактов, предусматривающих возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Основным примером классификации следует назвать разделение фактов на действия и события. Под действиями понимается явно выраженная деятельность субъекта, желающего создать, изменить или прекратить правоотношения. Так, подача заявления на проведение экологической экспертизы с приложением соответствующих документов и оплата соответствующей процедуры определенно свидетельствуют о инициации отношений по проведению проверки. Распространенным способом возникновения отношений по охране атмосферного воздуха выступает именно действия субъекта.

Примером событий, выступающих дополнительным основанием, привносящим изменения в общественные отношения по охране атмосферного воздуха, выступают метеорологические условия. Так, ст. 19 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предусматривается организация мероприятий по регулированию выбросов загрязняющих веществ в период неблагоприятных метеорологических условий и необходимости внесения корректировок в осуществляемые хозяйственные процессы. Другим примером служит рассмотренная в Письме Росприроднадзора ситуация, когда отсутствие постановки на государственный учет стационарного объекта негативного воздействия, даже если фактически объект относится к IV категории опасности, необходимо производить выплаты за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрена общая обязанность выплаты за выбросы загрязняющих веществ.

Основанием возникновения отношений по охране атмосферного воздуха в отдельных ситуациях может выступать презумпция. Ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляется основополагающий принцип презумпции экологической опасности планируемой деятельности. Вообще презумпция – изначальное предположение о наличии или отсутствии определенных факторов или явлений действительности. В рассматриваемом случае, заказчик планируемой деятельности несет бремя обязанности собрать необходимые документы и подтвердить соответствие проверяемых материалов требованиям российского законодательства. Подобным образом создаются экологические правоотношения, направленные на проверку планируемой деятельности.

Основания прекращения отношений подразделяются в зависимости от юридической природы на добровольные и принудительные. Добровольно правоотношения прекращаются по основаниям и во исполнение положений, предусмотренных гл. VII.1 ФЗ «Об охране окружающей среды», регулирующей особенности охраны окружающей среды при эксплуатации, консервации и ликвидации производственных объектов. Субъект хозяйственной деятельности

при завершении технологических процессов, остановки промышленных мощностей и ликвидации производства (юридического лица) добровольно, без принуждения уполномоченных органов государственной власти, останавливает хозяйственную или иную деятельность. Однако более детальное рассмотрение содержания подобных правоотношений позволяет определить наличие принудительных элементов, связанных с обеспечением реализации публичных интересов, направленных на сохранение окружающей среды. Так, согласно п. 2 ст. 56.1 ФЗ «Об охране окружающей среды», при выводе из эксплуатации (консервации или ликвидации) должны быть реализованы мероприятия по предотвращению и ликвидации загрязнения окружающей среды. Принудительные основания предусмотрены законодательством и применяются в ограниченных случаях, выступающих зачастую последствиями противоправных действий: невнесение регулярных платежей за негативное воздействие на окружающую среду; отсутствие своевременного предоставления необходимой информации или полноты предоставляемых сведений о степени негативного воздействия, выбрасываемых загрязняющих веществ и объектов негативного воздействия.

Контрольные вопросы и задания:

1. Назовите структуру и особенности правоотношений в области охраны атмосферного воздуха.
2. Определите субъекты и объекты правоотношений в области охраны атмосферного воздуха.
3. Каковы права и обязанности субъектов правоотношений в области охраны атмосферного воздуха?
4. Перечислите основания возникновения правоотношений в области охраны атмосферного воздуха.
5. Перечислите основания изменения и прекращения правоотношений в области охраны атмосферного воздуха.

ГЛАВА 4. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

4.1. Управление в области охраны атмосферного воздуха

Управление представляет комплексную деятельность специализированных органов публичной власти, направленную на реализацию установленных законодательством полномочий в пределах отведенных компетенций. Необходимость управления в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности обуславливается комплексностью происходящих процессов и явлений, включающих размежевание объектов негативного воздействия, организацию и проведение мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований экологического законодательства. Посредством совокупности управленческих мероприятий государство реализует определенные задачи. Управлением в области экологии достигаются задачи гармоничного развития государства, базирующегося на принципе устойчивого развития, учета интересов нынешнего и будущих поколений и обеспечения благоприятности окружающей среды.

Поскольку понятие управления достаточно комплексное, целесообразно рассмотреть его отдельные признаки:

1. Вид публично-правовой деятельности. Государственное управление в основном рассматривается в призме деятельности органов исполнительной власти, посредством реализации Правительством РФ, министерствами, службами и агентствами исполнительно-распорядительных функций. В широком понимании, государственное управление осуществляется непосредственно совокупностью органов государственной власти, представленных не только исполнительными органами, но также законодательными и судебными. Действительно, разрабатывая и принимая федеральное законодательство, Государственная Дума и Совет Федерации осуществляют управление создавая нормативно-правовую основу деятельности

органов исполнительной власти. Судебные органы, осуществляющие правосудие, служат мерилom законности и правопорядка, стоят на страже прав, свобод и законных интересов неограниченного круга лиц. Предложенный Ш. Монтескье принцип разделения властей способствует прямой реализации принципа меры сдерживания и противовесов – основы эффективной реализации государственных задач посредством управленческой деятельности¹;

2. Деятельность носит властный характер. Обязательность исполнения властных предписаний, предусматриваемых совокупностью нормативно-правовых актов разного уровня и направленности, обеспечивается силой государственного принуждения. Обычно принуждение заключается в необходимости претерпевать негативные последствия за совершение противоправных действий, связанных с нарушением законодательно устанавливаемых требований. Однако в современной России широко представлены законодательством многочисленные способы привлечения субъектов к правомерным и даже полезным поступкам – позитивная ответственность, предполагающая получение финансовой, технологической и прочей помощи хозяйствующим и иным субъектам от государства в связи с применением дополнительных мероприятий по охране окружающей среды;

3. Деятельность носит постоянный, непрерывный и плановый характер. Управленческая деятельность уполномоченных органов публичной власти осуществляется постоянно, т. е. имеет непрерывный характер. Несмотря на применение риск-ориентированного подхода, сочетающегося с принципом обеспечения сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим и физическим лицам, реализация отдельных управленческих функций осуществляется непрерывно;

¹ Гайнутдинова Л.А., Гайнутдинов Р.И. Концепция разделения властей Ш. Монтескье и ее практическая реализация // Вестник Русской христианской гуманитарной академии. Т. 20. № 4. 2019. С. 178.

4. Носит подзаконный характер. Во исполнение положений Конституции России и федерального законодательства органы исполнительной власти в пределах устанавливаемой компетенции принимают нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение эффективной реализации вышестоящих законов. Положениями отдельных органов исполнительной власти Российской Федерации предусматривается возможность заниматься нормотворчеством в установленных компетенциями пределах. Подзаконные акты, принимаемые уполномоченными органами публичной власти, обеспечивают исполнимость отдельных положений федерального законодательства, грамотно дополняя и конкретизируя отдельные положения;

5. Характеризуется наличием вертикальных и горизонтальных связей. Помимо устанавливаемой иерархии и взаимосвязи органов исполнительной власти и соподчиненности отдельных федеральных служб и агентств вышестоящим министерствам, управленческой деятельности присущи горизонтальные связи. Подобные отношения устанавливаются между равнозначными органами и обычно направлены на всестороннее разрешение конкретной управленческой задачи;

6. Подразумевает применение мер ответственности, привлечения к юридической ответственности. В экологическом законодательстве устанавливаются четыре вида ответственности – административная, уголовная, дисциплинарная и имущественная (гражданско-правовая). Специальным субъектом, отмеченным КоАП РФ, выступают должностные лица, т. е. служащие государственных и муниципальных органов, наделенные не только соответствующими полномочиями, но и привлекаемые, в случае совершения правонарушения, к административной ответственности по особым основаниям. Экологическим законодательством, помимо привлечения к ретроспективной ответственности с последующей обязанностью понести неблагоприятные последствия противоправных деяний, предусматривается принцип ответственности органов государственной

власти и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. Поэтому государственные служащие, поступившие на гражданскую или правоохранительную службу, должны объективно и максимально качественно подходить к исполнению возложенных обязанностей по осуществлению управленческих функций в области экологии.

Управленческая деятельность в области охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, основывается на соответствующих принципах. Ст. 3 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» носит соответствующее наименование – основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха. Однако подобные принципы с присущей им спецификой рассмотрены ранее в соответствующем параграфе. Следует при рассмотрении темы осуществления управленческой деятельности рассмотреть общие принципы, присущие управлению в самых разных областях общественных отношений. Целесообразно рассмотреть некоторые:

1. Демократизм – многонациональный народ как единственный источник власти; осуществление власти как непосредственно, так и через органы исполнительной власти; контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется органами законодательной и судебной власти, прокуратуры, а также населением (общественный контроль);

2. Законность – деятельность органов исполнительной власти должна строиться на основе точного и неукоснительного соблюдения и исполнения Конституции и законов, соответствия прилагаемых нормативных правовых актов актам высшей юридической силы;

3. Объективность – при осуществлении управленческой деятельности необходимо адекватно воспринимать происходящие процессы, устанавливать существующие закономерности и учитывать их при принятии управленческих решений и их реализации;

4. **Научность** – применение научных методов сбора, анализа и хранения информации, учета научных наработок в ходе принятия и реализации управленческих решений;

5. **Конкретность** – осуществление управления должно строиться с учетом конкретных жизненных обстоятельств, т. е. в соответствии с реальным состоянием объекта управления и ресурсом субъекта управления;

6. **Разделение властей** – подразделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с закреплением за ними в установленном порядке конкретных функций;

7. **Федерализм** – деятельность органов исполнительной власти строится на основе нормативного закрепления разграничения компетенции и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ;

8. **Эффективность** – достижение целей управленческой деятельности должно осуществляется при минимальных затратах сил, средств и времени.

4.2. Органы управления в области охраны атмосферного воздуха

Субъектами управления в области охраны атмосферного воздуха выступает система специализированных органов, наделенных законодательством Российской Федерации полномочиями в определенной области общественных отношений. В теории государства и права основным критерием подразделения органов государственной власти выступает характер компетенции, в зависимости от которого органы подразделяются на осуществление общей и специальной компетенции.

Поскольку полномочия Правительства Российской Федерации носят общий характер, следует определить Правительство РФ как орган общей компетенции. Согласно Федеральному конституционному закону от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ», систему органов исполнительной власти, осуществляющую основные функции управления в области охраны окружающей

среды и атмосферного воздуха, возглавляет Правительство России. Целью деятельности, согласно ч. 2 ст. 1, выступает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды. При этом конкретизация полномочий Правительства РФ происходит в статьях указанного федерального конституционного закона. Так, полномочиями в области охраны окружающей среды и природопользования выступают:

1. Обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

2. Принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, по созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

3. Организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

4. Координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий;

5. Обеспечение сохранения уникального природного и биологического многообразия страны;

6. Создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

7. Принятие мер по формированию в обществе ответственного отношения к животным.

Во исполнение федерального законодательства, включая указы, распоряжения и поручения Президента РФ, Правительством РФ,

согласно ст. 5, издаются постановления и распоряжения. Большое множество природоохранных подзаконных актов составляют правовую основу правового регулирования охраны атмосферного воздуха. В большинстве случаев, изданные Правительством РФ постановления и распоряжения конкретизируют положения федерального законодательства. Например, Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 утверждены критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III, IV категорий¹. Постановление Правительства РФ от 9 декабря 2020 г. № 2055 утвердило Положение о предельно допустимых выбросах, временно разрешенных выбросах, предельно допустимых нормативах вредных физических воздействий на атмосферный воздух и разрешениях на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух². Поскольку, согласно положениям рассматриваемого Федерального конституционного закона, Правительство обладает полномочиями в области организации и реализации экологической политики государства, особое значение приобретают политико-правовые акты, утверждаемые актами Правительства РФ. В частности, Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 утверждена государственная программа «Охрана окружающей среды»³. Следует обратить внимание, что некоторые государственно важные программы утверждаются

¹ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398 (ред. от 07.10.2021) «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». СЗ РФ. 11.01.2021. № 2 (Часть II). Ст. 447.

² Постановление Правительства РФ от 09.12.2020 № 2055 (ред. от 08.02.2023) «О предельно допустимых выбросах, временно разрешенных выбросах, предельно допустимых нормативах вредных физических воздействий на атмосферный воздух и разрешениях на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух».

³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (ред. от 25.11.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

распоряжениями. Например, Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р одобрена рассмотренная ранее Экологическая доктрина России. Вопреки существенной значимости и перспективные задачи, одобрение распоряжением занизило правовой статус доктрины как документа стратегического планирования и развития экологического законодательства. С позиций административного права, распоряжения выступают управленческим актом, направленным на решение оперативных вопросов. Зачастую распоряжения адресованы конкретным лицам и требует незамедлительного исполнения, касаются организационных и ведомственных отношений. Отдельного внимания заслуживает Указ Президента от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», где гл. II отмечены министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ¹. Одновременно с непосредственным руководством указанными министерствами, а также подведомственными службами и агентствами, Правительство РФ своими постановлениями утверждает соответствующие Положения об органах исполнительной власти. К примеру, Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 утверждено Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации², а Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 утверждено Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства³.

Единым органом общей компетенции выступает Президент Российской Федерации. Согласно Конституции РФ, Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав

¹ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 08.08.2023) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». СЗ РФ. 27.01.2020. № 4. Ст. 346.

² Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 30.11.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации». СЗ РФ. 25.06.2012. № 26. Ст. 3526.

³ Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 15.12.2023) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства». СЗ РФ. 04.10.2010. № 40. Ст. 5068.

и свобод человека и гражданина. В полномочия главы государства включаются важные в области управления задачи по координации и согласованному функционированию органов государственной власти и определение основных направлений внутренней и внешней политик.

Обладая широким перечнем полномочий, Президент РФ в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности издает указы и распоряжения, обладающие подзаконным исполнительно-распорядительным характером. На сегодня полномочия Президента РФ в наибольшей степени сочетаются с устанавливаемыми Конституцией РФ началами, связанными с определением внутренней экологической политики государства. Так, Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. В положениях более общих государственных программ, например, Указе Президента от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», упоминается задача двукратного снижения выбросов загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни». Стратегией национальной безопасности, утвержденной Указом Президента от 2 июля 2021 г. № 400 к национальным интересам отнесена охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата.

Осуществляя координацию и организацию деятельности органов публичной власти, Президента РФ обладает возможностью поручать Правительству РФ осуществлять разработку соответствующих нормативно-правовых и прочих актов государственного управления. К примеру, Указом Президента от 8 февраля 2021 г. № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации

и климатических изменений» Правительству РФ поручено в 6-месячный срок разработать и утвердить соответствующую программу¹. Подобные поручения подготавливаются Президентом РФ по итогам разнообразных мероприятий, встреч и форумов. Так, по итогам встречи Президента РФ с участниками молодежного экологического форума «Экосистема. Заповедный край» 5 сентября 2022 г. сформирован ряд поручений Правительству РФ. Проведение прямых эфиров с Президентом РФ, в рамках которых происходит дискуссия и взаимодействие главы государства с гражданами России, целесообразно рассматривать определенным способом организации деятельности органов публичной власти и реализации демократии в стране.

Органами специальной компетенции выступают разнообразные министерства, службы и агентства, прямо или косвенно обладающие полномочиями в области охраны атмосферного воздуха и окружающей среды в целом. Основным министерством, в задачи которого входят нормативно-правовое регулирование экологических отношений и отношений в области охраны атмосферного воздуха, является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Действующее на основании утвержденного Постановлением Правительства РФ Положения², Минприроды РФ определено в качестве федерального органа исполнительной власти, обладающего широким кругом полномочий в установленной сфере: выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, охраны атмосферного воздуха.

¹ Указ Президента РФ от 08.02.2021 № 76 (ред. от 23.10.2023) «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений». СЗ РФ. 15.02.2021. № 7. Ст. 1098.

² Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 18.10.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 23.11.2015. № 47. Ст. 6586.

К полномочиям Министерства относятся утверждение и принятие порядка инвентаризации стационарных источников и выбросов (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, корректировки ее данных, документирования и хранения данных, полученных в результате проведения таких инвентаризации и корректировки; методика определения высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха; порядок осуществления государственного мониторинга атмосферного воздуха; разработка и утверждение формы заявки на получение комплексного экологического разрешения и форму комплексного экологического разрешения. В ведении Минприроды РФ находятся службы и агентства, исполняющие утвержденные российским законодательством полномочия.

Примером такой службы выступает Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Положение о которой утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400¹. Согласно рассматриваемому Положению, Росприроднадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования и прочим направлениям. К полномочиям Росприроднадзора в области охраны атмосферного воздуха выступает выдача разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (кроме радиоактивных веществ) и вредные физические воздействия на атмосферный воздух. Важной задачей, возложенной на Росприроднадзор, является осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экологической экспертизы федерального уровня. Примером деятельности рассматриваемого органа выступает Приказ от 19 декабря 2022 г.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 27.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3347.

№ 560 «Об утверждении Методических указаний по формированию счета выбросов в атмосферный воздух»¹.

Общие полномочия в области организации и проведения мониторинга окружающей среды реализуются Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (далее – Росгидромет). Согласно одноименному Положению, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372, Росгидромет осуществляет полномочия в области мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды и, в частности, государственного мониторинга атмосферного воздуха. Примером реализации рассматриваемых полномочий выступает Приказ Росгидромета от 15 июля 2013 г. № 375 «О выполнении постановления Правительства РФ от 6 июня 2013 г. № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды»². Огромное значение Росгидромет имеет в разработке методик расчета показателей, применимых в рамках реализации Федеральной программы «Чистый воздух» национального проекта «Экология».

Поскольку среди основных источников кислорода выступают леса России, косвенно с охраной атмосферного воздуха связана деятельность Федерального агентства лесного хозяйства (далее – Рослесхоз). Являясь федеральным органом исполнительной власти, на основании Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736³, Рослесхоз осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (кроме лесов,

¹ Приказ Росприроднадзора от 19.12.2022 № 560 «Об утверждении Методических указаний по формированию счета выбросов в атмосферный воздух» // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Росгидромета от 15.07.2013 № 375 (ред. от 20.09.2018) «О выполнении постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 477 "Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 15.12.2023) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства». СЗ РФ. 04.10.2010. № 40. 5068.

расположенных на ООПТ), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Помимо прочего, к полномочиям Рослесхоза относится осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора) в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 6 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и в силу предметов совместного ведения, полномочиями в области охраны атмосферного воздуха также обладают органы государственной власти субъектов России. Так, в рассматриваемой статье к полномочиям соответствующих органов относятся:

1. Принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

2. Участие в организации и проведении государственного мониторинга атмосферного воздуха;

3. Проведение мероприятий по защите населения при чрезвычайных ситуациях, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей в результате загрязнения атмосферного воздуха;

4. Осуществление в пределах своей компетенции координации деятельности физических и юридических лиц в области охраны атмосферного воздуха;

5. Информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий;

6. Осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора) в части соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха;

7. Установление целевых показателей объема или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на территории субъекта Российской Федерации и сроков их снижения.

Рассматриваемый перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации достаточно широкий. Кроме того, в соответствии со ст. 5.1 вышеназванного Закона, полномочия федеральных органов исполнительной власти могут передаваться органам исполнительной власти субъектов РФ. К примеру, Законом Республики Бурятия от 15 ноября 2011 г. № 1993-IV «Об охране атмосферного воздуха» определены полномочия органов государственной власти Республики в области охраны атмосферного воздуха, мероприятия в рассматриваемой области, включая меры стимулирования и государственной поддержки деятельности по охране атмосферного воздуха. Подобный закон присутствует в правовой системе Республики Хакасия, принятый 6 июля 2007 г. № 36-ЗРХ. В сравнении с Законом Республики Бурятия, последний Закон субъекта практически не содержит мероприятий по непосредственной охране атмосферного воздуха. Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 г. № 536 «О региональном государственном экологическом контроле (надзоре)»¹ определены общие определения, принципы, порядок организации и проведения контроля (надзора) в рассматриваемой области общественных отношений. Полномочия организации и проведения контроля (надзора) закреплены за Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики.

¹ Постановление Правительства УР от 30.09.2021 № 536 (ред. от 30.03.2023) «О региональном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о региональном государственном экологическом контроле (надзоре)»). Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики <http://www.udmurt.ru>, 25.11.2021.

Помимо полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» полномочиями в области охраны атмосферного воздуха наделены органы местного самоуправления. Ст. 7 Закона №7-ФЗ подробно не раскрывает полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды. Соответствующая ситуация складывается и с положениями ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Поэтому, для конкретизации муниципальных полномочий следует обратиться к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В совокупности рассматриваемые и другие органы представляют соподчиненную систему взаимосвязанных и дополняющих друг друга органов государственной власти, обладающих достаточными полномочиями для достижения целей охраны атмосферного воздуха и охраны окружающей среды.

Итак, органы государственной власти и местного самоуправления при осуществлении государственного управления в области охраны атмосферного воздуха реализуют следующие функции: организация и проведение единой политики в области охраны атмосферного воздуха; нормирование в области охраны атмосферного воздуха; государственная регистрация загрязняющих веществ и потенциально опасных веществ; государственный учет негативных воздействий на атмосферный воздух и их источников; мониторинг атмосферного воздуха; оценка соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха; установление платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и др.

4.3. Нормирование в области охраны атмосферного воздуха

Нормирование в области окружающей среды, согласно ст. 19 ФЗ «Об охране окружающей среды» осуществляется в целях гарантирующего сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечения экологической безопасности государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности для предотвращения и (или) снижения её негативного воздействия на окружающую среду. Непосредственно нормативы, согласно ст. 1 ФЗ вышеназванного Закона представляют собой установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Экологическим законодательством предусматривается две основные группы нормативов:

1. Нормативы качества окружающей среды
2. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду.

Нормативы качества окружающей среды подразделяются на:

1. Нормативы, установленные для химических показателей состояния ОС, включая нормативы предельно допустимой концентрации;
2. Нормативы, установленные для физических показателей состояния ОС, в том числе показателей уровня радиоактивности;
3. Нормативы для биологических показателей состояния окружающей среды, включая объекты флоры и фауны, выступающие как индикаторы качества ОС;
4. Иные нормативы

Ранее в 20 ст. содержались требования к разработке нормативов, где указывалось, что проекты нормативов в области охраны окружающей среды подлежал экспертизе. Однако разновидность экспертизы не конкретизировалась. В ст. 11 и 12 ФЗ «Об экологической экспертизе», указано, что объектами экспертизы являются

проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды. Поскольку нормативы в области охраны окружающей среды распространяют действие на неопределенный круг лиц, они выступают нормативно-техническими документами, т. е. подлежат процедуре экологической экспертизы. Однако нормативы допустимых выбросов вредных веществ устанавливаются для конкретного стационарного источника выбросов в атмосферу, поэтому не относятся к подобным указанным документам, т. е. в отношении них уже экспертиза проведена не будет. На сегодня часть положений ст. 20 с требованиями к разработке нормативов переключались в ст. 19, где указывается уже не экспертиза, а именно проведение научно-исследовательских работ, а также оценка и прогнозирование различных последствий.

Порядок разработки, установления и пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды устанавливается Положением, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 февраля 2019 № 149¹. Нормативы качества разрабатываются и утверждаются для отдельных компонентов окружающей среды, включая атмосферный воздух. В основе нормативов указываются предельно допустимые уровни значений, формирующихся под воздействием именно природных, а не антропогенных факторов. Для этого проводятся специальные лабораторные исследования на эталонном участке. Эталонный участок характеризуется отсутствием признаков деградации экологической системы. Критерии выбора эталонного участка и способы определения значений нормативов устанавливаются методиками и методическими указаниями Минприроды России.

¹ Постановление Правительства РФ от 13.02.2019 № 149 «О разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий». СЗ РФ. 25.02.2019. № 8. Ст. 778.

Нормативы качества, устанавливаемые Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, материалы их обоснования подлежат рассмотрению комиссией. Комиссия принимает окончательное решение о возможности установления нормативов, издает акт об установлении норматива и, если норматив разрабатывался публичными органами или частными лицами, уведомляет их о результатах рассмотрения.

Основаниями пересмотра ранее установленных нормативов выступает появление новых научно обоснованных данных о последствиях воздействия химических веществ и других факторов на здоровье человека, растительность, животных и т. д. Общие основания не конкретизированы. Однако законом может быть предусмотрена обязанность пересматривать и утверждать нормативы ежегодно, например, для Байкальской природной территории допустимые объемы сбросов и выбросов загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления, опасных для уникальной экологической системы озера Байкал пересматриваются ежегодно¹.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации нормативы качества в пределах территории субъекта Российской Федерации, содержащие соответствующие требования и нормы не ниже норм, установленных на федеральном уровне, с учетом экологической обстановки в регионе. К примеру, в Законе Республики Саха (Якутия) устанавливается необходимость разработки и установления нормативов охраны многолетней мерзлоты.

При отсутствии установленных нормативов качества окружающей среды для оценки ее состояния применяются фоновые значения соответствующих физических, химических или биологических

¹ Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об охране озера Байкал». СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2220.

показателей состояния компонентов природной среды на территории, прилегающей к объекту размещения отходов¹.

К нормативам допустимого воздействия на окружающую среду относятся:

1. Нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов;
2. Технологические нормативы;
3. Технические нормативы;
4. Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;
5. Нормативы допустимых физических воздействий;
6. Нормативы допустимого изъятия компонентов окружающей среды;
7. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Соблюдение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, за исключением технологических нормативов и технических нормативов, должно обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды.

Правовая регламентация нормативов допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливается ст. 22 ФЗ «Об охране окружающей среды». Подобные нормативы устанавливаются исключительно для стационарного источника выбросов и сбросов или для их совокупности и в отношении тех загрязняющих веществ, включенных в специальный перечень². Устанавливаются нормативы допустимых выбросов и сбросов с учетом

¹ Постановление Правительства РФ от 26.05.2016 № 467 «Об утверждении Положения о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов». СЗ РФ. 06.06.2016. № 23. Ст. 3317.

² Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2023 № 2909-р (ред. от 23.12.2023) «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования

нормативов качества окружающей среды, включая нормативы предельно допустимой концентрации с учетом фоновое состояние окружающей среды.

Расчет нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов производится юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, планирующими строительство и эксплуатацию объектов I и II категорий. Расчет нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, за исключением радиоактивных веществ, является частью комплексного экологического разрешения и приложением к декларации о воздействии на окружающую среду, кроме случаев применения временно разрешенных сбросов и выбросов. Для объектов III категории опасности нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов, за исключением радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности) не рассчитываются. Нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов не рассчитываются для объектов IV категории.

Нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов радиоактивных веществ устанавливаются для стационарных источников разрешениями на выбросы радиоактивных веществ, разрешениями на сбросы радиоактивных веществ, которые выдаются сроком на 7 лет.

Технологические нормативы – нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, нормативы допустимых физических воздействий, которые устанавливаются с применением технологических показателей.

Технические нормативы – нормативы, которые установлены в отношении двигателей передвижных источников загрязнения окружающей среды в соответствии с уровнями допустимого воздействия на окружающую среду.

в области охраны окружающей среды и признании утратившими силу некоторых Постановлений Правительства РФ». СЗ РФ. 30.10.2023. № 44. Ст. 7912.

Технологические нормативы разрабатываются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории. Технологические нормативы устанавливаются на основе технологических показателей, не превышающих технологических показателей наилучших доступных технологий, комплексным экологическим разрешением. Технологические показатели разрабатываются и утверждаются Минприроды России по различным сферам производств, например, Приказ Минприроды России от 29 декабря 2020 № 1116 «Технологические показатели наилучших доступных технологий производства основных органических химических веществ»¹.

Технологические нормативы разрабатываются для планируемых к вводу в эксплуатацию и действующих объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Правила разработки технологических нормативов утв. Приказом Минприроды России от 14 февраля 2019 № 89². В отношении двигателей передвижных источников загрязнения окружающей среды технические нормативы устанавливаются техническими регламентами, принимаемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Целями непосредственно нормирования качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на него, как отмечено в ст. 11 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» являются определение безопасности и (или) безвредности воздействия загрязняющих веществ и физических факторов на здоровье человека

¹ Приказ Минприроды России от 29.12.2020 № 1116 «Об утверждении нормативного документа в области охраны окружающей среды «Технологические показатели наилучших доступных технологий производства основных органических химических веществ» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.01.2021 N 62265) // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Минприроды России от 14.02.2019 № 89 «Об утверждении Правил разработки технологических нормативов» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.04.2019 № 54273) // СПС «КонсультантПлюс».

и окружающую среду, а также оценки состояния атмосферного воздуха. Т. е. данное определение оперирует понятием «качество атмосферного воздуха», закрепленным в ст. 1 названного закона – *качество атмосферного воздуха* – совокупность физических, химических и биологических свойств атмосферного воздуха, отражающих степень его соответствия гигиеническим нормативам качества атмосферного воздуха и экологическим нормативам качества атмосферного воздуха. Ранее ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» помимо гигиенического норматива называл экологический норматив и раскрывал соответствующие понятия:

Гигиенический норматив – критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека;

Экологический норматив – критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на окружающую среду.

Предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух (далее – ПДУ) – норматив физического воздействия на воздушную среду, отражающий предельно допустимый максимальный уровень физического воздействия на атмосферный воздух, при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду. С ПДУ непосредственно связан предельно допустимый норматив вредного физического воздействия на атмосферу. Он устанавливается для каждого источника шумового, вибрационного, электромагнитного и других физических воздействий на атмосферный воздух. При этом вредное физическое воздействие от данного и от всех других источников не должно приводить к превышению ПДУ.

В рассматриваемой норме п. 2 ст. 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» при установлении нормативов

допустимого воздействия предусмотрено применение нормативов качества атмосферного воздуха, однако это понятие не имеет легального определения. Законом предусмотрено применение единственного норматива качества атмосферного воздуха – гигиенического. Ранее устанавливаемые экологические нормативы качества атмосферного воздуха продолжительное время просто отсутствовали в законодательстве (за некоторым исключением: например, для Байкальской природной территории). Фактически при расчете нормативов допустимого воздействия применяются санитарно-гигиенические нормативы, направленные на охрану здоровья человека, например, СанПин 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания»¹.

Нормирование качества атмосферного воздуха осуществляется посредством установления для загрязняющих его веществ, как правило, двух гигиенических нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК): максимально разовый (ПДК_{мр}) и среднесуточный (ПДК_{сс}). Для веществ, по которым предельно допустимые концентрации не определены, устанавливаются ориентировочные безопасные уровни воздействия (далее – ОБУВ) загрязняющих веществ.

ОБУВ – гигиенический уровень вредных веществ, временно устанавливаемый на основе расчета по физико-химическим свойствам интерполяцией или экстраполяцией в рядах, близких по строению соединений, или по показателям острой опасности. Понятие содержится в «Пособии по охране труда дорожному мастеру», утв.

¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 2 (ред. от 30.12.2022).

Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.01.2021 № 62296) // СПС «Консультант-Плюс».

Распоряжением Минтранса РФ от 29.01.2003 N ОС-37-р¹. Примеры: Ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест, утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 28 июля 1987 № 4414-87².

В отечественном законодательстве предусматривается наличие «аварийных пределов воздействия» (далее – АПВ). В утратившем силу Постановлении Правительства РФ от 24 декабря 2009 № 1213 «Об утверждении технического регламента о безопасности средств индивидуальной защиты» АПВ определялся как гигиенический норматив, устанавливающий уровень концентрации химического вещества, превышающий предельно допустимую концентрацию в воздухе рабочей зоны, который не вызывает у людей изменения физиологических реакций организма, выходящих за пределы пороговых и обратимых эффектов в течение установленного данными нормативами времени пребывания в зоне химического заражения без применения средств индивидуальной защиты³. В целях удобства практического применения и систематизации комплексной системы ориентировочных безопасных уровней и аварийных пределов воздействия, конкретные показатели по загрязняющим веществам закреплены многочисленными таблицами в вышеназванном СанПиНе 1.2.3685-21.

Отдельного упоминания заслуживают Методические указания, предназначенные для санитарно-эпидемиологических станций

¹ «Пособие по охране труда дорожному мастеру» (утв. Распоряжением Минтранса РФ от 29.01.2003 № ОС-37-р) // СПС «Консультант-Плюс».

² «Ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» (утв. Минздравом СССР 28.07.1987 № 4414-87). М., 1987.

³ Постановление Правительства РФ от 24.12.2009 № 1213 (ред. от 20.12.2010) «Об утверждении технического регламента о безопасности средств индивидуальной защиты». СЗ РФ. 25.01.2010. № 4. Ст. 391.

и научно-исследовательских учреждений различных органов государственной власти. Большая их часть была разработана и утверждена в советский период, но продолжают действовать сегодня: Методические указания по определению витаминизации А в воздухе методом тонкослойной хроматографии, утв. Минздравом СССР 19.10.1979 № 2071-79¹; Методические указания по фотометрическому измерению концентраций диоксида в воздухе рабочей зоны, утв. Минздрав СССР 22.10.1981 № 2462-81².

При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов действующим стационарным источником и (или) совокупностью стационарных источников, расположенных на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, устанавливаются временно разрешенные выбросы, временно разрешенные сбросы.

Установление временно разрешенных выбросов, временно разрешенных сбросов допускается только при наличии плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности:

– на объектах II и III категорий, на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов разрабатывается и утверждается план мероприятий по охране окружающей среды;

¹ «Методические указания по определению витаминизации А в воздухе методом тонкослойной хроматографии» (утв. Минздравом СССР 19.10.1979 № 2071-79). «Методические указания по определению микроколичеств пестицидов в продуктах питания, кормах и внешней среде. Часть XI». М., 1981.

² «Методические указания по фотометрическому измерению концентраций диоксида в воздухе рабочей зоны» (утв. Минздравом СССР 22.10.1981 № 2462-81). «Методические указания по определению микроколичеств пестицидов в продуктах питания, кормах и внешней среде. Часть XIV». М., 1984.

– на объектах I категории, на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов в обязательном порядке разрабатывается и утверждается программа повышения экологической эффективности.

План мероприятий по охране окружающей среды включает в себя перечень мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, сроки их выполнения, объем и источники финансирования, перечень ответственных за их выполнение должностных лиц.

Программа повышения экологической эффективности включает в себя перечень мероприятий по реконструкции, техническому перевооружению объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, сроки их выполнения, объем и источники финансирования, перечень ответственных за их выполнение должностных лиц.

Срок реализации плана мероприятий по охране окружающей среды не может превышать семь лет и не подлежит продлению. Срок реализации программы повышения экологической эффективности не может превышать семь лет и не подлежит продлению, за исключением объектов, численность работников на которых составляет не менее 25 процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта (т. е. градообразующих предприятий) или превышает 5000 человек – не превышает 14 лет и не подлежит пересмотру.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели ежегодно представляют отчет о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды, программы повышения экологической эффективности в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. План, в соответствии с Приказом Минприроды России

от 17 декабря 2018 г. № 667 «Об утв. правил разработки плана мероприятий по охране окружающей среды», разрабатывается юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем¹.

4.4. Мониторинг атмосферного воздуха

К важнейшим экологическим правам относится, закрепляемое ст. 42 Конституции России, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Одновременно, основным источником предоставления текущей и экстренной информации о состоянии окружающей среды является мониторинг.

Согласно ст. 63 ФЗ «Об охране окружающей среды», государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной российским законодательством, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных.

Единая система государственного экологического мониторинга включает в себя следующие подсистемы:

1. Государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды;
2. Государственного мониторинга атмосферного воздуха;

¹ Приказ Минприроды России от 17.12.2018 № 667 «Об утверждении правил разработки плана мероприятий по охране окружающей среды» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.04.2019 № 54514) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Государственного мониторинга земель;
4. Государственного мониторинга воспроизводства лесов;
5. Государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания;
6. Государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;
7. Государственного фонового мониторинга состояния многолетней (вечной) мерзлоты и др.

В области охраны атмосферного воздуха осуществляется одноименный мониторинг. Согласно Постановлению Правительства РФ от 14 марта 2024 года № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)», создание и функционирование наблюдательных сетей в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга осуществляется многочисленными органами государственной власти¹. Согласно Постановлению Правительства РФ от 6 июня 2013 г. № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды», организацию и осуществление государственного мониторинга обеспечивает Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (далее – Росгидромет) с участием других уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»². Кроме того, в п. 7 Постановления конкретизируется, что Росгидромет взаимодействует с Федеральной службой по надзору в сфере

¹ Постановление Правительства РФ от 14.03.2024 № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)». СЗ РФ. 18.03.2024. № 12. Ст. 1629.

² Постановление Правительства РФ от 06.06.2013 № 477 (ред. от 03.08.2020) «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды». СЗ РФ. 17.06.2013. № 24. Ст. 3000.

природопользования (далее – Росприроднадзор) и Федеральной службой в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор), а также Федеральным медико-биологическим агентством (далее – ФМБА). Среди прочего, взаимодействие с Росприроднадзором осуществляется в части использования данных государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, результатов производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора, а также по вопросам установления и пересмотра перечня объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха. С Роспотребнадзором и ФМБА в части получения и использования сведений о состоянии атмосферного воздуха, поверхностных вод водных объектов и почв, получаемых при проведении социально-гигиенического мониторинга.

Мониторинг атмосферного воздуха преследует не только задачи получения объективной информации о текущем состоянии наблюдаемого объекта. В задачи осуществления рассматриваемой функции также включаются:

а) прогнозирование опасных явлений и факторов, например, неблагоприятных погодных условий для отдельных направлений хозяйственной деятельности; химическое, радиоактивное и тепловое загрязнение, физические, химические и биологические процессы; изменение компонентов природной среды, приводящее в том числе к изменению климата;

б) предоставление органам государственной власти, органам местного самоуправления, заинтересованным организациям и населению текущей и экстренной информации об изменении окружающей среды, предупреждении и прогнозов её состояния;

в) организацию согласованного государственной наблюдательной сети, включая системы наблюдений с аналогичными международными системами.

Проведение мониторинга атмосферного воздуха также включается в обязанности субъектов, осуществляющих хозяйственную

и (или) иную деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Так, согласно ч. 3 ст. 23 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», предусматривается создание перечня объектов, владельцы которого должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха. Ранее в Рекомендациях по установлению объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха, утв. Приказом Росгидромета от 15 июля 2013 г. № 375 предлагалось разделять объекты на 3 группы¹. При этом устанавливался достаточно простой критерий – степень воздействия (критическая и не критическая) на атмосферный воздух, а правообладатели объектов III группы мониторинг атмосферного воздуха не проводят. Однако позднее в 2018 г. утверждаемые Приказом Рекомендации утратили силу, поэтому в действующем российском законодательстве не предусмотрено критериев определения объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха. Росприроднадзор в Письме от 12 сентября 2022 г. № 12-47/35616² отмечает, что подходы и общие принципы выбора методов контроля, которым должны следовать предприятия при разработке и осуществлении программ ПЭК, в том числе в части контроля атмосферного воздуха, а также требования к метрологическому обеспечению ПЭК представлены в «ИТС 22.1-2021. Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения», утвержденном приказом Росстандарта от 2 декабря 2021 № 2690³.

¹ Приказ Росгидромета от 15.07.2013 № 375 (ред. от 20.09.2018) «О выполнении постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» // СПС «Консультант-Плюс».

² Минприроды России от 12.09.2022 № 12-47/35616 «О производственном экологическом контроле» // СПС «Консультант-Плюс».

³ «ИТС 22.1-2021. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения» (утв. Приказом Росстандарта от 02.12.2021 № 2690). М.: Бюро НДТ, 2021.

Сущностным содержанием организации и проведения мониторинга окружающей среды выступает информация. Адресатами получаемой информации выступают органы публичной власти, хозяйствующие и иные субъекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и широкие слои населения, заинтересованные в реализации прав на благоприятную окружающую среду и благоприятные жизненные условия. Однако в экологическом законодательстве не устанавливаются критерии качественной информации о состоянии окружающей среды (далее – экологическая информация). В относительно новой ст. 4.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определен состав экологической информации. Однако кроме п.1 (общедоступность) и п.5 (безвозмездность) никаких критериев качества экологической информации не устанавливается. Стоит конечно отметить, что подробнее критерии экологической информации раскрываются в ст. 11 и ст. 12 рассматриваемого закона. Так, указанными статьями закрепляется право направлять обращения в органы публичной власти и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации. Подобный критерий – достоверность – устанавливается в качестве основного критерия информации о состоянии окружающей среды положением ст. 42 Конституции РФ. Несмотря на новизну ст. 4.3 остались практически нераскрытыми сущностное содержание и наполнение критериев «достоверность», «своевременность» (актуальность), «полнота» и «доступность». При определении рассматриваемых критериев целесообразно обращаться не только к экологическому законодательству. Согласно Решению Совета глав государств СНГ от 10.10.2008 г. доступность информации есть возможность реализации беспрепятственного доступа к информации субъектов, имеющих на это надлежащие полномочия. Поэтому в процедуре совершенствования мониторинга как «отправного» инструмента охраны атмосферного воздуха, предполагающего передачу качественной (т. е. актуальной, полной, объективной, достоверной и доступной) информации первостепенную значимость приобретает установление основ соответствия получаемого и передаваемого материала критериям качественной информации.

4.5. Контрольно-надзорные мероприятия в области охраны атмосферного воздуха

Оценка соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха

К организационно-правовым механизмам охраны окружающей среды традиционно относится государственный экологический контроль (надзор). В предыдущей редакции от 18.07.2011 № 242-ФЗ ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляла понятие государственного экологического контроля, включающего не только деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства и обязательных экологических требований, но и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Предмет государственного экологического контроля (надзора) подразделяется на федеральный государственный экологический контроль (надзор) (далее – федеральный уровень) и региональный государственный экологический контроль (надзор) (далее – региональный уровень). К предмету федерального контроля (надзора) относится соблюдение требований в области охраны окружающей среды, включая требования, содержащиеся в разрешительных документах и установленные в многочисленных правовых актах экологического законодательства России. Несмотря на внесение существенных изменений, предмет регионального экологического контроля (надзора) продолжает определяться по остаточному принципу. Отдельно обозначено исключительно соблюдение изготовителем, исполнителем, продавцом требований, установленных техническими регламентами, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов

в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Последней редакцией впервые предмет государственного экологического контроля (надзора) определен в ст.65 ФЗ «Об охране окружающей среды». Ранее, согласно п. 5 ст. 65 предыдущей редакции, перечень объектов федерального государственного экологического надзора устанавливался Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903 «Об утв. критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору»¹.

Серьезные изменения были внесены в систему государственного экологического контроля (надзора). Предмет государственного экологического контроля (надзора) лишился государственного природоресурсного контроля (надзора), помимо государственного контроля (надзора) за использованием и охраной водных объектов. В результате, Федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ внесены существенные изменения, полностью поменявшие содержания статей о государственном экологическом надзоре природоохранных и природоресурсных законов. К примеру, ст. 36 Водного Кодекса в предыдущей редакции называемая «государственный надзор в области использования и охраны водных объектов» сменилась на «оценку соблюдения обязательных требований, установленных настоящим Кодексом». Содержание статьи, включающей порядка 9 пунктов, перечень прав и обязанностей должностных лиц государственного надзора, самостоятельные критерии отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору, стало включать единственное упоминание осуществления оценки соблюдения соответствующих обязательных требований в рамках федерального государственного экологического

¹ Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору». СЗ РФ. 07.09.2015. № 36. Ст. 5043.

контроля (надзора) и регионального государственного экологического контроля (надзора). Подобные изменения затронули положения ст. 24 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и ст. 19 ФЗ «Об охране озера Байкал». Поэтому рассмотрение института оценки соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха (в прошлом «государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха») производится на основании ФЗ «Об охране окружающей среды» и соответствующих подзаконных актов, а ст. 24 ФЗ «Об охране окружающей среды» носит исключительно отсылочный характер.

Порядок организации и осуществления федерального государственного экологического контроля (надзора) регламентирован Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»¹. Согласно п.4 уполномоченным органом выступает Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и территориальные органы (далее – Росприроднадзор). При этом, согласно пп. 7 п. 3 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»², к государственному контролю не относится деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора.

Объекты контроля, помимо непосредственно ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды», конкретизируются в п.8 рассматриваемого Постановления. В частности, к объектам контроля отнесены производственные объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к объектам I категории опасности;

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 (ред. от 23.12.2023) «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»). СЗ РФ. 12.07.2021. № 28 (часть I). Ст. 5526.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

производственные объекты по хранению и (или) уничтожению химического оружия; морские порты, в границах которых осуществляется деятельность по перевалке, дроблению и сортировке угля.

Важной новеллой выступает внедрение риск-ориентированного подхода – системы оценки и управления рисками. В зависимости от степени негативного воздействия, объекты контроля подразделяются на следующие категории риска: чрезвычайно высокий риск; высокий риск; значительный риск; средний риск; умеренный риск; низкий риск. К категории значительного риска относятся объекты I категории, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящуюся к областям применения наилучших доступных технологий. Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утверждены Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398¹. К примеру, к объектам I категории относится металлургическое производство с использованием оборудования для производства чугуна или стали (первичной или вторичной плавки), включая установки непрерывной разливки (с производительностью 2,5 тонны в час и более). К объектам IV категории относятся объекты, соответствующие одновременно нескольким критериям: отсутствие выбросов загрязняющих веществ или наличие на объекте стационарных источников загрязнения окружающей среды, масса загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух которых не превышает 10 тонн в год, а также при отсутствии в составе выбросов веществ I и II классов опасности, радиоактивных веществ; отсутствие сбросов загрязняющих веществ в составе сточных вод в централизованные системы водоотведения, другие сооружения и системы отведения и очистки сточных вод, за исключением сбросов загрязняющих веществ, образующихся в результате использования вод для бытовых нужд,

¹ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398 (ред. от 07.10.2021) «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». СЗ РФ. 11.01.2021. № 2 (Часть II). Ст. 447.

а также отсутствие сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Поскольку объекты IV категории оказывают минимальное негативное воздействие на окружающую среду и отнесены к категории низкого риска, государственный экологический контроль (надзор) подобных объектов не проводится. При этом, если объекты значительного, среднего и умеренного риска размещаются в границах ООПТ федерального значения, в границах центральной экологической зоны БПТ, в Арктической зоне РФ (и прочее), подлежат отнесению к категории высокого, значительного и среднего риска соответственно.

Согласно п. 27 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре), государственный экологический контроль проводится посредством плановых контрольных (надзорных) мероприятий, внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий на основании программы проверок. В плановые контрольные (надзорные) мероприятия включаются инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная и выездная проверки. Плановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся на основании плана на очередной календарный год, согласованного с органами прокуратуры. Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся на основаниях ст. 57 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ», например, по требованию прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. При этом, согласно п. 2 ст. 66 указанного Закона, внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие проводится только после согласования с органами прокуратуры. К исключительным случаям незамедлительного проведения рассматриваемых мероприятия с последующим извещением органов прокуратуры, согласно п. 12 ст. 66 относятся поступившие сведения о непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом

ценностям. Программа проверок организуется контрольным органом на основании направляемого застройщиком или техническим заказчиком извещения о начале работ по строительству или реконструкции объекта капитального строительства не позднее чем за семь рабочих дней до начала строительства или реконструкции объекта капитального строительства.

Соответствующее подзаконное регулирование регионального государственного экологического контроля (надзора) утверждается государственными уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. К примеру, на территории Удмуртской Республики действует утвержденное Постановлением Правительства УР от 30 сентября 2021 г. № 536 «О региональном государственном экологическом контроле (надзоре)».

Муниципальный контроль в области охраны атмосферного воздуха

Местное самоуправления, согласно конституционным положениям, самостоятельно и не входит в систему органов государственной власти. ФЗ «Об охране окружающей среды», определив понятие «охрана окружающей среды», включил и органы местного самоуправления, деятельность которых направлена на сохранение и восстановление природной среды, рациональное природопользование. Кроме того, к деятельности по охране окружающей среды относится предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, ликвидация последствий подобного воздействия. «Предотвращение» следует рассматривать как комплекс мероприятий (не только правовых), направленный на организацию наблюдений и контроля за состоянием подконтрольного объекта, в данном случае негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности на природную среду. Означает ли это, что законодатель предоставил возможность органам местного самоуправления осуществлять экологический контроль (далее – МЭК)?

Изначально, ст.68 ФЗ «Об охране окружающей среды» была посвящена не только общественному экологическому контролю.

В рассматриваемую норму включалось правовое регулирование осуществления муниципального экологического контроля в Российской Федерации. К сожалению, в 2006 г. институт муниципального экологического контроля ликвидировали. С.А. Боголюбов отмечает, что «полное изъятие из местного самоуправления свидетельствует об отсутствии концепции, последовательности экологического развития, о нарушении стабильности законотворческого процесса и правоприменения, поэтому необходимо восстановление в законодательстве предписаний о муниципальном экологическом контроле, полномочиях его инспекторов, включении их в полноценную контрольную деятельность с возможностями привлечения к ответственности в сфере охраны окружающей среды»¹.

Сегодня институт муниципального контроля в области охраны атмосферного воздуха и муниципального экологического контроля вообще в Российской Федерации не существует. Однако, ранние редакции ст. 68 ФЗ «Об охране окружающей среды» предполагали возможность устанавливать порядок осуществления процедуры актами органов местного самоуправления. Так, продолжает действовать Положение о муниципальном экологическом контроле, утв. Решением Совета депутатов Истринского муниципального района Московской области от 26 июня 2007 г. № 5/3². Подобное Решение принято Советом депутатов муниципального образования «Раменский район» Московской области 28 апреля 2004 г. №4/2-СД. В актах органов местного самоуправления определяются используемые понятия, система органов, осуществляющих муниципальный экологический контроль с распределением полномочий, подконтрольные объекты и непосредственно процесс осуществления контрольных

¹ Боголюбов С.А. Особенности юридической ответственности в системе экологических правоотношений // Журнал российского права. 2019. № 4. С. 105–119.

² Решение Совета депутатов Истринского муниципального района Московской области от 26.06.2007 № 5/3 «Об утв. Положения о муниципальном экологическом контроле на территории Истринского муниципального района». <https://docs.cntd.ru/document/558901523?section=text>

мероприятий. Определение муниципального экологического контроля практически полностью повторяет определение контроля в области охраны окружающей среды. Однако, перечисленные функции уполномоченных органов включают, помимо планирования, организации и проведения экологического контроля, обеспечение и разработку прочих природоохранных мероприятий, включая обеспечение населения и общественных объединений полной, своевременной и объективной информации о состоянии окружающей среды. Таким образом, контрольные мероприятия в рамках муниципального экологического контроля воспринимаются органами местного самоуправления шире закрепляемого ФЗ «Об охране окружающей среды» определения. Неоднозначность толкования возникает с определением объектов МЭК. К примеру, п. 3.1 Положения о МЭК на территории Истринского муниципального района Московской области относят к подконтрольным объектам хозяйственную и иную деятельность, осуществляемую в пределах муниципального образования. Однако далее отмечается необходимость согласования объектов, подлежащих МЭК, с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Кроме того, п. 7.1 устанавливается запрет лицам, осуществляющим муниципальный экологический контроль, проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции МЭК.

Несмотря на отсутствие регламентированного института муниципального экологического контроля, отечественным законодательством предусматриваются отдельные виды, например, ст. 72 Земельного кодекса РФ урегулирован муниципальный земельный контроль. Как и в случае с государственным земельным надзором, предметом муниципального земельного контроля является соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность. Подобным образом институт муниципального лесного

контроля урегулирован ст.98 Лесного кодекса РФ. В обоих случаях порядок организации и проведения муниципального контроля регламентированы актами органов местного самоуправления.

Производственный контроль в области охраны атмосферного воздуха

Производственный экологический контроль (далее – ПЭК) – важнейший компонент правового механизма охраны атмосферного воздуха. Согласно ст. 67 ФЗ «Об охране окружающей среды», ПЭК проводится в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. В отличие от государственного экологического контроля (контроля), производственный экологический контроль осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий. Подобное положение повторяет п. 1 ст. 25 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», закрепивший обязанность осуществления производственного контроля в области охраны окружающей среды (являющегося частью ПЭК) юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, на которых расположены источники выбросов.

Основная обязанность хозяйствующих и иных субъектов, осуществляющих производственный экологический контроль, заключается в разработке и утверждении программы ПЭК (далее – Программа). Требования к содержанию программы ПЭК утверждены Приказом Минприроды России от 18 февраля 2022 г. № 109 «Об утв. требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков предоставления отчета об организации и о результатах осуществления производственного

экологического контроля»¹. Программа разрабатывается с учетом природоохранных требований, характеристики хозяйственной и иной деятельности организации, видов и масштабов оказываемого организацией негативного воздействия на окружающую среду, планируемых и выполненных мероприятий по охране окружающей среды, установленных нормативов допустимого негативного воздействия на окружающую среду, результатов ПЭК за предыдущие периоды и предписаний органов государственного и муниципального экологического контроля (надзора)².

Сведения об инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников составляют самостоятельный раздел Программы. В раздел включаются сведения об инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников; показатель суммарной массы выбросов отдельно по каждому загрязняющему веществу по каждому источнику и по объекту в целом, в том числе с указанием загрязняющих веществ, характеризующих применяемые технологии и особенности производственного процесса на объекте; сроки проведения инвентаризации выбросов и их стационарных источников, корректировки её данных. В организации производственного контроля в области охраны атмосферного воздуха преимущественное значение имеет подраздел «Производственный контроль в области охраны атмосферного воздуха» раздела «Сведения о периодичности и методах осуществления производственного экологического контроля, местах отбора проб и методиках (методах) измерений». Рассматриваемый подраздел предполагает обязанность составления плана-графика контроля

¹ Приказ Минприроды России от 18.02.2022 № 109 «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

² ГОСТ Р 56061-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Производственный экологический контроль. Требования к программе производственного экологического контроля. Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 09.07.2014 № 710-ст.

стационарных источников выбросов, проведения наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха и перечень нормативных документов, стандартов организации, регламентирующих требования к методам производственного контроля в области охраны атмосферного воздуха.

Непосредственное осуществление производственного контроля конкретизируется в многочисленных требованиях, устанавливаемых природоохранным законодательством. Так, разнообразными информационно-техническими справочниками по наилучшим доступным технологиям в отдельных областях производства закреплены цели и задачи осуществления ПЭК, рекомендации применяемых методик измерения, отбора проб и анализа материалов. К примеру, ИТС по наилучшим доступным технологиям производства меди, утв. Приказом Росстандарта от 12.12.2019 № 2982 содержит отдельный 8-й раздел, посвященный организации и проведению ПЭК¹. Отдельной обязанностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории опасности, согласно п. 3.1 ст. 67 ФЗ «Об охране окружающей среды», выступает установка и эксплуатация системы автоматического контроля и составления соответствующей программы. Деятельность предприятия при проведении ПЭК должна соответствовать подготавливаемому плану-графику контроля стационарных источников выбросов и проведения наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха². Соответственно, периодичность проведения производственного контроля устанавливается планом-графиком. Кроме того, план-график включает адреса пунктов наблюдений с указанием номера каждого

¹ ИТС 3-2019. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Производство меди (утв. Приказом Росстандарта от 12.12.2019 № 2982). М.: Бюро НДТ, 2019.

² Приказ Минприроды РФ от 18.02.2022 № 109 «Об утв. требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

пункта, перечень контролируемых на каждом пункте загрязняющих веществ, методы определения концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, периодичность отбора проб атмосферного воздуха. При установлении периодичности производственного контроля целесообразно пользоваться ИТС 22.1-2021, утв. Приказом Росстандарта от 02.12.2021 № 2690¹. Рассматриваемым документом установлено 4 категории выбросов загрязняющих веществ для определения периодичности измерений при осуществлении инструментального контроля стационарных источников выбросов по каждому источнику и выбрасываемому загрязняющему веществу. Например, отнесение к IA категории предполагает проведение отбора проб при осуществлении инструментального контроля не реже 1 раза в месяц; IIБ – не реже 2 раз в год; IIIБ – не реже 1 раза в год; IV – не реже 1 раза в 5 лет.

Отчет об организации ПЭК предоставляется на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями ежегодно до 25 марта года, следующего за отчетным. Сведения подаются в территориальный орган Росприроднадзора по месту осуществления деятельности предприятия для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, объектах II и III категорий, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору), за исключением юридических лиц, подведомственных Федеральной службе безопасности РФ. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах II и III категорий, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору), предоставляют отчет в орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих государственный экологический контроль (надзор).

¹ ИТС 22.1-2021. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения (утв. Приказом Росстандарта от 02.12.2021 № 2690).

Общественный контроль в области охраны атмосферного воздуха

Носителем суверенитета и единственным источником власти в стране, согласно положениям Конституции Российской Федерации, является её многонациональный народ. Свою власть многонациональный народ осуществляет непосредственно или посредством представителей – государственных и муниципальных служащих органов государственной и муниципальной власти. Конституцией Российская Федерация провозглашена демократическим правовым государством, предполагающим развитие гражданского общества и многочисленных форм общественного контроля. В области охраны окружающей среды и реализации права каждого на благоприятную окружающую среду становится актуальным развитие института общественного экологического контроля.

Исходя из определения ст. 68 ФЗ «Об охране окружающей среды», общественный экологический контроль (далее – ОЭК) осуществляется гражданами, а также общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами. К сожалению, рассматриваемая статья практически не закрепила разновидности форм и способов осуществления общественного экологического контроля. Единственным исключением выступает институт общественных экологических инспекторов.

Граждане, достигшие возраста 18 лет и изъявившие желание оказать органам государственного надзора содействие в природоохранной деятельности, могут осуществлять ОЭК в качестве общественных экологических инспекторов. Работа общественных экологических инспекторов носит безвозмездный характер и осуществляется на добровольной основе. Содержание работы, согласно Приказу Минприроды РФ от 12.07.2017 №403 «Об утв. порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды»¹, сводится к оказанию содействия Росприроднадзору, Рослесхозу, их территориальным органам и органам исполнительной

¹ Приказ Минприроды России от 12.07.2017 № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране

власти субъектов РФ, осуществляющим государственный экологический контроль (надзор) и государственный лесной надзор. Заявление в орган государственного контроля (надзора) содержит ФИО заявителя, адрес места жительства, сведения о документе, удостоверяющем личность, номер телефона и электронной почты, а также согласие на обработку персональных данных. Заявление гражданина передается в специальную комиссию по организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды. В течение 30 календарных дней Комиссия рассматривает поступившее заявление и принимает решение о проведении заседания с участием гражданина-заявителя или об отказе в присвоении рассматриваемого статуса. Заседание Комиссии осуществляется посредством вопросов заявителю и направлено на оценку знаний нормативно-правовых основ в области организации деятельности общественных экологических инспекторов. В случае положительного решения заявителю выдается удостоверение сроком на 1 год. По итогам работы, изучения предоставляемого отчета и подачи нового заявления гражданином, Комиссия вправе продлить выданное ранее удостоверение на 1 год.

Правомочия общественного экологического инспектора установлены ч. 6 ст. 68 ФЗ «Об охране окружающей среды». Помимо прочего, общественные инспекторы вправе обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления, к должностным лицам и организации о предоставлении своевременной, полной и достоверной экологической информации. Однако преимущественно, несмотря на закрепляемое оказываемое содействие и взаимодействие с уполномоченными органами государственного экологического контроля (надзора) и государственного лесного надзора, полномочия общественных экологических инспекторов сводятся к фотографированию и видеосъемке правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользованию с последующим

охраны окружающей среды» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.02.2018 № 50111) // СПС «КонсультантПлюс».

направлением материалов в органы государственного контроля (надзора). На практике коммерческие организации, осуществляющие негативное воздействие на окружающую среду, крайне неохотно предоставляют запрашиваемую информацию. Поэтому, преимущественно общественные экологические инспекторы осуществляют основное направление своей деятельности – организация работы по экологическому просвещению. Однако возникает вопрос, если работа общественного экологического инспектора сводится к проведению экологических семинаров, чем подобная, пускай и общественная, работа отличается от деятельности общественных экологических организаций? К сожалению, исследуя институт общественных экологических инспекторов, приходится констатировать огромный потенциал, оставленный практически нераскрытым. Работу общественного экологического инспектора несомненно следует поддерживать и развивать, обоснованно расширяя возможности участия общественного инспектора в мероприятиях по охране окружающей среды. Так, общественный экологический инспектор может участвовать в проведении публичных слушаний при проведении оценки воздействия на окружающую среду или принимать участие в собраниях комиссий, формируемых при проведении государственной экологической экспертизы. Подобное присутствие общественного инспектора расширит возможности общественного экологического контроля начиная с самых ранних стадий планируемой хозяйственной и (или) иной деятельности, позволит наладить определенные позитивные взаимосвязи между общественностью, органами публичной власти и заказчиком планируемой деятельности.

Помимо рассматриваемого института, общественный экологический контроль может осуществляться многочисленными способами. Общие направления общественного контроля закреплены в одноименном Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ

«Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹. Согласно ст.18 Закона, общественный контроль осуществляется посредством организации и проведения общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других формах, не противоречащих российскому законодательству. Кроме того, экологическое законодательство устанавливает отдельные возможности участия общественности, включая граждан и общественных экологических объединений, в принятии экологически значимых решений. Так, в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 21.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», общественная экологическая экспертиза проводится по инициативе граждан и общественных объединений, органов местного самоуправления. Конституцией Российской Федерации также закрепляется право граждан собираться мирно, без оружия и проводить митинги, шествия и пикетирования, которые могут быть направлены на оказание воздействия в принятии уполномоченными субъектами экологически значимых решений.

Таким образом, общественный экологический контроль в области охраны атмосферного воздуха сегодня регламентируется преимущественно в призме экологического законодательства и имеет общие правовые начала в ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Общественный экологический контроль, осуществляемый общественными экологическими инспекторами, имеет огромный потенциал, однако представлен в отечественном законодательстве крайне скупо.

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

4.6. Государственный учет негативных воздействий на атмосферный воздух

Государственный учет стационарных источников, состава, объема или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, видов и уровней физического воздействия на него, установок очистки газа ведется в рамках государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Согласно ст. 69 ФЗ «Об охране окружающей среды», государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях получения достоверной информации об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определения областей применения наилучших доступных технологий, применения программно-целевых методов планирования, а также планирования осуществления государственного экологического контроля (надзора).

Получение качественной информации направлено на решение разнообразных задач в области охраны атмосферного воздуха, обозначенных Положением о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников, утв. Постановлением Правительства РФ от 21.04.2000 № 373¹. П.2 рассматриваемого подзаконного акта называет несколько направлений: прогнозирование изменений качества атмосферного воздуха; определение и взимание платы за загрязнение атмосферного воздуха; иная деятельность, связанная с государственным управлением в области охраны атмосферного воздуха.

Актуальная информация об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – объекты НВОС), подлежит занесению в государственный реестр, состоящий из федерального и регионального государственных реестров. Занесению

¹ Постановление Правительства РФ от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников». СЗ РФ. 01.05.2000. № 18. Ст. 1987.

в федеральный государственный реестр подлежат сведения об объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору). Региональные государственные реестры включают сведения об объектах, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору). Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим создание и функционирование государственного реестра, выступает Росприроднадзор. При этом ведение федерального государственного реестра относится к полномочиям территориальных органов Росприроднадзора¹. Региональный государственный реестр ведут уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Помимо управления государственным реестром, Росприроднадзор осуществляет техническое обеспечение государственного реестра, обеспечивает взаимодействие государственного реестра с иными государственными информационными системами, вносит необходимые сведения, получаемые по результатам исполнения государственных функций. Кроме того, Росприроднадзор осуществляет мониторинг ведения органами исполнительной власти субъектов России региональных государственных реестров.

Содержанием государственного реестра является общая информация об объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, фактическом месте его нахождения, определяется вид хозяйственной и (или) иной деятельности, объемы производимой продукции (товара), выполняемых работ и оказываемых услуг; сведения о наличии заключения государственной экологической экспертизы и (или) заключения экспертизы проектной документации; сведения о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ,

¹ Приказ Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717» // СПС «КонсультантПлюс».

о размещении отходов производства и потребления; сведения о комплексных экологических разрешениях, декларациях о воздействии на окружающую среду; сведения о программе производственного экологического контроля и результатах её осуществления; информацию о применяемых на объектах I категории опасности технологиях и об их соответствии наилучшим доступным технологиям; сведения о результатах осуществления государственного экологического контроля (надзора); информацию о консервации, ликвидации объекта, об изменении его места нахождения, о замене юридического лица или индивидуального предпринимателя, использующих объект. Сведения о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или массе выбросов включают сведения: о стационарных источниках выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух с указанием их местоположения, определенного при проведении инвентаризации стационарных источников и выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; об уровне и (или) объеме или о массе выбросов загрязняющих веществ в отношении каждого стационарного источника выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух; о выбросах парниковых газов, являющихся одновременно загрязняющими или озоноразрушающими веществами, содержащиеся в реестре выбросов парниковых газов. В заявку на постановку на государственный учет объектов НВОС не включаются сведения о выбросах в атмосферный воздух, осуществляемых передвижными источниками негативного воздействия.

Соответствующие сведения, содержащиеся в предоставляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отчетах об организации и о результатах осуществления ПЭК в отношении объектов I, II и III категорий вносятся территориальными органами Росприроднадзора, ФСБ и органами исполнительной власти субъектов РФ в государственный реестр ежегодно, не позднее 31 декабря года, следующего за отчетным.

Заявку на постановку объекта на государственный учет, заявления, предоставляемые для актуализации учетных сведений, снятия объекта с государственного учета, юридические лица и индивидуальные предприниматели направляют в территориальный орган Росприроднадзора или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации посредством почтового отправления с описью вложения и уведомлением о получении или электронном виде. Постановка объекта на государственный учет подтверждается записью в государственном реестре и выдаче соответствующего свидетельства. Если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель осуществляют хозяйственную и (или) иную деятельность на 2 и более объектах, заявка на постановку объектов на государственный учет направляется в отношении каждого объекта отдельно. В случае, если объект соответствует нескольким критериям отнесения объектов по категориям опасности, объекту присваивается категория, соответствующая категории по наибольшему уровню негативного воздействия на окружающую среду.

В обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, включается инвентаризация источников выбросов и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, включая выбросы от стационарных и передвижных источников, постоянно или временно эксплуатируемых на объекте.

Подлежат инвентаризации следующие стационарные источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (далее – ИЗАВ):

1. Организованные ИЗАВ – объекты, из которых загрязняющие вещества поступают в атмосферный воздух через специальные устройства отвода выбросов, например, установки очистки газа, трубы, вентиляционные шахты, газоходы, воздуховоды, факельные устройства;

2. Неорганизованные ИЗАВ – объекты, из которых загрязняющие вещества поступают в атмосферный воздух в составе направленных потоков газа, в том числе места загрузки, выгрузки или хранения сырья, материалов, продукции и иных веществ, негерметичности (неплотности) технологического оборудования, из которых вещества поступают в атмосферный воздух, размещенные на территории объекта негативного воздействия на окружающую среду (далее – ОНВ) или в санитарно-защитной зоне отходы, имеющие непосредственный контакт с атмосферным воздухом, например, пылящие поверхности хвостохранилищ, карьеров;

3. Точечные, относящиеся к организованным ИЗАВ – объекты, из которых загрязняющие вещества поступают в атмосферный воздух из установленного отверстия;

4. Линейные ИЗАВ – объекты, из которых загрязняющие вещества поступают в атмосферный воздух по установленной линии значительной протяженности, например, аэрационные фонари цехов;

5. Площадные, относящиеся к неорганизованным ИЗАВ – объекты, из которых загрязняющие вещества поступают в атмосферный воздух с установленной ограниченной поверхности или площади.

К передвижным ИЗАВ, учитываемых при инвентаризации, относятся автомобильный транспорт, строительная, сельскохозяйственная, дорожная и иная техника, которая относится к передвижным источникам выбросов, самолеты и иные воздушные суда, железнодорожный транспорт, водные суда, постоянно или временно эксплуатирующиеся на объекте ОНВ. В случае, если на объекте ОНВ не осуществляется промышленное производство и, если на объекте эксплуатируются исключительно легковые автомобили и (или) автобусы для перевозки людей в количестве не более двадцати единиц в день и грузовые автомобили в количестве не более трех единиц в день, хозяйствующий субъект вправе не учитывать выбросы передвижных ИЗАВ.

Инвентаризация стационарных источников и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух проводится инструментальными и расчетными методами. При проведении инвентаризации выбросов проводится обследование территории объекта ОНВ, определяются сооружения, технические устройства, оборудование, технологические или иные процессы, являющиеся источниками образования и выделения загрязняющих веществ, выявляются все стационарные и передвижные ИЗАВ, систематизируются сведения о пространственном размещении ИЗАВ на объекте ОНВ, устанавливаются типы, виды, наименования (труба, вентиляционная шахта, аэрационный фонарь, дефлектор, свеча и другое) и геометрические характеристики стационарных ИЗАВ (длина, ширина, высота и другие показатели), включая виды передвижных ИЗАВ с указанием их количества и используемого топлива; определяются координаты стационарных ИЗАВ, мест эксплуатации, стоянки, обслуживания, ремонта и маршрутов перемещения передвижных ИЗАВ по объекту ОНВ; определяются показатели выбросов стационарных и передвижных ИЗАВ (количественный и качественный состав выбросов с учетом всех загрязняющих веществ (список загрязняющих веществ и их концентрации)); документируется ход и результаты инвентаризации выбросов.

По результатам инвентаризации составляется отчет, содержащий данные инвентаризации. Отчет утверждается юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, проводившими инвентаризацию с указанием даты утверждения. Предыдущий отчет о проведенной инвентаризации выбросов хранится хозяйствующим субъектом без указания конкретного срока хранения.

На основании результатов проведенной инвентаризации источников выбросов и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе проводиться сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха. Так, согласно ст. 22.1 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», в случаях превышения гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха на территории населенного

пункта или его части в целях сокращения или исключения выбросов загрязняющих веществ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе организовать проведение сводных расчетов загрязнения атмосферы (далее – СРЗА). К задачам СРЗА относятся оценка состояния и загрязнения атмосферного воздуха, включая определение степени влияния выбросов отдельных предприятий, транспорта, объектов городской инфраструктуры на загрязнение атмосферного воздуха, а также выявление источников, вносящих наибольший вклад в загрязнение приземного concentrations; анализ риска для здоровья человека, включая расчет, оценку такого риска и разработку мероприятий по управлению риском для здоровья населения с учетом планируемых мероприятий; определение вклада отдельных источников, предприятий, транспорта, объектов городской инфраструктуры и прочих объектов, являющихся источниками выбросов, в загрязнение атмосферного воздуха; прогноз изменений состояния и загрязнения атмосферного воздуха в связи с планируемыми модернизацией, ликвидацией, строительством новых объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Результаты проведения Сводных расчетов применяются для определения фонового уровня загрязнения атмосферного воздуха, а также в рамках проведения эксперимента по квотированию выбросов для разработки мероприятий, направленных на снижение выбросов объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, выбросов транспортных и иных передвижных средств, выбросов от объектов транспортной, коммунальной, социальной инфраструктур; выполнения расчета и оценки риска для здоровья человека.

4.7. Плата за негативное воздействие на атмосферный воздух

Систему экономических механизмов охраны атмосферного воздуха открывает институт установления платы за выбросы загрязняющих веществ. Согласно ст.16 ФЗ «Об охране окружающей

среды», плата производится за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, а также размещение отходов производства и потребления. Причем плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливается исключительно в отношении стационарных источников негативного воздействия. Помимо непосредственного упоминания в тексте рассматриваемой статьи, подобное положение отмечено в Письме Минприроды от 23 июля 2015 г. № 02-12-44/17039¹.

К субъектам, обязанными вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Исключение составляют субъекты, осуществляющие подобную деятельность на объектах IV категории опасности. При этом, согласно Письму Росприроднадзора от 6 декабря 2023 г. № РН-03-01-34/44278², при наличии у юридического лица или индивидуального предпринимателя одновременно объектов IV категории и объектов иных категорий, плата исчисляется и вносится по всем объектам, включая объекты IV категории.

Особенности исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливаются соответствующими Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2023 г. № 881³. Так, согласно п. 9, плата исчисляется лицами, обязанными вносить плату, самостоятельно путем

¹ Письмо Росприроднадзора от 03.08.2015 № АА-06-01-36/13498 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». "Документы и комментарии", № 17, сентябрь, 2015.

² Письмо Росприроднадзора от 06.12.2023 № РН-03-01-34/44278 «О предоставлении разъяснений» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 31.05.2023 № 881 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 05.06.2023. № 23 (часть I). Ст. 4191.

умножения величины платежной базы, определенной по итогам отчетного периода, по каждому загрязняющему веществу, включенному в перечень загрязняющих веществ, на соответствующие ставки платы за негативное воздействие, устанавливаемые Правительством Российской Федерации, а также дополнительных коэффициентов, установленных законодательством об охране окружающей среды. Ставки платы и дополнительные коэффициенты устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Платежная база – объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ либо объем или масса размещенных в отчетный период отходов. Поскольку процедура осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности регламентирована непосредственно юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, именно платежная база рассчитывается самостоятельно на основе данных производственного экологического контроля. При этом, платежная база рассчитывается для каждого стационарного источника, фактически использовавшегося в отчетный период, в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды. При определении платежной базы должны учитываться:

– объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов либо технологических нормативов;

– объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешенных выбросов и временно разрешенных сбросов;

– объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающие нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов, временно разрешенные выбросы и временно разрешенные сбросы (включая аварийные);

– лимиты на размещение отходов производства и потребления и их превышение.

Информация о платежной базе предоставляется в Росприроднадзор в отчетный период лицами, обязанными вносить плату, в составе декларации о плате за негативное воздействие. Рассматриваемые правила закрепляют многочисленные формулы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду. Так, п. 27 устанавливает формулу расчета платы за выбросы загрязняющих веществ в пределах (равных или менее) нормативов допустимых выбросов, технологических нормативов.

Ставки платы, устанавливаемые постановлениями Правительства Российской Федерации, закрепляют размеры ставок за 1 тонну загрязняющих веществ. К примеру, Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах»¹ определяет перечень загрязняющих веществ и соответствующую ставку платы за 1 тонну вещества (аммиак: 2016 г. – 133,1; 2017 г. – 138,8; 2018 г. – 138,8; взвешенные частицы PM10: 2016 г. – 89,6; 2017 г. – 93,5; 2018 г. – 93,5). При этом, согласно Постановлению Правительства РФ от 20 марта 2023 г. № 437², ставки платы, названные вышеназванным Постановлением и установленные на 2018 г., применялись и в 2023 г. с использованием дополнительно к иным коэффициентам коэффициента 1,26. Таким образом, за 1 тонну аммиака ставка составит $138,8 \times 1,26 = 174,88$ руб.

Согласно п.5 ст.16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды», коэффициенты устанавливаются в целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих

¹ Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 (ред. от 24.01.2020) «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах». СЗ РФ. 19.09.2016. № 38. Ст. 5560.

² Постановление Правительства РФ от 20.03.2023 № 437 «О применении в 2023 году ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду». СЗ РФ. 03.04.2023. № 14. Ст. 2423.

хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению НДТ при исчислении платы за НВОС. Так, законом предусматриваются следующие коэффициенты, применяемые к ставкам платы:

– коэффициент 0 – за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду;

– коэффициент 1 – за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов;

– коэффициент 25 – за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешенных выбросов, временно разрешенных сбросов, а также за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов III категории нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов;

– коэффициент 100 – за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объем или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории такие объем или массу.

Сумму платы за негативное воздействие возможно уменьшить проведением мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Так, п. 11 ст. 16.3, п. 43 и 44 Правил исчисления платы вычитаются затраты на реализацию природоохранных мероприятий, фактически произведенные лицами, в пределах исчисленной платы за негативное воздействие на окружающую среду отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ. П. 45 Правил

к природоохранным мероприятиям относятся мероприятия, предусмотренные п. 4 ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды»: внедрение наилучших доступных технологий; проектирование, строительство и реконструкция сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферу; установка оборудования по улучшению режимов сжигания топлива; обеспечение полезного использования попутного нефтяного газа. Остальные мероприятия, носящие природоохранный характер и влияющие на снижение негативного воздействия на окружающую среду, не учитываются. Все проводимые субъектами хозяйственной и (или) иной деятельности природоохранные мероприятия подтверждаются документально и, в соответствии с п. 45 Правил, включаются в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности. Таким образом, для снижения платы за НВОС, необходимо одновременное наличие следующих признаков:

- в отчетный период была произведена плата за НВОС;
- выполнение мероприятий по снижению негативного воздействия (входящих в перечень п. 4 ст. 17 ФЗ-7);
- включение мероприятий в программу повышения экологической эффективности или план мероприятий по охране окружающей среды;
- проводимые мероприятия должны быть подтверждены документально.

Плата за негативное воздействие, исчисленная по итогам отчетного периода, с учетом корректировки ее размера вносится не позднее 1-го марта года, следующего за отчетным периодом. Несвоевременное или неполное внесение лицом, обязанным вносить плату, платы за негативное воздействие, в том числе квартальных авансовых платежей, влечет за собой уплату пеней в размере одной трехсотой ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации, действующей на день уплаты пеней, но не более чем в размере 0,2 процента за каждый день просрочки. Лица, обязанные вносить

плату, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, вносят квартальные авансовые платежи (кроме IV квартала) не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала текущего отчетного периода.

В течение 9 месяцев со дня приема декларации о плате за НВОС Росприроднадзором осуществляется контроль за исчислением платы, либо при проведении государственного экологического контроля (надзора). В данном случае, согласно п. 62 Правил, предметами контроля выступает правильность исчисления, полнота и своевременность внесения платы за негативное воздействие. В случае если при проведении проверки декларации о плате выявлены ошибки в этой декларации и (или) противоречия между сведениями в представленных документах либо несоответствия сведений, представленных лицом, обязанным вносить плату, сведениям, содержащимся в документах, имеющихся у Росприроднадзора, и (или) полученным им в ходе проведения контроля за исчислением платы, об этом сообщается лицу, обязанному вносить плату, с требованием представить в течение 20 рабочих дней обоснованные пояснения (с приложением при необходимости дополнительных документов) и (или) уточненную декларацию о плате с соответствующими исправлениями. В случае если лицо, обязанное вносить плату, добровольно не погашает недоимку по плате за негативное воздействие, администратор платы взыскивает плату за негативное воздействие и пени по ней в судебном порядке.

4.8. Экологическое страхование в области охраны атмосферного воздуха

В соответствии с положениями Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате загрязнения, истощения, порчи, уничтожения и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить вред в полном объеме. Вред окружающей среде возмещается

в соответствии с утвержденными таксами и методиками исчисления размеров вреда окружающей среде, а при отсутствии таковых – за основу берутся фактические затраты на восстановление нарушенного состояния. Зачастую затраты на восстановление окружающей среды превышают реальные финансовые и технические возможности субъектов предпринимательской деятельности. К примеру, Венской Конвенцией о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г.¹, ответственность организаций, эксплуатирующих объекты атомной энергетики, должна страховаться на сумму 60 млн. долл. США. В случае превышения установленной Конвенцией суммы, отвечающее за ядерную установку государство несет субсидиарную ответственность. Т. е. зачастую предпринимателям собственных средств необходимых на восстановление окружающей среды оказывается недостаточно.

Одним из таких механизмов выступает экологическое страхование, относящееся, в соответствии с экологическим законодательством, к экономическому механизму охраны окружающей среды. Наиболее подробным образом институт экологического страхования регламентируется ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды», однако ни указанная статья, ни природоохранный Закон подобного определения не раскрывают. Создается противоречивое положение, при котором институт экологического страхования реально существует и применяется, но правовая регламентация практически отсутствует. Подобная ситуация складывается с экологическим аудитом, в отношении которого неоднократно прорабатывались нормативно-правовые акты, который имеет немалую ценность в обеспечении экологической безопасности, но правовое регулирование которого попросту отсутствует.

О необходимости законодательной проработки института экологического страхования сказано изрядно. Еще в Законе РСФСР

¹ Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (заключена в г. Вене 21.05.1963). СЗ РФ. 29.08.2005. № 35. Ст. 3588.

от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»¹ отмечалось, что в Российской Федерации осуществляется добровольное и обязательное государственное экологическое страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф. Кроме того, предусматривалась возможность создания специальных фондов экологического страхования, применимых для прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий аварий и катастроф. В 1992 г. принимается крайне важный документ – Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утв. Минприроды РФ и Российской государственной страховой компанией (далее – Типовое положение)², формально применяемый по сегодняшний день. Из п.12 «Превентивные мероприятия» становится определенным, что экологическое страхование рассматривается законодателем в качестве механизма предотвращения наступления неблагоприятных последствий, соответственно способом минимизации экологических и эколого-правовых рисков. В более поздние периоды значимость экологического страхования практически не менялась. Так, в утратившей силу Транспортной стратегии Российской Федерации, утв. Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р, устанавливалось, что снижение негативного воздействия транспортной системы на окружающую среду может быть достигнуто, помимо прочего, внедрением практики проведения экологического аудита и экологического страхования

¹ Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 (ред. от 10.01.2002) «Об охране окружающей природной среды». Ведомости СНД и ВС РФ, 05.03.1992, № 10, ст. 457.

² Типовое положение 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) // СПС «КонсультантПлюс».

рисков¹. В Морской доктрине Российской Федерации, утв. Президентом РФ от 31 июля 2022 г.² формирование системы обязательного экологического страхования рисков при осуществлении морской деятельности рассматривается в качестве перспективной задачи. Согласно Прогнозу научно-технического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Правительством РФ, перспективными становятся «интеллектуальные экологические услуги», включающие экологический консалтинг, аудит, сертификацию, страхование, экопросвещение и мероприятия по повышению экологической культуры. Отдельными распоряжениями Правительства Российской Федерации, утверждающими стратегии социально-экономического развития регионов России, экологическое страхование обозначено задачей в решении природоохранных и экологических проблем.

Экологическое страхование представляется одним из важнейших превентивных способов охраны окружающей среды и минимизации экологических рисков. Понятие экологических рисков раскрывается в природоохранном законодательстве. Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», экологический риск – это вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Безусловно, полностью обезопасить хозяйственные процессы фактически невозможно. Экологическое законодательство, аккумулирующее в достаточной степени проработанный потенциал природоохранных механизмов, в целом направлено на минимизацию негативного воздействия и профилактику потенциальных угроз. При этом, в соответствии с положениями Конституции Российской

¹ Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р (ред. от 12.05.2018) «О Транспортной стратегии Российской Федерации». СЗ РФ. 15.12.2008. № 50. Ст. 5977, СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч.2) (поправка).

² Указ Президента РФ от 31.07.2022 № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации». СЗ РФ. 01.08.2022. № 31. Ст. 5699.

Федерации и принципами экологического законодательства, именно государство ответственно за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют в пределах установленной компетенции полномочия в области охраны окружающей среды.

Однако, согласно опять же Конституции России, охрана окружающей среды и бережное отношение к природным богатствам выступает обязанностью каждого, т. е. всех юридических лиц (включая иностранные юридические лица), индивидуальных предпринимателей, граждан России и иностранных граждан. В условиях рыночных отношений в Российской Федерации, складывается потребность совершенствования экономических механизмов в области охраны окружающей среды. В подобном случае, определяющее значение приобретает предприимчивость непосредственно субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, заинтересованных в минимизации эколого-правовых рисков.

Понятие эколого-правовых рисков не раскрывается отечественным законодательством. Однако в доктрине экологического права, под эколого-правовыми рисками понимается вероятность наступления негативных юридических последствий для субъектов права в процессе осуществления хозяйственной деятельности в сфере природопользования. Негативные последствия для хозяйствующих субъектов могут быть связаны с ограничением или невозможностью свободной реализации экономических прав, т. е. осуществлением предпринимательской деятельности: отрицательное заключение государственной экологической экспертизы; обязанность понести юридическую ответственность, например, в виде административного штрафа и административного приостановления деятельности; последующее аннулирование лицензии судебными органами; прекращение права природопользования (землепользования, водопользования, недропользования, лесопользования); обязанность возмещения вреда, причиненного окружающей среде, здоровью или имуществу граждан.

Источники возникновения эколого-правовых рисков достаточно разнообразны и могут пересекаться с источниками экологических рисков. Как справедливо подчеркнуто в Стратегии развития лесного комплекса до 2030 г.¹, экологические риски связаны с действием двух групп факторов: природных и антропогенных. В первую очередь, несмотря на научный и технический прогресс, остается непростой задачей учет природных средообразующих факторов и условий. В частности, уникальные природные свойства Арктики вынудили приостановить добычу нефти на Аляске, т. к. (исключая политическую подоплеку) «пока не ясны и не просчитываемы последствия для окружающей среды уязвимого региона, экономические «выгоды» не являются определяющими». В экологическом законодательстве предусматривается подобная возможность запрещения реализации планируемой деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды. К примеру, сегодня Российская Федерация приостановила реализацию проектов освоения нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе Арктики (эксплуатируется единственная стационарная платформа «Приразломная»). Помимо прочего, причиной послужило отсутствие технологий, применимых в особых природно-климатических условиях Арктики. Во-вторых, затруднительно полноценно воспроизвести процедуру эксплуатации комплексных технических устройств и процессов на законодательном уровне. В таком случае в ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрено положение о подготовке руководителей предприятий и специалистов, обладающих особыми знаниями в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Согласно градостроительному законодательству, к особо опасным и технически сложным объектам относятся: объекты использования атомной энергии (ядерные установки, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения радиоактивных отходов), объекты инфраструктуры воздушного

¹ Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года». СЗ РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

транспорта, являющиеся особо опасными, технически сложными объектами, объекты космической инфраструктуры, тепловые электростанции мощностью 150 мегаватт и выше, подвесные канатные дороги и др. Федеральным законодательством, в свою очередь, конкретизируются требования к обеспечению безопасности на особо опасных объектах в части подготовки кадров. Например, в Федеральном законе от 9 января 1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»¹ предусмотрена необходимость подготовки и аттестации руководителей и исполнителей работ, специалистов служб производственного контроля, других лиц, постоянно или временно выполняющих работы с источниками ионизирующего излучения, по вопросам обеспечения радиационной безопасности. Схожие требования предъявляются нормами Федерального закона от 21 июля 1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Возвращаясь к рассмотрению института экологического страхования, стоит обозначить, что согласно вышеуказанному Типовому положению о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, под страховым событием понимается внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей природной среде в результате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод. Отсюда просматривается ряд обстоятельств. Во-первых, в перечень указанных объектов не включены недра, относящиеся к ним подземные воды и объекты животного мира. Во-вторых, защита имущественной ответственности предоставляется за ущерб, причиненный в результате аварийной ситуации, выходящей за рамки обычного хозяйственного процесса. Таким образом, вне поля экологического страхования находятся приемлемые или допустимые риски, постоянно сопутствующие любой производственной деятельности.

¹ Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О радиационной безопасности населения». СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 141.

Стоит обратить внимание, что институт обязательного экологического страхования относительно проработан в российском законодательстве. Модельный закон «Об экологическом страховании» от 15.11.2003, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ¹ устанавливает правовые основы исключительно обязательного экологического страхования. Согласно ст. 3 обязательному экологическому страхованию подлежит деятельность предприятий, организаций, учреждений, являющаяся источником повышенной опасности. Подобные нормы закреплены в ст. 15 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и ст. 3 Федерального закона от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

В целях снижения административных барьеров и укрупнения эколого-правового инструментария, предпочтение необходимо отдается добровольному экологическому страхованию, в основе которого находится договор. В первую очередь, законодателю следует обратить внимание на проработку механизмов стимулирования предпринимателей к заключению подобных соглашений. К примеру, уже сегодня, в соответствии с экологическим законодательством реализуется положение о применении нулевого коэффициента при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду (за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий на объекте,

¹ Модельный закон об экологическом страховании (об организации страхового дела в сфере защиты населения, территорий и хозяйственных объектов от воздействия загрязненной окружающей природной среды) (Принят в г. Санкт-Петербурге 13.06.2000 Постановлением 15-6 на 15-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ). Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25. С. 126–143.

оказывающем негативное воздействие на окружающую среду). При внедрении наилучших доступных технологий, оказывается государственная поддержка, осуществляемая посредством предоставления льгот или выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. С 2021 г. в отношении отдельных видов промышленной деятельности приняты Правила возмещения вреда, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов ... При этом финансовое обеспечение, согласно Методике расчета, формируются на основе договора страхования. Однако следует согласиться с мнением Е. Александровой, что вышеназванная Методика не раскрывает подробно порядок покрытия расходов эксплуатирующей организации и «как должна быть распределена сумма финансового обеспечения, если ее размер недостаточен для покрытия всех указанных расходов».

Поскольку законодательное регулирование института добровольного экологического страхования в России представлено фрагментарно, страховые организации руководствуются собственными правилами, основанными на Типовом положении. Отсутствие единого подхода к законодательному регулированию предопределяет дифференциацию содержания подобных правил. В некоторых случаях объектом страхования выступают имущественные интересы, представляющие обязанность возмещения вреда, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу третьих лиц. При этом страховым случаем признается причинение вреда окружающей среде, в то время как согласно правилам других страховых организаций, к страховому случаю приравнивается авария, повлекшая загрязнение исключительно отдельных компонентов окружающей среды.

Значимость экологического страхования также состоит в том, что помимо компенсационной функции, оно может применяться на предварительных непосредственной эксплуатации стадиях. Так, при заключении договора экологического страхования, страхователь

обязан сообщать страховщику при заключении договора экологического страхования о всех известных ему обстоятельствах, имеющих существенное значение для оценки степени риска страхования, о других действующих договорах страхования в этой области, а также сообщать о всяком существенном изменении риска застрахованного объекта. Непосредственно в договоре указываются сведения об окружающей среде, включая численность и плотность населения, характер компонентов природной среды, сведения о характере производственного процесса, сведения об основных выбросах и сбросах, а также степень подверженности экологическому риску и принимаемые меры по его предотвращению. Таким образом, страховщик, перед заключением договора экологического страхования, оценивает реальную возможность наступления неблагоприятных экологических последствий и какие мероприятия предпринимает страхователь в целях минимизации экологических рисков. В свою очередь, заключение подобного соглашения и проведение всех предшествующих проверочных мероприятий сравнимо с экологическим аудитом, т. к. проводится, во-первых, по инициативе самого хозяйствующего субъекта, во-вторых, происходит документированная оценка соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем экологических требований, хотя цели экологического страхования несомненно отличаются.

Согласно Типовому положению, страховой случай – это всегда авария, т. е., согласно Федеральному закону от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»¹, опасное техногенное происшествие или техногенная чрезвычайная ситуация. Получается, что источником страхового события выступает антропогенная или рукотворная деятельность человека. В этой связи наиболее близко понятие «авария на опасном объекте», закрепленное в Федеральном законе от 27.07.2010 № 225-ФЗ

¹ Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 5.

«Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»¹. Конечно, как отмечено непосредственно в нормативном правовом акте, действие Закона не распространяется на отношения, возникающие в случае причинения вреда окружающей среде.

Подводя итог, следует обратить внимание на значимые элементы в развитии института экологического страхования в России:

1) необходимо проработать легальное определение экологического страхования, с последующим закреплением его в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»;

2) нет особой значимости в разработке и принятии какого-то дополнительного федерального законопроекта об экологическом страховании. Основные положения следует закрепить в статье 18 ФЗ «Об охране окружающей среды» и внести изменения в комплекс соответствующих нормативно-правовых актов;

3) включать в страховой случай не только техногенных аварий, вызванных антропогенным воздействием, но и являющихся следствием природных событий;

4) включение в объекты экологического страхования окружающую среду в целом, а не только отдельные компоненты природной среды;

Экологическое страхование – эффективный механизм минимизации экологических и эколого-правовых рисков, требующий особенно в арктических природных условиях, тщательной проработки и дальнейшей реализации.

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2023). СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4194.

Контрольные вопросы и задания:

1. Определите признаки и особенности управления в области охраны атмосферного воздуха.
2. Назовите органы общей и специальной компетенции в области охраны атмосферного воздуха.
3. Дайте определение ориентировочных безопасных уровней воздействия на атмосферный воздух.
4. Какие органы уполномочены на организацию и проведение регионального государственного экологического контроля (надзора) в Удмуртской Республике?
5. Назовите структуру и содержание программы производственного экологического контроля.
6. Каков порядок получения статуса общественного экологического инспектора?
7. Какие субъекты освобождены от платы за негативное воздействие на атмосферный воздух?
8. В чем особенности экологического страхования в отечественном законодательстве?

ГЛАВА 5. ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ПРИЗНАКИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

5.1. Понятие и признаки ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха

Эффективность применения норм права невозможно представить в отрыве от института ответственности. В случае отсутствия возможности привлечения виновных субъектов к юридической ответственности ставит под сомнение признак долженствования и реализации права как социального регулятора. Применимость юридической ответственности в экологическом праве и законодательстве традиционно подводит итоги изучения дисциплины.

В отечественном законодательстве отсутствует легальное определение юридической ответственности за экологические правонарушения, в частности, в области охраны атмосферного воздуха. В научной литературе встречаются разнообразные мнения относительно рассматриваемого понятия. Так, В.В. Петров определял ответственность за нарушение природоохранного законодательства как «предусмотренные правом неблагоприятные последствия, наступающие при нарушении требований правовых норм по охране объектов природы и её комплексов». Ю.С. Шемшученко рассматривал ответственность за экологические правонарушения как «комплексный институт ретроспективной ответственности» и придерживался мнения отсутствия необходимости в самостоятельности эколого-правовой ответственности. Тем не менее, существующим разновидностям юридической ответственности в рассматриваемой области характерны общие признаки. В любом случае, ретроспективная юридическая ответственность должна рассматриваться как неминуемая обязанность виновного субъекта претерпеть неблагоприятные последствия противоправной деятельности, выраженной в нарушении требований экологического законодательства. В случае нарушения требований в области охраны атмосферного воздуха, определение следует конкретизировать как «... выраженной

в нарушении требований в области охраны атмосферного воздуха». Структура экологического правонарушения традиционна и состоит из следующих элементов: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Субъектами экологических правонарушений в области охраны атмосферного воздуха выступают индивидуальные предприниматели и юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления, должностные и физические лица. В качестве самостоятельных субъектов рассматриваются должностные лица, рассматриваемые как субъекты должностных правонарушений.

Субъективной стороной выступает вина, выражаемая в форме умысла, неосторожности или небрежности. Согласно п. 4 Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 № 21, «если в диспозиции статьи гл.26 УК РФ форма вины не конкретизирована, то соответствующее экологическое преступление может быть совершено умышленно или по неосторожности при условии, если об этом свидетельствуют содержание деяния, способы его совершения и иные признаки объективной стороны состава экологического правонарушения». Так, предусмотренное ч. 1 ст. 251 УК РФ преступление может совершаться умышленно или по неосторожности, однако ч. 2 и ч. 3, связанные с последствиями совершенного преступления, только по неосторожности. Согласно ст.26 Уголовного Кодекса РФ, преступлением, совершенным по неосторожности, признается деяние, совершенное по легкомыслию или небрежности, т. е. наличие несомненного предвидения у виновного лица потенциальной возможности наступления общественно опасных последствий совершаемых действий (или бездействия), но (и здесь проявляется различие) по легкомыслию самонадеянно рассчитывало на предотвращение последствий, либо по небрежности при необходимой внимательности должно было предвидеть негативные последствия. К примеру, согласно п. 3 ст. 19 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», при получении прогнозов неблагоприятных метеоусловий юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие источники

выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов, согласованные с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ. Так, согласно Постановлению Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.04.2023 № Ф02-1679/2023 по делу № А19-4574/2022 судами установлено наличие разработанного и утвержденного плана мероприятий по уменьшению выбросов, но в журнале учета неблагоприятных метеоусловий имеется лишь одна запись. Однако в определенный временной период прогнозы о неблагоприятных метеоусловиях объявлялись неоднократно. Следовательно, организацией, в нарушение требований законодательства в области охраны атмосферного воздуха, не предпринимались соответствующие мероприятия по снижению выбросов загрязняющих веществ, т. е. виновным субъектом осознавалась возможность наступления неблагоприятных общественно опасных последствий совершаемого бездействия, но самонадеянно по легкомыслию или небрежности такие опасения игнорировались. При определении субъективной стороны исследуется проблематика обнаружения мотивов и целей правонарушения. Определение умысла совершенного правонарушения предопределяет возможность уменьшения размера возмещения вреда, причиненного гражданином окружающей среде, с учетом его имущественного положения, что предусмотрено п. 3 ст. 1083 Гражданского Кодекса РФ. В рассматриваемом случае игнорирования требований законодательства в области охраны атмосферного воздуха, совершаемом бездействием, отсутствует мотивировка или преследование корыстных целей, т. к. правонарушение не совершено умышленно.

Объектом правонарушений в области охраны атмосферного воздуха выступают общественные отношения по охране важнейшего компонента окружающей среды, соблюдению обязательных требований в области охраны как непосредственно атмосферного воздуха, так и прочих экологических требований, нарушение которых способно привести к наступлению вреда атмосферному воздуху,

исходя из принципа комплексности. Так, Кодексом РФ об административных правонарушениях и Уголовным Кодексом РФ, помимо статей, непосредственно устанавливающих соответственно административную и уголовную ответственность за нарушения правил охраны и загрязнение атмосферного воздуха, Законами закреплены составы правонарушений, способные оказать негативное воздействие на атмосферный воздух. К примеру, п. 1 ст. 8.4 КоАП РФ предусмотрена ответственность за невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы или ст. 8.47, устанавливающая ответственность за осуществление деятельности на объектах НВОС без комплексного экологического разрешения.

Объективная сторона правонарушения характеризуется исполнением определенных действий или бездействия, совершаемого виновным субъектом и включает несколько важных элементов: противоправность деяния; вред или угроза нанесения вреда атмосферному воздуху; причинно-следственная связь между противоправным деянием, выразившимся в активных действиях или бездействии и наступивших последствиях в виде вреда или угрозы нанесения вреда. Причинение вреда может выражаться активными действиями, связанными с нарушением устанавливаемых экологическим законодательством обязательных требований или бездействием. Так, согласно п. 6 Пленума Верховного Суда РФ, основанием для привлечения лица к имущественной ответственности является причинение им вреда, выражающееся в негативном изменении состояния окружающей среды, в частности ее загрязнении, истощении, порче, уничтожении природных ресурсов, деградации и разрушении естественных экологических систем, гибели или повреждении объектов животного и растительного мира и иных неблагоприятных последствиях. К примеру, под загрязнением атмосферного воздуха, согласно ст. 1 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», понимается поступление в атмосферный воздух или образование в нем загрязняющих веществ в концентрациях, превышающих установленные гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха

и нормативы качества окружающей среды для атмосферного воздуха. Основная проблема в определении состава правонарушения в области охраны атмосферного воздуха, что свойственно всем экологическим правонарушениям, заключается в установлении причинно-следственной связи между деянием и наступившими негативными последствиями. В отдельных случаях при возникновении подобных затруднений может быть необходимо проведение экспертизы.

Многообразие видов ответственности за нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха закрепляется в ст. 31 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Так, отмечается наличие уголовной, административной и иных видов ответственности, устанавливаемой российским законодательством. Ст. 75 ФЗ «Об охране окружающей среды» подробнее раскрывает указанный перечень, добавляя имущественную и дисциплинарную ответственность. Целесообразно рассмотреть подобные виды ответственности отдельно.

5.2. Виды ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха

Административная ответственность наступает за совершение административного экологического правонарушения (проступка), признаваемого противоправным виновным деянием (действием или бездействием), совершаемое юридическими или физическими лицами, должностными лицами, иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, и посягающее на право на благоприятную окружающую среду, причиняющее вред окружающей среде, и за совершение которого предусмотрено наступление административной ответственности. Административная ответственность отличается, по сравнению с уголовной ответственностью, сравнительно низкой степенью общественной опасности. Однако подобное утверждение в отношении экологических правонарушений, в частности связанных с нарушением требований охраны атмосферного воздуха, способных оказать непосредственное влияние на здоровье человека, обладает достаточно высокой степенью общественной

опасности. Тем не менее, отличительные признаки уголовной ответственности, предусматривающей значительные санкции в отношении виновного субъекта, продемонстрированы сравнением статей 8.21 КоАП РФ и 251 УК РФ. Так, квалифицирующими признаками в ст. 251 выступает наличие негативных последствий, выраженных в загрязнении или ином изменении природных свойств воздуха, причинение вреда здоровью или повлекшие смерть человека. Несомненно, важной новеллой экологического законодательства выступает ст. 75.1 ФЗ «Об охране окружающей среды», устанавливающая целевой характер средств от административных штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Уголовная ответственность за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха наступает, если нарушение требований законодательства об охране атмосферного воздуха привело к неблагоприятным последствиям, выразившимся в загрязнении или иной порче окружающей среды, повлекли вред здоровью человека или его гибель. Проблематика разграничений экологических правонарушений и экологических преступлений в юридической литературе стоит достаточно остро. По мнению отдельных ученых, основным критерием разграничения при схожей части состава правонарушения, например, объективной стороны, характеризующейся нарушениями требований в области охраны атмосферного воздуха, следует считать степень общественной опасности. О.А. Михаль, рассматривая проблематику определения критериев общественной опасности, отмечает: «в основе данного понятия лежит угроза наступления неблагоприятных последствий для человека, общества или государства, т. е. природная способность общественной опасности к изменению окружающего мира». Также автор приходит к выводу, что отсутствие законодательно устанавливаемых критериев общественной опасности предоставляет «... и возможность отказаться от назначения наказания, и назначение наказания ниже низшего предела санкции, установленной законом, и учет смягчающих и отягчающих обстоятельств, назначение условного осуждения, и другие

указанные в законе возможности». Несомненно, исходя из ст. 6 Уголовного Кодекса РФ, устанавливающего принцип справедливости, означающий применение к виновному субъекту наказания, соответствующего характеру и степени общественной опасности, обстоятельствам его совершения и личности виновного. Следовательно, «плавающее» определение степени общественной опасности правонарушений в области охраны атмосферного воздуха позволяет индивидуализировать наказание и применение санкции в отношении виновного лица, исходя из негативных последствий.

Дисциплинарная ответственность устанавливается за совершение правонарушений в области трудовых правоотношений. Субъектами дисциплинарной ответственности выступают физические лица и должностные лица, осуществляющие профессиональную деятельность в рамках трудовых правоотношений. По мнению Н.С. Куделькина, поскольку «наибольшее негативное воздействие на окружающую среду оказывает разнообразная хозяйственная деятельность человека, поэтому дисциплинарная ответственность должна служить сдерживающим фактором на пути рассматриваемых правонарушений, которые, учитывая их массовость, могут привести к неблагоприятным экологическим последствиям»¹. Экологические правонарушения в дисциплинарных правоотношениях совершаются особыми субъектами и направлены на нарушение положений правил трудовой дисциплины, касающейся охраны атмосферного воздуха. Поэтому дисциплинарная ответственность за нарушения правил охраны атмосферного воздуха наступает за конкретное нарушение должностных инструкций и предписаний, а не причинение вреда окружающей среде. К работнику, совершившему дисциплинарный проступок применяются различные меры дисциплинарных взысканий, предусмотренных трудовым законодательством: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

¹ Куделькин Н.С. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения // Труды Института государства и права Российской академии наук. № 2. 2010.

Однако, согласно положениям ст. 192 Трудового кодекса России, отдельными нормативными правовыми актами может быть предусмотрены иные дисциплинарные взыскания. Например, Федеральным законом от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ предусматривается предупреждение о неполном соответствии занимаемой должности или выполняемой работе работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования ядерной энергии¹. За совершение работником железнодорожного транспорта соответствующим Постановлением Правительства России от 25 августа 1992 г. № 621 предусматривается возможность лишения машиниста свидетельства на право управления железнодорожным транспортом². Поскольку реализация хозяйственной и иной деятельности предполагает наличие специалистов, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную, помимо прочего, с соблюдением требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в целях минимизации дисциплинарных правонарушений, имеющих непосредственное отношение к негативным экологическим последствиям, особое значение приобретает ст. 73 ФЗ «Об охране окружающей среды», определяющая обязанность руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие решений, иметь специальную подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Имущественная ответственность за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха основывается на нескольких

¹ Федеральный закон от 08.03.2011 № 35-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии». СЗ РФ. 14.03.2011. № 11. Ст. 1504.

² Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 № 621 (ред. от 14.07.2001, с изм. от 07.07.2003) «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации». Собрание актов Президента и Правительства РФ, 31.08.1992, № 9, ст. 608.

определяющих принципах гражданского и экологического законодательства. Так, ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает обязанность юридических и физических лиц, причинивших вред окружающей среде в результате загрязнения и иного нарушения природоохранного законодательства, возместить его в полном объеме. Согласно положениям Постановления Пленума Верховного Суда России от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», вред, причиненный окружающей среде, подлежит возмещению независимо от возмещения вреда здоровью граждан или имуществу физических и юридических лиц, вызванного негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и (или) иной деятельности. Равным образом возмещение вреда окружающей среде не является основанием для освобождения лица от ответственности за причинение вреда здоровью граждан или имуществу физических и юридических лиц в результате негативного воздействия на окружающую среду в связи с осуществлением им хозяйственной и (или) иной деятельности и нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Вред, причиненный окружающей среде, юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем возмещается в соответствии с установленными методиками и таксами исчисления размера вреда окружающей среде. Приказом Минприроды России от 28 января 2021 г. № 59 утверждена Методика исчисления размера вреда атмосферному воздуху¹. В отсутствие такс и методик определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, осуществляется исходя из фактических затрат, которые произведены или должны быть произведены для восстановления нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков,

¹ Приказ Минприроды России от 28.01.2021 № 59 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2021 N 62400) // СПС «КонсультантПлюс».

в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ.

Экологическое законодательство в лице ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает наличие четырех рассмотренных видов ответственности в области охраны окружающей среды: административная, уголовная, дисциплинарная и гражданско-правовая. Однако в современных теоретических работах исследователей неоднократно встречались предложения и размышления о необходимости образования самостоятельного института эколого-правовой ответственности, присущей исключительно экологическим правонарушениям. Так, Бринчук М.М. отмечает, что «признание эколого-правовой ответственности, направленной прежде всего на возмещение экологического вреда, как вида юридической ответственности, послужит сильным импульсом и для обеспечения возмещения такого вреда и для достижения более перспективной цели – создание условий благоприятного социально-экономического развития»¹.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте определение позитивной ответственности.
2. Назовите признаки юридической ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха.
3. В чем особенности административного и уголовного видов ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха?
4. В чем особенности дисциплинарного и имущественного видов ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха?
5. Считаете ли вы эколого-правовую ответственность самостоятельным видом юридической ответственности? Ответ аргументируйте.

¹ Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6. С. 26–47.

ГЛАВА 6. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

6.1. Правовое регулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ

Отечественным экологическим законодательством предусматривается комплекс мероприятий по снижению обращения озоноразрушающих веществ (далее – ОРВ), постепенного прекращения производства и применения. Преимущественно подобные мероприятия направлены на экономическое стимулирование прекращения производства и использования опасных веществ: плата за негативное воздействие на окружающую среду (ст. ст. 16–16.4); государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды (ст. 17); экологическое страхование (ст. 18); меры административной ответственности за экологические правонарушения (ст. 75); возмещение вреда, причиненного окружающей среде (ст. ст. 77–79).

За выбросы загрязняющих веществ, в том числе ОРВ, в атмосферный воздух стационарными источниками взимается плата в порядке, указанном в ст. ст. 16–16.4 ФЗ «Об охране окружающей среды». Согласно п. 11 ст. 16.3 рассматриваемого Закона, из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату. Порядок зачета вышеуказанных затрат в отношении мероприятий по сокращению негативного воздействия ОРВ определен Правилами исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утв. Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2023 № 881.

Правовое регулирование охраны озонового слоя и оборота озоноразрушающих веществ в отечественной правовой системе основывается на положениях международного законодательства. Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. (далее – Венская

конвенция) и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. к указанной Конвенции (далее – Монреальский протокол)¹ заложили правовые основы регулирования соответствующих правоотношений в России и мире. Венской конвенцией закрепляется комплекс основополагающих понятий и определений, применяемых в плоскости международного сотрудничества и регулировании соответствующих отношений в отечественном законодательстве. Так, озоновый слой определяется как «слой атмосферы озона над пограничным слоем планеты». В рамках Венской конвенции договаривающиеся стороны обязуются организовать исследования и научные оценки; производить обмен научно-технической, социально-экономической, коммерческой и правовой информацией; поставлять необходимое оборудование и аппаратуру для проведения исследований и систематических наблюдений за состоянием озонового слоя. Монреальский протокол выступает правовым механизмом реализации положений Венской конвенции и содержит перечень веществ, разрушающих озоновый слой. Кроме того, положениями Монреальского протокола предусматриваются процедуры взаимодействия между сторонами протокола и государствами, не подписавшими международный документ. В отечественном законодательстве подобный перечень закреплен в Постановлении Правительства от 18 февраля 2022 г. № 206 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой»². Монреальский протокол имеет несколько важных поправок: Лондонские 1990 г., Копенгагенские 1992 г., Монреальские 1997 г., Пекинские 1999 г. и Кигальские поправки 2016 г.

¹ Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (подписан в г. Монреале 16.09.1987). Протокол, Поправки и Корректировки опубликованы в издании: Бюллетень международных договоров. 2006. № 7. С. 3–56.

² Постановление Правительства РФ от 18.02.2022 № 206 (ред. от 01.09.2023) «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой». СЗ РФ. 28.02.2022. № 9 (часть I). Ст. 1323.

В 2021 г. Россия приняла последнюю поправку к Монреальскому протоколу. Значимость поправки заключается в постановке задачи достижения повышения температуры не более 2 градусов, с поэтапным снижением этого повышения на 0,5 градусов. Все эти поправки предусматривают не только поэтапное сокращение вплоть до полного прекращения производства ОРВ, но и ограничения на торговлю этими веществами с государствами, не участвующими в Монреальском протоколе. За 30 лет со дня принятия Монреальского протокола государства-члены добились немалого. Монреальский протокол является единственным договором в истории, ратифицированным всеми современными государствами, что свидетельствует о решимости международного сообщества обеспечить охрану озонового слоя.

Как отмечают Л.П. Берназ, И.Н. Жочкина и Н.В. Кичигин, «результаты продолжающихся глобальных наблюдений подтверждают, что атмосферные уровни основных ОРВ сокращаются, и существует мнение, что при условии продолжения полного соблюдения положений Монреальского протокола озоновый слой будет восстановлен до уровней, наблюдавшихся до 1980 г., уже к середине нынешнего века»¹. К 2010 г. озоновая дыра составляла 29,9 млн. кв. км. – т. е. почти площадь Африки. Но уже к 2017 г. она значительно сократилась, а по мнению исследователей, к 2050–60 году полностью затянется. Проблема только в том, что вместо ОРВ стали использовать гидрофторуглероды (ГФУ), практически безвредные для озонового слоя, но приводящие в долгосрочной перспективе к парниковому эффекту и климатическим преобразованиям.

С 2014 г. отечественное законодательство по регулированию обращения ОРВ во исполнение обязательств по Монреальскому протоколу претерпело существенные изменения. Федеральным законом

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) (Л.П. Берназ, И.Н. Жочкина, Н.В. Кичигин и др.) (отв. ред. Н.И. Хлуденева) («ИЗиСП», «КОНТРАКТ», 2018).

от 23 июля 2013 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» понятийный аппарат основного экологического Закона дополнился необходимыми определениями: «вещества, разрушающие озоновый слой», «обращение озоноразрушающих веществ», «рекуперация озоноразрушающих веществ», «восстановление озоноразрушающих веществ», «рециркуляция (рециклирование) озоноразрушающих веществ», «уничтожение озоноразрушающих веществ», «потребление озоноразрушающих веществ в Российской Федерации». Появилась отдельная статья 18.1 «Экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции» и ст. 69.1 «Государственный учет обращения озоноразрушающих веществ».

Евразийским экономическим союзом принято Положение о ввозе на таможенную территорию и вывозе с таможенной территории Союза ОРВ и продукции, содержащей ОРВ (далее – Положение). В соответствии с п. 2 Положения продукция, содержащая озоноразрушающие вещества, – это продукция, указанная в списке D разд. 1.1 Единого перечня товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами, предусмотренного Протоколом о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран (приложение № 7 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Единый перечень) и содержащая озоноразрушающие вещества, указанные в списках А, В, С, Е раздела 1.1 и в разделе 2.1 Единого перечня. Перечнем перечисляются ОРВ и содержащая такие вещества продукция в точном соответствии с Монреальским протоколом.

Согласно п. 3 рассматриваемого Положения запрещается ввоз (или) вывоз на таможенную территорию Евразийского экономического союза: ОРВ и продукции, содержащей ОРВ, физическими лицами в качестве товаров для личного пользования; ОРВ и продукции, содержащей ОРВ, указанных в разд. 1.1 Единого перечня;

ОРВ и продукции, содержащей ОРВ, указанных в разд. 1.1 Единого перечня, и ОРВ, указанных в разд. 2.1 Единого перечня, из государств, не являющихся участниками Монреальского протокола, и (или) в такие государства, за исключением государств, удовлетворяющих требованиям, установленным п. 8 ст. 4 Монреальского протокола. Ввоз и (или) вывоз ОРВ и продукции, содержащей ОРВ, осуществляются при наличии лицензии, оформленной в соответствии с Инструкцией об оформлении заявления на выдачу лицензии на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров и об оформлении такой лицензии, утвержденной решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 6 ноября 2014 г. № 199, или заключения (разрешительного документа), составленного по форме, утвержденной решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 мая 2012 г. № 45. Лицензия или заключение (разрешительный документ) представляется таможенному органу государства - члена Евразийского экономического союза при прибытии ОРВ и продукции, содержащей ОРВ, на его таможенную территорию. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на согласование заявлений о выдаче лицензий и оформление разрешительной документации на ввоз и вывоз ОРВ и содержащей продукции выступает Росприроднадзор. Начиная с июля 2012 г. ввоз на территорию РФ ОРВ допускается только в определенных пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Постановлением Правительства РФ 18 февраля 2022 г. № 206 устанавливается, что потребление веществ, разрушающих озоновый слой, обращение которых подлежит государственному регулированию, в Российской Федерации осуществляется в объемах, определенных международными договорами РФ. Исключение составляют ОРВ, указанные в группе I списка C – гидрохлорфторуглероды (далее – ГХФУ). Причем допустимый объем потребления названных веществ не должен превышать в 2022–2029 годах 19,98 тонны озоноразрушающей способности ежегодно.

Закрепляется запрет проектирования и строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих производство озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции. Исключения составляют вещества списка F (дифторметан, пentaфторэтан, трифторметан, фторметан). При этом обращение озоноразрушающих веществ допускается только в таре многократного использования, за исключением обращения озоноразрушающих веществ в таре объемом менее 3 литров для лабораторных и аналитических видов использования, определенным международными договорами РФ.

По сравнению с аналогичным Постановлением Правительства РФ 2014 г., Постановление Правительства 2022 г. дополнилось отдельными положениями: с 1 января 2022 г. допустимый объем производства регулируемых веществ списка F в Российской Федерации устанавливается ежегодно с учетом допустимого объема их потребления в Российской Федерации; с 2037 года потребление регулируемых веществ списка F осуществляется в объеме, не превышающем 7309389 тонн эквивалента CO₂, если иное не будет определено международными договорами Российской Федерации.

Уполномоченными федеральным органом исполнительной власти в лице Минприроды России предусматривается обеспечение создания ежегодный расчета допустимого объема производства озоноразрушающих веществ в Российской Федерации, за исключением регулируемых веществ списка F, на основании предложений, полученных от Министерства промышленности и торговли Российской Федерации; ежегодный расчет количества конкретных озоноразрушающих веществ в допустимом объеме потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации, за исключением регулируемых веществ списка F, с учетом информации о потребностях в озоноразрушающих веществах, поступившей от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих и планирующих осуществлять ввоз в Российскую Федерацию озоноразрушающих веществ, производство которых на территории

Российской Федерации отсутствует; ежегодный расчет объема регулируемых веществ списка F, планируемого к вывозу в Российскую Федерацию, в допустимом объеме их потребления в Российской Федерации, с учетом информации о потребностях в регулируемых веществах списка F на расчетный год и информации об объеме фактически ввезенных в Российскую Федерацию регулируемых веществ списка F в предыдущем году, поступившей от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих и планирующих осуществлять ввоз в Российскую Федерацию регулируемых веществ списка F.

6.2. Правовое регулирование сокращения выбросов парниковых газов

В современном российском законодательстве существенное внимание уделяется становлению института регулирования выбросов парниковых газов и климатической повестке. За последние годы российское законодательство пополнилось несколькими федеральными законами и соответствующими подзаконными нормативными правовыми актами. Задачи сокращения выбросов парниковых газов формулируются в основополагающих государственных программах как наиболее перспективные. Например, Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р приводится описание складывающейся ситуации с климатическими преобразованиями, последующими негативными последствиями и два сценария социально-экономического развития России¹. Как механизм обеспечения экологической безопасности и рационального

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года». СЗ РФ. № 45. 2021. Ст. 7556.

природопользования, согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 г., предусматривается формирование системы государственного регулирования выбросов парниковых газов, обеспечение реализации проектов по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения. Аналогичные механизмы предусматриваются в Стратегии экологической безопасности 2017 г., закрепившие необходимость принятия мер государственного регулирования выбросов парниковых газов, разработку долгосрочных стратегий социально-экономического развития, предусматривающих низкий уровень выбросов парниковых газов и устойчивость экономики к изменению климата.

Как отмечается Стратегией социально-экономического развития, рассматриваемое законодательство формируется в целях исполнения возложенных международных обязательств, предусмотренных принятым Российской Федерацией Парижским соглашением 2015 г.¹. Преамбулой международного соглашения отмечается возрастающая проблематика негативной динамики климатических изменений и признается важность сохранения и увеличения поглотителей и накопителей парниковых газов. Мерой реализации положений Парижского соглашения выступает механизм, направленный на содействие государствами-участниками сокращения выбросов парниковых газов при поощрении устойчивого развития, а также стимулирование и поощрение участия государственных и частных субъектов, уполномоченных государствами, в сокращении выбросов парниковых газов.

Национальное законодательство представлено Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов»². Согласно ст.1, Законом определены основы правового регулирования отношений в сфере хозяйственной и иной

¹ Постановление Правительства РФ от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения». СЗ РФ. № 39. 2019. Ст. 5430.

² Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть I). Ст. 5124.

деятельности, которая сопровождается выбросами парниковых газов и осуществляется на территории Российской Федерации. Статьей также отмечается, что законодательство в области ограничения выбросов парниковых газов основывается на положениях Конституции РФ, международных договоров и состоит из рассматриваемого Закона и смежных нормативно-правовых актов. Однако возникает вопрос о соотношении воздухоохранного законодательства и законодательства, направленного на сокращение выбросов парниковых газов. Взаимосвязь, а вернее, включение последнего в воздухоохранное законодательство предполагает легальное определение атмосферного воздуха, представляющего собой естественную смесь газов атмосферы. Парниковые газы, согласно ФЗ № 296, представляют собой газообразные вещества природного или антропогенного происхождения, которые поглощают и переизлучают инфракрасное излучение. Кроме того, соответствующий Закон также закрепляет определение «выбросы парниковых газов», под которыми понимаются выбросы в атмосферный воздух парниковых газов, образуемых в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности за определенный интервал времени. Поскольку наличие или отсутствие парниковых газов влияет на состояние атмосферного воздуха и окружающую среду в целом, регулирование выбросов парниковых газов, их постепенное сокращение становится совокупной составляющей экологического, в частности, воздухоохранного законодательства. Федеральный закон предусматривает несколько мер по ограничению выбросов парниковых газов: государственный учет выбросов; установление целевых показателей сокращения выбросов; поддержка деятельности по сокращению выбросов и увеличению поглощения парниковых газов.

Во исполнение ФЗ № 296, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, сопровождаемую выбросами парниковых газов, масса которых эквивалентна 150 и более тысячам тонн углекислого газа в год за период до 1 января 2024 г. или 50 и более тысячам тонн

углекислого газа в год за период с 1 января 2024 г. относятся к регулируемым организациям. Т. е. субъектам, осуществляющим выбросы парниковых газов и, соответственно, подпадающих под правовое регулирование. Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 14 марта 2022 г. № 355 установлены критерии отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям¹. Так, помимо сопровождения хозяйственной и иной деятельности выбросами парниковых газов, масса которых эквивалентна 150 и более тыс. тонн углекислого газа в год, приложением устанавливаются перечень и показатели производственных процессов. Например, к подобной деятельности относится производство цинка, цемента, извести, карбида кальция, метанола, этилена, авиационного бензина и т. д. Основной обязанностью регулируемых организаций выступает ежегодное предоставление отчетов о выбросах парниковых газов до 1 июля года, следующего за отчетным, в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Росприроднадзор. Постановлением Правительства от 20 апреля 2022 г. № 707 устанавливается подробный порядок и типовая форма отчета².

Рассматриваемый Закон направлен, помимо прочего, на регулирование обращения углеродных единиц, представляющих собой верифицированный результат реализации климатического проекта, выраженный в массе парниковых газов, эквивалентной 1 тонне углекислого газа. Реализация климатических проектов, согласно ст. 9, выступает правом юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или физических лиц. Климатический проект представлен

¹ Постановление Правительства РФ от 14.03.2022 № 355 «О критериях отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям». СЗ РФ. 21.03.2022. № 12. Ст. 1840.

² Постановление Правительства РФ от 20.04.2022 № 707 «Об утверждении Правил представления и проверки отчетов о выбросах парниковых газов, формы отчета о выбросах парниковых газов, Правил создания и ведения реестра выбросов парниковых газов и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 25.04.2022. № 17. Ст. 2914.

комплексом мероприятий, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов. Согласно Постановлению Правительства РФ от 11 мая 2022 № 248, реализуемый субъектами хозяйственной и иной деятельности проекты признаются климатическими в случае одновременного удовлетворения следующих критериев¹: мероприятия проекта не противоречат требованиям федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуется проект, и осуществляются в соответствии с документами национальной системы стандартизации в области ограничения выбросов парниковых газов, в том числе в отношении реализации климатических проектов; результатами реализации проекта являются сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов и (или) увеличение их поглощения (рассчитанное в абсолютных и (или) удельных единицах) относительно прогнозируемого результата количественной оценки выбросов или поглощений парниковых газов при отсутствии проекта за период реализации проекта, за исключением случаев, когда сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов достигается путем сокращения хозяйственной деятельности и (или) объема производимой продукции (в натуральном выражении) исполнителя проекта; мероприятия проекта не приводят к совокупному увеличению массы выбросов парниковых газов или снижению уровня их поглощения вне области влияния таких мероприятий; сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов и (или) увеличение их поглощения в течение срока реализации проекта не является результатом влияния факторов, не связанных с мероприятиями проекта; мероприятия проекта осуществляются

¹ Приказ Минэкономразвития России от 11.05.2022 № 248 «Об утверждении критериев и порядка отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам, формы и порядка представления отчета о реализации климатического проекта» // СПС «КонсультантПлюс».

в дополнение к мероприятиям, направленным на выполнение предусмотренных законодательством Российской Федерации обязательных требований, действующих по состоянию на начало реализации проекта. Исполнителям климатических проектов предоставляются меры государственной поддержки.

Важной обязанностью уполномоченных органов государственной власти является ведение реестра углеродных единиц (далее – реестр), т. е. государственная информационная система, содержащая отчеты о выбросах парниковых газов. Согласно ст. 10 Закона, реестр содержит информацию о климатических проектах, об углеродных единицах, выпущенных в обращение в результате реализации этих проектов, о передаче углеродных единиц их владельцем иному лицу и зачете углеродных единиц. Процедура создания и ведения реестра урегулирована Постановлением Правительства от 30 апреля 2022 г. № 790¹. На основании заключаемого договора, типовая форма которого устанавливается Правительством Российской Федерации, оператор услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц обязуется проводить операции по счету в реестре в соответствии с распоряжением владельца счета. В реестр включается информация, содержащая общую информацию о регулируемых организациях, сведения о реализации климатических проектов, сведения о верификации результатов климатических проектов и сведения об операциях с углеродными единицами.

Поскольку институт регулирования соответствующих отношений достаточно новый и перспективный, самостоятельным Федеральным законом от 6 марта 2022 года № 34-ФЗ устанавливаются правовые основы проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов. Подобный эксперимент с 1 сентября 2022 г. по 31 декабря 2028 г. проводится на территории Сахалинской области. Другие субъекты России могут быть включены в проведение

¹ Постановление Правительства РФ от 30.04.2022 № 790 «Об утверждении Правил создания и ведения реестра углеродных единиц, а также проведения операций с углеродными единицами в реестре углеродных единиц». СЗ РФ. 09.05.2022. № 19. Ст. 3208.

эксперимента на основании п. 3 ст. 1 рассматриваемого Закона. Проведение эксперимента основывается, согласно ст. 7 Закона, на утвержденной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации программой проведения эксперимента. Однако сроки, цели и задачи проведения эксперимента устанавливаются на основании рассматриваемого Закона, например, углеродная нейтральность на территории Сахалинской области должна быть достигнута до 31 декабря 2025 г. В отношении утвержденной программы осуществляется мониторинг на основании углеродной отчетности, которая выступает отчетом, предоставляемым регулируемыми организациями, размещаемым в реестре выбросов парниковых газов. В целях стимулирования деятельности регулируемых организаций, законодательством предусматриваются экономические и финансовые механизмы. Подобные меры разрабатываются и принимаются региональными законодательными актами субъектов Российской Федерации и включают предоставление налоговых льгот или субсидий, связанных с возмещением затрат на производство товаров, выполнение работ и оказание услуг для достижения участником эксперимента углеродной нейтральности.

Контрольные вопросы и задания:

1. Назовите основные источники правового регулирования прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ.

2. Какие поправки были приняты к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 года?

3. Назовите государственные и муниципальные программы, направленные на сокращение выбросов парниковых газов.

4. Дайте определение понятию «парниковые газы».

5. Какие субъекты подпадают под понятие «регулируемые организации», согласно законодательству о сокращении выбросов парниковых газов?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее учебное пособие подготовлено с учетом авторского подхода к систематизации законодательства и отдельных аспектов правового регулирования охраны атмосферного воздуха. В частности, автором рассматривается институт использования атмосферного воздуха, не представленный напрямую отечественным законодательством, за исключением Экологической доктрины. Представленный в учебном пособии массив нормативно-правовых и политико-правовых актов актуален по состоянию на начало мая 2024 г.

Предлагаемый к изучению материал представлен в упрощенной и лаконичной форме, удобочитаемой и удобопонимаемой студентам очной и заочной форм обучения. Вопросы, представленные в конце разделов (глав) следует подробно рассмотреть в ходе семинарских занятий. Целью исследования в рамках учебного пособия не ставилось подробное рассмотрение проблемных и дискуссионных аспектов дисциплины «Правовая охрана и использования атмосферного воздуха». В свой черед, в настоящем учебном пособии приводится систематизация законодательства в области охраны атмосферного воздуха, которое, следует отметить, активно развивается, дополняется перспективными институтами.

Итогом изучения курса «Правовая охрана и использование атмосферного воздуха» должно стать устное собеседование по пройденным темам соответствующей дисциплины в рамках зачета. Студенту следует обратить внимание на наиболее сложные темы, связанные с управлением в области охраны атмосферного воздуха, системой законодательства в области охраны атмосферного воздуха и привлечения к юридической ответственности за совершение правонарушений в исследуемой области правоотношений. Студент должен показать достаточный уровень теоретических и практических знаний в области правового регулирования охраны атмосферного воздуха, иметь возможность применить полученные теоретические знания в профессиональных практических ситуациях.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (заключена в г. Базеле 22.03.1989). СЗ РФ. 29.04.1996. № 18. Ст. 2066.

3. Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (заключена в г. Вене 21.05.1963). СЗ РФ. 29.08.2005. № 35. Ст. 3588.

4. Венская конвенция об охране озонового слоя (заключена в г. Вене 22.03.1985). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 692–700.

5. Декларация о защите окружающей среды в Арктике (принята в г. Рованиеми 14.06.1991) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992). Международное публичное право. Сборник документов. Т.2. – М.: БЕК, 1996. С. 135–138.

7. Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (подписан в г. Москве 05.08.1963). Ведомости ВС СССР. 16 октября 1963 г. № 42. Ст. 431.

8. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (подписан в г. Киото 11.12.1997) (с изм. от 08.12.2012). СЗ РФ. 07.03.2005. № 10. Ст. 764.

9. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (заключена в г. Женеве 13.11.1979). Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXIX. – М., 1985. С. 125–131.

10. Модельный закон об экологическом страховании (об организации страхового дела в сфере защиты населения, территорий и хозяйственных объектов от воздействия загрязненной окружающей природной среды) (Принят в г. Санкт-Петербурге 13.06.2000 Постановлением 15-6 на 15-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ). Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25. С. 126–143.

11. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (подписан в г. Монреале 16.09.1987). Бюллетень международных договоров. 2006. № 7. С. 3–56.

12. Парижское соглашение (заключено в Париже 12.12.2015). Россия подписала данный документ (Распоряжение Правительства РФ от 14.04.2016 № 670-р). Бюллетень международных договоров. 2020. № 4.

13. Повестка дня на XXI век (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992). СЗ РФ. 11.11.1996. № 46. Ст. 5204.

15. Стокгольмская декларация (принята в г. Стокгольме 16.06.1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 682–687.

16. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (принята в г. Стокгольме 22.05.2001). Бюллетень международных договоров, № 12, 2012 г.

17. Стратегия защиты окружающей среды Арктики (совместно со Стратегией защиты окружающей среды Арктики) (1991 г.). [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/1902061>

18. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». СЗ РФ. 09.11.2020. № 45. Ст. 7061.

19. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 31.07.2023). СЗ РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.

20. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021). СЗ РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710.

21. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 30.01.2024). СЗ РФ. № 12. 24.03.1997. Ст. 1383.

22. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

23. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2023). СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

24. Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». СЗ РФ. 20.07.2020. № 29. Ст. 4503.

25. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ред. от 13.06.2023). СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.

26. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу 01.01.2024). СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

27. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ред. от 13.06.2023). СЗ РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.

28. Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» (ред. от 10.07.2023). СЗ РФ. 27.07.1998. № 30. Ст. 3609.

29. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 19.12.2023). СЗ РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556.

30. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2208.

31. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

32. Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 10.07.2023) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 1991, № 21, ст. 699.

33. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». СЗ РФ. 21.06.2004. № 25. Ст. 2485.

34. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 5.

35. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об охране озера Байкал». СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2220.

36. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

37. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». СЗ РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3588.

38. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

39. Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О радиационной безопасности населения». СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 141.

40. Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2023). СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4194.

41. Федеральный закон от 08.03.2011 № 35-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии». СЗ РФ. 14.03.2011. № 11. Ст. 1504.

42. Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть I). Ст. 5124.

43. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

44. Стратегия экологической безопасности, утв. Указом Президента от 19.04.2017 № 176. СЗ РФ. № 17. 24.04.2017. Ст. 2546.

45. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

46. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ от 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

47. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». СЗ РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546/

48. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». СЗ РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

49. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

50. Указ Президента РФ от 26.08.1996 № 1268 (ред. от 28.09.2001) «О контроле за экспортом из Российской Федерации товаров и технологий двойного назначения». СЗ РФ. 02.09.1996. № 36. Ст. 4197.

51. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 08.08.2023) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». СЗ РФ. 27.01.2020. № 4. Ст. 346.

52. Указ Президента РФ от 31.07.2022 № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации». СЗ РФ. 01.08.2022. № 31. Ст. 5699.

53. Указ Президента РФ от 08.02.2021 № 76 (ред. от 23.10.2023) «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений». СЗ РФ. 15.02.2021. № 7. Ст. 1098.

54. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

55. Постановление Правительства РФ от 18.02.2022 № 206 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой». СЗ РФ. 28.02.2022. № 9 (часть I). Ст. 1323.

56. Постановление Правительства РФ от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников». СЗ РФ. 01.05.2000. № 18. Ст. 1987.

57. Постановление Правительства РФ от 16.05.2016 № 422 «Об утверждении Правил разработки и утверждения методик расчета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками». СЗ РФ. 23.05.2016. № 21. Ст. 3018.

58. Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 (ред. от 23.12.2023) «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2023). СЗ РФ. 21.03.2022. № 12. Ст. 1839.

59. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 18.10.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 23.11.2015. № 47. Ст. 6586.

60. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 27.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3347.

61. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (ред. от 09.03.2022) «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды». СЗ РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3262.

62. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 31.10.2023) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору». СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3348.

63. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398 (ред. от 07.10.2021) «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». СЗ РФ. 11.01.2021. № 2 (Часть II). Ст. 447.

64. Постановление Правительства РФ от 09.12.2020 № 2055 (ред. от 08.02.2023) «О предельно допустимых выбросах, временно разрешенных выбросах, предельно допустимых нормативах вредных физических воздействий на атмосферный воздух и разрешениях на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух».

65. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (ред. от 25.11.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

66. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 30.11.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации». СЗ РФ. 25.06.2012. № 26. Ст. 3526.

67. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 15.12.2023) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства». СЗ РФ. 04.10.2010. № 40. Ст. 5068.

68. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 18.10.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 23.11.2015. № 47. Ст. 6586.

69. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 27.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3347.

70. Постановление Правительства РФ от 13.02.2019 № 149 «О разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий». СЗ РФ. 25.02.2019. № 8. Ст. 778.

71. Постановление Правительства РФ от 26.05.2016 № 467 «Об утверждении Положения о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов». СЗ РФ. 06.06.2016. № 23. Ст. 3317.

72. Постановление Правительства РФ от 24.12.2009 № 1213 (ред. от 20.12.2010) «Об утверждении технического регламента о безопасности средств индивидуальной защиты». СЗ РФ. 25.01.2010. № 4. Ст. 391.

73. Постановление Правительства РФ от 14.03.2024 № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)». СЗ РФ. 18.03.2024. № 12. Ст. 1629.

74. Постановление Правительства РФ от 06.06.2013 № 477 (ред. от 03.08.2020) «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды». СЗ РФ. 17.06.2013. № 24. Ст. 3000.

75. Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору». СЗ РФ. 07.09.2015. № 36. Ст. 5043.

76. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 (ред. от 23.12.2023) «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»). СЗ РФ. 12.07.2021. № 28 (часть I). Ст. 5526.

77. Постановление Правительства РФ от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников». СЗ РФ. 01.05.2000. № 18. Ст. 1987.

78. Постановление Правительства РФ от 31.05.2023 № 881 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 05.06.2023. № 23 (часть I). Ст. 4191.

79. Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 (ред. от 24.01.2020) «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах». СЗ РФ. 19.09.2016. № 38. Ст. 5560.

80. Постановление Правительства РФ от 20.03.2023 № 437 «О применении в 2023 году ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду». СЗ РФ. 03.04.2023. № 14. Ст. 2423.

81. Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 № 621 (ред. от 14.07.2001, с изм. от 07.07.2003) «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации». Собрание актов Президента и Правительства РФ, 31.08.1992, № 9, ст. 608.

82. Постановление Правительства РФ от 18.02.2022 № 206 (ред. от 01.09.2023) «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой». СЗ РФ. 28.02.2022. № 9 (часть I). Ст. 1323.

83. Постановление Правительства РФ от 14.03.2022 № 355 «О критериях отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям». СЗ РФ. 21.03.2022. № 12. Ст. 1840.

84. Постановление Правительства РФ от 20.04.2022 № 707 «Об утверждении Правил представления и проверки отчетов о выбросах парниковых газов, формы отчета о выбросах парниковых газов, Правил создания и ведения реестра выбросов парниковых газов и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 25.04.2022. № 17. Ст. 2914.

85. Постановление Правительства РФ от 30.04.2022 № 790 «Об утверждении Правил создания и ведения реестра углеродных единиц, а также проведения операций с углеродными единицами в реестре углеродных единиц». СЗ РФ. 09.05.2022. № 19. Ст. 3208.

86. Постановление Правительства РФ от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения». СЗ РФ. № 39. 2019. Ст. 5430.

87. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

88. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2023 № 2909-р (ред. от 23.12.2023) «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды и признании утратившими силу некоторых Постановлений Правительства РФ». СЗ РФ. 30.10.2023. № 44. Ст. 7912.

89. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года». СЗ РФ. № 45. 2021. Ст. 7556.

90. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

91. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации». СЗ РФ. № 36. 09.09.2002.

92. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации». СЗ РФ. 09.09.2002. № 36. Ст. 3510.

93. Распоряжение Правительства РФ от 07.07.2014 № 1242-р «О подписании Минаматской конвенции по ртути. СЗ РФ. 14.07.2014. № 28. Ст. 4123.

94. Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2979-р «Об утверждении перечня парниковых газов, в отношении которых осуществляется государственный учет выбросов парниковых газов и ведение кадастра парниковых газов». СЗ РФ. 01.11.2021. № 44 (Часть III). Ст. 7456.

95. Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р (ред. от 12.05.2018) «О Транспортной стратегии Российской Федерации». СЗ РФ. 15.12.2008. № 50. Ст. 5977, СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 2) (поправка).

96. Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года». СЗ РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

97. Приказ Минприроды России от 18.04.2018 № 154 «Об утверждении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ

в Российской Федерации составляет не менее чем 60 процентов». Официальный интернет-портал правовой информации.
<http://www.pravo.gov.ru>, 02.07.2018.

98. Приказ Минприроды России от 19.11.2021 № 871 «Об утверждении Порядка проведения инвентаризации стационарных источников и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, корректировки ее данных, документирования и хранения данных, полученных в результате проведения таких инвентаризации и корректировки» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.11.2021 № 66125). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2021.

99. Приказ Минприроды России от 06.06.2017 № 273 «Об утверждении методов расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе» // СПС «КонсультантПлюс».

100. Приказ Минприроды России от 29.12.2020 № 1116 «Об утверждении нормативного документа в области охраны окружающей среды «Технологические показатели наилучших доступных технологий производства основных органических химических веществ» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.01.2021 № 62265) // СПС «КонсультантПлюс».

101. Приказ Минприроды России от 14.02.2019 № 89 «Об утверждении Правил разработки технологических нормативов» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.04.2019 N 54273) // СПС «КонсультантПлюс».

102. Приказ Минприроды России от 17.12.2018 № 667 «Об утверждении правил разработки плана мероприятий по охране окружающей среды» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.04.2019 № 54514) // СПС «КонсультантПлюс».

103. Приказ Минприроды России от 18.02.2022 № 109 «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

104. Приказ Минприроды России от 12.07.2017 № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.02.2018 N 50111) // СПС «КонсультантПлюс».

105. Приказ Минприроды России от 28.01.2021 № 59 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2021 N 62400) // СПС «КонсультантПлюс».

106. Приказ Минэкономразвития России от 11.05.2022 № 248 «Об утверждении критериев и порядка отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам, формы и порядка представления отчета о реализации климатического проекта» // СПС «КонсультантПлюс».

107. Типовое положение 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) // СПС «КонсультантПлюс».

108. Приказ Минэнерго РФ от 27.12.2000 № 162 «О введении в действие Правил безопасной эксплуатации и охраны труда для нефтеперерабатывающих производств». Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минэнерго России от 27.10.2023 № 983.

109. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21.09.2018 № 632-ст «ГОСТ Р52925-2018. Национальный стандарт Российской Федерации. Изделия космической техники. Общие требования к космическим средствам по ограничению техногенного засорения околоземного космического пространства». М.: Стандартинформ, 2018.

110. Приказ Росприроднадзора от 19.12.2022 № 560 «Об утверждении Методических указаний по формированию счета выбросов в атмосферный воздух» // СПС «КонсультантПлюс».

111. Приказ Росгидромета от 16.05.2022 № 198 «Об утверждении и введении в действие руководящего документа РД 52.04.920-2022 "Массовая концентрация аэрозоля серной кислоты в пробах атмосферного воздуха. Методика измерений потенциометрическим методом"»// СПС «КонсультантПлюс».

112. Приказ Ростехнадзора от 06.05.2020 № 181 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.10.2020 N 60318) // СПС «КонсультантПлюс».

113. Приказ Росприроднадзора от 19.12.2022 № 560 «Об утверждении Методических указаний по формированию счета выбросов в атмосферный воздух» // СПС «КонсультантПлюс».

114. Приказ Росгидромета от 15.07.2013 № 375 (ред. от 20.09.2018) «О выполнении постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 477 "Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

115. ИТС 22.1-2021. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения» (утв. Приказом Росстандарта от 02.12.2021 № 2690). М.: Бюро НДТ, 2021.

116. ИТС 3-2019. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Производство меди (утв. Приказом Росстандарта от 12.12.2019 № 2982). М.: Бюро НДТ, 2019.

117. ГОСТ Р 56061-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Производственный экологический контроль. Требования к программе производственного экологического контроля. Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 09.07.2014 № 710-ст.

118. Приказ Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717». // СПС «КонсультантПлюс».

119. «Пособие по охране труда дорожному мастеру» (утв. Распоряжением Минтранса РФ от 29.01.2003 N ОС-37-р) // СПС «КонсультантПлюс».

120. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (ред. от 14.02.2022).

121. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (вместе с «СанПиН 2.1.3684-21. Санитарные правила и нормы...») (Зарегистрировано в Минюсте России 29.01.2021 № 62297). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.02.2021.

122. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.01.2021 № 62296) // СПС «КонсультантПлюс».

123. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О № «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан». СЗ РФ. 17.07.2000. № 29. Ст. 3117.

124. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.12.2009 по делу № А28-10548/2009 // СПС «Консультант-Плюс».

125. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18.06.2019 № 5-КГ19-100 // СПС «КонсультантПлюс».

126. Письмо Росприроднадзора от 03.08.2015 № АА-06-01-36/13498 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». «Документы и комментарии», № 17, сентябрь, 2015.

127. Письмо Росприроднадзора от 06.12.2023 № РН-03-01-34/44278 «О предоставлении разъяснений» // СПС «Консультант-Плюс».

128. Письмо Росприроднадзора от 06.07.2022 № РН-09-03-31/22285 «Об осуществлении мониторинга атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс».

129. Письмо Росприроднадзора от 10.02.2023 № РН-09-03-34/3916 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

130. Письмо Росгидромета от 06.07.2021 № 120-18/249 «Об использовании гигиенических нормативов при подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов» // СПС «КонсультантПлюс».

131. Паспорт национального проекта «Экология», утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

132. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году», подготовленный Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

133. Конституция Удмуртской Республики от 07.12.1994 № 663-ХП (с изм. на 13.11.2023). Известия Удмуртской Республики. 21.12.1994.

134. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (с изм. на 01.10.2021). Республика Башкортостан, № 236-237(25216-25217), 06.12.2002.

135. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (с изм. на 26.01.2023). Республика Татарстан, № 87-88, 30.04.2002, «Ватаным Татарстан» № 85-86, 30.04.2002.

136. Устав (Основной закон) Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО (с изм. на 27.12.2023). Неделя области, Спецвыпуск, № 38(156), 04.06.2005.

137. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ (с изм. на 16.11.2023). Республика Татарстан, № 10, 20.01.2009, «Ватаным Татарстан», № 9.

138. Закон Республики Башкортостан от 03.02.1998 № 137-з «Об охране атмосферного воздуха» (с изм. на 03.05.2006) (утратил силу на основании: Закона РБ от 27.11.2008 № 73-з). Газета «Известия Башкортостана» № 29 от 17.02.98 г.

139. Закон Республики Татарстан от 21.10.1999 № 2442 «Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха». Газета «Республика Татарстан» № 239 от 27.11.1999.

140. Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 № 820-З N 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». Якутские ведомости, № 30, 12.05.2010, «Ил Гумэн», № 22, 11.06.2010.

141. Закон Республики Саха (Якутия) от 22.05.2018 № 2006-З N 1571-V «Об охране вечной мерзлоты в Республике Саха (Якутия)». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.05.2018.

142. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.12.2023 № 105-ЗАО «О многолетней (вечной) мерзлоте в Ямало-Ненецком автономном округе». <http://publication.pravo.gov.ru/document/8900202312250014>. Дата обращения – 02.01.2024.

143. Постановление Правительства УР от 30.09.2021 № 536 (ред. от 30.03.2023) «О региональном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о региональном государственном экологическом контроле (надзоре)»). Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики <http://www.udmurt.ru>, 25.11.2021.

144. Решение Совета депутатов Истринского муниципального района Московской области от 26.06.2007 № 5/3 «Об утв. Положения о муниципальном экологическом контроле на территории Истринского муниципального района».
<https://docs.cntd.ru/document/558901523?section=text>

145. Постановление Администрации гор. Ижевска от 20.12.2019 № 2505 «Об утв. Муниципальной программы «Охрана окружающей среды»». https://izhevsk-r18.gosweb.gosuslugi.ru/netcat_files/252/2875/MP_Ohrana_okr_sredy.pdf

146. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990). Свод законов СССР. Т.3. С.14. 1990 г.

147. Декрет СНК РСФСР от 15.09.1922 «О санитарных органах республики». Известия ВЦИК. № 283. 16.12.1922.

148. Постановление Совета Министров СССР от 29.05.1949 «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест». Природоохранные нормы и правила проектирования – М., Стройиздат. 1990.

149. Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР. Ведомости ВС РСФСР, 1960, № 40, ст. 586.

150. Закон СССР от 25.06.1980 № 2353-X (ред. от 08.06.1984) «Об охране атмосферного воздуха». Свод законов СССР. Т.4. С. 453. 1990 г.

151. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 29.12.1972 № 898 (ред. от 03.08.1988) «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Свод законов СССР. Т. 4. С. 11. 1990 г.

152. «Ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» (утв. Минздравом СССР 28.07.1987 N 4414-87). М., 1987.

153. «Методические указания по определению витамина А в воздухе методом тонкослойной хроматографии» (утв. Минздравом СССР 19.10.1979 № 2071-79). «Методические указания по определению микроколичеств пестицидов в продуктах питания, кормах и внешней среде. Часть XI». М., 1981.

154. «Методические указания по фотометрическому измерению концентраций диоксида в воздухе рабочей зоны» (утв. Минздравом СССР 22.10.1981 № 2462-81). «Методические указания по определению микроколичеств пестицидов в продуктах питания, кормах и внешней среде. Часть XIV». М., 1984.

155. Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 (ред. от 10.01.2002) «Об охране окружающей природной среды». Ведомости СНД и ВС РФ, 05.03.1992, № 10, ст. 457.

156. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Охрана окружающей среды в России 2022. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13209>

157. Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. 7 миллионов смертей ежегодно связаны с загрязнением воздуха. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://www.who.int/ru/news/item/25-03-2014-7-million-premature-deaths-annually-linked-to-air-pollution>

158. Официальный сайт Интерфакс Россия. Снег с песком пустыни Сахары выпал в Саратове. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://www.interfax-russia.ru/volga/news/sneg-s-peskom-pustyni-sahary-vypal-v-saratove>

159. Официальный сайт Gismeteo. Над тропической зоной обнаружили новую гигантскую озоновую дыру. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 10.12.2023. <https://www.gismeteo.ru/news/nature/nad-tropicheskoy-zonoj-obnaruzhili-novuju-gigantskuju-ozonovuju-dyru/>

160. Официальный сайт Музея истории российских реформ им. П.А. Столыпина. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 12.12.2024. <http://музейреформ.рф/node/13621>

161. Официальный сайт Президентской библиотеки. Устав врачебный, изд. 1905 г. и по прод. 1912 и 1913 гг., и узаконения по врачебно-санитарной части. [Электронный ресурс]. Дата обращения – 12.12.2023. <https://www.prilib.ru/item/459875>

162. Официальный сайт Росстата. Выбросы загрязняющих атмосферу веществ стационарными и передвижными источниками. [Электронный ресурс]. Дата обращения 10.04.2024. <https://rosstat.gov.ru/folder/11194>

163. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 15.

164. Анисимов А.П. Экологическое право как отрасль права и его место в системе права России: дискуссионные вопросы // Аграрное и земельное право. 2016. № 7. С. 95.

165. Боголюбов С.А. Особенности юридической ответственности в системе экологических правоотношений // Журнал российского права. 2019. № 4. С. 105–119.

166. Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. 2014. № 3. С. 58.

167. Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. – М.: «Наука», 1985.

168. Бринчук М.М. Природа как национальное достояние или объект права собственности и Конституция Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. Т. 25. 2018. № 1. С. 44.

169. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6. С. 26–47.

170. Виноградов А.В. Борьба с промышленным загрязнением в Российской империи: законодательный контекст (1800–1917) // Научный диалог. 2021. № 2. С. 280.

171. Габитов Р.Х. Теория и практика воздухоохранного права. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2016. С. 37.

172. Гайнутдинова Л.А., Гайнутдинов Р.И. Концепция разделения властей Ш. Монтескье и ее практическая реализация // Вестник Русской христианской гуманитарной академии. Т. 20. № 4. 2019. С. 178.

173. Зонн И.С., Орловский Н.С. Опустынивание: стратегия борьбы. Ашхабад: Ылым. 1984. С. 11.

174. Колбасов О.С. Природа под охраной закона. М., «Моск. рабочий». 1975.

175. Крылова Н.А. Формальдегид // Методы определения загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест (приложение № 1 к списку ПДК № 3086-84 от 27.08.84). М.: Минздрав СССР. 1985. С. 97.

176. Куделькин Н.С. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения // Труды Института государства и права Российской академии наук. № 2. 2010.

177. Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 5-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 259

178. Макеева Е.Д. Становление и развитие природоохранной политики российского государства (XVII – начало XX в.) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2016. Т. 16, вып. 1. С. 8.

179. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) (Л.П. Берназ, И.Н. Жочкина, Н.В. Кичигин и др.) (отв. ред. Н.И. Хлуденева) («ИЗиСП», «КОНТРАКТ», 2018).

180. Рыженков А.Я. Принципы экологического права: монография. – М.: Юрлитинформ, 2018. С. 259.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД ВОЗДУХО- ОХРАННОГО ПРАВА	12
1.1. История становления и развития законодательства об ох- ране атмосферного воздуха	12
1.2. Предмет воздухоохранного права.....	20
1.3. Метод воздухоохранного права	25
1.4. Система правового регулирования охраны атмосферно- го воздуха	29
1.5. Принципы правовой охраны атмосферного воздуха	32
ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА	39
ГЛАВА 3. ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕР- НОГО ВОЗДУХА	74
3.1. Правоотношения в области охраны атмосферного воздуха	74
3.2. Субъекты правоотношений в области охраны атмосфер- ного воздуха	76
3.3. Объекты правоотношений в области охраны атмосфер- ного воздуха	80
3.4. Содержание правоотношений в области охраны атмо- сферного воздуха	84
3.5. Возникновение, изменение и прекращение правоотноше- ний охраны атмосферного воздуха	87
ГЛАВА 4. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАС- ТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА.....	90
4.1. Управление в области охраны атмосферного воздуха.....	90
4.2. Органы управления в области охраны атмосферного воз- духа	94
4.3. Нормирование в области охраны атмосферного воздуха	105
4.4. Мониторинг атмосферного воздуха.....	116

4.5. Контрольно-надзорные мероприятия в области охраны атмосферного воздуха.....	121
4.6. Государственный учет негативных воздействий на атмосферный воздух.....	137
4.7. Плата за негативное воздействие на атмосферный воздух.....	143
4.8. Экологическое страхование в области охраны атмосферного воздуха.....	149
ГЛАВА 5. ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ПРИЗНАКИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА.....	161
5.1. Понятие и признаки ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха.....	161
5.2. Виды ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха.....	165
ГЛАВА 6. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА.....	171
6.1. Правовое регулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ.....	171
6.2. Правовое регулирование сокращения выбросов парниковых газов.....	177
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	184
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	185

Учебное издание

Барамидзе Давид Давидович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ
АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

*Авторская редакция
Компьютерная верстка: Т.В. Опарина*

Подписано в печать 19.09.2024. Формат 60x84¹/₁₆
Усл. печ. л. 12,09. Уч. изд. л. 9,60.
Тираж 28 экз. Заказ № 1713.

Издательский центр «Удмуртский университет»
426034, г. Ижевск, ул. Ломоносова, 4Б, каб. 021
Тел.: + 7 (3412) 916-364, E-mail: editorial@udsu.ru

Типография Издательского центра «Удмуртский университет»
426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 2.
Тел. 68-57-18