

УДК 349.6

DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.025

## Экономико-правовое регулирование природопользования и природоохранной деятельности

**Митякина Надежда Михайловна**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры трудового и предпринимательского права,  
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;  
e-mail: mityakina@bsu.edu.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта № 19-011-00483.

### Аннотация

В статье рассматривается вопрос понятия, объема и средств экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды, выделяются его адресаты и сфера действия. Исследуется соотношение экономического регулирования с правовым регулированием той же области отношений, выделяются цели и средства экономико-правового регулирования в природоресурсной и природоохранительной деятельности. Результатом исследования является вывод о том, что экономико-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды – это, с одной стороны, часть экономического регулирования, а с другой – элемент правового регулирования. Это обосновано тем, что не все экономические средства регулирования, применяемые государством, формализованы правом; но и, естественно, не все правовые средства являются экономическими. Средства экономико-правового регулирования рассматриваемой области отношений не исчерпываются перечисленными в собственно экологическом законодательстве и закреплены в нормативных актах иных отраслей: инвестиционного, хозяйственного, налогового законодательства и др. При этом изучаемое регулирование обладает рядом характерных признаков, позволяющих говорить о его институциональной сущности, к которым относятся особая цель, адресаты, сфера воздействия, материальный характер используемого стимула, правовая нормативность.

### Для цитирования в научных исследованиях

Митякина Н.М. Экономико-правовое регулирование природопользования и природоохранной деятельности // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 10А С. 235-241. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.025

### Ключевые слова

Экономико-правовое регулирование природопользования, охрана окружающей среды, природопользование, природоресурсные платежи, негативное воздействие на окружающую среду, экологические платежи.

## Введение

Наибольшее эксплуатационное воздействие на окружающую среду и отдельные ее компоненты (природные объекты) оказывают хозяйствующие субъекты. При этом их деятельность, как правило, отрицательно влияет на состояние экологии, что диссонирует с экономически выгодным эффектом от использования природных объектов. Возможно, есть доля истины в том, что экономика и экология находятся не в состоянии единства и взаимной поддержки, а в постоянном противостоянии [Габов, 2015]. Однако законодатель предпочел более мягкую формулировку – научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства – и выделил этот подход в качестве принципа, на котором должна основываться хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду (ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ). Как бы там ни было, но всегда есть и будет проблема поиска компромисса между экономическими интересами и экологическими ценностями, причем эта проблема просматривается с разных позиций. У бизнес-сообщества главная цель – получение прибыли, т. е. экономические результаты природопользования у хозяйствующих субъектов всегда будут в приоритете, у общества и государства на первом месте, как правило, сохранение окружающей среды. Именно это противоречие и находит свое выражение в основной парадигме предпринимательской эксплуатации природных объектов – рациональном природопользовании.

### Соотношение экономического и правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Как показывает вся эволюция общественного и экономического устройства, наилучшие результаты воздействия на экономическую деятельность и непосредственно ее участников оказывают именно экономические меры. В сфере природопользования они призваны мотивировать природопользователей к переходу на принципы экологичной «зеленой» экономики.

Суть экономического регулирования в области природопользования заключается в воздействии экономическим инструментарием на экономический цикл с целью такого его построения, которое отвечало бы требованиям охраны окружающей среды и рационального природопользования. Как представляется, экономический механизм регулирования природопользования действует в хозяйственной (предпринимательской) сфере, его адресатами выступают хозяйствующие субъекты, он не затрагивает природопользование личного характера.

Рассматривая понятие экономики, можно отметить, что она представляет собой совокупность отношений по производству благ, необходимых обществу и индивиду. Конечно, потребление как конечный этап экономического процесса включен в понятие экономики, но экономическое регулирование в области природопользования на него не распространяется, это нецелесообразно. А вот процесс производства благ как раз и требует экономического воздействия, опосредованного правом, мотивирующего предпринимателей на рациональное природопользование.

При этом следует четко понимать, что экономическое регулирование не всегда является правовым регулированием. Возможности права ограничены и нуждаются в дополнении другими механизмами. Во-первых, какие-то экономические процессы саморегулируются

собственной логикой и собственными причинно-следственными законами и не нуждаются во властном воздействии на них со стороны государства. Как справедливо отмечается в литературе, в условиях рыночной экономики право, гарантируя свободу частной собственности и предпринимательства, суверенитет предпринимателя, определяет общие условия нормального функционирования хозяйственного механизма и обеспечивает ритмичную согласованную работу всех его звеньев [Пиголкин, 2003]. Это означает, что экономика в настоящее время правом регламентируется относительно субсидиарно. Во-вторых, экономическое регулирование включает и государственное влияние на экономику, состоящее в создании определенных экономических условий. И далеко не все меры этого влияния оформляются нормативными актами. Лишь в той мере, в которой экономические отношения затрагивают социальные публичные интересы в сохранении природных объектов и рациональном природопользовании, они становятся предметом экономического регулирования, опосредованного правом.

Действие права в целом – это «обусловленное социально-экономическими условиями, потребностями и интересами людей свойство (способность) права в определенной среде оказывать информативное и ценностно-мотивационное воздействие на личность, общности людей и вследствие этого обеспечить соответственно целям, принципам и предписаниям права правомерный характер их деятельности, достижение цивилизованными средствами фактических результатов» [Мелехин, 2009, www]. Поэтому и опосредованное правом экономическое регулирование природопользования и охраны окружающей среды оказывает ценностно-мотивационное воздействие на природопользователей.

Экономическое регулирование в области природопользования (и экологической сферы в целом) как правовой феномен представляет собой процесс от создания правовой нормы, содержащей экономическое средство регулирования, до результата этого процесса – собственно публично желательного поведения хозяйствующего субъекта (предпринимателя) – природопользователя.

### **Средства экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды, формализованные правом**

Как известно, «механизм правового регулирования рассматривается как взятая в единстве система юридических средств, при помощи которых осуществляется результативное правовое воздействие на общественные отношения, поведение людей» [Там же]. Поэтому экономическое правовое регулирование, в свою очередь, состоит из экономических средств и методов, которые выделяются как в науке, так и в законодательстве. При этом выделять и классифицировать их можно на различных уровнях обобщения и абстрагирования.

В главе Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, посвященной экономическому регулированию, упоминается всего четыре средства: плата за негативное воздействие на окружающую среду; государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды; экологическое страхование; экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции. Однако, безусловно, этими четырьмя мерами экономико-правовое воздействие не ограничивается, так как иные меры содержатся и в других нормативных актах.

А.К. Голиченков выделил четыре блока, составляющих экономический механизм: экономическое стимулирование, создание мощной финансовой базы, экологическая индустрия

(экобизнес), рынок экологической техники и услуг [Голиченков, 1992, 100-101]. В.В. Петров в составе экономического механизма выделял природные кадастры, меры материально-технического и финансового обеспечения, платность природопользования, льготы, экологическое страхование, установление повышенных норм амортизации основных природоохранных производственных фондов, особенности ценообразования, экологические услуги, договоры на комплексное природопользование и иные договоры [Петров, 1995, 216-218]. И.А. Игнатьева к мерам экономического регулирования предлагает отнести: экономическое стимулирование (включая плату за природопользование), особенности и порядок финансирования деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования, правовое закрепление особого статуса «экологического предпринимательства» [Игнатьева, 2012].

О.В. Аксенова и О.И. Крассов, рассматривая систему платежей как элемент экономического механизма, различают и разграничивают платежи за негативное воздействие на окружающую среду и платежи за природопользование (экологические платежи) [Аксенова, 2009; Крассов, 2008, 204].

Существует мнение о необходимости отграничения экономического механизма охраны окружающей среды и экономического механизма обеспечения рационального природопользования. Сразу оговоримся, что мы вслед за А.К. Голичниковым [Голиченков, 2004; Голиченков, 2005] рассматриваем рациональное природопользование и охрану окружающей среды как два элемента единой сложноорганизованной системы экологической деятельности, но не отождествляем их. Эти виды антропогенной деятельности объединены одной целью – сохранением качества окружающей среды. Но можно ли на этом основании разграничивать меры воздействия на каждую из них?

Рассмотрим такое экономическое средство, как государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды. Если проанализировать направления данной поддержки, перечисленные в ст. 17 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, то можно увидеть, что она осуществляется как в целях рационального природопользования, так и для непосредственных мероприятий по охране окружающей среды, не связанных с использованием природных объектов. Видимо, экономические средства регулирования данных видов деятельности принципиально не отличаются, хотя, конечно, их можно в отдельных случаях разграничивать, если конкретное средство на современном этапе предусмотрено, например, исключительно для природопользования.

Что касается платы за негативное воздействие на окружающую среду, то необходимо ответить на вопрос: побуждает ли она к рациональному природопользованию? Да. Мотивирует ли она к проведению природоохранной деятельности? Тоже да. Следовательно, эта мера охватывает оба вида деятельности.

Обратимся к экологическим платежам за природопользование, предусмотренным в налоговом законодательстве. Общеизвестно, что налоги выполняют фискальную функцию, что закреплено в понятии налога в ч. 1 ст. 8 Налогового кодекса РФ. Это отражено в словах, что налог взимается «в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований». Однако это не исключает наличия у налога и других функций. Как отмечает А. Бланкенагель, регулирующее воздействие на человеческое поведение может быть у любых публичных платежей, особенно у налогов; при этом управление человеческим поведением может быть главной или дополнительной целью налогового закона [Бланкенагель, 2016, 74-75]. Как представляется, налоговые платежи обладают регулирующим свойством, они

косвенно воздействуют на правомерное поведение адресатов, поэтому относятся к средствам экономико-правового регулирования природопользования.

### **Характерные черты экономико-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды**

Чтобы четко представлять себе, какие меры правового воздействия можно относить к экономическому регулированию природопользования, необходимо сформулировать его признаки, особенности и характерные черты.

А.А. Демичев выделяет следующие специфические черты экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды:

- это совокупность экономических инструментов (методов экономического регулирования);
- эти инструменты могут носить как принудительный, так и поощрительный характер;
- целями применения данных методов являются охрана и рациональное использование природных ресурсов;
- имеется нормативное закрепление методов экономического характера, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов [Демичев, Грачева, 2017].

Т.В. Петрова предлагает следующие критерии для отнесения тех или иных мер к мерам экономического регулирования: значимость для процессов аккумуляции, распределения и использования финансовых и материально-технических ресурсов, необходимых для осуществления природоохранной деятельности; способность стимулировать экономический интерес субъектов экологических отношений; предоставление этим субъектам свободы выбора в пределах, определенных законом; применение в границах правомерного, допускаемого законом поведения [Петрова, 2000, 11-12].

Как представляется, цель и средство – два важнейших фактора экономико-правового регулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды. Цель экономического регулирования (как формализованного, так и не формализованного правом) природопользования и охраны окружающей среды – побуждение хозяйствующих субъектов к рациональному природопользованию и мероприятиям по охране окружающей среды. Этот критерий и должен быть основным для выявления составных элементов этого регулирования. Кроме того, экономический характер регулирования говорит об экономическом характере инструментов, его наполняющих. Это означает, что такие средства строятся на создании материального стимула. Следует согласиться и с тем, что экономические средства действуют в рамках сферы правомерного поведения, чем и отличаются от разнообразных штрафных и компенсационных санкций за нарушение экологического законодательства. Правовой характер механизма означает, что эти инструменты должны быть легально закреплены в качестве средств регулирования.

### **Заключение**

Экономическое регулирование природопользования и охраны окружающей среды и экономико-правовое регулирование той же области соотносятся как общее и частное. При этом средства экономического механизма регламентации природопользования не ограничиваются теми, которые закреплены в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, и включают иные экономические инструменты, опосредованные правом. Экономико-правовое регулирование обладает рядом характерных признаков, позволяющих говорить об институциональной сущности

данного регулирования, к которым относятся особая цель, адресаты, сфера воздействия, материальный характер используемого стимула, правовая нормативность.

### Библиография

1. Аксенова О.В. Правовое регулирование экологических платежей // Законодательство и экономика. 2009. № 11. С. 37-40.
2. Бланкенагель А. Сложности взимания дорожного сбора в Германии и в России // Налоговед. 2016. № 10. С. 66-77.
3. Габов А.В. (отв. ред.) Право и экономическая деятельность: современные вызовы. М.: Статут, 2015. 400 с.
4. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1992. 160 с.
5. Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2004. № 4. С. 43-49.
6. Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2005. № 1. С. 99-101.
7. Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право. М.: Прометей, 2017. 348 с.
8. Игнатъева И.А. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой» экономики: точки пересечения в праве // Экологическое право. 2012. № 4. С. 37-42.
9. Крассов О.И. Экологическое право. М., 2008. 671 с.
10. Мелехин А.В. Теория государства и права. М., 2009. URL: [http://www.consultant.ru/edu/student/download\\_books/book/melekhin\\_av\\_teorija\\_gosudarstva\\_i\\_prava/](http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/melekhin_av_teorija_gosudarstva_i_prava/)
11. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.07.1998: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/#dst0)
12. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34823/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/)
13. Петров В.В. Экологическое право России. М.: БЕК, 1995. 557 с.
14. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. 185 с.
15. Пиголкин А.С. (ред.) Теория государства и права. М.: Городец, 2003. 544 с.

## Economic and legal regulation of natural resource management and nature protection

**Nadezhda M. Mityakina**

PhD in Law,  
Associate Professor at the Department of labour and business law,  
Belgorod State National Research University,  
308015, 85 Pobedy st., Belgorod, Russian Federation;  
e-mail: mityakina@bsu.edu.ru

### Abstract

The article deals with the concept, scope and means of economic regulation of natural resource management and nature protection in the Russian Federation and makes an attempt to identify its recipients and scope. It also aims to reveal the correlation between economic regulation and legal regulation of the same area of relations and to describe the purposes and means of economic and legal regulation in activities related to natural resource management and nature protection. The author of the article points out that economic and legal regulation of natural resource management and nature protection is, on the one hand, part of economic regulation, and on the other hand – an element of legal regulation. This is justified by the fact that not all economic means of regulation

applied by the state are formalised by law; but, of course, not all legal means are economic. The means of economic and legal regulation of relations in the area are not limited to those listed in the environmental law of Russia and are enshrined in the regulations of other sectors. Economic and legal regulation of natural resource management and nature protection has a number of characteristic signs, revealing its institutional essence: the special purpose, recipients, scope of impact, material incentives, legal normativity.

### For citation

Mityakina N.M. (2019) Ekonomiko-pravovoe regulirovanie prirodopol'zovaniya i prirodookhrannoi deyatel'nosti [Economic and legal regulation of natural resource management and nature protection]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (10A), pp. 235-241. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.025

### Keywords

Economic and legal regulation of natural resource management, environmental protection, natural resource management, natural resource payments, negative impacts on the environment, environmental payments.

### References

1. Aksenova O.V. (2009) Pravovoe regulirovanie ekologicheskikh platezhei [Legal regulation of environmental payments]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and economics], 11, pp. 37-40.
2. Blankenagel A. (2016) Slozhnosti vzimaniya dorozhnogo sbora v Germanii i v Rossii [Difficulties of road toll collection in Germany and in Russia]. *Nalogoved* [Taxman], 10, pp. 66-77.
3. Demichev A.A., Gracheva O.S. (2017) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Moscow: Prometei Publ.
4. Gabov A.V. (ed.) (2015) *Pravo i ekonomicheskaya deyatel'nost': sovremennye vyzovy* [Law and economic activity: modern challenges]. Moscow: Statut Publ.
5. Golichenkov A.K. (1992) *Ekologicheskii kontrol': teoriya, praktika pravovogo regulirovaniya* [Environmental control: the theory and practice of legal regulation]. Moscow.
6. Golichenkov A.K. (2004) Ekologo-pravovoi slovar' [A dictionary of environmental law]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 4, pp. 43-49.
7. Golichenkov A.K. (2005) Ekologo-pravovoi slovar' [A dictionary of environmental law]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 1, pp. 99-101.
8. Ignat'eva I.A. (2012) Ekonomicheskoe regulirovanie v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy i prirodopol'zovaniya i instrumenty "zelenoi" ekonomiki: tochki peresecheniya v prave [Economic regulation in the field of environmental protection and natural resource management and instruments of the "green" economy: the points of intersection in law]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 4, pp. 37-42.
9. Krassov O.I. (2008) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Moscow.
10. Melekhin A.V. (2009) *Teoriya gosudarstva i prava* [The theory of state and law]. Moscow. Available at: [http://www.consultant.ru/edu/student/download\\_books/book/melekhin\\_av\\_teorija\\_gosudarstva\\_i\\_prava/](http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/melekhin_av_teorija_gosudarstva_i_prava/) [Accessed 20/09/19].
11. *Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 31.07.1998 № 146-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.07.1998: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1998* [Tax Code of the Russian Federation (Part 1): Federal Law of the Russian Federation No. 146-FZ of July 31, 1998]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/#dst0) [Accessed 20/09/19].
12. *Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [On environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34823/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/) [Accessed 20/09/19].
13. Petrov V.V. (1995) *Ekologicheskoe pravo Rossii* [Environmental law in Russia]. Moscow: BEK Publ.
14. Petrova T.V. (2000) *Pravovye problemy ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchei sredy* [Legal problems of the economic mechanism of environmental protection]. Moscow.
15. Pigolkin A.S. (ed.) (2003) *Teoriya gosudarstva i prava* [The theory of state and law]. Moscow: Gorodets Publ.