

УДК 349.6

DOI: 10.34670/AR.2022.57.48.035

Правовые меры охраны окружающей среды при размещении промышленных объектов: понятие, содержание, виды

Краузе Виктория Игоревна

Старший юрисконсульт департамента правового обеспечения,
ООО «Ай-Эл-Эм Эдвайзорс»,
123112, Российская Федерация, Москва, наб. Пресненская, 6/2;
e-mail: mamikhina@yandex.ru

Аннотация

В статье исследуется доктринальное понимание категории «правовая мера», выделяются различные виды правовых мер охраны окружающей среды. Рассмотрены основные правовые меры охраны окружающей среды при размещении промышленных объектов, а также выявлены их основные характеристики. Размещение представляет собой этап реализации хозяйственной и иной деятельности, предшествующий проектированию промышленного объекта, поэтому правовые меры по охране окружающей среды на данном этапе направлены преимущественно на недопущение негативного воздействия промышленных объектов в будущем. Дается авторское определение понятия правовые меры охраны окружающей среды при размещении промышленных объектов: под правовой мерой охраны окружающей среды при размещении промышленного объекта следует понимать закрепленное в эколого-правовой или иной норме или их совокупности требование (предписание, запрет), адресованное субъектам хозяйственной или иной деятельности, органам государственной власти, органам местного самоуправления и направленное на предотвращение негативного воздействия промышленного объекта на окружающую среду, ее отдельные компоненты, а также порядок исполнения данного требования и применяемые за его невыполнение санкции.

Для цитирования в научных исследованиях

Краузе В.И. Правовые меры охраны окружающей среды при размещении промышленных объектов: понятие, содержание, виды // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 3А. С. 297-302. DOI: 10.34670/AR.2022.57.48.035

Ключевые слова

Охрана окружающей среды, правовая мера, размещение, промышленный объект, экологическая экспертиза, инженерные изыскания, оценка воздействия на окружающую среду.

Введение

Понятие «правовая мера» широко используется в юридической науке, но его сущностные черты неоднозначно определяются разными авторами. Теоретические проблемы использования и понимания категории меры в праве рассматриваются в работах А.А. Васильева, С.А. Капитонова, В.В. Круглова, Е.А. Куликова, И.Д. Ягофаровой и ряда других авторов¹.

Основная часть

В.В. Круглов выделяет правовые требования, а организационное обеспечение их осуществления он определяет как организационно-правовую меру, используя ее как синоним понятия «правовая мера». Он понимает правовую меру как утвержденный организационный порядок осуществления правового требования, соблюдение которого обеспечивается уполномоченными государственными и муниципальными органами. По его мнению, правовые меры в сфере охраны окружающей среды можно разделить на организационно-контрольные меры (нормирование, лицензирование, государственный экологический надзор, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологическая экспертиза, экологическая сертификация, экоаудит и др.), меры экономического регулирования и меры юридической ответственности, которые состоят в обязанности лица претерпевать меры государственного принудительного воздействия за совершенное правонарушение [Круглов, 1999]. Также можно выделить меры идеологического характера. Только при должном уровне экологического сознания и культуры возможно достижение целей, сформулированных в законодательстве об охране окружающей среды. Меры идеологического характера также являются правовыми, так как в законе закреплены правовые требования формирования экологического правосознания, в том числе путем экологического образования.

Е.А. Куликов, рассматривая категорию «правовая мера», отмечает: «Понятие “правовая мера” охватывает собой право как меру человеческого поведения и меру права как регулятора общественной жизни» [Куликов, 2015, 76]. Исследователь использует данное понятие как синоним правомерности, где правовая мера – это свойство права выступать критерием поведения человека.

М.М. Бринчук в своей работе «Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами» использует словосочетание «правовые меры» преимущественно вместе с понятием «требования» [Бринчук, 1990].

Н.Г. Нарышева относит к правовым мерам в сфере охраны окружающей среды возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения законодательства. Исследуя проблемы возмещения

¹См., например: Бринчук М.М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3. С. 5-17; Бринчук М.М., Колбасов О.С. Нормирование как правовая мера охраны окружающей среды // Советское государство и право. 1987. № 3. С. 72-80; Васильев А.А., Куликов Е.А. Методологические аспекты исследования генезиса категории меры в истории отечественной государственно-правовой мысли // История государства и права. 2013. № 16. С. 9-13; Капитонов С.А. Юридический парадокс государства. СПб., 2012; Круглов В.В. Организационно-правовые меры по охране окружающей среды в современных экономических условиях // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 180-184; Куликов Е.А. Категория меры в праве: теоретико-правовые и философско-правовые аспекты. М.: Юрлитинформ, 2015; Ягофарова И.Д. Категория «мера» в правовых исследованиях // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 7-12.

вреда окружающей среде, она анализирует и саму категорию «правовая мера», а также виды и систему правовых мер. Исследователь определяет правовую меру как «совокупность связанных между собой эколого-правовых требований, направленных на достижение определенной задачи в области охраны окружающей среды, а также организационных условий, создаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления для соблюдения эколого-правовых требований субъектом хозяйственной и иной деятельности» [Нарышева, 2014, 14].

Н.Г. Нарышева указывает на то, что правовая мера включает два компонента – правовое требование, т. е. предписание или запрет, и организационные условия их соблюдения.

С указанным определением содержания правовой меры можно согласиться. Организационные условия исполнения правовых требований обеспечиваются органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Итак, правовая мера представляет собой требование к субъекту хозяйственной и иной деятельности, реализованное в правовом предписании или запрете, а также в утвержденном порядке его исполнения.

Н.Г. Нарышева выделяет и другие элементы правовой меры – гарантии и стимулы соблюдения правовых требований. К гарантиям в сфере охраны окружающей среды исследователь относит экологический надзор, производственный и общественный контроль, который направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений. Стимулы могут выражаться в позитивных или негативных последствиях соблюдения (несоблюдения) требований. К первой группе относятся экономические стимулы (налоговые льготы, снижение ставок платы и др.), ко второй группе – неблагоприятные последствия несоблюдения правовых предписаний (обязанность возместить вред, причиненный окружающей среде, повышенная плата за превышение лимитов и др.).

По мнению М.М. Бринчука, правовая мера в области охраны окружающей среды является элементом механизма правового регулирования экологических отношений. Правовые меры в современной науке экологического права рассматриваются более широко, чем ранее. Они считаются элементом механизма правовой охраны окружающей среды наравне с правовым требованием, контролем, ответственностью [Бринчук, 2013, 15].

В настоящее время в эколого-правовой доктрине нет воспринятой всеми учеными признанной системы правовых мер, нет общепринятого деления их на виды. Говоря о системе правовых мер, В.В. Круглов придает первостепенное значение организационно-правовым мерам [Круглов, 1999]. Их он делит на четыре группы: 1) мониторинг, оценка состояния окружающей среды и анализ изменений; государственный учет в сфере охраны окружающей среды, прогнозирование, оценка, кадастровая деятельность; 2) проведение государственной экологической экспертизы и ОВОС; 3) разработка целевых и комплексных программ в сфере охраны окружающей среды, экологический аудит, экологическое лицензирование и нормирование; 4) государственный экологический надзор и экологический контроль.

Н.Г. Нарышева делит правовые меры в сфере охраны окружающей среды на три группы в зависимости от характера задач, которые ставятся в правовых требованиях: 1) направленные на недопущение негативного воздействия в будущем (экологическая экспертиза, ОВОС); 2) обеспечивающие снижение существующего негативного воздействия и (или) поддержание допустимого уровня негативного воздействия (экологическое нормирование); 3) направленные на восстановление нарушенного состояния окружающей среды (рекультивация и др.) [Нарышева, 2014]. Для целей исследования правовых мер охраны окружающей среды на стадии

размещения объекта хозяйственной деятельности наибольший интерес представляет первая разновидность правовых мер.

Данные правовые меры сформулированы в законодательстве об охране окружающей среды, в земельном законодательстве, законодательстве о градостроительной деятельности, о техническом регулировании и др. Меры юридической ответственности за несоблюдение экологических требований к размещению промышленных объектов установлены в трудовом (для дисциплинарной ответственности), административном, уголовном, гражданском законодательстве. По своей форме правовая мера представляет собой совокупность правовых норм, иногда разной отраслевой принадлежности. Качеством правовых норм во многом предопределяются действенность и эффективность правовых мер.

Как утверждала О.Л. Дубовик, «подготовленность экологического права к реализации означает, что норма должна иметь адресата и может быть им правильно понята, в ней имеются четкие и выполнимые описания надлежащего поведения, устанавливается возможность или невозможность выбора варианта программируемого поведения» [Дубовик, 1993, 134].

К сожалению, не все эколого-правовые нормы отвечают этим критериям: многие предписания являются безадресными, в ряде случаев практическое применение норм невозможно без дополнительной конкретизации мероприятий, которые необходимо провести, и т. д.

Примерами таких норм являются требования, установленные в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. К примеру, в ст. 35 упомянутого закона установлено: «Территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территории осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, в том числе в соответствии с требованиями к сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду с учетом ближайших и отдаленных экологических последствий эксплуатации планируемых к строительству объектов капитального строительства и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия». Нормы данной статьи следует признать декларативными, поскольку они не имеют адресатов, в них не уточнено, какие именно требования должны соблюдаться, не конкретизированы порядок и сроки исполнения указанных требований. Из-за несовершенства правовых норм, устанавливающих требования к размещению промышленных объектов, правовые меры по охране окружающей среды на этой стадии неэффективны.

Заключение

Подводя итоги анализа доктринального понимания категории «правовая мера», можно выделить главные элементы правовой меры по охране окружающей среды:

- это требование, выраженное в эколого-правовой норме или совокупности эколого-правовых и иных правовых норм;
- правовая мера адресована субъектам хозяйственной или иной деятельности, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- правовая мера состоит из правового требования (предписания или запрета) и порядка его исполнения;
- реализация правовой меры обеспечивается наличием меры юридической ответственности

за ее несоблюдение;

– правовые меры по охране окружающей среды на этапе размещения направлены на недопущение негативного воздействия в будущем.

Исходя из вышеизложенного, можно дать следующее определение, отражающее общее понимание данной категории.

Под правовой мерой охраны окружающей среды при размещении промышленного объекта следует понимать закрепленное в эколого-правовой или иной норме или их совокупности требование (предписание, запрет), адресованное субъектам хозяйственной или иной деятельности, органам государственной власти, органам местного самоуправления и направленное на предотвращение негативного воздействия промышленного объекта на окружающую среду, ее отдельные компоненты, а также порядок исполнения данного требования и применяемые за его невыполнение санкции.

Библиография

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. 396 с.
2. Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М.: Наука, 1990. 212 с.
3. Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Экологическое право. 2013. № 3. С. 12-19.
4. Дубовик О.Л. Механизм действия экологического права (юридический и социологический подходы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. 371 с.
5. Круглов В.В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 47 с.
6. Куликов Е.А. Категория меры в праве: теоретико-правовые и философско-правовые аспекты. М.: Юрлитинформ, 2015. 340 с.
7. Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, в системе правовых мер охраны окружающей среды // Экологическое право. 2014. № 6. С. 11-17.
8. 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/

Legal measures for environmental protection in the placement of industrial facilities: the concept, the content, and types

Viktoriya I. Krauze

Senior Legal Counsel at the Department of legal support,
LLC “ILM Advisors”,
123112, 6/2 Presnenskaya emb., Moscow, Russian Federation;
e-mail: mamikhina@yandex.ru

Abstract

The article explores the doctrinal understanding of the category "legal measure" and describes various types of legal measures for environmental protection in the Russian Federation. It makes an attempt to consider the main legal measures for environmental protection in the placement of industrial facilities in Russia and to identify their main characteristics. The placement of industrial facilities is viewed as a stage in the implementation of economic and other activities preceding the

design of an industrial facility, therefore, legal measures for environmental protection at this stage are mainly aimed at preventing the negative impact of industrial facilities in the future. The author of the article gives her own definition of the concept of legal measures for environmental protection in the placement of industrial facilities: a legal measure for environmental protection in the placement of an industrial facility should be understood as a requirement (prescription, prohibition) enshrined in an environmental legal or other norm or a set of such norms, addressed to economic or other entities, state authorities, local authorities with a view to preventing the negative impact of an industrial facility on the environment, some of its components, as well as the procedure for fulfilling this requirement and the sanctions applied for its non-fulfillment.

For citation

Krauze V.I. (2022) Pravovye mery okhrany okruzhayushchei sredy pri razmeshchenii promyshlennykh ob"ektov: ponyatie, soderzhanie, vidy [Legal measures for environmental protection in the placement of industrial facilities: the concept, the content, and types]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (3A), pp. 297-302. DOI: 10.34670/AR.2022.57.48.035

Keywords

Environmental protection, legal measure, placement, industrial facility, environmental examination, engineering surveys, environmental impact assessment.

References

1. Alekseev S.S. (1972) *Problemy teorii prava: v 2 t.* [Problems of the theory of law: in 2 vols.], Vol. 1. Sverdlovsk.
2. Brinchuk M.M. (2013) Ekologo-pravovoi mekhanizm: ponyatie i sushchnost' [The environmental legal mechanism: the concept and the essence]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 3, pp. 12-19.
3. Brinchuk M.M. (1990) *Pravovaya okhrana okruzhayushchei sredy ot zagryazneniya toksichnymi veshchestvami* [Legal protection of the environment from toxic pollution]. Moscow: Nauka Publ.
4. Dubovik O.L. (1993) *Mekhanizm deistviya ekologicheskogo prava (yuridicheskii i sotsiologicheskii podkhody)*. *Doct. Diss.* [The mechanism of environmental law (legal and sociological approaches). *Doct. Diss.*] Moscow.
5. Kruglov V.V. (1999) *Organizatsionno-pravovye problemy okhrany okruzhayushchei sredy v promyshlennosti v sovremennyi period. Doct. Diss. Abstract* [Organizational legal problems of environmental protection in industry during the modern period. *Doct. Diss. Abstract*]. Ekaterinburg.
6. Kulikov E.A. (2015) *Kategoriya mery v prave: teoretiko-pravovye i filosofsko-pravovye aspekty* [The category "measure" in law: theoretical legal and philosophical legal aspects]. Moscow: Yurlitinform Publ.
7. Narysheva N.G. (2014) *Vozmeshchenie vreda, prichinennogo vsledstvie narusheniya vodnogo zakonodatel'stva, v sisteme pravovykh mer okhrany okruzhayushchei sredy* [Compensation for damage caused as a result of violations of water legislation in the system of legal measures for environmental protection]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 6, pp. 11-17.
8. *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/ [Accessed 09/03/22].