



**Вадим Кириллович
БЫКОВСКИЙ,**

доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент

vkbykovskij@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Законодательство об охране атмосферного воздуха как отрасль законодательства

Аннотация. *Значимость атмосферного воздуха трудно переоценить. Между тем в большинстве крупных городов состояние атмосферного воздуха не соответствует требованиям законодательства по содержанию вредных веществ. Статья посвящена анализу законодательства об охране атмосферного воздуха. Необходимо определить место законодательства об охране атмосферного воздуха в системе российского права. Правовая охрана воздуха, который находится вне помещений, отличается особенностями, которые необходимо отразить в законодательстве. В настоящее время проводится мало новых исследований на данную тему. Традиционно законодательство в области охраны атмосферного воздуха включают в состав природоресурсного права. Предпринята попытка обоснования включения атмосфероохранительного права в состав экологического права. В науке является дискуссионным вопрос о наименовании законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха. В статье содержатся предложения по данному вопросу.*

Ключевые слова: *атмосферный воздух, охрана атмосферного воздуха, законодательство об охране атмосферного воздуха, воздухоохранительное право, охрана окружающей среды.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.048-054

VADIM K. BYKOVSKY,

Assistant professor

*of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

vkbykovskij@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legislation on the Protection of Atmospheric Air as a Branch of Legislation

Abstract. *The importance of atmospheric air cannot be overestimated. Meanwhile, in most large cities, the state of atmospheric air does not meet the requirements of the legislation on the content of harmful substances. The article is devoted to the analysis of legislation on the protection of atmospheric air. It is necessary to determine the place of legislation on the protection of atmospheric air in the system of Russian law. The legal protection of outdoor air is distinguished by features that need to be reflected in legislation. There is currently little new research on this topic. Traditionally,*

legislation in the field of atmospheric air protection is included in the natural resource law. An attempt was made to justify the inclusion of atmospheric law in the composition of environmental law. In science, the question of the name of the legislation of the Russian Federation in the field of atmospheric air protection is debatable. The article contains suggestions on this issue.

Keywords: atmospheric air, atmospheric air protection, atmospheric air protection legislation, air protection law, environmental protection.

Атмосферный воздух является незаменимым источником кислорода, необходимым и жизненно важным фактором для существования всего живого на планете. Загрязнение окружающего нас воздуха токсическими веществами и твердыми частицами в настоящее время достигло критической отметки. Данные негативные факторы угрожают обеспечению экологической безопасности и оказывают неблагоприятное влияние на продолжительность жизни населения и на состояние здоровья всего живого на Земле¹.

Можно дать следующее определение атмосферного воздуха: атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, представляющим собой естественную смесь воздушных газов атмосферы, находящуюся за пределами производственных, жилых и других строений. Атмосфера представляет собой воздушную оболочку из газов вокруг Земли. Она необходима для защиты планеты Земля от опасного воздействия космоса. Большая часть атмосферного воздуха расположена на высоте до двадцати пяти километров.

Законодательство РФ в области охраны атмосферного воздуха (далее — атмосфероохранительное законодательство) основано на Конституции РФ. Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы (включая атмосферный воздух) используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Статья 42 Конституции закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Атмосферный воздух является неотъемлемой частью окружающей среды. Реализация данного права гарантирована ст. 46 Конституции РФ, согласно которой гарантируется судебная защита прав и свобод, а также ст. 58 Конституции РФ, в соответствии с которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам.

Правоотношения по охране атмосферного воздуха регулируют обособленный массив нормативных актов, в который входят Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха»², «Об охране окружающей среды»³, а также другие нормативные правовые акты, в том числе законодательство субъектов РФ.

¹ Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луневой. М. : Проспект, 2022. С. 312 (автор главы — А. Ш. Хабибуллина).

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

³ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.



Имущественные отношения, возникающие при осуществлении деятельности по охране атмосферного воздуха, регулируются гражданским правом. Атмосфероохранительные отношения, возникающие при установлении требований (обязательных) к продукции регулируются федеральным законодательством о техническом регулировании⁴.

Российское законодательство об охране атмосферного воздуха направлено на реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, которые содержатся в Конституции РФ.

Если говорить о соотношении понятий «атмосфера» и «атмосферный воздух», то можно отметить следующее. Понятие «атмосфера» является более широким, чем «атмосферный воздух», поскольку в него входит и озоновый слой. Отношения по охране озонового слоя неразрывно связаны с отношениями по охране атмосферного воздуха, носят однородный характер по отношению к последним и поэтому входят в предмет атмосфероохранительного законодательства.

Атмосфероохранительное законодательство как никакая другая отрасль законодательства затрагивает повседневные потребности каждого человека. Большинство населения проживает в городах, содержание вредных веществ в воздухе которых не отвечает установленным санитарным нормам. Поэтому только соблюдение норм атмосфероохранительного права может улучшить состояние окружающей среды, что позволит реализовать право каждого на благоприятную окружающую среду.

В целях уменьшения уровня содержания вредных веществ в атмосферном воздухе в крупных промышленных городах в рамках национального проекта «Экология» разработан федеральный проект «Чистый воздух». Анализируя данный проект, О. А. Зиновьева отмечает, что по нему поставлен целый ряд важнейших задач, направленных на улучшение качественных характеристик атмосферного воздуха в наиболее загрязненных городах России — Нижнем Тагиле, Норильске, Братске, Красноярске, Магнитогорске, Новокузнецке, Омске, Челябинске, Череповце и в др.⁵

Охрана атмосферного воздуха осуществляется в первую очередь институтом нормирования атмосфероохранительного права: законодательством установлены нормативы качества атмосферного воздуха и нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него.

Государственная политика в сфере охраны атмосферного воздуха направлена на создание благоприятных условий жизни для каждого человека, предотвращение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды, а также обязательного государственного нормирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него. Можно сказать, что институт государственного управления

⁴ Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха». Ч. 4 ст. 2 // СПС «Консультант-Плюс».

⁵ Зиновьева О. А. Правовое регулирование декарбонизации и охраны атмосферного воздуха в целях развития глобальной экологической проблемы изменения климата // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5. С. 99.

в сфере осуществления негативного воздействия на атмосферу является основным институтом в системе атмосфероохранительного права.

Согласно ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в целях государственного регулирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливаются: предельно допустимые выбросы, предельно допустимые нормативы вредных физических воздействий на атмосферный воздух, технологические нормативы выбросов, технические нормативы выбросов.

Предельно допустимые выбросы определяются в отношении загрязняющих веществ, перечень которых устанавливается Правительством РФ⁶ в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, для стационарного источника и (или) совокупности стационарных источников расчетным путем на основе нормативов качества атмосферного воздуха с учетом фоновых уровня загрязнения атмосферного воздуха.

Для предотвращения негативного воздействия на атмосферный воздух осуществляется государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух, проводится инвентаризация как источников таких выбросов, так и самих выбросов в атмосферу.

За выбросы загрязняющих веществ в атмосферу стационарными источниками с предпринимателей взимается плата, размер которой устанавливается в российском законодательстве. Взимание платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу является краеугольным элементом экономического механизма охраны окружающей среды в данной сфере.

В целях соблюдения атмосфероохранительного законодательства проводятся мониторинг атмосферного воздуха и оценка соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферы, а также осуществляется производственный контроль за охраной атмосферы непосредственно предприятиями, оказывающими негативное воздействие на атмосферу.

Все данные требования в области охраны атмосферы можно классифицировать на общие и специальные. Общие требования предъявляются к любой деятельности, негативно влияющей на атмосферный воздух, специальные требования относятся к определенным видам экономической деятельности (например, требования к эксплуатации установок очистки газов)⁷.

Место атмосфероохранительного права в системе отраслей права обуславливается особенностями правового регулирования общественных отношений по охране атмосферного воздуха.

В науке экологического права атмосфероохранительное законодательство традиционно относят к отраслям природоресурсного права (лесное право, горное

⁶ Подробнее см.: распоряжение Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4524.

⁷ Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. М. : Проспект, 2023. С. 192.



право, водное право, фаунистическое право и др.)⁸. Между тем данную точку зрения можно поставить под сомнение, несмотря на то, что атмосферный воздух фактически является природным ресурсом. Соглашаясь с последним тезисом, на мой взгляд, необходимо признавать основным аргументом для включения отраслей в состав друг друга особенности правового регулирования, а не аргументы из естественных наук.

Отрасли природоресурсного цикла направлены на правовое регулирование использования природных объектов. Охрана природных объектов осуществляется в первую очередь путем регулирования рационального использования природных ресурсов. При этом фактически не существует *правовых форм использования* атмосферного воздуха (за редкими исключениями). Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» их не содержит; законодательство регулирует в основном лишь оказание негативного воздействия на атмосферу.

По вышеперечисленным причинам целесообразно включать атмосфероохранительное законодательство в состав экологического в узком понимании, при котором в экологическое право не включается природоресурсное право. Другим аргументом для включения атмосфероохранительного права в состав экологического права является тождественность метода правового регулирования — императивного метода — атмосфероохранительного права и экологического права (без включения в него природоресурсного права).

Следует отметить, что вопрос о наименовании законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха является дискуссионным. Так, О. С. Колбасов называл воздухоохранительное законодательство воздушным правом⁹. Такого же мнения придерживается А. П. Анисимов¹⁰. Однако, как пишет Р. Х. Габитов¹¹, с принятием Воздушного кодекса РФ в 1997 г.¹² название «воздушное право» для обозначения системы норм, регулирующих отношения в области охраны атмосферного воздуха, вряд ли подойдет. Это обусловлено тем, что Воздушный кодекс РФ регулирует отношения в области деятельности авиации.

Другие ученые данную отрасль традиционно называют «воздухоохранительное право»¹³ либо «воздухоохранное право»¹⁴. Такие названия обусловлены тем,

⁸ Комментарий к Федеральному закону от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (постатейный) / М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик, Н. С. Куделькин [и др.] ; под ред. М. М. Бринчука, О. Н. Кузнецовой // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Колбасов О. С. Концепция экологического права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1. С. 177.

¹⁰ Анисимов А. П., Шукина Л. И., Козлов В. С. Воздушное право как отрасль права: вопросы теории // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2018. № 3. С. 265.

¹¹ Габитов Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000. С. 97.

¹² Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

¹³ См., например: Бринчук А. М. Экологическое право : учебник для высших учебных заведений. М., 2005. С. 53.

¹⁴ Габитов Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы земли в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000. С. 21—23.

что главная задача законодательства в данной области — охрана атмосферного воздуха.

В науке встречаются и такие наименования рассматриваемой отрасли, как «законодательство об атмосферном воздухе»¹⁵. Данное наименование обосновывается автором необходимостью унификации терминов, обозначающих природоресурсные отрасли законодательства (законодательство о животном мире, законодательство о недрах), а также более кратким написанием термина.

На мой взгляд, более целесообразным было бы использование термина «законодательство об охране атмосферы», или «атмосфероохранительное право» как более краткий вариант термина. Данный термин является более точным по причине специфики природного объекта правового регулирования законодательства об охране атмосферного воздуха. Последнее фактически направлено на правовое регулирование не только атмосферного воздуха, но и всей атмосферы целиком, включая озоновый слой.

По мнению Р. Х. Габитова, воздухоохранное право является комплексной отраслью российского права: его нормы находятся в различных отраслях российского права: экологического, гражданского, уголовного, финансового, предпринимательского. Воздухоохранительные отношения включают в себя общественные правовые отношения разного характера: имущественные, организационные, управленческие и др.¹⁶

Правовая охрана атмосферного воздуха обладает рядом особенностей. Как пишет Р. Г. Миннихметов, действующая правовая конструкция охраны атмосферного воздуха существенно отличается от аналогичных конструкций охраны лесов, земли и иных природных объектов. Эта специфика воздуха заключается в отсутствии права собственности на него у какого-то субъекта права¹⁷. Указанное мнение может служить еще одним аргументом в пользу выделения атмосфероохранительного законодательства в системе законодательства об обеспечении экологической безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. — М. : Проспект, 2023. — 216 с.
2. Анисимов А. П., Шукина Л. И., Козлов В. С. Воздушное право как отрасль права: вопросы теории // Вестник Волгоградского института бизнеса. — 2018. — № 3.
3. Бринчук А. М. Экологическое право : учебник для высших учебных заведений. — М., 2005.

¹⁵ Федоров Б. С. Законодательство Российской Федерации об атмосферном воздухе: новейшее понимание // Экологическое право. 2002. № 4. С. 10—16.

¹⁶ Габитов Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. С. 97.

¹⁷ Миннихметов Р. Г. Правовая охрана атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. С. 17.



4. *Габитов Р. Х.* Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы земли в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Уфа, 2000.
5. *Габитов Р. Х.* Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. — Уфа, 2000.
6. *Зиновьева О. А.* Правовое регулирование декарбонизации и охраны атмосферного воздуха в целях развития глобальной экологической проблемы изменения климата // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 5.
7. *Колбасов О. С.* Концепция экологического права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 1.
8. Комментарий к Федеральному закону от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (постатейный) / М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик, Н. С. Куделькин [и др.] ; под ред. М. М. Бринчука, О. Н. Кузнецовой // СПС «КонсультантПлюс».
9. *Миннихметов Р. Г.* Правовая охрана атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Уфа, 1999.
10. *Федоров Б. С.* Законодательство Российской Федерации об атмосферном воздухе: новейшее понимание // Экологическое право. — 2002. — № 4. — С. 10—16.
11. Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луневой. — М. : Проспект, 2022.