П Р А В О

УДК 342
DOI 10.5281/zenodo.15741603

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

© 2025. *Е. М. Сынкова*

Статья посвящена анализу публично-правовых средств реализации экологической политики государства в условиях глобальных экологических проблем и цифровизации экономики. Актуальность темы обосновывается необходимостью поиска эффективных подходов к защите окружающей среды и реализации экологической политики, особенно в свете растущих угроз, связанных с загрязнением и изменением климата.

Обосновывается, что публично-правовые средства, такие как лицензирование, контроль, мониторинг и ведение информационных реестров, представляют собой совокупность инструментов, которые позволяют государству осуществлять функции контроля, профилактики и санкционирования в области охраны окружающей среды.

В статье подчеркивается, что эффективная реализация экологической политики требует комплексного подхода, сочетающего разные виды публично-правовых инструментов, вовлечение гражданского общества и бизнеса.

Важное внимание уделяется правовому регулированию диспозитивных методов по контролю загрязнений, включая внедрение системы автоматического мониторинга, что позволит обеспечить непрерывное отслеживание выбросов и улучшить результаты экологического контроля. Также акцентируется внимание на необходимости повышения уровня экологического образования и просвещения населения как элемента формирования ответственного отношения к природе и экологии.

Ключевые слова: публично-правовые средства, экологическая политика**,** мониторинг, лицензирование, меры принуждения, ответственность

Постановка проблемы. В российском праве применительно различным экономическим и социально-экономическим аспектам, распространено разделение правовых норм, инструментов и механизмов на публичные и частные. В связи с усугублением глобальных экологических проблем, роль публично-правовых средств реализации экологической политики государства приобретает особую значимость.

Экологическая политика государства направлена на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Для реализации этой политики государство использует различные правовые инструменты, в том числе публично-правовые средства.

В настоящее время для достижения целей экологической политики используются как публично-правовые, так и частно-правовые средства регулирования.

Анализ последних исследований и публикаций. С.А. Боголюбов отмечает, что сопоставление публичных и частных средств обеспечения личных, субъективных прав граждан вызывает сложности из-за некоторой противоречивости самих понятий и терминов, целей и средств достижения. «Вместе с тем рассмотрение и сопоставление таких средств в настоящее время весьма актуально в целях установления их баланса, устранения имеющихся перекосов и крайностей…» [1, с. 25].

Теоретические аспекты использования публично-правовые средств в

© Сынкова Е.М., 2025

деятельности государственных органов нашли отражение в работах А. П. Анисимова, С. А. Боголюбова, Р. Д. Кузнецова, В. А. Сапун и других исследователей [1-4].

При характеристике публично-правовых средств ряд авторов акцентирует внимание на жестких императивных публично-правовых средствах. В частности, Р.Д.Кузнецов обращает внимание на установлении административной и уголовной ответственности за нарушение экологических норм и правил. Этот метод, по мнению ученых, эффективен в краткосрочной перспективе, позволяя быстро реагировать на острые экологические проблемы, такие как загрязнение воды или вырубка лесов.

Однако публично-правовые средства имеют и свои недостатки. Во-первых, они не всегда учитывают специфику местных условий. Во-вторых, чрезмерная регуляция может привести к бюрократизации и снижению мотивации у природопользователей. А. П. Анисимов, в связи с этим отмечает, что при формировании экологического правопорядка важно обращать внимание на механизм обратной связи, позволяющий учесть качество правовых норм об охране природы, и скорректировать законодательство в сфере охраны окружающей среды [2, с.5].

Выделение нерешённых проблем. Анализ научной литературы показывает, что имеются сложности, возникающие при применении публично-правовых и частноправовых средств правового регулирования, которые оказывают влияние на эффективность их применения и готовности бизнеса к сотрудничеству. В то же время их сопоставление необходимо для достижения баланса и устранения противоречий в правоприменении [1, с. 24].

Цель исследования заключается в уточнении содержания понятия «публично-правовые средства» и в обосновании перспектив применения публично-правовых средств при формировании экологической политики.

Результаты исследования и их обсуждение. Анализ мнений ученых показывает, что под «публично-правовыми средствами» в природоохранной сфере понимается совокупность приемов и инструментов, используемых государством для выполнения его задач и достижения общественно значимых экологических целей Данные средства охватывают все направления государственной деятельности, начиная от создания правовых норм и заканчивая применением мер принудительного воздействия.

С. А. Боголюбов, С. Н. Волков отмечают, что к публично-правовым средствам в сфере землеустройства относятся обеспечительные, административно-правовые способы, предусмотренные в КоАП РФ, в частности, ст. 7.1 «Самовольное занятие земельного участка», ст. 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению», суть которых состоит в их ориентации на урегулирование общественных отношений, охрану прав и свобод граждан, поддержание общественного порядка и безопасности. В отличие от правовых средств, используемых в сфере договорных взаимоотношений между частными лицами, публично-правовые средства применяются государством для влияния на все общество [5, с.7]. Авторы также акцентируют внимание на важности различения публичных и частных правовых механизмов и отмечает, что противопоставление этих методов важно для достижения правового баланса и социальной справедливости.

Классификация правовых средств по методам регулирования в сферах публичного и частного права имеет ключевое значение. Выделяются «властно-императивные» публичные средства и «средства автономного регулирования», общедозволительного (частного) характера.

А. Ю. Осетрова отмечает, что публично-правовые средства характеризуются

 © Сынкова Е.М., 2025

императивностью, инициативой государства и установлением обязанностей, а частноправовые – правовой диспозитивностью, инициативой субъектов и их юридическим равенством. В рыночной экономике необходимо разумное сочетание этих средств для достижения целей правового механизма [6, с.19].

Роль публично-правовых средств в правовом регулировании чрезвычайно важна, так как они обеспечивают правовую определенность, устанавливая четкие правила поведения для всех участников общественных отношений, гарантируют реализацию конституционных прав и свобод, обеспечивают равное отношение ко всем гражданам перед законом, создают условия для стабильного развития.

Экологическая политика, как неотъемлемая часть государственной политики, нуждается в эффективных инструментах реализации. Среди них особое место занимают публично-правовые средства, обладающие императивным характером и обеспечивающие обязательность соблюдения экологических требований. Классификация этих средств позволяет систематизировать их и выявить наиболее эффективные механизмы воздействия на экологическую ситуацию [7, с.23].

Одним из подходов к классификации является деление правовых средств на средства прямого и косвенного воздействия. К первым относятся инструменты, непосредственно направленные на регулирование экологических отношений: экологическое нормирование, экологический контроль и надзор, экологическая экспертиза. Они устанавливают конкретные требования к природопользованию и обеспечивают их соблюдение. Ко вторым – средства, создающие экономические стимулы для экологически ответственного поведения: экологическое страхование, экологическое кредитование, налоговые льготы для экологически чистых технологий.

Другой подход основан на функциональном критерии. Здесь выделяются средства предупредительного характера (экологическое образование, экологическая сертификация), средства пресекательного характера (приостановление деятельности, изъятие объектов), средства восстановительного характера (рекультивация земель, восстановление водных объектов), и средства карательного характера (административные штрафы, уголовная ответственность).

Помимо этого, публично-правовые средства могут быть классифицированы по отраслевому признаку: земельно-правовые, водно-правовые, лесо-правовые и т.д. Каждый из этих блоков включает специфические инструменты, учитывающие особенности регулирования отдельных природных ресурсов.

По сфере применения могут быть выделены средства, направленные на предотвращение загрязнения, в частности, установление нормативов выбросов и сбросов, регламентация требований к проектированию и эксплуатации промышленных объектов, а также средства, направленные на ликвидацию последствий загрязнения, включая финансирование мероприятий по очистке загрязненных территорий, рекультивации земель.

Выбор конкретных публично-правовых средств реализации экологической политики зависит от множества факторов, таких, как характера и масштабы экологических проблем, возможностей для использования различных инструментов, поддержки со стороны населения.

Одним из важнейших публично-правовых средств в экологической сфере является лицензирование. В Российской Федерации лицензирование экологической деятельности регламентируется Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Этот закон определяет виды деятельности, подлежащие лицензированию, а также порядок получения и прекращения действия

© Сынкова Е.М., 2025

лицензии [7].

Квотирование является важным публично-правовым средством регулирования, которое используется для достижения определенных целей в области экономики, социальной политики и охраны окружающей среды. Этот подход заключается в установлении лимитов (квот) на производство, распределение или использование ресурсов, товаров или услуг.

28 апреля 2023 года вступил в силу Федеральный закон № 177-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха». Данные законодательные акты знаменуют собой важный шаг в развитии системы экологического контроля в стране [8, 9].

В соответствии с документом, для объектов 1 категории, традиционно относящихся к наиболее «загрязняющим», будет внедрена система автоматического контроля выбросов или сбросов. Это позволит обеспечить непрерывный мониторинг и сбор данных о загрязнении окружающей среды, повысив прозрачность и эффективность контроля.

Квоты на выбросы загрязняющих веществ помогают снизить негативное воздействие на природу, так как установление лимитов на выбросы углерода для промышленных предприятий с целью борьбы с изменением климата. Квотирование **п**озволяет эффективно управлять ресурсами и предотвращать их истощение, способствует достижению социальных и экологических целей.

Квотирование направлено на предотвращение загрязнения через установление лимитов, в то время как меры ответственности фокусируются на наказании за нарушения. Кроме того, квотирование позволяет компаниям выбирать, как им достигать установленных лимитов, что создает возможность для инноваций. Оно стимулирует предприятия к активным действиям по уменьшению загрязнения.

Основу квотирования составляет проактивный подход, который основан на установлении лимитов на выбросы, позволяя предприятиям планировать и адаптироваться, внедрять инновации, в то время как основу применения мер ответственности составляет реактивный подход, в основе которого лежит применение санкций после нарушения, чтобы наказать и предотвратить дальнейшие правонарушения.

Сравнительный анализ использования таких публично-правовых средств как квотирование и санкции показывает, что применение квотирования стимулирует компании к снижению выбросов и разработке экологически чистых технологий через систему торговли квотами, а применение санкций к нарушителям, и не всегда создает стимулы для улучшения экологических практик.

Введение систем автоматизации позволяет повысить точность и объективность данных, так как автоматизированные системы измерения ограничивают человеческий фактор и обеспечивают более точные данные о выбросах и обеспечить непрерывный мониторинг. Они также позволяют выявлять превышения допустимых нормативов в режиме реального времени, что даст возможность оперативно реагировать на нарушения, а также упростить процесс подготовки отчетов о выбросах, сократив административную нагрузку на предприятия [10, с.118]. Внедрение этих систем контроля является важной частью государственной политики в области охраны окружающей среды. Данный подход позволит повысить эффективность борьбы с

 © Сынкова Е.М., 2025

загрязнением и обеспечить более здоровую окружающую среду для всех граждан.

Государство реализует систему тотального контроля выбросов основных загрязняющих веществ. Общие целевые показатели контроля выбросов устанавливаются Минприроды. При внедрении стандартов выбросов загрязняющих веществ предприятия и учреждения должны соблюдать общие целевые показатели контроля выбросов основных загрязняющих веществ, которые разбиваются и внедряются в их подразделениях [11, с.94].

Контроль выбросов загрязняющих веществ и продажа квот на выбросы относится к публично-правовым средствам стимулирующего характера при реализации экологической политики. Это инструменты, основанные на рыночных механизмах и стимулах, призваны мотивировать предприятия к снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Система торговли квотами на выбросы является сложным и гибким инструментом. В рамках этой системы устанавливается общий лимит на выбросы определенного загрязняющего вещества для группы предприятий. Каждому предприятию выдаются квоты, разрешающие определенный объем выбросов. Если предприятие сокращает свои выбросы ниже выделенной квоты, оно может продать излишек квот другим предприятиям, которым необходимо больше прав на выбросы. Таким образом, создается рынок квот, где цена квот определяется спросом и предложением. Это стимулирует предприятия к инновациям и внедрению более экологически чистых технологий, поскольку снижение выбросов позволяет не только избежать штрафов, но и получить дополнительный доход от продажи квот.

Оба этих подхода – контроль выбросов и торговля квотами – являются важными компонентами современной экологической политики, направленной на снижение загрязнения окружающей среды и стимулирование устойчивого развития. Они позволяют эффективно сочетать нормативное регулирование и экономические стимулы для достижения поставленных экологических целей [12].

Предприятия также обязаны создать систему ответственности за охрану окружающей среды и четко определить обязанности руководителей подразделений и соответствующего персонала. Они должны устанавливать и использовать контрольно-измерительное оборудование в соответствии с действующими нормами и спецификациями контроля, обеспечивать нормальную работу контрольно-измерительного оборудования и хранить оригинальные записи контроля.

Развитие экологического мониторинга, использование геоинформационных систем и применение современных методов анализа данных позволяют оперативно выявлять и предотвращать экологические угрозы.

Эффективная реализация экологической политики требует комплексного подхода, сочетающего различные виды публично-правовых средств, а также предполагающего активное участие гражданского общества и бизнеса.

Предприятия, которые снижают выбросы ниже своей квоты, могут продавать "лишние" квоты предприятиям, которые испытывают трудности с соблюдением ограничений. Это создает экономический стимул для внедрения экологически чистых технологий и сокращения выбросов. Предприятия, превышающие установленные квоты, подлежат штрафам и другим санкциям

Таким образом, квотирование выбросов в атосферу является эффективным инструментом для достижения баланса между экономическим развитием и защитой окружающей среды.

© Сынкова Е.М., 2025

Совершенствование государственного управления в сфере охраны окружающей среды требует комплексного и системного подхода, основанного на активном взаимодействии всех заинтересованных сторон. Только совместными усилиями можно обеспечить устойчивое развитие и сохранить природу для будущих поколений.

В настоящее время расширяется применение средств предупредительного и восстановительного характера, и уменьшается значение средств карательного характера. Это смещение акцентов отражает общемировую тенденцию к превентивным мерам в сфере охраны окружающей среды. Вместо того, чтобы полагаться исключительно на наказание за уже совершенные нарушения, все больше внимания уделяется предотвращению таких нарушений. Экологическое образование формирует экологическую культуру и ответственность у граждан, предприятия внедряют системы экологического менеджмента и получают экологические сертификаты, подтверждающие их соответствие строгим экологическим стандартам.

В то же время, карательные средства несмотря на то, что они теряют свою доминирующую роль, остаются важным инструментом в арсенале экологического законодательства. Административные штрафы и уголовная ответственность продолжают применяться к тем, кто грубо нарушает экологические нормы, а приостановление деятельности или изъятие объектов может быть необходимым в случаях, когда существует непосредственная угроза окружающей среде. Однако, их применение рассматривается как крайняя мера, когда другие средства оказываются неэффективными.

Вывод. Значение публично-правовых средств в правовом регулировании очень велико. Они обеспечивают правовую определенность, защиту прав и свобод граждан, справедливость и равенство, а также стабильность и порядок в обществе.

Классификация публично-правовых средств реализации экологической политики позволяет более эффективно использовать их потенциал для достижения целей устойчивого развития и охраны окружающей среды. Комплексное применение различных видов средств, с учетом специфики конкретных экологических проблем, является залогом успешной реализации экологической политики государства.

Таким образом, публично-правовые средства представляют собой важный инструмент государственной политики, направленный на стимулирование экологически ответственного поведения бизнеса и граждан. Они позволяют минимизировать негативные элементы, связанные с загрязнением окружающей среды, и мотивировать субъектов хозяйственной деятельности к внедрению чистых технологий. Использование публично-правовых средств в сочетании с другими инструментами экологической политики может способствовать созданию устойчивой и экологически безопасной среды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боголюбов, С. А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2005. – № 7(103). – С. 24-32.

2. Анисимов, А. П. Понятие экологического правопорядка: вопросы теории / А. П. Анисимов, А. В. Чичкин // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2024. – № 1(75). – С. 103-110

3.Кузнецов, Р. Д. Эволюция правового института охраны окружающей среды в Российской Федерации / Р. Д. Кузнецов // Юридическая наука. – 2024. – № 1. – С. 189-194.

 © Сынкова Е.М., 2025

4.Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.01: Теория и история права и государства; история правовых учений / Валентин Андреевич Сапун. – Н. Новгород, 2002. – 321 с.

5. Боголюбов, С. А. Сочетание публичных и частных способов регулирования землеустройства / С. А. Боголюбов, С. Н. Волков // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 5(101). – С. 4-10.

6.Осетрова, А. Ю. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении восстановления окружающей среды и воспроизводства природных ресурсов / А. Ю. Осетрова // Современное право. – 2024. – № 3. – С. 19-23.

7.. Публично-правовые средства цифровизации экономики и финансов / Г. Ф. Ручкина, М. А. Лапина, С. С. Агеев [и др.]. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Русайнс", 2025. – 200 с.

8. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"// СЗ РФ. – 2002. – N 2 – Ст. 133.

9.Федеральный закон № 177-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и Федеральный закон "О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха //"// СЗ РФ. – 2023. – N 18 – Ст. 3254 .

10. Пекарникова, М. Е. Антропогенные изменения климата и международно-правовая деятельность по смягчению их последствий. Часть 2. Реализация климатических правовых актов на современном этапе и их перспективы / М. Е. Пекарникова, А. Б. Полонский // Государство и право. – 2021. – № 5. – С. 118-124

11.Гиззатуллин, Р. Х. Экологическое право как средство обеспечения публичных интересов / Р. Х. Гиззатуллин // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2017. – Т. 27. – № 4. – С. 94-103

12.Постановление Правительства Российской Федерации от 22.01.2024 № 39 "Об особенностях создания и эксплуатации систем автоматического контроля, указанных в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", на квотируемых объектах в части контроля выбросов приоритетных загрязняющих веществ" //СЗ РФ. –2024. – №5.– Ст.690

Поступила в редакцию 10.04.2025 г.

PUBLIC LAW MEANS OF IMPLEMENTING THE STATE'S ENVIRONMENTAL POLICY

E. M. Synkova

The article is devoted to the analysis of public law means of implementing the state's environmental policy in the context of global environmental problems and digitalization of the economy. The relevance of the topic is justified by the need to find effective approaches to protecting the environment and implementing environmental policy, especially in light of the growing threats associated with pollution and climate change.

It is substantiated that public law means, such as licensing, control, monitoring and maintaining information registers, represent a set of tools that allow the state to exercise control, prevention and sanctioning functions in the field of environmental protection.

The article emphasizes that the effective implementation of environmental policy requires an integrated approach combining different types of public law instruments, the involvement of civil society and business.

Much attention is paid to the legal regulation of dispositive methods for pollution control, including the introduction of an automatic monitoring system, which will ensure continuous monitoring of emissions and improve the results of environmental monitoring. Attention is also focused on the need to improve the level of environmental education and public awareness as an element of forming a responsible attitude to nature and ecology.

Key words: public law tools, environmental policy, monitoring, licensing, enforcement measures, responsibility

© Сынкова Е.М., 2025

Сынкова Елена Михайловна
доктор юридических наук, доцент, зав. кафедрой администратвиного и финансового права
ФГБОУ ВО «Донецкий государственный университет», г. Донецк
e.synkova.jur.fac@mail.ru
+7-949-321-90-12
ORCID 0009-0000-5375-6096

Synkova Elena
Doctor of Law
Donetsk State University, city Donetsk

 © Сынкова Е.М., 2025