

Роль экологического нормирования в экологоправовом механизме. Система экологических нормативов. Экологическое нормирование является центральным элементом в механизме охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования, что обусловлено рядом факторов.

Во-первых, согласно Федеральному закону от 10 января 2001 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» нормирование в области охраны окружающей среды гарантирует сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (ст. 19).

Во-вторых, как указывает М.М. Бринчук, будучи утверждёнными специально уполномоченными государственными органами в области природопользования и охраны окружающей среды в пределах их компетенции, экологические нормативы являются обязательными для исполнения.

В-третьих, нормативы в области охраны окружающей среды выступают критериями качества, т.е. чистоты (незагрязненности) окружающей среды и правомерности деятельности субъектов экологических правоотношений.

В-четвёртых, экологические нормативы положены в основу исчисления платы за загрязнение окружающей среды, учитываются в процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, осуществления государственного экологического надзора, а также при решении вопросов, связанных с привлечением виновных лиц к юридической ответственности за нарушения требований экологического законодательства. Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды» система экологических нормативов включает две группы: нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (ст. 19). По нашему мнению эта система должна выглядеть иначе. Что мы имеем в виду.

С позиции законодателя к нормативам допустимого воздействия на окружающую среду в числе прочих относятся нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды (ст.22 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Аналогичная позиция имеется и в эколого-правовой литературе. Так, например, в Комментариях к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» под общей редакцией О.Л. Дубовик указывается, что: «...следует опираться на положения

доктрины, которые совершенно правомерно относят нормативы допустимого изъятия к группе нормативов допустимого воздействия».

Для того чтобы сослаться на утверждения доктрины без участия каких-либо дополнительных аргументаций, следует чтобы в ней была единая точка зрения.

Между этим в эколого-правовой науке по части того, что нормативы разрешенного изъятия природных ресурсов причисляются к нормативам допустимого влияния на находящуюся вокруг среду, единства понятий нет. Таким образом, к примеру, М.М. Бринчук выделяет нормативы возможного изъятия природных ресурсов в самостоятельную категорию экологических нормативов.

Для того, чтобы определить, относятся нормативы изъятия природных ресурсов к нормативам допустимых воздействий или являются самостоятельной разновидностью экологических нормативов, ссылки на доктрину недостаточно, и поэтому требуются иные основания. Очевидно, что и выбросы, и сбросы загрязняющих веществ, и размещение отходов, и изъятие природных ресурсов оказывают воздействие на окружающую среду. Но вместе с тем вполне очевидно и то, что нормативы выбросов и сбросов, а также нормативы размещения отходов отличаются от нормативов изъятия природных ресурсов, поскольку и те и другие решают разные задачи в эколого-правовом механизме.

Внедрение в механизм охраны природы и рационального природопользования нормирования выбросов и сбросов загрязняющих веществ, физического воздействия, образования отходов производства и потребления, а также лимитирования их размещения было обусловлено необходимостью ограничения вредного химического, физического и биологического воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. Что же касается нормирования изъятия природных ресурсов, то оно направлено на обеспечение рационального использования природных ресурсов. Его применение преследует цель предупреждения их истощения. При этом важно иметь в виду, что изъятие природных ресурсов в пределах установленных нормативов не оказывает негативного (вредного) воздействия на состояние окружающей среды, а осуществление выбросов и сбросов, физическое воздействие, размещение отходов, в

любом режиме (нормативном, лимитном или сверхлимитном) сопряжены с загрязнением окружающей среды, то есть вредным воздействием на неё.

Кроме того, если стандарты минимальных выбросов и сбросов нацелены на охрану высококачественных оценок окружающей среды, то нормативы изъятия элементов природной среды ориентированы на сохранение количественных показателей окружающей среды.

Представляется, что по этим причинам правила разрешенного изъятия природных ресурсов следует рассматривать как самостоятельный вариант системы экологических нормативов, наряду с нормативами качества окружающей среды и нормативами допустимого воздействия на окружающую среду.

Стандарты качества окружающей среды играют важную роль в системе экологических стандартов. Во-первых, они устанавливают предельные значения вредного химического, физического и биологического воздействия на природную среду.

Кроме того, стандарты качества служат для оценки состояния атмосферного воздуха, воды и почвы по химическим, физическим и биологическим показателям. Кроме того, они составляют основу регулирования охраны окружающей среды от химических, физических и биологических воздействий на природную среду со стороны отдельных источников - предприятий, транспортных средств и т.п. "5. Поэтому стандарты качества являются основой и показателем благоприятного состояния окружающей среды.

На основе нормативов качества окружающей среды можно оценить количество допустимого человеческого груза на конкретной территории.

Важность нормативов качества обусловлена также содержанием статьи 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой разрешенные нормативы воздействия на окружающую среду должны гарантировать соблюдение нормативов качества окружающей среды. В эколого-правовой литературе в отношении характеристики сущностного содержания стандартов качества утверждается, что в современном понимании они являются оценочными стандартами. Совершенно очевидно, что в основу этого постановления легло положение пункта 1 статьи 21 Федерального закона «Об охране окружающей

среды», устанавливающего экологические нормативы качества для оценки состояния окружающей среды. стандарты качества не соответствуют его сути.

Конечно, по нормативам качества окружающей среды можно оценивать состояние окружающей среды как благоприятное или неблагоприятное по качественным показателям (чистоте (незагрязненности) атмосферного воздуха, воды, почвы), но по существу эти нормативы также ограничивающие, как и допустимые нормы воздействия.

Только, в отличие от последних, они ограничивают не вредное воздействие хозяйственной и иной экологически значимой деятельности, а содержание химических, биологических и физических показателей в окружающей среде.

Характеризуя состояние правового регулирования и практику нормирования качества окружающей среды, следует отметить наличие ряда проблемных моментов, требующих решения.

Во-первых, большинство современных стандартов качества являются фактически не экологическими стандартами, а санитарно-гигиеническими стандартами, разработанными на основе вредного воздействия химических веществ, микроорганизмов и других биологических веществ, а также физических процессов и явлений на здоровье человека. Поэтому они не могут гарантировать отсутствие биоэкологических изменений (нарушение экосистем, воздействие на популяции и различные виды биологических объектов).

Во-вторых. Раньше, в соответствии с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливались для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира (ст.26).

Сейчас же, как следует из содержания ст.21 ФЗ «Об охране окружающей среды» в перечне общественных интересов, охраняемых посредством нормирования качества окружающей среды, здоровье и жизнь человека не упоминаются. Такая позиция законодателя представляется теоретически неверной.

Дело в том, что человек как биологическая субстанция является частью природы и наряду с другими её компонентами выступает объектом экологических отношений и соответственно объектом правовой охраны природы.

В-третьих, процесс разработки и утверждения нормативов качества отстает от количества появляющихся химических веществ. Для решения этой проблемы на практике применяются временные ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) и ориентировочные допустимые уровни (ОДУ). Их обоснование проводится с использованием ускоренных экспериментальных и расчетных методов, а также по аналогии со структурно близкими соединениями, которые были ранее нормированы. Хотя ОБУВ и ОДУ не предусмотрены действующим законодательством, их полезность для практики несомненна: как и нормативы качества, они используются при проектировании, проведении экологической экспертизы, а также при ведении экологического мониторинга'. В этой связи считаем целесообразным установить в законодательстве требования, касающиеся их правового режима.

Нормативы допустимого воздействия. Данная разновидность нормативов также играет важнейшую роль в эколого-правовом механизме. Они обеспечивают соблюдение нормативов качества и служат критерием правомерности воздействий, оказываемых хозяйствующими субъектами на окружающую среду. Характеризуя законодательство и практику реализации правовых предписаний в области нормирования допустимого воздействия, следует отметить, что и здесь также имеются проблемные аспекты. Так, Н.В.Кичигин обращает внимание на отсутствие единообразия легальной терминологии в части нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, используемых в федеральных законах «Об охране окружающей среды» и «Об охране атмосферного воздуха» («норматив допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду» и «предельно допустимая (критическая) нагрузка»; «лимиты на выбросы и сбросы» и «временно согласованный выброс» и т.д.). Хотя различия в содержании именуемых по-разному одних и тех же нормативов не представляются принципиальными, тем не менее, следует согласиться с Н.В.Кичигиным, что согласование терминов представляется целесообразным. По нашему мнению, это важно с позиций облегчения

правопонимания и правоприменения. Не менее важно единство терминологии и для научной и образовательной деятельности в сфере экологического права. Ещё один проблемный аспект связан с использованием существующих нормативов качества в виде предельно допустимых концентраций химических веществ (ПДК) в целях установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Требования нормативов ПДК в большинстве случаев являются завышенными, поэтому установленные на их основе нормативы допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в ряде случаев невыполнимы¹². В таких случаях представляется необходимым проведение экспертизы нормативов ПДК на предмет их научной обоснованности, и в случае выявления их завышения они должны подлежать пересмотру.

Значительная часть предприятий, являющихся сегодня основными загрязнителями окружающей среды, была введена в эксплуатацию до начала формирования современного экологического законодательства, предусмотревшего более строгие требования и правила, чем те, которые действовали ранее. Поэтому при невозможности соблюдения хозяйствующими субъектами нормативов допустимых выбросов и сбросов действующим законодательством, в частности ст.23 ФЗ «Об охране окружающей среды», предусматривается возможность установления лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов¹¹ (далее - лимиты), которые представляют собой ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду (ст.1 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Лимиты устанавливаются на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учётом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов и только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (п.3. ст.23 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Лимиты по своей сути призваны стимулировать хозяйствующие субъекты модернизировать технологии производства, использовать современные очистные сооружения, повышать эффективность использования уже действующих.

Стимулирующая функция лимитов связана с платностью негативного воздействия на окружающую среду и обеспечивается посредством того, что такая плата, исчисляемая на основе лимитов выше, чем плата за загрязнение в пределах допустимых нормативов, и относится на прибыль предприятия, а не на себестоимость производимой продукции, как в случае нормативных выбросов и сбросов. Однако на практике лимиты не оправдывают своего предназначения. Причины разные. Одна из них связана с тем, что плата за лимитное, сверхлимитное или в отсутствии разрешения загрязнение существенно меньше инвестиционных затрат, требуемых на модернизацию производства, что связано с низкими базовыми нормативами платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Соответственно, чтобы стимулировать природопользователей к уменьшению загрязнения окружающей среды, необходимо повышать базовые нормативы платы.

Также причиной низкой эффективности лимитов является неисполнение требований законодательства органами исполнительной власти, осуществляющими надзор за соблюдением предприятиями планов снижения выбросов и сбросов. Одним из возможных направлений совершенствования механизма лимитированного загрязнения представляется установление более длительного, чем один год, но ограниченного разумными временными рамками, срока действия разрешения на выбросы и сбросы в пределах установленных лимитов без возможности их продления.

По мнению Н.Д. Вершило, срок действия может быть ограничен 5-10 годами, но при этом необходимо создание правовых механизмов, обеспечивающих соблюдение такого режима, при котором в течение установленного срока должна быть модернизирована технология производства либо построены очистные сооружения при одновременном переходе предприятия именно в этот срок на соблюдение предельно допустимых выбросов и сбросов.

Нормативы допустимого изъятия природных ресурсов. В условиях роста потребления природных ресурсов ограничение их изъятия представляется

чрезвычайно важным. Особенно важно это с учётом интересов будущих поколений российских граждан. В соответствии со ст.26 ФЗ «Об охране окружающей среды» нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды представляют собой нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объёма их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации. Нормативы допустимого изъятия природных ресурсов и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов.

При характеристике правового регулирования нормирования изъятия природных ресурсов в экологоправовой науке обращается внимание на наличие следующих недостатков: отсутствует единый подход к нормированию допустимого изъятия природных ресурсов (не определен уровень правовой регламентации основ нормирования; правовые механизмы, обеспечивающие научную обоснованность устанавливаемых нормативов, используются фрагментарно и т.п.); не реализуется принцип научно- обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства; отсутствуют критерии, в соответствии с которыми устанавливаются нормативы допустимого изъятия природных ресурсов.

Одним из наиболее значимых дефектов правового регулирования нормирования изъятия природных ресурсов следует считать отсутствие в Законе РФ «О недрах» требований о нормировании изъятия ресурсов недр. Такая позиция законодателя не соответствует Конституции России, Декларации по окружающей среде и развитию, Основным положениям государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (утв. Указом Президента РФ 4 февраля 1994 г. № 23614), Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Соответственно одним из

направлений совершенствования правового механизма нормирования изъятия природных ресурсов должно стать установление в Законе «О недрах» научнообоснованных ограничений добычи ресурсов недр.