



Введение

Во все времена отношение людей друг к другу и их отношение к природе являлись показателем ценностной ориентации общества, объясняющим особенности культуры, исторического процесса в ту или иную эпоху. Сейчас становится очевидным, что для раскрытия глубинных механизмов развития системы «общество-природа» (социоприродных систем), фундаментальное значение имеет выявление статуса ценностных установок, нравственных императивов в освоении, преобразовании природы.

Озабоченность человечества безопасностью своего существования является предпосылкой качественно нового социоприродного развития. Общество оказалось перед альтернативой: либо сохранить сложившийся тип деятельности – и погибнуть в экологической катастрофе, – либо кардинально изменить его и сохранить природу для жизни последующих поколений.

По современным научным представлениям о реальных процессах, происходящих в объектах окружающей природной среды под влиянием антропогенных воздействий, само по себе соблюдение нормативов качества никоим образом не гарантирует экологическую безопасность человека.

Нормативное соответствие – это общепринятый и законодательно одобренный, но все же не единственный критерий оценки истинного состояния природных объектов с точки зрения их факторной роли в формировании среды, благоприятной для жизни и здоровья. Так, за рубежом в различных целях успешно используются результаты оценок степени экологических рисков, а на уровне научных исследований ведутся работы и в нашей стране.

Нормирование – важнейший регулятор экологических аспектов хозяйственной деятельности. Главе V «Нормирование в области охраны окружающей среды» Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ предшествовал раздел IV «Нормирование качества окружающей природной среды» Закона 1991 г. Действующая редакция привела название в соответствие с содержанием.

1. Общая характеристика нормирования в области охраны окружающей среды

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

В основе системы нормирования два вида нормативов: качества окружающей среды и допустимого воздействия на окружающую среду. Ст. 19 «Основы нормирования в области охраны окружающей среды» Федерального закона «Об охране окружающей среды» включает в понятие нормирования установление, кроме названных основных видов, «иных нормативов в области охраны окружающей среды», а также государственных стандартов и иных нормативных документов.

Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

- проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;
- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;
- оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

Закон вносит определенность в круг субъектов, чья деятельность подлежит нормированию: нормативы допустимого воздействия на окружающую среду устанавливаются для юридических и физических лиц – природопользователей (ст. 22). Действующие подзаконные нормативные акты говорят о предприятиях, учреждениях и организациях-природопользователях; индивидуальных предпринимателях и юридических лицах. Известно, что граждане пока не рассматриваются в качестве субъектов отношений платности за загрязнение ими окружающей среды.

Особый практический интерес в связи с тенденциями децентрализации управления представляет компетенция региональных органов власти в сфере нормирования.

Согласно ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к их полномочиям отнесены: разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне. Принятые позднее подзаконные нормативные акты Правительства РФ устанавливают следующее.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, приступающие к осуществлению деятельности в области обращения с отходами на основании методических указаний Министерства природных ресурсов Российской Федерации разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение конкретного вида отходов в конкретных объектах размещения отходов и представляют их на утверждение в территориальные органы Министерства.

2. Классификация экологических нормативов в сфере охраны окружающей среды

Нормативы в области охраны окружающей среды – установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Нормативы качества окружающей среды – нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда.[1]

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

К нормативам качества окружающей среды относятся:

- нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;
- нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;
- нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;
- иные нормативы качества окружающей среды.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды.

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц – природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов – нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;

– нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий) – нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;

– нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды – нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации;

– нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;

– нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий.

В числе нормативов допустимого воздействия Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» вводит нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Он рассматривается как вид нормативов допустимого воздействия (ч. 1 ст. 22) и в этом своем качестве устанавливается хозяйствующим субъектам (ч. 1 ст. 27). Но одновременно с тем нормативы допустимой антропогенной нагрузки наряду с нормативами качества и технологическими нормативами служат исходными (данными) при установлении нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов (ч. 1 ст. 23).

Кроме того, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях (ч. 2 ст. 27) – и в этой трактовке нормативы уже отрываются от конкретных хозяйствующих субъектов и привязываются к территориям.

Практический интерес представляет также введение технологических нормативов, которые рассматриваются в качестве исходных при установлении нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду наряду с нормативами допустимой антропогенной нагрузки и нормативами качества окружающей среды (ч. 1 ст. 23).

Технологические нормативы устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов (ч. 2 ст. 23).

В то же время, технологический норматив – норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции (ст. 1).

Последняя формулировка дана приближенно к определению технического норматива выброса, введенному Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 1). По совокупности приведенных понятий, роль технологических нормативов состоит, видимо в обосновании и формировании конкретных величин допустимых выбросов и сбросов. Использование технологических нормативов в расчетах может стать инструментом стимулирования перехода предприятий на более совершенные технологии.[2]

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 12) рассматривает технические нормативы выбросов и предельно допустимые выбросы как самостоятельные, устанавливаемые альтернативно в зависимости от указанных в самом этом законе характеристик источников выбросов.

Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» сохраняет известное отступление от общего смысла экологических требований – лимиты на выбросы и сбросы, которые согласно ч. 3 ст. 23 могут устанавливаться при невозможности

соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов.

Соответствующие разрешения действуют только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов.

Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение осуществляется территориальными органами Министерства природных ресурсов РФ[3] . Полномочия органов власти субъектов РФ в части утверждения нормативов здесь не устанавливаются, но применение этих документов надлежит осуществлять с учетом положений Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Введен новый вид нормативов – нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды (ст. 26), которые определяются природноресурсовым законодательством. Включение данного положения в природоохранный Закон объясняется необходимостью подчеркнуть, что такие нормативы устанавливаются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды.

Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды 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, установленными Федеральным законом «Об охране окружающей среды», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Помимо нормативов качества и нормативов воздействия, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает возможность установления иных нормативов.

Ст. 28 «Иные нормативы в области охраны окружающей среды» допускает их установление законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Если сравнивать виды нормативов по действующему и по старому законам, то новый не регулирует такие, например нормативы, как: предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве, предельно допустимые остаточные количества химических веществ в продуктах питания; нормативы санитарных и защитных зон.

Но исключение этих показателей из числа нормативов выглядит логично в структуре главы V настоящего Закона, поскольку они должны регулироваться другим законодательством – санитарным, о безопасном применении пестицидов и агрохимикатов и т.п. Заинтересованные региональные органы могут проанализировать, какие же именно нормативы из числа природоохранных остались за рамками Закона, и установить их самостоятельно.[4]

3. Стандартизация, как правовое средство охраны окружающей среды

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 29 «Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды» объединяет стандарты и иные нормативные документы, устанавливая для них общий предмет регулирования: требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля; ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду; порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.

Однако поскольку установление государственных стандартов регулируется специальным законодательством (Закон РФ «О стандартизации» определяет стандартизацию как деятельность по установлению норм, правил и характеристик в целях обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, единства измерений, экономии всех видов ресурсов и т.д.), то в рамках экологического законодательства могут приниматься нормативные документы, не обладающие всеми юридическими свойствами стандартов, но как это следует из текста ст. 29, устанавливающие: ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду; порядок организации деятельности в области

охраны окружающей среды и управления такой деятельностью. При этом за органами охраны окружающей среды сохраняются права на разработку природоохранных и экологических требований для учета их в государственных стандартах. Практическое значение произведенного условного размежевания стандартов и иных документов состоит в уточнении собственной компетенции специально уполномоченного в области охраны окружающей среды органа по принятию подзаконных нормативных правовых актов в сфере нормирования.

4. Правовые основы экологической сертификации

Согласно Федеральному закону «О сертификации продукции и услуг» обязательная сертификация осуществляется в случаях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации (ч. 1 ст. 7).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» заложил основы для развития правового регулирования отношений сертификации по экологическим требованиям. Ч. 1 ст. 31 закона «Экологическая сертификация» устанавливает, что «Экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации».

Ч. 2 ст. 31 закона допускает обязательную экологическую сертификацию: «Экологическая сертификация может быть обязательной или добровольной», но практическое значение нормы не велико, поскольку никакие случаи (основания), в которых она проводится, не приведены.

Возможно, законодатель счел достаточной ссылку на будущее подзаконное регулирование: «Обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации». Порядок действительно может определяться Правительством. [5]

Самое общее представление о существе процедуры дает указанная в ст. 31 цель ее проведения – «обеспечение экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации». Однако при этом не учитывается, что объектом сертификации является продукция, а не сама хозяйственная деятельность.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О сертификации продукции и услуг», сертификация осуществляется в частности, в целях контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества.

Образцом юридически корректного введения обязательной сертификации могут служить нормы Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»: «Производство и использование топлива на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха.

Производство и использование на территории Российской Федерации технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок допускаются только при наличии сертификатов, устанавливающих соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов.

Сертификаты, подтверждающие соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов, а также сертификаты, подтверждающие соответствие топлива установленным нормам и требованиям охраны атмосферного воздуха, выдаются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации» (ч. 3-5 ст. 15).

Обеспечение работ по сертификации возложено на Министерство природных ресурсов РФ (подпункт 18 пункта 6 Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации), которое и должно подготовить проекты соответствующих нормативных правовых актов – о внесении дополнений в данный Закон и постановления Правительства РФ о порядке проведения сертификации по экологическим требованиям. [6]

Заключение

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ч. 3 ст. 19). Поскольку Федеральный закон «Об охране окружающей среды» внес заметные изменения и в сложившийся порядок, и в перечень нормативов, есть основания к принятию нового документа, который объединил и заменил бы собой Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов (утвержден постановлением Правительства РФ от 3

августа 1992 г. №545) и Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (утверждены постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 №461).

В отсутствие такого нормативного акта реализация региональной компетенции проблематична – например, в части соблюдения всех требований к разработке нормативов (ст. 20), одним из которых является «установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды».

Однако отсутствие подобных оснований не исключает региональные инициативы, поскольку полномочия по нормированию предоставлены органам власти субъектов Федерации федеральным законом.

В основе системы нормирования два вида нормативов: качества окружающей среды и допустимого воздействия на окружающую среду.

Ст. 19 «Основы нормирования в области охраны окружающей среды» Федерального закона «Об охране окружающей среды» включает в понятие нормирования установление, кроме названных основных видов, «иных нормативов в области охраны окружающей среды», а также государственных стандартов и иных нормативных документов.

Литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. Земельный Кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года №136-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 №111ФЗ).
3. Лесной Кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 года №22-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 21.07.2005 №111-ФЗ).
4. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ.
5. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 года №96-ФЗ.
6. Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Утверждены постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 №461.

7. Васильева М.И. Новое в Федеральном Законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. – М. Издательско-полиграфический комплекс НИА–Природа, 2002.
8. Колесников С.И. Экология. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003.
9. Коробкин В.И., Передельский Л.В. Экология – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001.
10. Экологическое право России (конспект лекций). – М: «Приор-издат», 2004.
11. Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах: Учебное пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.

[1] Благоприятная окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов

[2] Васильева М.И. Новое в Федеральном Законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. – М. Издательско-полиграфический комплекс НИА–Природа, 2002. С. 26.

[3] п. 10 Правил разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. – утв. постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 №461

[4] Васильева М.И. Указ. соч. С. 28.

[5] Экологическое право России (конспект лекций). - М: «Приор-издат», 2004.

[6] Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах: Учебное пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004