ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НОРМИРОВАНИЕ: АБСУРДЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПУТИ РЕШЕНИЯ

Максименко Ю. Л., *д.э.н., заместитель председателя Комитета РСПП по экологической, промышленной и технологической безопасности;*
Кучкаров З. А., *д.э.н., к.т.н., профессор МФТИ, директор Некоммерческого партнерства «Центр инноваций и высоких технологий «КОНЦЕПТ».*

Аннотация. Факт необходимости изменений в области экологического нормирования не требует доказательства. Авторами рассмотрены основные принципы и направления тех изменений, которые являются назревшим ответом существующим проблемам в области экологического нормирования.

Ключевые слова: экология, нормирование, абсурд, окружающая среда, урегулирование вреда, экологическая промышленная политика.

ECOLOGY LEGISLATION: CONTRADICTIONS, TENDENCIES, SOLUTIONS

Maksimenko Y. L., *Dr. of Economics, assistant manager of Committee of Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs for Ecological Industrial and Tehcnological Security;*
Kuchkarov Z. A., *Dr. of Economics, Ph.D., professor at MIPT, president of Non-Profit-Making Partnership «Company for innovations and high technologies «CONCEPT».*

Abstract. It is essential that modern ecology legislation demands for the change. Basic principles of those changes are presented as an overdue response to current challenges in ecology legislation domain.

Keywords: ecology, legislation, absurd, environment, compensation for damage, ecological industrial politics.

Хозяйственная деятельность человека не может не влиять на состояние окружающей среды. В процессе развития человеку, так или иначе, приходится изменять среду обитания, добывая полезные ископаемые, возводя крупные промышленные объекты, сбрасывая загрязняющие вещества в воду или атмосферу. В то же время, непосредственный долгосрочный интерес общества состоит также в сохранении природы, ее качественных и количественных характеристик для нашей дальнейшей жизни и жизни будущих поколений. Поэтому природопользование является той областью деятельности человека, которую важно и необходимо регулировать. Одним из основных инструментов охраны окружающей среды выступает экологическое нормирование, которое является правовой мерой и подразумевает установление государственными органами экологических нормативов.

Экологическое нормирование в том виде, в котором оно существует сегодня, представляет собой инструмент далекий от совершенства. Будучи правовой мерой, закрепляющейся в нормативно-правовых актах (НПА), оно несет с собой все издержки несовершенства деятельности законодательных органов. Это очень показательный пример, хотя, безусловно, далеко не единственный. Вся существующая система экологического регулирования, пронизана разного рода абсурдами и недостатками. Охватить их все в рамках одной статьи не представляется возможным, поэтому мы рассмотрим исключительно проблемы в сфере нормирования и наметим возможные пути их решения.

Норматив обозначает измеряемый показатель и его заданное значение или диапазон значений. Что, в таком случае, есть экологическое нормирование?

Для четкого понимания данного вопроса удобно перейти к рассмотрению модели экологического промышленного отношения (ЭПО). В рамках модели рассматривается правоотношение между: воздействующей на окружающую среду стороной, т.е., промышленным предприятием, осуществляющим свою хозяйственную деятельность, стороной, испытывающей на себе последствия этой деятельности, будь то иные предприятия, работа которых зависит от состояния окружающей среды, или население, среда обитания которого оказалась под воздействием, а также третья сторона – регулятор, в роли которого выступает государственный орган, устанавливающий нормы, контролирующий их выполнение и применяющий санкции.

Иными словами, ЭПО представляет собой отношение по поводу окружающей среды между всеми заинтересованными лицами. Компонентами ЭПО являются: сторона, осуществляющая промышленную деятельность (предприятие), воздействие, оказываемое в результате этой деятельности на окружающую среду, изменение окружающей среды, сторона, испытывающая последствия промышленной деятельности и, собственно, последствия (рис. 1).

Рис. 1. Модель Экологического промышленного отношения

В рамках такой модели становится ясной роль и место экологических нормативов – нормирование всех компонент экологического промышленного отношения. Поэтому естественным представляется введение отдельно технических и технологических нормативов, нормативов качества окружающей среды, нормативов изменения окружающей среды, нормативов жизнедеятельности и нормативов последствий. Введение нормативов повлечет определенные организационные изменения, в том числе, и со стороны законодателей, поскольку в настоящее время регламентация процессов выработки решений по введению, оценке, пересмотру экологических нормативов содержит существенные пробелы.

На сегодняшний день единого органа, ответственного за экологическое нормирование, также не существует. При этом функционирование такого органа, например, межведомственной комиссии, способствовало бы: обеспечению качества разрабатываемых нормативов, обеспечению контроля над процессом разработки, согласованию изменений и отмены норм, выделению основания для разработки нормативов и их научного обоснования.

Одним из направлений деятельности комиссии по разработке нормативов в сфере промышленной экологии может стать пересмотр практики применения нормативов предельно допустимой концентрации (ПДК) в ее существующем виде – важно четко определить в какой области и какие нормативы ПДК должны применяться. Как вариант решения этой проблемы можно рассматривать ограничение области применения санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов ПДК соответствующими задачами промышленности. Эта мера поможет, в частности, избежать необоснованного включения в список рыбохозяйственных объектов водоемов, которые в силу своего расположения в черте населенных пунктов, таковыми являться не могут.

Что же касается перечней самих нормативов ПДК, целесообразной мерой представляется исключение из перечней ПДК несуществующих в природной среде веществ и товарных наименований, чтобы ликвидировать, тем самым, возникающие вследствие их применения абсурды. Раскроем содержание одного из них. Обратимся к положению ст. 21 – 23 ФЗ № 7-ФЗ и ст. 35 Водного Кодекса РФ, из которого следует, что нормативы допустимых сбросов устанавливаются только исходя из нормативов ПДК химических веществ, до тех пор, пока не разработаны нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и нормативы допустимого воздействия на водные объекты. Согласно методике разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей (Методика) при расчете НДС используются два вида норм качества воды: гигиенические и рыбохозяйственные (р.х.). В соответствие с п. 6 Методики при расчете НДС «в случае одновременного использования водного объекта или его участка для различных нужд для состава и свойств его вод принимаются наиболее жесткие нормы качества воды из числа установленных», к которым относятся рыбохозяйственные ПДК. Поскольку ПДК р.х. по ряду показателей более жесткие, чем гигиенические ПДК, требования к качеству сточных вод при сбросе в водный объект более жесткие, чем к качеству питьевой воды. Требование по обеспечению качества сточных вод на уровне ПДК р.х., независимо от категории и качества воды в водном объекте, приводит к значительным необоснованным финансовым затратам на ее локальную очистку, нередко превышающую затраты на развитие основного производства. Для некоторых видов производств (ЦБК, ЖКХ и др.), задача повышения глубины очистки до уровня ПДК р.х. по ряду показателей на современном этапе технически нереализуема. В тоже время, для абсолютного большинства водотоков такая степень очистки необоснована.

Одной из задач межведомственной комиссии станет пересмотр перечня веществ, подлежащих нормированию, либо ограничение данного перечня. Использование при его создании международных методик оценки веществ, нормативного закрепления критериев отбора контролируемых веществ (например, на основании критериев из Директив ЕС), наряду с ограничением и стандартизацией перечня веществ будет способствовать гармонизации с европейскими стандартами регулирования отношений в сфере промышленной экологии.

Важной мерой может стать ликвидация практики двойного наказания предприятия, когда за одно и тоже нарушение предприятие несет ответственность дважды: один раз вследствие нарушения, скажем, норм ПДК, установленных Росприроднадзором, и еще раз за нарушения норм ПДК по линии Росрыболовства. Кроме того, необходимым представляется наделение субъектов РФ правом утверждать нормативы с характерной региональной спецификой, оставив за федеральными властями обязанность – утверждать нормативы, не имеющие такой специфики.

Говоря об этих косметических, в каком-то смысле, мерах необходимо помнить, что первоочередной задачей нормирования в рамках экологического регулирования является обеспечение качества окружающей среды. В действующем Федеральном Законе «Об охране окружающей среды» о нормативах качества окружающей среды говорится, как о нормативах, установленных в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды, при соблюдении которых, обеспечивается благоприятная окружающая среда. Передачу полномочий по разработке нормативов качества окружающей среды, имеющих выраженную региональную специфику, на уровень субъектов РФ, разработку подходов к зонированию территории для привязки к ним нормативов качества окружающей среды – все это невозможно осуществить в полной мере в отсутствие нормативов качества окружающей среды.

Эти нормативы до сих пор не разработаны и в принятом определении не могут быть разработаны в принципе. Единственным выходом из сложившейся ситуации является переопределение понятия нормативов качества окружающей среды.

В заключение хотелось бы рассмотреть еще один важный вопрос – о задаче обеспечения урегулирования вреда. Стоит отметить, что вред – понятие оценочное, поскольку приемлемы или неприемлемы последствия изменений окружающей среды в результате взаимодействия – также, всего лишь, чье-то оценочное суждение. Однако в тех случаях, когда последствия воздействия можно доказательно связать с самим воздействием, целесообразно ввести нормативы, характеризующие способность людей, испытывающих в той или иной форме последствия воздействия промышленного предприятия, находиться в измененной среде без угрозы для жизни или основного хозяйственного процесса. Введение подобных нормативов облегчит задачу доказательства факта нанесения вреда здоровью или видам хозяйственной деятельности, непосредственно связанной с природой, а также поможет оценить размер этого вреда.

Внедрение подобных нормативов требует большой работы, научных исследований как экспериментальных, так и статистических. На данный момент вынуждены констатировать, что в текущем виде экологическое нормирование не может выполнять возложенных на него функций.

Литература:

1. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 декабря 2007 г. N 333 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».
2. Гигиенические нормативы ГН 2.1.5.1315-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования» Основные термины и понятия, используемые в ГН 2.1.5.1315-03 И ГН 2.1.5.1316-03 Приложения 4 (справочное).
3. Правила охраны поверхностных вод (утв. Госкомприроды СССР 21 февраля 1991 г.).
4. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 N 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02».

Kuchkarov@acconcept.ru