Комплексное природопользование как инструмент экологической политики

М.М. Бринчук,
руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, д.ю.н., профессор

Наиболее полно экологическая политика государства на современном этапе выражена в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р[1]. В соответствии с Доктриной в качестве основных направлений государственной политики в области экологии названы: обеспечение устойчивого природопользования; снижение загрязнения окружающей среды; ресурсосбережение и сохранение и восстановление природной среды.

Основными задачами по обеспечению устойчивого природопользования являются неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов. Для этого, в частности, необходимо внедрение комплексного природопользования, его ориентация на цели устойчивого развития Российской Федерации, включая экологически обоснованные методы использования земельных, водных, лесных, минеральных и других ресурсов. Таким образом, комплексное природопользование призвано служить важным инструментом экологической политики Российского государства.

Комплексное природопользование — разновидность специального природопользования, т.е. природопользования, осуществляемого на основе определенных условий в разрешительном порядке. Положения о комплексном природопользовании были одной из новаций Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»[2]. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» эти положения исключил. В этой связи с этим возникает вопрос: экологическое право России обрело или потеряло от отказа в регулировании этого вида природопользования?

Ответ может быть найден на основе анализа роли норм о регулировании комплексного природопользования в достижении целей экологического права, связанных, с одной стороны, с удовлетворением потребностей природопользователя, а с другой — с предупреждением экологического и экогенного вреда, восстановлением благоприятного состояния окружающей среды, обеспечением рационального природопользования.

Но прежде коснемся вопроса о состоянии и развитии правового регулирования в данной сфере.

Кроме Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», положения о комплексном природопользовании предусматриваются законами об охране окружающей природной среды субъектов РФ. К примеру, аналогичные положения были установлены в ст. 20 Экологического кодекса Республики Башкортостан. В 90-е годы в Ленинградской области был принят Закон «О комплексном природопользовании». Проект аналогичного закона в настоящее время готовится в Москве.

В Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» не раскрывалась суть комплексного природопользования. В нем были установлены лишь общие требования об оформлении права на комплексное природопользование посредством заключения договора и получения лицензии и их содержании (ст. 18). Не предусматривая непосредственно сущностных положений о комплексном природопользовании, данный Закон не дал в целом и четкого представления о значении его введения.

На основании Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» было принято Временное положение о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование, утвержденное приказом Минприроды России от 23 декабря 1993 г.[3] В Положении проясняются некоторые важные моменты, касающиеся комплексного природопользования. Отчасти это достигается посредством определения важнейших понятий — комплексного природопользования и природно-ресурсного потенциала территории.

Вышеназванное Временное положение определяет комплексное природопользование как такое использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация (добыча, изъятие) одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим при-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 36. Ст. 3510.

[2] Ведомости СНД и ВС РФ.1992. № 10. Ст. 457.

[3] Справочная правовая система Консультант Плюс.

родным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает в целом минимально возможное воздействие на окружающую природную среду. Природно-ресурсный потенциал территории — совокупность природных ресурсов, объектов, средообразующих факторов и условий (включая климатические, геологические, гидрологические и другие условия), которые могут быть использованы в процессе хозяйственной или иной деятельности.

Положение оговаривало, что перечень предприятий, обязанных получить лицензию на комплексное природопользование, устанавливался исполнительными органами власти субъектов Федерации по представлению территориальных органов Минприроды России. Критериями отнесения предприятий к указанному перечню служат масштаб хозяйственного воздействия предприятия на окружающую среду, использование предприятием нескольких видов природных ресурсов и степень экологической безопасности вида деятельности.

Очевидно, что такие критерии, как масштаб хозяйственного воздействия предприятия на окружающую среду и степень экологической безопасности вида деятельности, весьма абстрактны и нуждаются в уточнении. Обратим также внимание на то, что они совпадают по содержанию. Масштаб хозяйственного воздействия предприятия на окружающую среду выражает степень экологической безопасности вида деятельности, осуществляемой предприятием. Сам по себе критерий масштаба хозяйственного воздействия на окружающую среду в контексте комплексного природопользования весьма значим.

В сравнении с другими предложенными критериями комплексного природопользования конкретно выглядит критерий использования предприятием нескольких видов природных ресурсов. Он может вполне применяться изначально. Этот критерий в силу его объективности представляется основополагающим для применения норм о комплексном природопользовании, так как многие предприятия одновременно осуществляют несколько видов природопользования. Правда, с нашей точки зрения, этот критерий, как и само определение понятия комплексного природопользования, в содержательном отношении нуждается в уточнении с учетом содержания самого понятия природопользования.

Обратим внимание на то, что в вышеприведенном определении комплексного природопользования субъектом такого природопользования называется лишь предприятие. Масштабные отрицательные воздействия на природу могут оказываться и гражданами-предпринимателями. Соответственно требования о комплексном природопользовании могут (или должны) распространяться и на граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В определении необходимо также указать основные условия осуществления природопользования, а также факторы, подлежащие учету при этом. К примеру, при решении вопроса о комплексном природопользовании принимаются во внимание фоновые уровни загрязнения окружающей среды.

С учетом сказанного можно уточнить понятие комплексного природопользования. Это — направленное на удовлетворение, как правило, экономических интересов природопользователей использование юридическим лицом или гражданином-предпринимателем природно-ресурсного потенциала территории (использование одного или нескольких природных ресурсов; удаление отходов в одну или несколько сред и др.):

- осуществляемое с учетом состояния окружающей среды в регионе;
- при котором экологически значимая хозяйственная и иная деятельность проводится в рамках установленных уполномоченными государственными органами нормативов допустимого использования (изъятия) природного ресурса, предельно допустимых вредных воздействий (или временно согласованных нормативов воздействий) на окружающую природную среду, а эксплуатация (добыча, изъятие) одного или ряда видов природных ресурсов наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам и с соблюдением других условий, предусмотренных лицензией (разрешением).

Для комплексного природопользования ключевым является понятие природно-ресурсного потенциала. Но не только для него. Это понятие нуждается в широком внедрении в экологическое законодательство[4] в силу его полезности при реализации таких мер, как экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экспертиза, планирование, лицензирование и др. Природно-ресурсный потенциал отражает состояние окружающей среды на той или другой территории. Состояние же окружающей среды не может не учитываться при подготовке и принятии экологически значимых решений. Решения, принятые с учетом реального состояния окружающей среды, должны способствовать восстановлению благоприятного состояния окружающей среды там, где оно нарушено. Между тем категория природно-ресурсного потенциала территории в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» не применяется.

Учет природно-ресурсного потенциала той или другой территории является одним из важней-

[4] Аналогичные суждения неоднократно высказывались также А.С. Шестерюком.

ших условий (критериев) регулирования комплексного природопользования. На разных участках территории страны имеются разные по разнообразию природные ресурсы и существуют различные уровни загрязнения и иных форм деградации окружающей среды.

В связи с этим нуждается в уточнении и определение понятия природно-ресурсного потенциала территории. По нашему убеждению, это понятие должно включать не только количественные характеристики природной среды определенной территории, но и качественные характеристики, выражающие уровни деградации природы, которые влияют на условия природопользования. В содержание этого понятия должны включаться характеристики типичных для конкретной местности природных явлений, могущих создавать стихийные бедствия — наводнения, землетрясения, сели и пр. Соответственно природно-ресурсный потенциал территории — это совокупность находящихся на территории природных ресурсов, которые могут быть использованы в процессе хозяйственной или иной деятельности, обладающих определенными количественными и качественными характеристиками, и естественных факторов (сейсмо-, селе-, лавиноопасность и др.), влияющих на условия природопользования и требующих учета при предоставлении разрешения на природопользование, в том числе комплексное.

Для субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, право комплексного природопользования связано с реализацией права, направленного на удовлетворение определенных, как правило, экономических интересов и потребностей. Одновременно это право сопряжено с их конкретными, установленными законодательством обязанностями по обеспечению охраны окружающей среды и предупреждению экологического вреда в соответствии с требованиями экологического законодательства. На уполномоченных государственных органах, реализующих полномочия собственника природных ресурсов, лежат обязанности по предоставлению природных ресурсов в пользование, если есть к тому основания, определению условий природопользования, в том числе экологических, осуществление впоследствии контроля за соблюдением этих условий.

Пока вне правового регулирования оказался ряд важнейших отношений, имеющих как теоретическое, так и практическое значение не только для понимания полезности рассматриваемого вида природопользования, но и полной реализации его потенциала.

В контексте анализа комплексного природопользования обратим внимание на то, что в экологическом праве природопользование понимается достаточно широко. Оно включает не только такие виды деятельности, как использование земли, недр, других природных ресурсов, но и другие виды экологически значимой деятельности, например, удаление в окружающую среду (в атмосферу, водные объекты, недра) разнообразных отходов. Это уточнение имеет важное значение для регулирования комплексного природопользования и определения его роли. Если исходить из вышеназванного критерия использования предприятием нескольких видов природных ресурсов, нормы о комплексном природопользовании могут не применяться, если предприятие использует один природный ресурс, к примеру, забирает воду для технологических нужд. Важно иметь в виду, что если при этом предприятие также сбрасывает сточные воды (что, как правило, и происходит), то речь идет уже о двух видах пользования водами.

С учетом широкого понимания природопользования и некоторых других факторов представляется, что регулирование комплексного природопользования имеет существенный потенциал в решении вопросов охраны природы и рационального использования ее ресурсов.

Весьма важно, что регулирование комплексного природопользования позволяет реализовать в экологическом праве экосистемный подход. Такой подход является одним из основных принципов современного российского экологического права. Этот принцип обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. В праве он реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природными богатствами. В свое содержание он включает установление и осуществление мер по охране окружающей среды и природопользованию с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе, т.е. учитывает все естественные и антропогенные факторы, создаваемые в процессе природопользования. Инструментами реализации этого принципа являются (или должны быть) экологическое нормирование, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование, экологический аудит и другие меры. Данный принцип не получил пока должного нормативного регулирования и обеспечения, поскольку в развитии экологического права до последнего времени господствовал отраслевой подход к правовому регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов — земель, недр, вод, лесов и др. В рамках отраслевого подхода недооценивались и соответственно не учитывались в необходимой степени факторы взаимо-

связи явлений и процессов в природе как интегрированном объекте экологических отношений.

Экосистемный подход к регулированию экологических отношений особенно удобно и важно реализовывать в рамках комплексного природопользования применительно к предприятиям и иным объектам, одновременно оказывающим несколько видов вредных воздействий, в том числе использующих природные ресурсы.

Регулирование комплексного природопользования позволяет эффективно задействовать природоохранные инструменты, предусмотренные в разных федеральных актах экологического законодательства и законодательства субъектов Федерации. Потенциал комплексного природопользования наиболее полно может быть реализован благодаря тому, в частности, что при его регулировании в полной мере применяются такие важнейшие инструменты экологического права, как экологическое нормирование, лицензирование, аудит, каждый из которых выполняет специальные функции. Главное, что эти инструменты призваны обеспечивать предупреждение экологического (экогенного) вреда. Возможности применения экологического нормирования и аудита будут рассмотрены ниже. Это особенно важно иметь в виду в тех субъектах Федерации, в которых отсутствует закон «Об охране окружающей среды», например, в Москве. В законе «О комплексном природопользовании» могут быть установлены необходимые требования об экологическом нормировании, лицензировании, других мерах. В частности, и с этой точки зрения важна инициатива Москвы принять закон «О комплексном природопользовании».

Особенно полезным может быть введение комплексного природопользования на территории городов, где существует много действующих в комплексе факторов, дополнительных к тем, которые дают о себе знать вне населенных пунктов и которые требуют учета при практическом решении вопросов природопользования. Главными экологически значимыми факторами при этом являются природно-ресурсный потенциал, включая фоновые уровни загрязнения окружающей среды, экологически и социально значимые природные явления, структура территории города (выделение зон жилой застройки, промышленности, транспорта, природоохранных зон и др.), структура источников загрязнения в том или другом регионе, развитие арендных отношений и др.

Для оформления отношений по комплексному природопользованию в законодательстве целесообразно предусмотреть необходимость разработки природопользователем плана комплексного природопользования. В плане должны найти закрепление все необходимые характеристики деятельности предприятия или гражданина-предпринимателя по природопользованию и охране окружающей среды, включая виды и масштабы вредных воздействий на окружающую среду, экологические нормативы, т.е. нормативы использования природных ресурсов, нормативы выбросов вредных веществ в природу, размещения твердых бытовых отходов, мероприятия по снижению загрязнения окружающей среды, сроки их реализации, особенно для предприятий, для которых установлены временно согласованные нормативы выбросов, и др.

К важнейшим элементам содержания регулирования комплексного природопользования относится экологическое нормирование. Причем здесь могут быть реализованы потребности в трех основных видах нормирования — качества окружающей среды, вредных воздействий на состояние окружающей среды и изъятия (использования) природных ресурсов. При комплексном природопользовании экологические нормативы должны разрабатываться с учетом природно-ресурсного потенциала, включая существующие на той или другой территории уровни загрязнения окружающей среды (атмосферы, вод, почв). При этом может быть реализован комплексный подход к самому нормированию, устранены дефекты практики в данной сфере.

Так, известно, что в современной практике экологического нормирования, в том числе нормирования качества окружающей среды, все нормативы (применительно к воздуху, воде, почве) разрабатываются изолированно один от другого, не учитывая кумулятивный эффект вредных воздействий на растительный и животный мир и здоровье человека. На практике же и человек, и объекты растительного и животного мира подвергаются одновременным воздействиям всех сред (атмосферы, вод и почв). На основе существующих нормативов качества окружающей среды и установленных в соответствии с ними нормативов предельно допустимых вредных воздействий не обеспечивается экологическая безопасность человека и иных живых объектов. Посредством комплексного природопользования весьма удобно реализовать нормирование предельно допустимой нагрузки на окружающую среду. Это может быть сделано с учетом того, что Федеральным законом «Об охране окружающей среды» разработка и утверждение нормативов в области охраны окружающей среды отнесены к полномочиям субъектов Федерации (ст. 6). При этом Закон справедливо оговаривает, что такие нормативы должны быть не ниже, установленных на федеральном уровне.

В связи с реализацией мер по экологическому нормированию с учетом природно-ресурсного потенциала серьезно встает вопрос о комплекс-

ном природопользовании на территориях, состояние окружающей среды которых не соответствует нормативам ее качества. Потенциал комплексного природопользования может быть полезно реализован как инструмент восстановления благоприятного состояния окружающей среды в том или другом регионе. При этом многое зависит от деятельности природоохранных органов субъектов Федерации, от принципиальности их позиций в реализации экологической политики субъекта Российской Федерации и Федерации в целом. Природоохранные органы субъектов, исходя из существующего состояния окружающей среды (природно-ресурсного потенциала), практически с учетом предельно допустимой нагрузки на окружающую среду устанавливают нормативы допустимого изъятия природных ресурсов и нормативы предельно допустимых воздействий (сброса сточных вод, выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и др.). При этом названные нормативы должны быть установлены всем источникам загрязнения окружающей среды на уровне, суммарно обеспечивающем соблюдение нормативов предельно допустимой нагрузки на природу.

Одна из существенных объективных трудностей большинства эксплуатируемых предприятий в стране — их неспособность по техническим (технологическим) причинам обеспечить соблюдение нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду. Поэтому вполне обоснованно законодатель в отношении таких предприятий предусматривает установление нормативов временно согласованных выбросов загрязняющих веществ (ВСВ) в природу. Так, в соответствии со ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих 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[5].

Потенциал правового регулирования комплексного природопользования усиливается и может быть вполне реализован с учетом ряда новых требований Федерального закона «Об охране окружающей среды», таких как необходимость внедрения наилучшей существующей технологии и установления технологических нормативов. Особенно важно эти новации иметь в виду для предприятий, работающих в режиме нормативов ВСВ.

Такие предприятия на определенное, согласованное время разрабатывают и осуществляют мероприятия по охране окружающей среды, технической (технологической) реконструкции (модернизации), включая внедрение наилучших существующих технологий с учетом технологических нормативов, и (или) реализации других природоохранных проектов, направленных на поэтапное достижение установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и организмов (ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Важно соблюсти правовой режим нормативов, специфическая черта которых — их временный характер. Это возможно и необходимо при условии эффективного (прежде всего своевременного) государственного экологического контроля. Но никак не менее важен такой контроль и при обеспечении выполнения плана комплексного природопользования в целом.

Все мероприятия включаются в проект плана комплексного природопользования. Проект плана согласовывается с государственными органами по природопользованию и охране окружающей среды в соответствии с их компетенцией. После согласования план утверждается руководителем предприятия (и гражданином-предпринимателем) и становится документом, подлежащим последовательному исполнению.

В соответствии с законодательством проекты нормативов и мероприятия по охране окружающей среды разрабатываются самими предприятиями и физическими лицами — предпринимателями. Для выполнения этих работ применительно к комплексному природопользованию целесообразно проведение экологического аудита предприятия. Это необходимо сделать по той простой причине, что предприятие, как правило, не обладает специалистами, способными на высоком профессиональном уровне провести объективную оценку природоохранных аспектов деятельности предприятий и разработать проекты нормативов и мероприятия по охране окружающей среды.

Экологические нормативы, определяющие параметры природопользования, а также иные усло-

[5] Практика установления временно согласованных нормативов выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду в нашей стране существует давно. Однако она развивалась с дефектами, главным из которых можно считать необеспечение соблюдения правового режима этих нормативов как временных нормативов. Особенно слабым звеном в практике применения этих нормативов был государственный экологический контроль.

вия природопользования включаются в лицензию на комплексное природопользование.

В материалах по проекту закона города Москвы «О комплексном природопользовании» (концепции проекта закона и пояснительной записке), подготовленных Департаментом природопользования и охраны окружающей среды, приводятся некоторые иные мотивы в пользу принятия этого закона. В частности, важно то, что закон будет регулировать все виды природопользования на территории города Москвы с учетом специфики и функционального назначения отдельных территорий, социально-экономических особенностей города Москвы и природопользователей.

Условия природопользования будут определяться с учетом особенностей территориального положения каждого конкретного субъекта-природопользователя, функционального назначения территории, установленных городом режимов использования территории.

Обращено внимание на то обстоятельство, что современным федеральным законодательством предусматривается представление субъектами хозяйственной и иной деятельности — природопользователями материалов на получение права природопользования отдельно для каждого компонента природной среды (атмосферный воздух, водные объекты, размещение отходов производства и потребления) и установление нормативов предельно допустимых выбросов, предельно допустимых сбросов, нормативов образования и лимитов размещения отходов. Сроки представления названных материалов в уполномоченные государственные органы не синхронизированы, что не позволяет при их отдельном рассмотрении проводить оценку комплексного воздействия на окружающую среду при функционировании объекта.

Проектом московского закона предусмотрена необходимость обязательной разработки и представления природопользователями единого проекта воздействия на окружающую среду[6], что с обоснованной точки зрения авторов проекта, позволит: провести комплексную и объективную оценку воздействия того и иного субъекта-природопользователя; определить для каждого субъекта особые условия природопользования; сократить сроки разработки отдельных проектов документов, характеризующих экологически значимую деятельность предприятия (проект предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу; проект предельно допустимых сбросов сточных вод; проект лимитов размещения отходов; экологический паспорт; генеральный план развития территории предприятия с решениями по благоустройству и озеленению); сократить финансовые расходы на разработку нескольких проектов нормативов воздействия в рамках единого документа — плана природопользования; формировать единый городской банк данных по организациям, который необходимо использовать как при градостроительном планировании, так и при индивидуализации подхода к каждой из организаций, действующих на территории столицы.

Законопроектом города Москвы «О комплексном природопользовании» предполагается ввести фигуру ответственного природопользователя, что весьма важно в условиях развития арендных отношений. В настоящее время в федеральном законодательстве такое понятие отсутствует, что усложняет и удлиняет процедуру согласования нормативов природопользования и выдачи разрешений. Наличие на территории, занимаемой тветственным природопользователем, субарендаторов, также осуществляющих хозяйственную деятельность, вызывает сложности в определении хозяйствующих субъектов, ответственных за соблюдение природоохранных норм на отведенном в пользование земельном участке.

Таким образом, с учетом возможностей одновременного задействования ряда инструментов экологического права (прежде всего нормирования, лицензирования, аудита и контроля), направленных на обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды, других средств регулирование комплексного природопользования может быть весьма полезным при реализации одного из основных принципов охраны окружающей среды, установленных статьей 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», — об ответственности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на подведомственной территории.

По тем же соображениям регулирование комплексного природопользования может быть полезным для реализации экологической политики Российской Федерации и ее субъектов.

Комплексное природопользование как регулируемый специфический вид специального природопользования обладает существенным потенциалом в экологическом праве. Исключение норм о данной разновидности природопользования из Федерального закона «Об охране окружающей среды», очевидно, необоснованно. □

[6] Этот документ, несомненно важный для регулирования комплексного природопользования, целесообразнее назвать проектом (или планом) природопользования, а не проектом воздействия на окружающую среду. Этот инструмент вводится не для оценки воздействия на окружающую среду, а для регулирования комплексного природопользования.