

Т.В. Рогожкина

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРЕДНАЗНАЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ НОРМАТИВОВ НА ПРИМЕРЕ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ

Аннотация. В статье рассматриваются цели экологического нормирования – одного из значимых элементов правового механизма охраны окружающей среды. Определяется предназначение экологических нормативов, обусловленное целями экологического нормирования. Анализ проводится на основании положений Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды», модельного Экологического кодекса для государств-участников Содружества Независимых Государств, модельного закона «Об экологической безопасности», Кодекса об окружающей среде Франции, экологического права Республики Беларусь, Российской Федерации, Индии и США. При написании статьи использовались общенаучные методы и специальные методы, присущие правовым наукам, – сравнительно-правовой и правового моделирования. Излагаются теоретические выводы, необходимые для дальнейшего формирования концепции экологического нормирования, развития правового регулирования в направлении повышения роли экологического нормирования в реализации экологических прав граждан. Так, в ряду экологических нормативов предлагается выделять экологические нормативы, предусматривающие параметры воздействия факторов окружающей среды на человека.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, экологическое законодательство, благоприятная окружающая среда, экологическое нормирование, экологический норматив, экологические права граждан, охрана здоровья человека, экологическая безопасность, экологическая сертификация, экологическая информация.

Введение. Экологическое нормирование – важнейший институт экологического права, являющийся основополагающим для реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду – одного из основных естественных прав человека. Оно осуществляется для сохранения и поддержания определенных качественных и количественных характеристик окружающей среды в интересах человека.

Для решения стоящих перед экологическим нормированием задач требуется верно определить, что должно нормироваться с помощью экологических нормативов. Термины «экологическое нормирование», «экологический норматив» используются многими учеными, занимающимися исследованием проблем экологического права. Однако легальное определение данных терминов отсутствует. Поэтому предназначение экологических нормативов может быть выявлено сквозь призму юридически значимых целей и признаков экологического нормирования на основе анализа доктринальных положений и правового регулирования по данному вопросу.

Основная часть. В научной литературе экологическое нормирование выделяется в качестве значимого правового инструмента экологического права. Вместе с тем существуют различные подходы к определению существа экологического нормирования. Экологические нормативы, устанавливаемые в рамках экологического нормирования, подразделяют на нормативы качества природной среды и нормативы воздействия

на окружающую среду¹; либо на нормативы качества окружающей среды, нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды, нормативы допустимого изъятия природных ресурсов². В указанных случаях предполагается, что экологические нормативы устанавливают ограничения воздействия на окружающую среду. При более широком понимании экологическое нормирование может признаваться равнозначным нормированию и стандартизации в области охраны окружающей среды³, предусматривающему установление требований (норм и правил) в области охраны окружающей среды к товарам (работам, услугам), технологическим процессам и соответствующим методам контроля.

В экологическом словаре экологическое нормирование определяется как научная, правовая, административная деятельность, направленная на установление предельно допустимых норм воздействия (экологических регламентов, нормативов экологических) на окружающую среду, при соблюдении которых

¹ Мисник, Г.А. Экологическое право : учеб. для вузов / Г.А. Мисник, Н.Н. Мисник, Е.В. Нарезная. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006. – С. 176.

² Бринчук, М.М. Экологическое право : учеб. для студентов вузов / М.М. Бринчук. – М. : Юристъ, 2005. – С. 217.

³ Экологическое право : учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.] ; под ред. Т.И. Макаровой, В.Е. Лизгаро. – Минск : Изд. центр Белорус. гос. ун-та, 2008. – С. 147

не происходит деградации экосистем, гарантируется сохранение биологического разнообразия и экологическая безопасность населения⁴.

В вышеприведенном определении речь идет о нормах воздействия на окружающую среду. Нормы воздействия окружающей среды на человека не упоминаются, в отличие, например, от определения, предложенного А.Ю. Опекуновым, который дает следующее определение экологического нормирования. Это разработка и апробация научно обоснованных критериев и норм предельно допустимого вредного воздействия на природную среду и человека, а также норм и правил природопользования на основе общих методологических подходов, комплексного изучения и анализа экологических возможностей экосистем и их отдельных компонентов⁵.

Практически аналогичное определение экологического нормирования предлагается в статье 1 модельного Экологического кодекса для государств-участников Содружества Независимых Государств, принятом Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 16 ноября 2006 года № 27-8⁶, где также говорится о нормах воздействия на человека. Так, экологическое нормирование – разработка и апробация научно обоснованных критериев и норм предельно допустимого вредного воздействия на окружающую среду и человека, а также норм и правил природопользования на основе общих методологических подходов, комплексного изучения и анализа экологических возможностей экосистем и их отдельных компонентов.

Таким образом, отметим, что присутствует неоднозначность в вопросе определения, в частности, того, нормируются ли с помощью экологических нормативов параметры воздействия окружающей среды на человека.

Статьей 18 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) предусматривается нормирование в области охраны окружающей среды, которое заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов

допустимого воздействия на окружающую среду, лимитов на природопользование, а также иных нормативов в области охраны окружающей среды⁷.

В соответствии со статьей 1 Закона об охране окружающей среды окружающая среда – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

То есть экологические нормативы определяют пределы воздействия на компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, а также антропогенные объекты, совокупность которых представляет собой окружающую среду.

При этом к компонентам природной среды относятся земля (включая почвы), недра, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, а также озоновый слой и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле; к природному объекту – естественная экологическая система, природный ландшафт, биотоп и составляющие их компоненты природной среды, сохранившие свои природные свойства; к природно-антропогенному объекту – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение; к антропогенному объекту – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Заметим, что в законодательствах других государств могут содержаться определения окружающей среды, взаимосвязанные с человеком. Например, согласно Акту о защите окружающей среды Индии окружающая среда включает воду, воздух и землю и взаимоотношение, которое существует среди и между водой, воздухом и землей, и человеческим бытием, другими живущими созданиями, растениями, микроорганизмами и имуществом⁸.

Поскольку в Законе об охране окружающей среды термин «экологическое нормирование» не используется, при этом отсутствует конкретизация того, какие нормативы относятся к иным нормативам в области охраны окружающей среды, не ясно могут ли считаться экологическими нормативами нормы допустимого воздействия факторов окружающей среды на человека.

⁴ Экологический словарь // http://www.saveplanet.ru/encyclopedia_term_682.html

⁵ Опекунов, А.Ю. Экологическое нормирование / А.Ю. Опекунов. – СПб. : ВНИИОкеангеология, 2001. – С.11.

⁶ Модельный Экологический кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 16 ноября 2006 года № 27-8 // Эталон – Международные договоры [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

⁷ Об охране окружающей среды : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2010 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

⁸ Singh, G. Environmental Law in India / Gurdip Singh. – New Delhi : Macmillan Publishers India Ltd., 2011. – P. 125.

Для разрешения этого вопроса проанализируем цели экологического нормирования. Каждый правовой институт имеет определенную цель для решения конкретных проблем в определенной области. Зачастую подобные цели оговариваются в соответствующем правовом акте. Цели экологического нормирования должны быть созвучны целям охраны окружающей среды, в том числе продекларированным в Законе об охране окружающей среды.

Согласно преамбуле, Закон направлен на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду. То есть связь охраны окружающей среды и охраны жизни и здоровья людей изначально декларируется в Законе.

Однако охрана жизни и здоровья граждан как цель охраны окружающей среды четко не закреплена. Эта цель вырисовывается после логического сопоставления ряда норм Закона об охране окружающей среды.

Согласно статье 3 названного Закона одной из основных задач законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды является обеспечение благоприятной окружающей среды. В соответствии со статьей 1 благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает экологическую безопасность, устойчивое функционирование естественных экологических систем, иных природных и природно-антропогенных объектов. В свою очередь, экологическая безопасность – состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

То есть одной из задач законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды может считаться обеспечение окружающей среды, качество которой гарантирует, в том числе, состояние защищенности жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При этом примечательно, что в качестве отдельной основной задачи законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды в статье 3 Закона об охране окружающей среды выделяется предотвращение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (то есть на совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов), но не предотвращение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на жизнь и здоровье человека.

В соответствии со статьей 18 Закона об охране окружающей среды нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государ-

ственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

В приведенной статье указания на осуществление нормирования в целях охраны жизни и здоровья человека не имеется. Вместе с тем названная цель может быть выведена по аналогии с вышеприведенным определением целей охраны окружающей среды, а также на основе анализа содержания иных правовых механизмов, предусмотренных Законом об охране окружающей среды.

Примем к сведению, что в статье 19 Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» цели нормирования в области охраны окружающей среды зафиксированы аналогичным образом⁹.

В Законе об охране окружающей среды прилагательное «экологический» используется для обозначения различных категорий: «экологическая безопасность», «экологическая информация», «экологическая сертификация», «экологический вред» и других. Анализ их правового статуса позволяет сформировать определенное представление о некоторых экологических правах граждан. К примеру, экологическая сертификация подразумевает оценку, в том числе продукции, на предмет соответствия требованиям, установленным в технических нормативных правовых актах, касающимся безопасности продукции для окружающей среды, жизни и здоровья людей. Продукция в смысле Закона об охране окружающей среды является антропогенным объектом. Здесь, как отмечается в литературе, законодательство об охране окружающей среды формулирует требования, обращенные к антропогенным объектам как источникам вредного воздействия на природную среду и здоровье человека¹⁰.

Например, в производстве продовольственного сырья в настоящее время используются различного рода искусственные добавки, влияние которых недостаточно изучено и может представлять серьезную угрозу здоровью. В составе непродовольственных товаров (строительных материалах, мебели, одежде и т.д.) также содержится широкий спектр химических веществ, из-за чего в процессе использования в окружа-

⁹ Об охране окружающей среды : Федер. закон Рос. Федерации, 10 янв. 2002 г., № 7-ФЗ : принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г. : одобрен Советом Федерации 26 дек. 2001 г. : в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 18.07.2011 г. // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2014.

¹⁰ Экологическое право : учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.] ; под ред. Т.И. Макаровой, В.Е. Лизгаро. – Минск : Изд. центр Белорус. гос. ун-та, 2008. – С.26.

ющую среду могут выделяться токсичные компоненты, негативно воздействующие на окружающую человека среду и здоровье.

На наш взгляд, право на употребление, использование безопасной для здоровья продукции, не загрязненной радионуклидами, химикатами и другими опасными компонентами, является правом, которое может быть классифицировано как экологическое. Безопасность продукции должна обеспечиваться нормированием содержания в ней тех либо иных веществ. И это нормирование является экологическим.

С таким пониманием не вполне корреспондируется термин «охрана окружающей среды», используемый как основополагающий в названии и тексте соответствующего закона, поскольку смысл в рассматриваемом случае не в том, чтобы охранять продукцию (антропогенные объекты) как элемент окружающей среды, а в том, чтобы охранять жизнь и здоровье граждан от вредного воздействия антропогенных составляющих окружающей среды (продукции).

В связи с изложенным представляет интерес мнение А.А. Шадринной, указывающей в качестве недостатка Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» то, что он не устанавливает основ охраны окружающей среды от воздействия продукции. Необходимо, по ее мнению, установить природоохранные требования к продукции, в частности требования о ее безопасности для окружающей среды, ограничение выпуска опасной продукции, если это причиняет вред больший, чем выгода от ее производства. Кроме того, А.А. Шадринной предлагается следующее определение технического норматива к продукции: нормативы, которые отражают максимально допустимую массу выбросов и сбросов в окружающую среду вредных веществ в расчете на единицу эксплуатации продукции и обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды¹¹.

Для информации отметим, что в Кодексе об окружающей среде Франции достаточно детально регламентируются, в том числе, вопросы оборота химической продукции. В качестве примера норм по данной тематике приведем следующие: запрещено размещать на рынке, хранить для продажи, передавать за плату или бесплатно, приобретать или использовать продукты защиты древесины, содержащие соединения ртути и мышьяка. Запрещено размещать на рынке древесины, обработанную соединениями мышьяка¹².

¹¹ Шадринная, А.А. Правовое регулирование оборота экологичной продукции в Российском законодательстве / А.А. Шадринная // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.

¹² Code de l'environnement de la France, R. 521-13 // codes.droit.org/cod/environnement.pdf – дата доступа: 27.08.2014.

Таким образом, одним из предназначений экологических нормативов видится установление норм, ограничивающих негативное воздействие определенных факторов окружающей среды на жизнь и здоровье человека.

Указанные нормы необходимы для функционирования ряда иных правовых инструментов экологического права. Для поддержания данной позиции предлагается проанализировать значение терминов «экологическая информация» и «экологический вред», раскрываемых в статье 1 Закона об охране окружающей среды.

Экологическая информация – документированная информация, содержащая сведения о состоянии окружающей среды, воздействиях на нее и мерах по ее охране, а также о воздействиях окружающей среды на человека, состав которой определяется настоящим Законом, иными законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь. Информация о воздействии окружающей среды на человека признается экологической информацией. На наш взгляд ее аккумуляция возможна при наличии экологических нормативов, позволяющих оценить воздействие факторов окружающей среды на человека.

Экологический вред – вред, причиненный окружающей среде, а также вред, причиненный жизни, здоровью и имуществу граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, имуществу юридических лиц и имуществу, находящемуся в собственности государства, в результате вредного воздействия на окружающую среду. Возможность констатации наличия либо отсутствия экологического вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу граждан, зависит от наличия соответствующих экологических нормативов, задающих параметры безопасности факторов окружающей среды для человека.

В пользу предлагаемой трактовки говорят положения модельного закона «Об экологической безопасности», принятом Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 15 ноября 2003 года № 22-18, статьей 22 которого предусматривается нормирование в области экологической безопасности¹³.

Осуществлять его предполагается в целях государственного регулирования воздействия на природную среду и здоровье населения хозяйственной и иной деятельности, обеспечивающего предупреждение угроз экологической безопасности государства.

¹³ Об экологической безопасности : модел. закон : принят постановлением Межпарламент. Ассамблеи государств-участников СНГ, 15 нояб. 2003 г., № 22-18 // Эталон – Международные договоры [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

Нормирование в области экологической безопасности заключается в установлении нормативов обеспечения экологической безопасности планируемой и осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, населения и окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области экологической безопасности.

Для обоснования вышеуказанного предназначения экологических нормативов обратим внимание на взаимосвязь охраны окружающей среды и здоровья людей в правовом регулировании в США.

Законы в отношении охраны окружающей среды в данной стране отражают дух общности, где здоровье и безопасность индивидуумов также важны как надлежащее состояние национальной экономики в целом. Экологические стандарты устанавливаются на основе анализа допустимости загрязнения окружающей среды с точки зрения его безопасности для здоровья людей.

Правительственная реакция на экологический риск зависит от обнаружения проблемы, являю-

щейся действительно серьезной угрозой публичному здоровью и безопасности, требующей расследования. Агентство охраны окружающей среды определяет специфические загрязнители, которые должны контролироваться, и устанавливает многочисленные стандарты для внешнего уровня этих загрязнителей и пороговый уровень. Имея трудности в установлении безопасного уровня определенных загрязнителей, Агентство охраны окружающей среды прилагает все усилия, чтобы установить численный порог загрязнения, сочетаемый с публичным здоровьем¹⁴.

Заключение. Нормы Закона об охране окружающей среды определяют, что целью экологического нормирования должно являться государственное регулирование воздействия на окружающую среду, жизнь и здоровье человека, а одним из направлений экологического нормирования – установление норм, связанных с безопасностью факторов окружающей среды для жизни и здоровья человека.

Библиографический список:

1. Ferrey, S. Environmental Law : Examples and Explanations.-3-rd ed. / Steven Ferrey. – New York : Aspen Publishers, 2004. – 628 p.
2. Singh, G. Environmental Law in India / Gurdip Singh. – New Delhi : Macmillan Publishers India Ltd., 2011.-421 p.
3. Бринчук, М.М. Экологическое право : учеб. для студентов вузов / М.М. Бринчук. – М. : Юрист, 2005. – 669 с.
4. Мисник, Г.А. Экологическое право : учеб. для вузов / Г.А. Мисник, Н.Н. Мисник, Е.В. Нарезная. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006. – 576 с.
5. Опекунов, А.Ю. Экологическое нормирование / А.Ю. Опекунов. – СПб. : ВНИИОкеангеология, 2001. – 216 с.
6. Шадрина, А.А. Правовое регулирование оборота экологичной продукции в Российском законодательстве / А.А. Шадрина // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.
7. Экологический словарь http://www.saveplanet.su/encyclopedia_term_682.html – дата доступа: 13.08.2014.
8. Экологическое право : учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.] ; под ред. Т.И. Макаровой, В.Е. Лизгаро. – Минск : Изд. центр Белорус. гос. ун-та, 2008. – 493 с.

References (Transliteration):

1. Misnik, G.A. Ekologicheskoe pravo : ucheb. dlya vuzov / G.A. Misnik, N.N. Misnik, E.V. Narezhnaya. – Rostov n/D.: Feniks, 2006. – 576 s.
2. Brinchuk, M.M. Ekologicheskoe pravo : ucheb. dlya studentov vuzov / M.M. Brinchuk. – M. : Yurist', 2005. – 669 s.
3. Ekologicheskoe pravo : ucheb. posobie / S.A. Balashenko [i dr.] ; pod red. T.I. Makarovoi, V.E. Lizgaro. – Minsk : lzd. tsentr Belarus. gos. un-ta, 2008. – 493 s.
4. Ekologicheskii slovar' http://www.saveplanet.su/encyclopedia_term_682.html – data dostupa: 13.08.2014.
5. Opekunov, A.Yu. Ekologicheskoe normirovanie / A.Yu. Opekunov. – SPb. : VNIIOkengeologiya, 2001. – 216 s.
6. Shadrina, A.A. Pravovoe regulirovanie oborota ekologichnoi produktsii v Rossiiskom zakonodatel'stve / A.A. Shadrina // Konsul'tant Plyus : Versiya Prof. Tekhnologiya 3000 [Elektronnyi resurs] / ООО «YurSpektr». – М., 2013.

¹⁴ Ferrey, S. Environmental Law : Examples and Explanations. – 3-rd ed. / Steven Ferrey. – New York : Aspen Publishers, 2004. – P. 5, 10-11.