

# § 10 ЧЕЛОВЕК И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Уаге М.Б.

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА КОМПЛЕКСНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**Аннотация:** В статье рассмотрен опыт Российской Федерации и зарубежных стран в области комплексного природопользования. Приведены положения Директивы ЕС о комплексном контроле и предотвращении загрязнений. Отмечается, что действующая в настоящее время в Российской Федерации система выдачи разрешений на природопользование имеет ряд недостатков. Во-первых, федеральный, региональный и локальный уровень выдачи разрешений на использование природных ресурсов осуществляется различными органами исполнительной власти, каждый из которых предъявляет к заявителям свои требования. Во-вторых, отсутствуют единые требования, предъявляемые к заявителям. В-третьих, отсутствие комплексного подхода, когда при осуществлении хозяйственной или иной деятельности оказывается воздействие и на другие природные объекты, а не только на те, которые предоставлены в пользование. Сама по себе идея комплексного природопользования и замены многочисленных разрешений и лимитов представляется прогрессивной, однако требует ряда доработок. Подчеркивается, что введение системы комплексного природопользования будет способствовать снижению административных барьеров, внедрению экологических чистых технологий, реализации природоохранных предприятий. При подготовке статьи использовались как общенаучные методы, такие как анализ, синтез, индукция, дедукция и диалектический метод, так и частнонаучные, в том числе сравнительно-правовой метод. Научная новизна заключается в том, что автором дается сравнительно-правовой анализ института комплексного природопользования, существовавшего в России до 2002 года, и вводимого с 1 января 2015 года в соответствии в Федеральный закон от 21.07.2014 № 219 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Автором делается вывод, что в переходный период действия ФЗ-219 необходимо использовать не только положительный опыт зарубежных стран, давно применяющих институт комплексного природопользования и выдачи комплексных природоохранных разрешений, но и иные имеющиеся в России инструменты природоохранного регулирования. Это позволит достигнуть баланса государственных и частных интересов в решении вопросов природопользования и охраны окружающей среды.

**Ключевые слова:** Комплексное природопользование, комплексное экологическое разрешение, наилучшие доступные технологии, охрана окружающей среды, экологическое законодательство, законодательство ЕС, экологические требования, производственный экологический контроль, инструменты экологической политики, техническая нормативно-правовая база.

**Abstract:** This article examines the experience of the Russian Federation and foreign countries in the area of comprehensive natural resource management. It is noted that the current system of licensing for natural resource management in the Russian Federation has a number of flaws. Firstly – federal, regional, and local level of licensing for natural resource management is conducted by separate branches of executive power, each of which presents their own requirements. Secondly, there are no unified requirements for the applicants. Thirdly, the lack of a comprehensive approach in the cases where the licensed activity affects other natural objects than those licensed for use. The scientific novelty consists in original comparative-legal analysis of the institution of comprehensive natural resource management that existed in Russia until 2002, and the new institution introduced on January 1, 2015 in accordance with the Federal Law from 07.21.2014 No. 219 “On Introduction of Amendments to the Federal Law “On Environmental Protection” and separate legal acts of the Russian Federation”.

**Keywords:** Natural resource management, Comprehensive environmental license, Best available technologies, Environmental protection, Environmental legislation, EU legislation, Environmental requirements, Industrial environmental control, Environmental policy, Technical legislative base.

Как известно, 21 июля 2014 года был принят федеральный закон (далее – ФЗ-219),<sup>1</sup> который внес ряд изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», вступающий в силу с 1 января 2015 года. В частности, введено понятие «комплексное экологическое разрешение», анализ которого является предметом настоящей статьи. Комплексные разрешения на природопользование используются значительным количеством зарубежных стран, в частности членами ЕС.

В 1996 году ЕС принял Директиву о комплексном предотвращении и контроле загрязнений,<sup>2</sup> а с 2008 года действует ее кодифицированная версия.<sup>3</sup> Директива содержит комплексный подход к контролю загрязнений, целью которого является предотвращение выбросов в атмосферу и сбросы в водную среду или почву везде, где это практически возможно с учетом необходимости управления отходами; там, где это невозможно. Директива требует, чтобы промышленные и сельскохозяйственные предприятия (и иные объекты), обладающие значительным потенциалом воздействия на окружающую среду получали разрешение на это воздействие. Предприятия при этом сами несут ответственность за предотвращение и уменьшение воздействий. Под действие Директивы подпадают энергетические отрасли промышленности, производство и обработка металлов, обработка минерального сырья, химическая промышленность, управление отходами и иные виды производственной деятельности.

Для получения комплексных разрешений предприятия должны удовлетворять следующим требованиям:

- использовать все меры по предотвращению загрязнений в источнике, а именно наилучшие доступные технологии;
- предотвратить крупномасштабное и трансграничное загрязнение;
- предотвратить образование отходов или их разместить в окружающей среде наименее опасным способом;
- эффективно использовать воду, энергию, сырье;

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Директива о комплексном контроле и предотвращении загрязнений от 24.09.1996 г. [Электронный ресурс] // URL: chrome-extension://oemmnndcblbdoiebfnladdacbdmfmadm/http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:EN:PDF Дата обращения: 09.09.2014г.

<sup>3</sup> Директива № 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О комплексном предотвращении и контроле загрязнений (кодифицированная версия)» (Принята в г. Страсбурге 15.01.2008) [рус., англ.] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

- снизить риски возникновения аварий и минимизировать последствия;
- осуществлять мониторинг (самоконтроль) эмиссий;
- рекультивировать место расположения установок после прекращения деятельности.

Государствами-членами ЕС были приняты нормативные акты, необходимые для имплементации положений Директивы в свое национальное законодательство. Так, Великобритания ввела систему комплексных разрешений еще в 90-е годы XX столетия, то есть до принятия Директивы.<sup>4</sup> За годы существования института комплексного природопользования в Великобритании было принято несколько нормативных документов, регулирующих процедуру получения комплексных природоохранных разрешений, выдача которых относится к компетенции Агентства по окружающей среде.<sup>5</sup> Изданные в 2000 году Правила по контролю и предотвращению загрязнений были первым шагом по имплементации Директивы ЕС. Впоследствии документ подвергался неоднократным изменениям, последние из которых были приняты в текущем году. Следует отметить, что наряду с комплексными природоохранными разрешениями, под действие которых подпадают приблизительно 4000 объектов, в стране выдаются и разрешения на отдельные виды воздействия на компоненты окружающей среды.

Закон об охране окружающей среды Финляндии, принятый в 2000 году, основан на комплексном подходе к регулированию природопользования, который предполагает, что предотвращение негативного воздействия на окружающую среду может быть достигнуто только в том случае, если окружающая среда рассматривается как единое целое. Закон содержит требования, предъявляемые к заявителям на получение комплексного природоохранного разрешения, устанавливает, что выдача таких разрешений осуществляется региональными органами государственной власти. Основные принципы, которые содержатся в законе, следующие: предотвращение либо сокращение негативного воздействия на

<sup>4</sup> Elizabeth Fisher, Bettina Lange, Eloise Scotford. Environmental Law: Text, Cases & Materials // Oxford University Press, 2013. P. 753 [Электронный ресурс] // URL: http://books.google.ru/books?id=cUycAQAAQBAJ&pg=PA752&dq=integrated+environmental+permitting+in+UK&hl=ru&sa=X&ei=FDUdVPrdF4rmywPWm4CgBg&ved=0CCIQ6AEwAQ#v=onepage&q=integrated%20environmental%20permitting%20in%20UK&f=false Дата обращения: 20.09.2014г.

<sup>5</sup> Официальный сайт Агентства по окружающей среде Великобритании [Электронный ресурс] // URL: https://www.gov.uk/government/organisations/environment-agency Дата обращения: 20.09.2014г.

окружающую среду; принцип «загрязнитель платит»; использование наилучших доступных технологий.<sup>6</sup> Как и в Великобритании, в Финляндии помимо выдачи комплексных природоохранных разрешений, существуют самостоятельные виды разрешительных механизмов в отношении использования отдельных видов природных ресурсов, например, выдача лицензии на недропользование, захоронение химических отходов, водопользование осуществляется на основании отдельных законодательных актов.

В Италии комплексные природоохранные разрешения охватывают такие виды деятельности, как выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод, утилизация отходов и выдаются в соответствии с Экологическим кодексом страны. Разрешения выдаются на пять лет, но срок может быть продлен по ходатайству заявителя, которое подается в компетентные органы не позднее шести месяцев до истечения срока действия разрешения.<sup>7</sup>

Следует отметить, что, несмотря на то, что при выдаче комплексных природоохранных разрешений, государства-члены ЕС руководствуются базовыми принципами, изложенными в Директиве, существует ряд характерных для каждой страны особенностей. К таковым относятся сроки от момента подачи заявки до выдачи разрешения,<sup>8</sup> продолжительность срока действия разрешения и возможность его продления, уполномоченные органы, выдающие разрешения.

В ЕС выдача предприятиям ключевых отраслей, оказывающим существенное воздействие на окружающую среду, комплексных разрешений осуществляется на основе наилучших доступных технологий. Это означает, что предприятия должны использовать

наилучшие доступные технологии, предотвращать крупномасштабное и трансграничное загрязнение окружающей среды, эффективно использовать воду, энергию, сырье, снижать риски возникновения аварий и минимизировать последствия, осуществлять мониторинг эмиссий, рекультивировать площадку после прекращения своей деятельности. При этом под наилучшими доступными технологиями понимаются технологии, достигающие высокого уровня защиты окружающей среды наиболее эффективным способом, разработанные и готовые к внедрению, экономически эффективные, технически осуществимые, применимые для конкретного предприятия.

Страны Восточной Европы, Кавказского региона и Средней Азии также выразили свое намерение имплементировать институт комплексного природопользования в свое законодательство.<sup>9</sup> Указанный институт был характерен и для нашего государства в период действия Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды».<sup>10</sup> При этом закон содержал лишь общие положения, не раскрывая даже основных понятий. Само понятие лицензии на комплексное природопользование было раскрыто во Временном положении о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование, утв. Приказом Минприроды РФ от 23.12.1993 № 273.<sup>11</sup> Так, под лицензией на комплексное природопользование понимался документ, устанавливающий экологические требования, ограничения, предельные объемы использования природных ресурсов и загрязнения окружающей природной среды, условия природопользования для предприятий. Также раскрывалось, что в качестве предприятия рассматривался субъект хозяйственной деятельности, любое юридическое лицо, осуществляющее природопользование, включая частных предпринимателей, учреждения, организации, независимо от принадлежности, формы собственности и места регистрации. Под комплексным природопользованием для предприятия понималось такое использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация (добыча, изъятие) одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает в целом минимально возможное воздействие на окружающую природную среду.

<sup>6</sup> Официальный сайт Министерства окружающей среды Финляндии [Электронный ресурс] // URL: [http://www.ym.fi/en-us/The\\_environment/Legislation\\_and\\_instructions](http://www.ym.fi/en-us/The_environment/Legislation_and_instructions) Дата обращения: 20.09.2014г.

<sup>7</sup> Экологическое право Италии в вопросах и ответах [Электронный ресурс] // URL: <chrome-extension://oemmndcbldboiefnlddadbdfmadadm/http://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/PDFs/2013%20Q%26%20A%20on%20Environmental%20Law%20in%20Italy.pdf> Дата обращения: 20.09.2014г.

<sup>8</sup> Самые продолжительные разрешительные процедуры существуют в Италии: с проведением ОВОС – 19 месяцев, если ОВОС не требуется – 12 месяцев. Самые короткие разрешительные процедуры в Испании: с проведением ОВОС – 10 месяцев, если ОВОС не требуется – 6 месяцев. См. Кручинина Н.В. Развитие системы управления природоохранной деятельностью в европейских странах в условиях устойчивого развития // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). № 9(17). 2012 [Электронный ресурс] // URL: <chrome-extension://oemmndcbldboiefnlddadbdfmadadm/http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/9/kruchinina.pdf> Дата обращения: 09.09.2014г.

<sup>9</sup> См. подробнее Обзор систем выдачи природоохранных разрешений в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс] // URL: <chrome-extension://oemmndcbldboiefnlddadbdfmadadm/http://www.oecd.org/env/outreach/49081971.pdf> Дата обращения: 09.09.2014г.

<sup>10</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

<sup>11</sup> Документ опубликован не был.

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 служили масштаб хозяйственного воздействия предприятия на окружающую среду, использование предприятием нескольких видов природных ресурсов и степень экологической безопасности вида деятельности.

Лицензия на комплексное природопользование служила основанием для заключения договора на комплексное природопользование (закрепляющего права на использование природных ресурсов и воздействие на окружающую среду, условия, при которых данная деятельность должна осуществляться, размеры платежей за пользование природными ресурсами, ответственность сторон) между предприятием и государственным органом исполнительной власти Российской Федерации или субъекта Федерации.

Можно сделать вывод, что институт комплексного природопользования, который будет введен с 1 января 2015 года, отличается от ранее применяемого института по нескольким показателям.

Во-первых, это круг субъектов. Если раньше таковым являлись лишь предприятия, то сейчас законодатель пошел дальше и указал в качестве таковых и индивидуальных предпринимателей. Однако российский законодатель ограничил круг субъектов хозяйственной деятельности, обязанных получать комплексные экологические разрешения, тогда как в европейских странах, имплементировавших директиву о комплексном контроле и предотвращении загрязнений в свое национальное законодательство, комплексные разрешения выдаются для всех видов промышленного воздействия на окружающую среду вне зависимости от класса промышленной опасности.

По требованиям российского законодательства комплексные природоохранные разрешения будут обязаны получать те субъекты хозяйственной деятельности, которые осуществляют свою деятельность на объектах, оказывающих *значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий*. Таких предприятий, по словам министра природных ресурсов и экологии РФ Сергея Донского, у нас в стране около 300.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Интервью министра природных ресурсов и экологии РФ Сергея Донского РБК-ТВ [Электронный ресурс] // URL: [http://www.mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=134643&sphrase\\_id=479332](http://www.mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=134643&sphrase_id=479332) Дата обращения: 09.09.2014г.

Остается открытым следующий вопрос: почему законодатель отнес к областям применения наилучших доступных технологий только хозяйственную и (или) иную деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, и технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности? Этот вопрос останется нерешенным, пока Правительство Российской Федерации не установит критерии, на основании которых будет осуществляться отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий. Представляется, что данные критерии должны быть предельно четкими, чтобы избежать ситуации, когда предприятия, на которые не распространяется обязанность по получению комплексного экологического разрешения, будут продолжать оказывать негативное воздействие на окружающую среду. По нашему мнению, ограничение круга предприятий, обязанных получать комплексные экологические разрешения, не будет стимулировать предприятия вводить безотходные или малоотходные технологии.

Следует обратить внимание на пункт 7 статьи 16.3 ФЗ-219 предусматривающий, что при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, указанные в отчете об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля, признаются осуществляемыми в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, за исключением радиоактивных веществ, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности). По нашему мнению, такое положение может логично привести к неограниченным выбросам и сбросам загрязняющих веществ.

Отличие заключается и в сроке, на который выдаются разрешительные документы. Сейчас комплексное экологическое разрешение предприятия смогут получить на 7 лет (ранее – на 5 лет), а также продлить его действие на тот же срок. Основным же отличием являются положения, регулирующие применение наилучших доступных технологий, что является нововведением ФЗ-219. В действующей редакции ФЗ «Об охране окружающей среды» используется понятие «наилучшая существующая технология»,



под которой понимается технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов. В статье 1 ФЗ-219 законодатель предлагает несколько иную трактовку и рассматривает наилучшую доступную технологию как технологию производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемую на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения.

Считаем, что действующая в настоящее время в Российской Федерации система выдачи разрешений на природопользование имеет ряд недостатков. Во-первых, федеральный, региональный и локальный уровень выдачи разрешений на использование природных ресурсов осуществляется различными органами исполнительной власти, каждый из которых предъявляет к заявителям свои требования.

Во-вторых, отсутствуют единообразные требования, предъявляемые к заявителям, что приводит к тому, что в некоторых субъектах Российской Федерации предъявляются избыточные требования к сбору документов.

В частности, Минприроды по Сахалинской области при предоставлении права пользования водными объектами на основании договора водопользования на протяжении нескольких лет требовало от заявителей предоставления дополнительных требований помимо тех, что указаны в пп.7-9 Правил подготовки и заключения договора водопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165.<sup>13</sup> На основании своего письма от 13.04.2011 № 01-2357/11, Министерство требовало предоставить сведения о водном объекте по тем показателям, которые приведены в форме примерного договора водопользования. Наиболее важной проблемой, на наш взгляд, является то, что при осуществлении своей деятельности природопользователи могут оказывать воздействие и на другие природные объекты, а не только на те, которые предоставлены им в пользование. Так, при осуществлении сброса сточных вод в водный объект, предприятие будет влиять на всю водную экосистему. Негативному воздействию будут подвержены и атмосферный воздух, и земельные ресурсы. Получается, что тради-

ционные разрешения, выдаваемые на использование отдельных видов природных ресурсов, не решают проблему охраны окружающей среды комплексно.

Сама по себе идея комплексного природопользования и замены многочисленных разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, лимиты на выбросы загрязняющих веществ, разрешения на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, лимиты на сбросы загрязняющих веществ, лимиты на размещение отходов производства и потребления комплексным природоохранным разрешением представляется нам прогрессивной, тем не менее, необходимо уточнить, что обязанность по получению комплексного природоохранного разрешения будет возлагаться только на те предприятия, которые осуществляют воздействие на несколько видов природных ресурсов.

По нашему мнению, без постоянного, методичного и точного контроля исполнения, а также своевременной и достоверной отчетности о его результатах, ни государство, ни загрязняющие предприятия не смогут принимать компетентных решений о достижении соответствия установленным требованиям разрешения и более широким экологическим целям. Условия, установленные в разрешении, должны четко определять, каким образом предприятие должно осуществлять контроль в области воздействия на отдельные виды природных ресурсов.

Действительно, разрешения должны содержать экологические требования, подлежащие непосредственному принудительному исполнению в случае их нарушения. Формулировка разрешения должна четко определять природу (административное, гражданское или уголовное) возможных правонарушений и ссылаться на соответствующие положения закона, регламентирующие санкции. Необходимо организовать систему внешнего мониторинга, то есть способа оценки эффективности системы разрешений в части соблюдения установленных экологических стандартов и целей. Целью мониторинга должно быть наблюдение за тем, обеспечивают ли условия разрешения необходимое качество окружающей среды.

Для обеспечения прозрачности процедуры выдачи разрешений важным представляется участие общественности в экспертизе заявлений на выдачу разрешений заинтересованным лицам, перед тем как уполномоченный орган вынесет окончательное решение. В соответствующей статье ФЗ-219, регламентирующей порядок получения комплексного разрешения, стадия участия общественности отсутствует, что свидетельствует о неполной реализации возможностей общественного экологического контроля в указанной

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 12.03.2008 № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

сфере. Следует обеспечить доступ общественности к информации относительно уже выданных комплексных разрешений.

Положительным законодательным нововведением следует назвать то, что заявка на получение комплексного экологического разрешения должна содержать, в том числе, проект программы производственного экологического контроля. При этом согласованная программа производственного экологического контроля будет являться приложением к комплексному экологическому разрешению. Несмотря на то, что комплексные экологические разрешения обязаны получать предприятия, эксплуатирующие объекты, относящиеся к объектам I категории, обязанность по осуществлению производственного экологического контроля возлагается на предприятия, эксплуатирующие объекты, относящиеся также к II и III категориям.

В законе уточняется, какие сведения должна включать в себя программа производственного экологического контроля, в частности:

- об инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников;
- об инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и их источников;
- об инвентаризации отходов производства и потребления и объектов их размещения;
- о подразделениях и (или) должностных лицах, отвечающих за осуществление производственного экологического контроля;
- о собственных и (или) привлекаемых испытательных лабораториях (центрах), аккредитованных в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации;
- о периодичности и методах осуществления производственного экологического контроля, местах отбора проб и методиках (методах) измерений.

Согласованная с компетентными органами государственной власти программа производственного экологического контроля служит не только основанием для выдачи комплексного экологического разрешения, но и для продления срока его действия.

Интересно рассмотреть связи и соотношение института комплексного экологического разрешения с другими инструментами экологической политики. Прежде всего, при выдаче комплексных экологических разрешений следует учитывать сложившуюся систему проведения в России экологической экспертизы. В статье 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе»<sup>14</sup> в качестве

одного из принципов указан принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Следует согласиться с мнением ряда авторов, что он является основополагающим и предполагает, что «любая деятельность независимо от своего характера признается потенциально экологически опасной и должна подлежать экологической экспертизе».<sup>15</sup> Исходя из этого, можно сделать вывод, что экологическая экспертиза применяется к более широкому кругу деятельности, тогда как обязанность получения комплексного экологического разрешения возлагается только на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий. Разница заключается и в учете общественного мнения при проведении экологической экспертизы, и в обязанности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы. На наш взгляд, взаимодействие двух инструментов может сыграть позитивную роль в сфере охраны окружающей среды, которая может проявляться в использовании результатов экологической экспертизы при принятии решения о выдаче комплексного экологического разрешения

Взаимодействие с процедурой осуществления государственного экологического мониторинга выражается в обязательной передаче данных по объектам I категории об объеме и (или) о массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и о концентрации загрязняющих веществ в государственный фонд данных государственного мониторинга окружающей среды.

Наконец, рассматриваемый институт взаимодействует с инструментами экономического стимулирования хозяйственной и иной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду. В ФЗ-219 эта связь проявляется в установлении коэффициентов, учитываемых при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду. Применение наименьшего коэффициента будет служить механизмом стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению меро-

<sup>14</sup> Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>15</sup> Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об экологической экспертизе» (постатейный) / Кичигин Н.В., Пономарев М.В., Семьянова А.Ю. М.: Юстицинформ, 2006. 192 с. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

приятый по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий.

По мнению автора, в переходный период действия ФЗ-219 необходимо использовать не только положительный опыт зарубежных стран, давно применяющих институт комплексного природопользования и выдачи комплексных природоохранных разрешений, но и иные имеющиеся в России инструменты природоохранного регулирования. Это позволит достигнуть баланса государственных и частных интересов в решении вопросов природопользования и охраны окружающей среды. С одной стороны, государство как собственник большинства природных объектов, сможет стимулировать субъекты хозяйственной и (или) иной деятельности к их рациональному использованию и охране, а природопользователи, с другой стороны, будут иметь возможность избежать административных барьеров при оформлении и реализации прав на пользование конкретным видом природных ресурсов.

Таким образом, разрешение на комплексное природопользование можно рассматривать как инструмент для регулирования широкого спектра воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, а также для продвижения технических инноваций в области охраны природных ресурсов.

Автор выражает надежду, что институт комплексного природопользования будет способствовать сокращению административных барьеров и повышению прозрачности правоотношений, возникающих при предоставлении природных объектов в пользование.

Безусловно, принятие ФЗ-219 позволит обеспечить более качественный государственный экологический надзор, производственный экологический контроль и охрану окружающей среды. Для более эффективного функционирования механизма комплексного экологического природопользования возможно создание системы «одного окна». Тем не менее, внедрение системы комплексных экологических разрешений потребует формирования обширной технической нормативно-правовой базы. И это должно быть не просто переводом методик, существующих в ЕС, а полная адаптация в соответствии с российским законодательством. Считаем возможным создание специализированного центра, сотрудники которого смогут оказывать консультационную помощь в переходный период действия нововведений. Аналогичный опыт уже существует в Белоруссии, где переход к комплексному природопользованию произошел намного ранее. Представляется, что временные и материальные затраты, связанные с получением комплексных экологических разрешений будут немалыми, в связи с чем, не все предприятия, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду, будут заинтересованы в получении таких разрешений, что может привести к скрытым правонарушениям, а также коррупционным рискам. В любом случае, данный закон может служить основой для модернизации оборудования промышленных предприятий, внедрения экологически чистых технологий, реализации природоохранных мероприятий, охраны окружающей среды, а также обеспечения экологических прав, свобод и законных интересов граждан.

## Библиография:

1. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
2. Директива о комплексном контроле и предотвращении загрязнений от 24.09.1996 г. [Электронный ресурс] // URL: <chrome-extension://oemmnadbldboiebnladdacdbfmadadm/http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:EN:PDF> Дата обращения: 09.09.2014г.
3. Директива № 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (кодифицированная версия) [Текст] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
4. Elizabeth Fisher, Bettina Lange, Eloise Scotford. Environmental Law: Text, Cases & Materials // Oxford University Press, 2013. P. 753 [Электронный ресурс] // URL: <http://books.google.ru/books?id=cUycAQAQAQBAJ&pg=PA752&dq=integrated+environmental+permitting+in+UK&hl=ru&sa=X&ei=FDUdVPrdF4rmywPWm4CgBg&ved=0CCIQ6AEwAQ#v=onepage&q=integrated%20environmental%20permitting%20in%20UK&f=false> Дата обращения: 20.09.2014г.
5. Официальный сайт Агентства по окружающей среде Великобритании [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/environment-agency> Дата обращения: 20.09.2014г.
6. Официальный сайт Министерства окружающей среды Финляндии [Электронный ресурс] // URL: [http://www.ym.fi/en-us/The\\_environment/Legislation\\_and\\_instructions](http://www.ym.fi/en-us/The_environment/Legislation_and_instructions) Дата обращения: 20.09.2014г.
7. Экологическое право Италии в вопросах и ответах [Электронный ресурс] // URL: <chrome-extension://oemmnadbldboiebnladdacdbfmadadm/http://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/PDFs/2013%20Q%26%20A%20on%20Environmental%20Law%20in%20Italy.pdf> Дата обращения: 20.09.2014г.
8. Кручинина Н.В. Развитие системы управления природоохранной деятельностью в европейских странах в условиях устойчивого развития // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). – № 9(17).

- 2012 [Электронный ресурс] // URL: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbfmadadm/http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/9/kruchinina.pdf Дата обращения: 09.09.2014г.
9. Обзор систем выдачи природоохранных разрешений в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс] // URL: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.oecd.org/env/outreach/49081971.pdf Дата обращения: 09.09.2014г.
  10. Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
  11. Приказ Минприроды РФ от 23.12.1993 № 273 «Об утверждении Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
  12. Интервью министра природных ресурсов и экологии РФ Сергея Донского РБК-ТВ [Электронный ресурс] // URL: http://www.mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=134643&spphrase\_id=479332 Дата обращения: 09.09.2014г.
  13. Постановление Правительства РФ от 12.03.2008 № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
  14. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
  15. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об экологической экспертизе» (постатейный) / Кичигин Н.В., Пономарев М.В., Семьянова А.Ю. М.: Юстицинформ, 2006. 192 с. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
  16. Князькин А.Д.. О критериях определения размера компенсации морального вреда, причиненного вследствие экологических правонарушений // Право и политика. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.8078
  17. Дубовик О.Л.. Основные направления реформы уголовно-экологического законодательства Германии // Право и политика. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.8304
  18. Редникова Т.В.. Охрана компонентов биологического разнообразия и правовое регулирование обеспечения равного доступа к извлекаемым из них благам: реализация положений конвенции о биологическом разнообразии // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10519
  19. Степаненко В.С.. Принципы экологического права ЕС // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10075
  20. Куделькин Н.С.. Понятие «загрязнение морской среды» в российском и международном праве // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10566
  21. В.Ю Яныгин. Вопросы устойчивого развития и будущего экономики России в XXI веке // Тренды и управление. – 2013. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.8015
  22. Анохин С.А.. Роль органов внутренних дел в осуществлении правовой охраны окружающей среды. // Полицейская деятельность. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.6.10431
  23. В.Н. Шеломенцев. Конституционно-правовое регулирование в экологической сфере // Политика и Общество. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.2
  24. О.Л. Дубовик. Рецензия на книгу: Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012. – 639 с // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2013. – № 1. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.01.11
  25. А.А. Никифоров. Действие международных договоров в сфере охраны окружающей среды в национальном праве стран Северной Европы // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2013. – № 1. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.01.10
  26. А.А. Никифоров. Международно-правовая охрана окружающей среды в странах Северной Европы // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2012. – № 4. – С. 104-107.
  27. Тюлин Р.А.. Некоторые аспекты совершенствования административного законодательства в сфере охраны окружающей среды // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 11. – С. 104-107.
  28. А. В. Вусов. Эконометрический анализ учета влияния экологического вреда на стоимость недвижимости // Национальная безопасность / nota bene. – 2012. – № 4. – С. 104-107.
  29. Курилова Е.В.. К вопросу об организации учета работы органов прокуратуры, органов административной юрисдикции и судов по привлечению к административной ответственности в экологической сфере // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 104-107.
  30. Кузнецова Н.А.. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 104-107.
  31. Дубовик О.Л.. Тенденции правового регулирования энергосберегающих технологий в европейском праве // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 104-107

**References (transliterated):**

1. Elizabeth Fisher, Bettina Lange, Eloise Scotford. Environmental Law: Text. Cases & Materials // Oxford University Press, 2013. P. 753 [Elektronnyi resurs] // URL: http://books.google.ru/books?id=cUycAQAQBAJ&pg=PA752&dq=integrated+environmental+permitting+in+UK&hl=ru&sa=X&ei=FDUdVPrdF4rmywPWm4CgBg&ved=0CCIQ6AEwAQ#v=onepage&q=integrated%20environmental%20permitting%20in%20UK&f=false Дата obrashcheniya: 20.09.2014g.



2. Kruchinina N.V. Razvitie sistemy upravleniya prirodookhrannoi deyatel'nost'yu v evropeiskikh stranakh v usloviyakh ustoychivogo razvitiya // *Sovremennyye issledovaniya sotsial'nykh problem (elektronnyi nauchnyi zhurnal)*. – № 9(17). – 2012 [Elektronnyi resurs] // URL: chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbdm/adm/http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/9/kruchinina.pdf Data obrashcheniya: 09.09.2014g.
3. Knyaz'kin A.D. O kriteriyakh opredeleniya razmera kompensatsii moral'nogo vreda, prichinnogo vsledstvie ekologicheskikh pravonarushenii // *Pravo i politika*. – 2013. – № 6. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.8078
4. Dubovik O.L.. Osnovnye napravleniya reformy ugovovno-ekologicheskogo zakonodatel'stva Germanii // *Pravo i politika*. – 2013. – № 6. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.8304
5. Rednikova T.V.. Okhrana komponentov biologicheskogo raznoobraziya i pravovoe regulirovanie obespecheniya ravnogo dostupa k izvlekaemym iz nikh blagam: realizatsiya polozhenii konventsii o biologicheskom raznoobrazii // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2013. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10519
6. Stepanenko V.S.. Printsipy ekologicheskogo prava ES // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2013. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10075
7. Kudel'kin N.S.. Ponyatie «zagryaznenie morskoi sredy» v rossiiskom i mezhdunarodnom prave // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2013. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10566
8. V.Yu Yanygin. Voprosy ustoychivogo razvitiya i budushchego ekonomiki Rossii v XXI veke // *Trendy i upravlenie*. – 2013. – № 2. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.8015
9. Anokhin S.A.. Rol' organov vnutrennikh del v osushchestvlenii pravovoi okhrany okruzhayushchei sredy. // *Politseiskaya deyatel'nost'*. – 2013. – № 6. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.6.10431
10. V.N. Shelomentsev. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie v ekologicheskoi sfere // *Politika i Obshchestvo*. – 2013. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.2
11. O.L. Dubovik. Retenziya na knigu: *Mezhdunarodnoe ekologicheskoe pravo: uchebnik / otv. red. R.M. Valeev. M.: Statut, 2012. – 639 s // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2013. – № 1. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.01.11
12. A.A. Nikiforov. Deistvie mezhdunarodnykh dogovorov v sfere okhrany okruzhayushchei sredy v natsional'nom prave stran Severnoi Evropy // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2013. – № 1. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.01.10
13. A.A. Nikiforov. Mezhdunarodno-pravovaya okhrana okruzhayushchei sredy v stranakh Severnoi Evropy // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2012. – № 4. – S. 104-107.
14. Tyulin R.A.. Nekotorye aspekty sovershenstvovaniya administrativnogo zakonodatel'stva v sfere okhrany okruzhayushchei sredy // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2012. – № 11. – S. 104-107.
15. A. V. Vusov. Ekonometricheskii analiz ucheta vliyaniya ekologicheskogo vreda na stoimost' nedvizhimosti // *Natsional'naya bezopasnost' / nota bene*. – 2012. – № 4. – S. 104-107.
16. Kurilova E.V.. K voprosu ob organizatsii ucheta raboty organov prokuratury, organov administrativnoi yurisdiksii i sudov po privilecheniyu k administrativnoi otvetstvennosti v ekologicheskoi sfere // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2012. – № 8. – S. 104-107.
17. Kuznetsova N.A.. Administrativno-pravovoe regulirovanie okhrany okruzhayushchei sredy // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2012. – № 6. – S. 104-107.
18. Dubovik O.L.. Tendentsii pravovogo regulirovaniya energosberegayushchikh tekhnologii v evropeiskom prave // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2012. – № 4. – S. 104-107