

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

© 2013 г. Александр Александрович Транин¹

Краткая аннотация: в статье исследованы проблемы формирования правового режима экологически неблагоприятных территорий. Рассмотрены особенности режима различных разновидностей этих территорий. Исследованы пробелы в действующем законодательстве и высказаны предложения по их устранению.

Annotation: article researched problems of forming a legal regime of environmentally unfavorable areas. The peculiarities of different varieties of these territories are investigated. Gaps in existing legislation are investigated and has made suggestions to address them.

Ключевые слова: экологически неблагоприятные территории, зоны бедствия, зоны чрезвычайной ситуации, экологическое право, экологическое законодательство.

Key words: environmentally unfavorable areas, disaster zones, zones of an emergency situation, environmental law, environmental legislation.

Природа – очень сложный “суперорганизм”. Все ее элементы, живые и неживые: почвы, леса, воды, растения и животные, есть одно целое, комплекс приспособленных к друг другу, взаимодействующих и взаимосвязанных процессов. Они уравнивают друг друга, пока система не нарушена. За миллионы лет установилось естественное равновесие.

Человечество, не зная или плохо зная архитектуру природного здания, пытается, тем не менее, внести в него свои исправления и изменения. Человек создает новый ландшафт (распахивает степи, вырубает леса, осушает болота, создает искусственные водохранилища, в общем, “осваивает” территории), не думая о последствиях.

Существует достаточно четкое различие между антропогенными и естественными экосистемами. Полное замещение естественных экосистем антропогенными приведет к исчезновению той биосферы, частью которой является человечество². “Современные ученые считают, что человечество уже живет в разрушаемом мире в условиях все нарастающего жестокого экологического кризиса, который превращается в кризис всей цивилизации.., и человек, общество и государство не способны переломить тенденцию ухудшения состояния окружающей среды”³.

В последние десятилетия человечество, все острее чувствуя уязвимость нашей планеты, всерьез обеспокоено ее экологическим неблагополучием.

С середины XX в. эту обеспокоенность подтвердили многие непредвиденные обстоятельства: катастрофы на АЭС, аварии на химических предприятиях, газо- и нефтепроводах, на добывающих предприятиях, сбои в производственном секторе, несовершенство и старение оборудования, несанкционированные сбросы и выбросы вредных веществ. Однако техногенное воздействие – не единственный фактор, определяющий современную ситуацию: землетрясения, наводнения, вулканическая деятельность, цунами, ураганы и иные стихийные бедствия дополняют эту сложную картину, в которой оказывается наша планета. Количество экологически неблагоприятных территорий увеличивается с каждым годом. И Россия в данном контексте не является исключением. Около 17 млн. кв. км 15% ее территории относится к экологически неблагоприятным. Они объективно существуют, хотя многие из них официально не оформлены.

В 120–170 городах отмечено неблагоприятное состояние атмосферы, почти в стольких же – недоброкачественный состав воды. Чрезвычайно тревожное положение с твердыми отходами. Если в советское время количество твердых отходов измерялось 90 млрд. т., то в настоящее время можно прибавить к ним, как минимум, еще 30 млрд. т. Как отмечает В.И. Данилов-Данильян, в составе

¹ Старший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: iggran@iggran.ru).

² См. подробнее: Акимушкин И.И. Трагедия диких животных. М., 1969. С. 147.

³ Бринчук М.М. Экологическое право. Учеб. М., 2009. С. 19.

промышленных и бытовых отходов имеют место такие экзотические химические соединения, которых природа никогда не знала. Все это тлеет, а горение при низких температурах – источник диоксинов, так называемых суперэкотоксикантов, малейшие дозы которых могут привести к необратимым изменениям в организме человека⁴. Весьма серьезно стоит проблема химического заражения территорий, в частности, например, гептильная проблема, вызываемая деятельностью испытательных ракетных полигонов в разных районах страны (например, в Пермском крае). Критическая обстановка, рост заболеваемости и смертности населения, забвение законодательных норм и “нормативов выбросов”, отсутствие надлежащего контроля – все это создает предпосылки к появлению экологически неблагополучных территорий.

С учетом общественной важности и заинтересованности в решении проблем экологически неблагополучных территорий⁵, в последовательном восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, развития правового регулирования в данной сфере, совокупность правовых норм, определяющих критерии и режим экологически неблагополучных территорий, можно рассматривать, подчеркивает М.М. Бринчук, как формируемый институт права окружающей среды⁶. Каждой отрасли права свойствен свой специфический режим регулирования, чем обуславливается юридическая особенность определенной отрасли. Учитывая комплексный характер отрасли экологического права применительно к категории экологически неблагополучных территорий, можно говорить, отмечает Н.Г. Жаворонкова, о взаимодействии, взаимосочетании административно-правового режима чрезвычайной ситуации и эколого-правового режима пострадавшей в результате чрезвычайной ситуации или высокорисковой антропогенной деятельности конкретной территории⁷.

В зависимости от источника, влияющего на появление экологически неблагополучных территорий (аварии на АЭС, выбросы химических предприятий и военных полигонов, иных потенциально опасных промышленных предприятий), в законодательстве разработан комплекс защит-

ных мер, призванных в той или иной степени оградить население от негативных воздействий этих опасных явлений. К таким мерам действующее законодательство относит, в частности, ст. 5 Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 24 декабря 1994 г.⁸ и постановление Правительства РФ “О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” от 25 декабря 1992 г.⁹, создание различных видов защитных зон с неблагоприятной экологической обстановкой. Границы этих зон в каждом конкретном случае определяются Правительством РФ в зависимости от поражающей силы источника и масштаба загрязнения территории. В большей степени это относится к радиационному загрязнению. Ниже мы остановимся на правовых режимах этих зон.

При определенных обстоятельствах возможности правового регулирования той или иной чрезвычайной ситуации оказываются, тем не менее, в ряде случаев неэффективными и безуспешными, поскольку либо не предпринимаются скоординированные эффективные меры, либо они осуществляются с запозданием, а решения принимаются впоследствии, в связи с обнаружением новых загрязненных территорий. Более того, появление подобных ситуаций до недавнего времени вообще было засекречено, как, например, на предприятии ОАО “Протон” в Пермской области, где полный объем и химический состав токсичных выбросов двух ракетных полигонов практически не контролировались, а предприятие ни перед кем не отчитывалось. К этой ситуации мы еще обратимся¹⁰. Подобных примеров в других регионах России довольно много, например абсолютный лидер и входящий в пятерку самых грязных городов мира – Норильск. По данным Нью-Йоркского института Блэксмита, в 2010 г. Норильск впервые обошел Чернобыль в списке самых загрязненных городов мира. А Всемирный фонд дикой природы России, руководство токсической программы “Гринпис” считают “Норильский никель” основным глобальным источником загрязнения Арктики и окружающей среды России¹¹.

Поэтому решение проблем экологически неблагополучных территорий в правовом плане чрезвычайно актуально и требует особого внима-

⁴ См.: Зеленый мир. 2011. № 5, 6. С. 6.

⁵ См.: *Транин А.А.* О понятии экологически неблагополучных территорий”.

⁶ См.: *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 577.

⁷ См.: *Жаворонкова Н.Г.* Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 2007. С. 136.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 5. Ст. 387.

¹⁰ См. подробнее: Зеленый мир. 2011. № 7–8. С. 8–10.

¹¹ См.: там же. № 1–2. С. 6–7.

ния законодателя, правоприменительных и контрольно-надзорных органов, а также активизации теоретико-правовых исследований в данной сфере. Без решения многих из этих проблем достаточно проблематично и решение исследуемых вопросов.

Рассматривая вопросы правового режима указанных территорий, следует иметь в виду, что термин “экологически неблагоприятные территории”, являясь базовым понятием, включает в соответствии с законодательством несколько видов зон: зона чрезвычайной экологической ситуации, зона экологического бедствия. Каждая из этих зон, в свою очередь, подразделяется на ряд подзон, где должен быть установлен определенный правовой режим в зависимости от источника загрязнения, направления ветра и других характерных особенностей территории. Так было до вступления в силу нового Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.¹². В Законе оставлена одна зона – зона экологического бедствия. К сожалению, в нем не дается определения данной зоны. И это в известной степени осложняет понимание особенностей и архитектоники правового режима зоны экологического бедствия.

Вместе с тем, некоторые черты правового режима и особенностей зонирования экологически неблагоприятных территорий как зон бедствия отражены в некоторых законодательных актах, принятых в 90-е годы, среди которых можно назвать законы РФ “О безопасности” от 5 марта 1992 г.¹³; “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” от 15 мая 1991 г.¹⁴; “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21 декабря 1994 г.¹⁵; “О радиационной безопасности населения” от 9 января 1996 г.¹⁶ и др. В основном речь идет о территориальных разграничениях отдельных подзон общей зоны бедствия и ограничениях проживания и хозяйственной деятельности в них. При этом одной из существенных характеристик и особенностей зоны бедствия являются степень и масштабы загрязнения (радиационного, химического и иного), в силу которых и могут быть определены

территориальные границы заражения, а также и особенности правового режима и режима природопользования на отдельных территориях зоны бедствия. Такая попытка предпринята в проекте федерального закона “О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории”¹⁷. Отметим лишь некоторые режимные особенности данных зон, указанных в законопроекте, хотя некоторые из них, по нашему мнению, могли быть уточнены в зависимости от потенциальной опасности источника и масштаба загрязнения.

Современный виток цивилизационного развития породил множество источников повышенной опасности для всего живого на Земле, многие из которых могут вызывать и вызывают экстремальные чрезвычайные ситуации, требующие особых специфических правовых мер. Что здесь имеется в виду? Прежде всего это антропогенная деятельность, во многих случаях слабо учитывающая экологическую составляющую при разработке новейших технологических способов промышленного производства, представляющих потенциальную опасность для жизни и здоровья населения и окружающей среды. Речь в данном случае идет о долговременных опасных последствиях аварий на АЭС и химических предприятиях как наиболее агрессивных.

Несовершенство технологических и правовых способов защиты от данных угроз человечество уже в полной мере осознало и находится в поисках альтернативных решений. Можно назвать и еще одну причину, усугубляющую нынешнее положение, – безответственность в современном экологическом праве. Анализируя современную ситуацию, М.М. Бринчук указывает на одну из главных причин нынешнего состояния правоприменительной деятельности – полную безответственность различных уровней власти и управления¹⁸. Это – ключ к пониманию главной помехи, которая тормозит создание эффективного правового механизма обеспечения рационального природопользования, хозяйственной деятельности и охраны природы, в частности и на исследуемых территориях. М.М. Бринчук приводит ряд примеров очевидного неисполнения законодательных требований, одним из которых он называет порядок объявления и установления зон экологического бедствия, предусмотренный ст. 57 Федерального закона “Об охране окружающей среды”

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

¹⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. № 21. Ст. 699.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

¹⁷ См. подробнее: *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 582–590.

¹⁸ См. подробнее: *Бринчук М.М.* Безответственность в современном экологическом праве // *Гос. и право.* 2010. № 11. С. 55–66.

от 10 января 2002 г.¹⁹ Со времени его вступления в силу прошло девять лет, но Федеральный закон “О зонах экологического бедствия” не принят до сих пор. Тем самым в “подвешенном” состоянии остается и каркас правового режима таких территорий, хотя в научной и учебной литературе осуществляются попытки разработки различных определений этой категории²⁰. Специфика правового режима экологически неблагополучной территории помимо обычных для любого правового режима составляющих должна заключаться в особом наборе запрещенной и разрешенной хозяйственной деятельности и возможности проживания населения на данной территории.

Думается, что одним из первых этапов – до разработки правового режима той или иной зоны бедствия – должен стать комплекс превентивных мероприятий с учетом соблюдения уже заложенных в действующем законодательстве требований в области экологической безопасности, в частности в действующем законодательстве. К ним относится четкая экспертная оценка намечаемой хозяйственной деятельности в рамках проведения государственной экологической экспертизы, если речь идет о строительстве тех или иных опасных производственных объектов, как одно из основополагающих требований, зафиксированных в Федеральных законах “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 20 июня 1997 г.²¹; “О радиационной безопасности населения” от 5 декабря 1995 г.²²; “О безопасности гидротехнических сооружений” от 23 июня 1997 г.²³.

Экологическая экспертиза и ОВОС – одни из важнейших превентивных мер предупреждения от всевозможных аварий и катастроф, поскольку никакие меры ответственности и штрафные санкции в случае аварии или катастрофы не могут возместить жизнь и здоровье граждан. И только изменение основ политики “предупреждения” чрезвычайных ситуаций с использованием указанных мер, справедливо замечает Н.Г. Жаворонкова, могут дать уверенность в “безопасности” и “устойчивости” развития²⁴.

Вот где остро нужны инновации: разработка более совершенного превентивного правового механизма, новейших технических и техноло-

гических способов и приемов, обеспечивающих экологическую безопасность населения и природы от техногенных катастроф и аварий, создание новейшей аппаратуры слежения и предвидения природных катаклизмов. А кроме того, усиление ответственности за принятие экологически значимых решений с учетом экспертных оценок государственной экологической экспертизы, а также международного опыта, что позволит в будущем создать более четкий правовой режим экологически неблагополучных территорий.

Показателем эффективности действий органов государственного управления все чаще стала выступать не “ликвидация” последствий чрезвычайной ситуации, а ее предотвращение. Тем не менее, существующая система органов, так же как и существующая идеология государственного управления, будет неэффективна до тех пор, пока с “ликвидации последствий” не перейдет на “предупреждение”, т.е. на стратегическое управление устойчивым развитием²⁵. Вместе с тем, в силу объективных и субъективных факторов (отсутствие адекватного законодательства, его пробелы и неконкретность, произвольность его толкования субъектами управленческой деятельности и т.д.) такая категория, как правовой режим экологически неблагополучных территорий, мало разработана в теории экологического права и практически не используется на практике²⁶.

В зависимости от серьезности чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в законодательстве должен быть установлен специальный, особый правовой режим в отдельных случаях и на определенных территориях. Вместе с тем, следует заметить, что конкретизация и особенности правового режима (общего и специального) в действующем законодательстве практически не определены, упоминаются лишь некоторые общие положения и запреты. Например, это отражено в отношении радиационного загрязнения в случае аварий на АЭС и других подобных объектах. (Более серьезный случай, когда имеет место взаимодействие и взаимовлияние двух факторов – природного и техногенного, как это произошло в Японии весной 2011 г. и последствия этой катастрофы еще далеко не ясны в отношении ни сухопутной, ни морской флоры и фауны, ни здоровья и жизни населения.)

Слабо разбираясь в восстановительных возможностях Природы и мутационных изменениях ее составных частей, в том числе и человеческо-

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁰ См.: Жаворонкова Н.Г. Указ. соч. С. 135–137; Бринчук М.М. Указ. соч. С. 577.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

²⁴ См.: Жаворонкова Н.Г. Указ. соч. С. 164.

²⁵ См.: там же. С. 166.

²⁶ См.: там же. С. 139.

го организма, представляется весьма сложным на данном этапе развития создать совершенную “технику безопасности” от чрезвычайных экологических ситуаций. Тем не менее, необходимость таких усилий очевидна. Отравленный воздух, некачественная питьевая вода, загрязненная земля, условность прогноза погодных явлений и слабые адаптивные возможности человеческого организма требуют решения данной общемировой проблемы.

Заметим, что зарубежный опыт правового регулирования обеспечения безопасности чрезвычайных экологических ситуаций показывает, что такие усилия предпринимаются еще с 80-х годов XX столетия²⁷. Во главу угла были поставлены превентивные меры в законодательстве. К ним относятся в значительной мере нормы в области проведения экспертизы, оценки воздействия, лицензирования, системы разрешений, оценки технологии в различных проектах, предварительные слушания и остальные меры, осуществляемые на стадии планирования, прогнозирования, размещения, согласования, оценки последствий. В основе профилактических мер лежит система нормативов, стандартов, устанавливающих приемлемости риска (допустимые нагрузки на здоровье человека и окружающую природную среду), т.е. то, что в нашем Отечестве либо слабо развито, либо игнорируется, либо просто нарушается²⁸.

Возвращаясь к теме нашего исследования, рассмотрим практику реализации правовой обеспеченности безопасности, исходя из положений Федерального закона “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 20 июня 1997 г.²⁹, на примере функционирования ракетных полигонов в Пермской области (г. Пермь, пос. Новые Ляды), техника которых работает на жидком ракетном топливе – сверхтоксичном гептиле и его окислителе – амиле. Все испытания ракетных двигателей на полигонах производят самым опасным способом – открытым огнем с залповым выбросом токсичных продуктов сгорания в атмосферный воздух без всякой очистки. Эти предприятия практически ни перед кем не отчитываются и не контролируют полный объем и химический состав выбросов. Те вещества, которые действительно образуются

в продуктах сгорания, по официальным данным, особенно самые токсичные, остаются без всякого контроля. Населенные пункты, затронутые “гептиловым” облаком, находятся в радиусе нескольких километров. Это в первую очередь пос. Новые Ляды (в 4-х км), г. Пермь (в 30-ти км) и др. Налицо классический пример экологически неблагоприятной территории. В исследованиях, проводимых Пермским отделением “Союза за химическую безопасность” региональной правозащитной организацией “Союз защиты пермяков” отмечено, что на обращения в Ростехнадзор, Госприроднадзор, Роспотребнадзор, Федеральное медико-биологическое агентство, Управление по экологии и природопользованию администрации г. Перми и другие инстанции эти организации, ссылаясь друг на друга, демонстрировали полное бездействие и отсутствие информации по “гептильной” проблеме. Это далеко не единственный факт безответственности чиновничьего аппарата, ставящего под угрозу здоровье и жизнь населения.

О каком правовом режиме в данном конкретном случае может идти речь? Да и поименована ли эта территория официально как экологически неблагоприятная? Так называемая санитарно-защитная зона 3 км (!?) оформлена без учета метеоусловий, розы ветров и натурных исследований полного и достоверного химического состава выбрасываемого “облака” продуктов сгорания и расстояния его распространения. Практически нарушены более 20 законодательных актов Российской Федерации. Это в первую очередь Конституция РФ, дающая право каждому гражданину на благоприятное проживание и достоверную информацию об экологической ситуации, Федеральные законы “Об охране окружающей среды”, “Об охране атмосферного воздуха”, “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, “Об экологической экспертизе”, “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” и др.

Кстати, как отмечал президент межрегиональной общественной организации Союз “За химическую безопасность” доктор химических наук Л.А. Федоров, “гептильная” проблема широко распространена на территории России (испытательные полигоны и места хранения компонентов, воинские части, места производства гептила, космодромы, полосы взлета и падения ракет). По своей острой токсичности, считает он, гептил может рассматриваться как химическое оружие³⁰.

²⁷ Подробный анализ этого опыта приведен в работе Н.Г. Жаворонковой “Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера”. М., 2007. С. 101–111.

²⁸ См. подробнее: Бринчук М.М. Безответственность в современном экологическом праве // Гос. и право. 2010. № 11. С. 55–66.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 3. Ст. 3588.

³⁰ См. подробнее: Зеленый мир. 2011. № 7–8. С. 8–10.

В данном контексте весьма сложно говорить о создании эффективного правового режима по сути экологически неблагополучной территории, его особенностях, если условность правовых мер и средств не позволяет их конкретизировать. Создается впечатление, что они проявляются только в экстремальных ситуациях, как, например, на пожарах 2010 г., и вообще, можно ли считать торфяные пожароопасные районы экологически неблагополучными территориями? А что, например, можно сказать об эффективности и достаточности такой меры, как зонирование, когда Чернобыльская авария загрязнила пол-Европы и значительную часть Украины, Белоруссии и России и последствия этой аварии ощущаются и будут ощущаться еще продолжительное время? О чем можно говорить, если Чернобыльская зона перестала быть полностью закрытым объектом с 2002 г.? И уже полным абсурдом выглядит предложение о создании в Чернобыле Центра ядерного туризма (!)³¹.

И, тем не менее, важным инструментом правового режима и отправной точкой в его развитии остается специальное зонирование, предложенное в Законе РФ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” от 18 июня 1992 г.³² и конкретизированное в постановлении Правительства РФ “О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” от 25 декабря 1992 г.³³

Законодатель определил четыре зоны и особенности их правового режима:

1. **Зона отчуждения** (зона отселения) – 30 км. Так, в указанной зоне запрещаются все виды деятельности, кроме:

– научно-исследовательских, опытных и необходимых для их обеспечения строительно-монтажных работ по обоснованию прогнозов отдаленных последствий экстремальных радиационных ситуаций, отработке методов и технологий дезактивации, реабилитации территорий, а также дезактивации и реабилитации природной среды с целью постепенного возврата этих объектов в хозяйственный оборот;

– работ, связанных с захоронением радиоактивно загрязненных материалов и конструкций строений;

– мероприятий по обеспечению государственной безопасности, охраны общественного порядка и пожарной охраны, физической защиты радиационно опасных объектов, санитарно-эпидемиологического контроля, скорой медицинской помощи.

Помимо этого запрещается постоянное проживание населения в указанной зоне, проезд всех видов транспорта вне дорог и водных путей общего пользования.

Кроме того, запрещаются все виды лесопользования, заготовка сена, дикорастущих трав, плодов, ягод, грибов, лекарственного и технологического сырья, охота, рыбная ловля; прогон и выпас домашних животных; добыча и переработка всех видов полезных ископаемых; проведение любых видов работ, связанных с нарушением почвенного покрова, без специального разрешения местных органов. (Приложение № 1).

В данном случае создается парадоксальная ситуация: если существует и выполняется запрет, то какой смысл в разрешении того, что запрещено, тем более в самой опасной зоне.

2. **Зона отселения** (Приложение 2). В данной зоне устанавливается специальный режим хозяйственного использования территории. Без разрешения органов местной администрации **запрещаются** все виды деятельности, указанные в предыдущей зоне. Однако хозяйственная деятельность разрешается органами местной администрации по результатам радиационно-экологического контроля, проводимого специально уполномоченными органами государственной власти в области экологической и радиационной безопасности.

Зона проживания с правом на отселение – часть территории РФ за пределами двух первых зон, на которой плотность загрязнения почв цезием-137 составляет 5–15 Ки/кв.км.

При этом учитываются ландшафтные и геохимические особенности почв территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, наличие территорий с почвами, способствующими высокой миграции радионуклидов в растения. Законодательством РФ к указанной зоне могут быть отнесены отдельные территории с более низкими уровнями радиоактивного загрязнения. Дополнительные критерии по определению границ зоны устанавливаются Правительством РФ (Приложение 3).

Зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом. В этой зоне, как и в

³¹ См.: там же. С. 20.

³² См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 32. Ст. 1861.

³³ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 5. Ст. 387.

предыдущей, многое зависит от плотности загрязнения цезием-137, которая должна составлять 1–5 Ки/кв. км. В указанной зоне среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения не должна превышать 1 мЗв (0,1 бэра). Дополнительные критерии по определению границ устанавливаются Правительством РФ. В указанной зоне помимо осуществления медицинских мероприятий по радиационной и радиоэкологической защите создается хозяйственно-экологическая структура, обеспечивающая улучшение качества жизни населения выше среднего уровня, компенсирующая отрицательное воздействие психоэмоциональной нагрузки.

Вышеназванным Законом РФ от 18 июня 1992 г. границы указанных зон устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом факторов не реже, чем один раз в три года, Правительством РФ. Однако некоторые авторы (Н.Г. Жаворонкова, Е.Н. Васильева)³⁴ указывают на весьма расплывчатые критерии определения зонирования пострадавших территорий в результате радиационного и иного техногенного загрязнения. К тому же достаточно противоречивы положения правовых режимов указанных зон. Далеко не исчерпана и тема реабилитационных мероприятий.

Все, о чем говорилось выше, касалось Чернобыльской катастрофы. Однако аналогичная ситуация сложилась с регулированием несколько иных кризисных территорий, пострадавших в результате крупных техногенных катастроф еще задолго до Чернобыля. Это – авария на ПО “Маяк” в 1957 г., ядерные испытания на Семипалатинском полигоне 29 августа 1949 г. и 7 августа 1962 г., вследствие которых радиационному воздействию подверглись населенные пункты Алтайского края. К сожалению, Закон РФ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча” от 20 мая 1993 г.³⁵ и Федеральный закон “О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне” от 19 августа 1995 г.³⁶ фактически не устанавливали правовой режим пострадавших территорий, но лишь систему льгот и компенсаций для пострадавшего населения.

³⁴ См.: Жаворонкова Н.Г. Указ. соч. С. 126.

³⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 25. Ст. 901.

³⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

Вторая по значимости проблема, о которой уже выше упоминалось, – проблема химического загрязнения территорий, значительно влияющая на состояние окружающей среды и здоровье населения. О ней мы говорили в связи с “тепильной” проблемой. Это еще один потенциальный источник, определяющий и способствующий возникновению экологически неблагоприятных территорий и возможных зон бедствия в случае аварий на предприятиях. Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. определил требования и меры по обращению с опасными химическими веществами и материалами в ст. 47. Если они не выполняются или выполняются отчасти, как это произошло в Пермской области, то налицо появление явной зоны экологического бедствия. И о каком нормировании, разрешительной документации, государственной экспертизе, ответственности и других мерах по охране окружающей среды можно в этом конкретном случае говорить?

Данные, приводимые в государственных докладах об охране окружающей среды за последнее десятилетие, не дают основания для позитивных выводов. Это естественный процесс развития. Однако при этом проблемы, связанные с возникновением экологически неблагоприятных территорий, не только остаются во многом без ответа, но и усложняются, а именно: нефтяная гонка, неконтролируемые свалки, выбросы предприятий, устаревшее оборудование и технологические процессы на опасных производствах (особенно химических), слабая правовая обеспеченность законодательного регулирования процессов, приводящих к увеличению данных территорий, пробелы в действующем законодательстве и т.п. Кроме того, “неторопливость” законопроектных работ по данным вопросам весьма показательна. Почему-то всегда находятся возможности для принятия более “важных” законов (например, о превращении милиции в полицию), не разрешив при этом сложнейших ситуаций, угрожающих здоровью и жизни населения, Природе.

Весьма обширный блок законодательства, посвященный вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных экологических ситуаций, социальной помощи населению и сопутствующим вопросам экологической безопасности в целом в разных областях промышленной деятельности, оказывается, как показывает практика, недостаточным для решения проблем рассматриваемых территорий.

Все это настоятельно требует разработки и принятия комплексного законодательного акта

об экологически неблагополучных территориях в соответствии со ст. 57 Федерального закона “Об охране окружающей среды”, которая, как, впрочем и многие, носит отсылочный характер.

В силу многих объективных причин создание “идеального” и универсального правового режима экологически неблагополучных территорий представляется достаточно сложным, тем более что факторы и основания их возникновения различны. Однако некоторые черты модели такого режима в принципе могут быть определены, и они существуют в разрабатываемых проектах федеральных законов, например в вышеупомянутом “О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории”. В нем определяются некоторые ключевые положения специального правового режима таких зон (которые являются одной из разновидностей экологически неблагополучных территорий), например ограничение хозяйственной и иной деятельности, ухудшающей состояние окружающей среды, и использование природных ресурсов, разрешение на строительство объектов, обеспечивающих социальные потребности населения, проживающего на территории зоны, и др.

Таким образом, основу подобного Федерального закона “Об экологически неблагополучных территориях” могли бы составить вышеупомянутый законопроект “О статусе зон экологического бедствия...”, Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, принятый в 1994 г., и ряд других.

Представляется, что такой комплексный правовой акт должен включать по крайней мере следующие позиции: четкий понятийно-терминологический аппарат; определение и виды экологически неблагополучных территорий; порядок объявления и снятия статуса экологически неблагополучной территории; основания для инициирования объявления территории экологически неблагополучной; круг субъектов инициирования придания территории статуса экологически неблагополучной; дифференцированный специальный правовой режим отдельных зон экологически неблагополучных территорий и ответственность за нарушение указанного режима; вопросы разрешения конфликтных ситуаций; контроль за соблюдением законодательства; разработка различных целевых программ по выводу территорий из состояния экологического неблагополучия; вопросы финансирования и ряд других положений. Учитывая глубину и значимость данной пробле-

мы, желательно и необходимо, чтобы этот Закон был прямого действия.

В последние годы периодическая печать, научная литература и Интернет сообщают о тяжелых последствиях до поры неизвестных или малоизвестных аварий и катастроф, о которых выше упоминалось, однако правовой инструментарий, превентивная правовая реакция остаются на уровне середины прошлого века. В основном это отставание признается, но процесс законотворчества очень медленно продвигается и остается, несмотря на декларации на высшем уровне, далеко не приоритетным в данной области и в целом по экологическим вопросам. Справедливости ради надо сказать, что определенные усилия в развитии этой темы все-таки предпринимаются.

Характерное подтверждение тому – круг вопросов, рассмотренных на заседании Президиума Государственного совета, посвященном реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и состоявшемся 27 июня 2010 г. Перечень поручений, данных Правительству РФ по итогам этого заседания, свидетельствует о состоянии и проблемах не только управленческой системы, но и в целом – о правовой обеспеченности охраны окружающей среды и вопросов, касающихся отчасти исследуемой темы. Отметим лишь некоторые из них. Так, Правительству РФ поручено внести в Государственную Думу проекты Федеральных законов, касающиеся совершенствования системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду; разработать правовые и экономические механизмы, стимулирующие хозяйствующих субъектов на снижение негативного воздействия на окружающую среду, включая внедрение передовых технологий; повысить эффективность организации государственного экологического мониторинга, включая определение федерального органа исполнительной власти, координирующего деятельность в сфере экологии; повысить эффективность государственного экологического контроля на федеральном и региональном уровнях в части, касающейся увеличения численности и расширения прав должностных лиц, осуществляющих государственный контроль, в том числе путем восстановления в полном объеме прав государственных инспекторов по охране природы на выдачу предписаний о приостановлении деятельности, осуществляемой в нарушение законодательства Российской Федерации по охране окружающей среды. Особо следует отметить поручения Президента РФ Правительству РФ, касающиеся внесения изменений в

федеральное законодательство в части обеспечения обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации экологически опасных объектов, а также разработки и утверждения нормативных правовых актов, направленных на совершенствование процедуры ОВОС при проведении государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы³⁷.

Эти проблемы рассматриваются и руководством природоохранного ведомства. Так, по словам министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Ю.Н. Трутнева, основным инструментом воздействия на состояние экологии в России является законодательное и нормативное регулирование. К сожалению, все решения в области охраны окружающей среды принимаются с большим количеством административных барьеров. Не создано среды для применения новых управленческих механизмов, таких как экологический аудит, страхование экологических рисков. Существующая сегодня система нормирования сбросов, выбросов и образования отходов субъективна и позволяет предприятию устанавливать

любой уровень воздействия на окружающую среду. А санкции за негативное воздействие минимальны и не создают экономическую мотивацию для субъектов предпринимательства по модернизации производства³⁸. Как говорится, здесь комментарии излишни, хотя есть основания и для упреков: многие из вопросов и проблем, являются одной из первоочередных указанных функций министерства, в частности по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере экологии.

Поскольку в целом экологическая ситуация в стране особенно не меняется в лучшую сторону, и в частности по рассматриваемой проблеме экологически неблагополучных территорий РФ необходимо активизировать законопроектную деятельность и восполнить эколого-правовой пробел в отечественном законодательстве, нормативный акт, касающийся экологически неблагополучных территорий, их правового режима и всего арсенала правовой поддержки, направленной на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения и восстановления нарушенной природной среды.

³⁷ См.: Полный текст документа опубликован в: Зеленый мир. 2011. № 1, 2. С. 4.

³⁸ См.: Зеленый мир. 2010. № 19, 20: Экологическое досье. 2010. № 2. С. 2.