ЗОНЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2012 г. Александр Александрович Транин¹

Краткая аннотация: статья посвящена исследованию одной из наиболее опасных разновидностей экологически неблагоприятных территорий – зонам экологического бедствия. Анализируются проблемы понятийного аппарата, наиболее существенные проблемы этих зон, вопросы совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности в них и перспективы развития отечественного законодательства в данной области.

Критически исследуются проблемы законопроектной деятельности; вопросы реализации экологической политики государства, правового обеспечения реабилитации экологически неблагоприятных территорий.

Annotation: this article is devoted to the exploration of one of the most dangerous kinds of areas of concern – environmental disaster zones. There are analyzed notions concerning such zones, the most significant problems of these zones, the development of legal regulation of economic activities within these zones and prospects for the development of national legislation in this field. Critically examines issues of legislative activities; the implementation of the environmental policy of the State, legal rehabilitation of areas of concern.

Ключевые слова: зоны экологического бедствия, экологическая доктрина, законодательство об охране окружающей среды, экологическая политика государства.

Key words: zones of ecological disaster, ecological doctrine, legislation about the protection of environment, environmental policy of the State.

Современная цивилизация облегчила человеку его земное существование, но поставила перед ним множество новых серьезных проблем. Впечатляющие достижения технического прогресса подчас имеют неприглядную оборотную сторону: развитие технологий приводит к тому, что окружающая среда становится непригодной для жизни, достижения научной мысли направляются на проведение экспериментов над природой и человеком, средства массовой информации используются для нивелирования человеческого сознания. Более того, неверное использование грандиозных научных открытий нашего времени может угрожать самому выживанию человеческого рода и всего живого на Земле. Наступает (и практически уже наступило) время подумать об ответственности нашей перед грядущими поколениями за то, что творим ныне, не задумываясь о последствиях.

То, с чем столкнулось современное цивилизованное общество на пороге XXI в., еще не до конца осознано мировым сообществом, хотя симптомы надвигающихся угроз для человечества и Природы на данном временном отрезке уже вполне ощутимы. Угрожающее состояние отдельных

участков территории в разных странах, в том числе и в России, дает основание для радикальных изменений в производственных процессах и в правовом регулировании отношений в данной области, поскольку речь в основном идет об антропогенном негативном воздействии, существенно влияющем на появление территорий, именуемых “экологически неблагоприятными” и (или) зонами бедствия².

В теоретическом плане подходы к решению многих экологических проблем, в том числе и по рассматриваемым вопросам, были суммированы в отечественной *Экологической доктрине* (далее – Доктрина), одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г.³ В ней не только сформулированы стратегические цели, задачи и принципы государственной политики, ее основные и приоритетные направления, но и указаны средства реализации поставленных задач, обозначены факторы, которые должны быть преодолены, в том числе процессы, приводящие к деградации окружающей среды в нашей стране. Значительная роль отведена научному обеспечению, созданию современ-

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

² См.: Транин А.А. Экологически неблагоприятные территории. Понятие, законодательство, практика.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

ного правового механизма, совершенствованию правоприменительной практики⁴.

В соответствии с Доктриной государственная политика в области экологии базируется на таких основных принципах, как предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды; открытость экологической информации; участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и др.

К основным направлениям государственной политики в области экологии Доктрина относит: внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности; технологическое перевооружение предприятий; оснащение предприятий современным природоохранным оборудованием и т.д. и т.п. Особо следует отметить разд. 4 Доктрины, касающийся приоритетных направлений деятельности по обеспечению экологической безопасности России и обеспечению безопасности при чрезвычайных ситуациях. В этом разделе определены конкретные задачи по реализации приоритетных направлений, в частности в том, что касается темы нашего исследования: осуществление в приоритетном порядке учета интересов и безопасности населения при решении вопросов о потенциально опасных производствах и видах деятельности; разработка системы чрезвычайного реагирования и системы оповещения на экологически опасных объектах; реабилитация территорий и акваторий, подвергшихся негативному воздействию хозяйственной деятельности, в том числе радиационному и химическому воздействию. В подразделе “Предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций” основной задачей в данной области являются выявление и минимизация экологических рисков для природной среды и здоровья населения, для чего необходимы современное прогнозирование и выявление всевозможных экологических угроз, включая оценку природных и техногенных факторов возникновения возможных чрезвычайных ситуаций

с негативными экологическими последствиями; разработка и осуществление мер по снижению риска таких чрезвычайных ситуаций.

Доктринальный подход очерчивает круг вопросов и намечает комплекс необходимых условий по обеспечению экологической безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности. Однако, анализируя действующее экологическое законодательство, мы сталкиваемся с целым рядом проблем, одной из которых является определение самих понятий “экологически неблагоприятные территории” и “зоны бедствия”.

В данном конкретном случае понятие “экологически неблагоприятная территория”, на наш взгляд, звучит слишком “мягко”, особенно если учесть определения различных видов таких территорий, как, например, “зона чрезвычайной экологической ситуации” или “зона экологического бедствия”. И в том, и в другом случае речь идет о территориях, на которых произошли определенные и серьезные экологические изменения: устойчивые отрицательные или глубокие необратимые, как, например, в случае с радиационным загрязнением, носящим долговременный характер. Если вернуться в лоно юридических дефиниций, то при определении подобных территорий необходимо ответить на более жесткие и конкретные вопросы: опасно или нет проживание населения на данной территории и каковы критерии определения этой опасности? Какова доля риска и его последствий (даже отдаленных) для здоровья населения и окружающей среды?

Принято считать, что эти зоны различаются только временными рамками действия негативных факторов. В одних случаях это – природные факторы (наводнения, цунами, землетрясения и др.), которые носят временный характер, в других – техногенные (хозяйственная деятельность и техногенные катастрофы вроде Чернобыльской), которые носят долговременный характер.

И, тем не менее, представляется более оправданным, на наш взгляд, все-таки остановиться на одном понятии – зоны (или территории) экологического бедствия, поскольку в том и другом случае речь идет о двойном вреде – окружающей среде и здоровью населения. И если в одном случае в основном можно говорить о социальной поддержке населения, то в другом – проблемы возникают и в связи с состоянием окружающей среды, влекущим за собой существенное нарушение жизнедеятельности людей, значительные материальные потери, ущерб здоровью населения и носящим длящийся характер. И в целом во многих случаях – невозможность вре-

⁴ См.: Дубовик О.Л. Экологическое право. Учебник. М., 2003. С. 81, 82; Жаворонкова Н.Г. Доктринальный подход к формированию законодательства в области снижения риска и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций // Правовое регулирование проблем безопасности. М., 2002. С. 30–41.

менного или постоянного проживания на такой территории.

На данном этапе возникают определенные различия не только в материальном ущербе, наносимом населению и природной среде, но и в угрозе здоровью людей, что не менее значимо. Заметим, что в действующем законодательстве только одна из этих категорий территорий регулируется разными законами и нормативными актами (речь идет о зонах чрезвычайной ситуации), а определение понятия “зона экологического бедствия” вообще отсутствует.

Представляется, что понятие “бедствие” шире понятия “чрезвычайная ситуация”. Последняя, как правило, является разовым актом (авария, стихийное бедствие), тогда как “бедствие” – это скорее результат (следствие) чрезвычайной ситуации. Экологическое бедствие можно определить следующим образом: это критическое состояние окружающей среды на конкретной территории, характеризующееся деградацией и разрушением экосистемы, вызванное сильным загрязнением или сопровождающееся высоким уровнем заболеваемости и смертности населения.

Необходимость совершенствования и кодификации законодательства, регулирующего правовой режим экологически неблагоприятных территорий, неоднократно обсуждалась в теоретическом плане. В основном предлагалось принять комплексный закон о зонах экологического неблагоприятия, целью которого было бы создание правовых основ для перехода таких территорий к устойчивому развитию⁵. Законодатель пошел путем стратификации зон чрезвычайной экологической ситуации и зон чрезвычайной ситуации, фактически до настоящего времени не изменилась ситуация с регулированием территорий, подвергшихся радиационному воздействию, отсутствует законодательство, регулирующее правовой режим зон экологического бедствия⁶.

Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.⁷ несколько изменил подход к классификации экологически неблагоприятных территорий. Так, в ст. 57 данного Закона предусматриваются два вида таких территорий: зона экологического бедствия и зона чрезвычай-

ной ситуации. Но в Законе нет определения этих территорий, есть лишь отсылка к специальным законодательным актам. Практически аналогичная ситуация и с определением правового режима таких территорий.

В данной статье попытаемся разобраться в возможностях правового регулирования процессов, создающих условия для появления зон экологического бедствия, тенденциях развития экологического законодательства в указанном направлении и практических действиях по устранению причин их появления.

Анализируя действующее экологическое законодательство, мы сталкиваемся с рядом проблем, хотя внешне, казалось бы, установлена определенная система, способная изменить ситуацию. Во-первых, в головном законодательном акте – Федеральном законе “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. целые главы (например, гл. V – о нормировании в области охраны окружающей среды, гл. VII – требования в области окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и др.) посвящены в основном вопросам правового регулирования отношений, связанных с рассматриваемой темой. Непосредственное отношение к этой теме имеет и Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 20 июля 1997 г.⁸, в котором конкретизированы основные требования, предъявляемые к данным производственным объектам (указанным в Приложении № 1 к данному Закону). Кроме того, можно также назвать еще ряд законодательных актов, среди которых Федеральный закон “О радиационной безопасности населения” от 9 января 1996 г.⁹, Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21 декабря 1994 г.¹⁰ и др.

Помимо указанных законодательных актов следует отметить фрагментарные правовые меры, предусмотренные отдельными правительственными постановлениями и нормативными актами субъектов РФ. Среди них Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденное постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г.¹¹, Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное постановлением Прави-

⁵ См.: Горбачев А.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о зонах экологического неблагоприятия // Гос. и право. 1999. № 2. С. 50, 51.

⁶ См.: Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 2007. С. 134.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2004. № 35. Ст. 5607.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 39. Ст. 4563.

тельства РФ от 30 декабря 2003 г.¹². Положение о функциональной подсистеме предупреждения о цунами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное приказом Росгидромета от 1 августа 2006 г.¹³, Положение о функциональной подсистеме защиты городов, населенных пунктов от аварий, катастроф и стихийных бедствий, утвержденное приказом Минрегионразвития РФ от 8 ноября 2006 г.¹⁴ и ряд других нормативных актов, среди которых, например, постановление Правительства РФ “Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов” от 3 августа 1992 г.¹⁵, постановление Правительства РФ “О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ” от 2 марта 2000 г.¹⁶, постановление Правительства РФ “О сертификации безопасности промышленных и опытно – экспериментальных объектов предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и взрывоопасные технологии” от 21 марта 1994 г.¹⁷ и ряд других.

Среди правовых норм, носящих “оперативно-превентивный” характер, важное место занимают система экологических нормативов, экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), ряд других экспертиз, техническое регулирование, техническая регламентация, стандартизация, экологический контроль. Названные правовые инструменты в принципе должны создавать надлежащие условия для предотвращения чрезвычайных ситуаций, впоследствии могущих превратить ту или иную территорию в зону экологического бедствия. В целом можно сказать, что в указанных законах и нормативных актах установлен необходимый порядок действий, направленный на ис-

ключение возможности появления рассматриваемых зон.

Следует заметить, что нормы некоторых законодательных актов имеют отсылочный характер, а те, которые могут и должны прямо исполняться, либо исполняются частично, либо вообще не исполняются. И хотя уровень экологических требований, предусмотренных в действующем законодательстве, как считают некоторые авторы, довольно высокий, они не реализуются эффективными правовыми способами и средствами¹⁸. Более того, многие “новации”, вводимые в новейшее законодательство, не только не помогают, а порой ухудшают ситуацию. Достаточно вспомнить новеллы Градостроительного кодекса с внесенными в него изменениями Федеральным законом от 18 декабря 2006 г.¹⁹ Согласно этому Закону были исключены из перечня объектов обязательной государственной экспертизы проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий экологически опасные объекты, наиболее распространенные и наиболее экологически значимые. Специалисты в области охраны окружающей среды оценивают этот шаг как разрушение, уничтожение государственной экологической экспертизы²⁰. Подобная судьба в известной степени постигла и ОВОС.

Если обратиться к содержанию нового законопроекта, разработанного Минприроды РФ²¹, то в нем предусмотрена новая система технологического нормирования, но исключается установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и создается система комплексных разрешений. Объекты хозяйственной деятельности предлагается разделить на три группы: с незначительным воздействием, умеренным и значительным воздействием на окружающую среду. В последнюю группу (со значительным воздействием) входят экологически опасные объекты, к которым применяются меры государственного регулирования на федеральном уровне: экологический контроль и учет, экологическая экспертиза. Если для мелких и средних предприятий-загрязнителей в законопроекте предлагается система декларирования, то для экологически опасных объектов

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

¹³ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти РФ. 2006. № 40.

¹⁴ См.: Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Официально опубликован не был.

¹⁵ См.: Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 6.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 10. Ст. 1143.

¹⁷ См.: Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. № 13. Ст. 999.

¹⁸ См.: Умнова И.А. Экологическая конституция в механизме правового обеспечения качества жизни // Сб. науч. трудов. М., 2011. С. 26.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5418.

²⁰ См.: предисловие М.М. Бринчука к Комментарию Федерального закона “Об экологической экспертизе”. М., 2011. С. XII.

²¹ Зеленый мир. 2011. № 13–16. С. 1.

предусматривается система комплексных разрешений. К тому же предлагается сократить перечень регулируемых загрязняющих веществ (?!).

Разумеется, модернизация технологических процессов и оборудования не осуществляется в одночасье, и разработка и внедрение наилучших доступных технологий (НДТ – термин, вводимый законодателем) также требуют и времени, и финансовых средств. Как предусматривается в законопроекте, переход на новую систему нормирования планируется осуществить в два этапа. На первом – (2011–2016 гг.) предлагается ликвидировать существующий институт лимитов, повысить платежи за сверхнормативное воздействие (с 2011 г. – в пять раз, а в 2020 г. – в 20 раз) и ввести меры экономического стимулирования. Второй этап (2016–2020 гг.) предусматривает введение технологического нормирования на всех объектах, относящихся к области применения ДНТ.

Заметим, что в законопроекте установлены даже определенные сроки. Однако, пока этот документ станет законом (если станет!), пройдет еще немало времени, и сроки, указанные в нем, могут быть передвинуты, в то время как тяжелая ситуация в экологически неблагополучных территориях, по аналитическим данным государственных докладов об охране окружающей среды последних лет, не только сохраняется, но и продолжает ухудшаться. И если говорить об экологической политике государства в этом вопросе, то невольно приходится констатировать не только о крайне важных пробелах в ее основных позициях по данным вопросам, но и о том, а реализуется ли она вообще на практике.

К тому же следует иметь в виду, что постоянные изменения и дополнения к действующим законам далеко не всегда носят позитивный характер. Помимо этого одной из основных причин столь серьезных проблем рассматриваемых экологически неблагополучных территорий является отсутствие самого закона о зонах экологического бедствия, что отрицательно отражается на состоянии данных территорий, не имеющих официального “правового прикрытия”, так сказать, пока вне правового поля.

В то время как стремительные темпы научно-технического и общественного развития предъявляют особые требования к участникам законодательного процесса, органам государственного управления, подталкивают последних к разработке и принятию законодательных и нормативных актов в данной области, соответствующих не только современной ситуации, но и носящих

в известном смысле “опережающий” превентивный характер, деятельность указанных органов не соответствует современным темпам развития. Стало обычным в этом случае обращаться к хрестоматийным примерам техногенных аварий и катастроф последних десятилетий. Тяжелые последствия эффекта Чернобыльской катастрофы, а также масштабы и степень негативного воздействия на пострадавшие территории, население и в целом на окружающую природную среду заставляют законодателя более серьезно отнестись к этой проблеме.

А пока приходится использовать сослагательное наклонение: если бы исполнялись действующие экологические законы, если бы их совершенствование носило позитивный характер, позволяющий в корне изменить ситуацию, если бы чиновничий аппарат на всех уровнях четко, а главное, своевременно выполнял свои обязанности и чувствовал ответственность и т.д., то тогда, по-видимому, можно было бы надеяться на кардинальные изменения в рассматриваемой области.

Но, вместе с тем, принятие законодательного акта о зонах экологического бедствия – это лишь начальный этап. Не менее важна его практическая реализация, имея в виду, что реабилитация данных территорий включает по крайней мере три составляющие: экологическое приемлемое состояние территорий, социальное обеспечение населения (здравоохранение), компенсационный механизм. И наиболее важный – финансово-экономический аспект мероприятий по восстановлению нарушенных территорий этих зон. При этом нет особой необходимости говорить о техническом перевооружении предприятий – загрязнителей, разработке и внедрении наилучших доступных технологий и т.п.

Все то, о чем уже говорилось, касалось в основном опасных промышленных предприятий. Однако есть еще один немаловажный фактор, который может сыграть негативную роль, – строительство гидроэлектростанций, рукотворных водохранилищ с затоплением населенных пунктов, лесов и представляющих серьезную угрозу для сохранения экосистем, жизни коренных малочисленных народов на данных территориях. Сказанное, казалось бы, несколько в стороне от темы нашего исследования. Но это не так. Мы долгое время боремся (и будем бороться) с коррупцией (даже принят Федеральный закон). А почему мы не боремся с лоббированием непродуманных, некачественных проектов (это – тоже коррупция, но в более извращенном виде), игнорируем общественное мнение, тормозим проведение эко-

логических экспертиз и ОВОС при разработке проекта гидроэлектростанции, например, в Нижнем и Среднем течении реки Нижняя Тунгуска – Эвенкийской ГЭС? Учитывая размеры ущерба биологическим ресурсам Эвенкии, выделим еще один важный момент – социально-экономический вред, наносимый этнической самобытности эвенков вследствие уничтожения основ формирования культуры этого народа, территориям традиционного природопользования, природным ресурсам, жизненно необходимым для сохранения эвенков как народа. Это ли не платформа для создания территории антропогенного социально-экологического бедствия, худшее выражение которого, по заключению многих специалистов и оценке ситуации самими эвенками, – имеющий место этноцид²²! Зажатые деятельностью огромных промышленных гигантов нефтяников и газовиков, с одной стороны, и гидростроителями – с другой, не упоминая о разведчиках и разработчиках недр, весьма непросто говорить о будущем этих малочисленных народов. И это – далеко не единичный случай. Подобные проекты вынашиваются и на Ангаре – Богучанская ГЭС, Бурейская ГЭС²³.

Многоликость и разнообразие экологически неблагоприятных территорий, которые создаются людьми, в данном случае под лозунгом “повышения энергоэффективности, перехода к рациональной модели потребления ресурсов”, являются “творением”, далеким от желания и надежд конкретных масс населения районов, где ведется строительство.

Как закреплено в ст. 1 Конституции РФ и провозглашается руководителями государства, мы живем в “правовом государстве”. А поскольку это так, то должны в первую очередь соблюдаться нормы права. Думали ли об этом “проектировщики” – весьма сомнительно. Как отмечает В. Бриних по поводу строительства Эвенкийской ГЭС и формирования соответствующего водохранилища, в результате затопления бассейна Нижней Тунгуски будут нарушены такие законы РФ и международные правовые акты, как Конвенция о биологическом разнообразии, Декларация ООН о правах коренных малочисленных народов, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон “Об охране окружающей среды”, Федеральный закон “О животном мире”, Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”, Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Феде-

рации”²⁴. В таком контексте комментариев излишен. Любыми способами, любыми финансовыми затратами, с любыми нарушениями законодательства – такова стратегическая цель и тактика ее реализации. И здесь напрямую сталкиваются две проблемы – технико-экономическая и социально-политическая. Поскольку при исследовании факторов, влияющих на появление экологически неблагоприятных территорий, важное значение имеют анализ и учет степени экологических рисков не только в данном рассматриваемом случае, но и при планировании строительства, например, особо опасных промышленных предприятий, там, где уже подобные предприятия есть, создаются экологически опасные ситуации (как, например, в г. Балаково), которые дискредитируют такие принципы государственной экологической политики России, как упреждающий фактор действий в предотвращении негативных экологических последствий различных видов хозяйственной деятельности до их реализации, учет отдаленных последствий; отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если его последствия непредсказуемы на современном этапе или прогнозируются недостаточно надежно, как, например, ситуация с проектом “Урал промышленный – Урал Полярный” или вопрос с проектом Красноярского завода марганцевых ферросплавов²⁵. В данном случае необходим только здравый смысл и экологически ориентированный подход. В противном варианте развития событий речь пойдет о рассматриваемых в этой статье зонах экологического бедствия, где основными пострадавшими окажутся и природа, и человек.

В свое время Ю.С. Шемшученко отмечал, что если до недавнего времени внимание сосредоточивалось главным образом на охране природы от человека, то теперь все более актуальной становится задача защиты человека от влияния на него существенно измененной природной среды.

Естественной среды, как таковой, сегодня уже нет. Подсчитано, что свыше двух третей поверхности Земного шара стало ареной производственной деятельности. Поэтому естественную среду только условно можно рассматривать как существующую самостоятельно²⁶.

С тех пор прошло немного времени, но изменений в природе и жизни людей произошло больше,

²⁴ См.: там же. С. 10.

²⁵ См.: там же. № 23, 24. С. 27.

²⁶ См.: Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976. С. 19, 20.

²² См.: там же. № 19, 20. С. 10, 11.

²³ См.: там же. С. 12, 13.

в том числе и в исследуемом плане. Метастазы антропогенной деятельности, начиная от радиационных катастроф на АЭС до недавно возникших зон экологического бедствия, предоставляют человечеству лишь две возможности: адаптации, насколько позволяет человеческий организм, к изменениям в окружающей среде или же к уходу в вечность. Более того, не исключена возможность, что “восстановительные” силы природы могут пойти и в другом, не менее опасном направлении – непредсказуемого мутационного характера. Слишком много в последние годы технических “новаций”, которые не проходят теста на последствия их работы в будущем, начиная от мобильных до лекарственных препаратов. Сказанное выше – это лишь общий фон современного цивилизационного развития, характеризующийся евангельским словом “не ведают, что творят”. Отказывает компьютерная техника в борьбе со сбоями и вирусами, плохо работает измерительная аппаратура, в атмосферный воздух, воду и землю выбрасываются “оплаченные” сбросы и отходы производства, ошибки проектировщиков, настырность и лоббирование предпринимателей, некачественная экологическая экспертиза и т.д. и т.п. и в довершение всего – бездеятельность и безразличие властных структур. Все это – только начало болезней современной цивилизации, одним из наиболее тяжелых последствий которых в конечном счете для природы и человека является развитие экологически неблагополучных территорий.

Вместе с тем стоит согласиться с мнением, что в настоящее время все отчетливее осознается экономическая природа экологических проблем, которая проявляется в том, что состояние окружающей среды и скорость истощения ресурсов экосистем любого уровня зависят от масштабов и степени развития экономики в границах этих экосистем. Экономика не только порождает экологические проблемы, но и выступает источником средств и механизмов решения. Поддержание надлежащего качества окружающей среды становится активным фактором производства, лимитирующим его структуру и масштабы.

Влияние экономического фактора проявляется также в необходимости учета на стадии формирования экологического законодательства неблагополучных экономических последствий различных форм деградации природы. На сегодняшний день называются разные масштабы последствий ее деградации для экономики. По одним данным, ущерб, ежегодно причиняемый окружающей природной среде, определяемый по показателям

ущерба вследствие потери природными комплексами конкретных функций и в соответствии с экспертными оценками, уже сегодня составляет почти половину национального дохода страны²⁷. Из этих расчетов для законодателя следует вывод о необходимости создать, во-первых, эффективный правовой механизм предупреждения экологического и экогенного вреда, во-вторых, механизм, обеспечивающий его справедливую компенсацию.

Определенные возможности для решения проблем экологически неблагополучных территорий были предусмотрены еще в Федеральном законе “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, в частности в ст. 4, посвященной задачам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые в принципе могут быть экстраполированы и на ситуации в экологически неблагополучных территориях. Заметим, кстати, что до недавнего Крымского наводнения в июле 2012 г. практически отсутствовали средства экстренного оповещения населения о надвигающейся угрозе. Кроме того, во втором абзаце ст. 3 настоящего Закона указывается, что одна из наиболее важных целей – восстановление территорий – данным законом не регулируется. А это, на наш взгляд, существенный пробел.

Гипотетически есть несколько путей остановить процесс деградации природы на этих территориях и создать условия для нормальной жизнедеятельности населения. Однако не только это требует крупных финансовых вложений, но и может создать ряд социальных проблем.

Один из таких путей наиболее простой, но весьма затратный – это глубокая модернизация промышленных предприятий (особенно опасных) в области очистки сбросов и выбросов загрязняющих веществ с внедрением наилучших доступных технологий.

Другим, более радикальным путем может стать полное репрофилирование производства или вынос предприятия на необходимое расстояние от границ городского поселения, что не всегда возможно. В зависимости от степени опасности того или иного предприятия могут быть и другие варианты вплоть до закрытия предприятия. Однако во всех предложенных вариантах имеется опасность социального напряжения. Особенно это относится к градообразующим предприятиям.

²⁷ Бринчук М.М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. СПб., 2009. С. 26.

Кроме того, следует иметь в виду, что ситуация в данных зонах бедствия может существенно различаться и, исходя из этого, по-видимому, должен быть разработан “модельный” вариант режима, который вберет в себя основные элементы допустимой и запрещенной деятельности, а также комплекс реабилитационных мероприятий. В зависимости от степени сложности ситуации для каждой конкретной зоны экологического бедствия режим должен быть определен в соответствующем официальном документе, принимаемом Правительством РФ. В настоящее время разработано несколько законопроектов, относящихся к исследуемой теме: “О зонах экологического бедствия”, “О стихийных бедствиях” (оба отклонены) и в той или иной степени имеющий отношение к этой теме законопроект “О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введение мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий”. Этот последний законопроект является своеобразной реакцией на проблемы реформирования законодательства в сфере охраны окружающей среды, обсуждавшиеся на заседании президиума Госсовета 27 мая 2010 г.

Предлагаемые законопроектом изменения и дополнения касаются целого ряда федеральных законов. Попытаемся проанализировать эти изменения с позиций темы нашего исследования. Обратим внимание на два момента: переход на систему наилучших доступных технологий (НДТ) и классификацию категорий объектов хозяйственной или иной деятельности.

В первом случае переход на систему НДТ предполагает замену экологических нормативов. Как отмечает М.М. Бринчук, критически оценивая это “новшество”, экологические нормативы устанавливаются для того, чтобы определить пределы допустимого загрязнения природы вредными веществами. Это – юридический критерий благоприятного состояния окружающей среды. Что же касается “наилучших доступных технологий”, то это – лишь техническое средство для обеспечения выполнения нормативов качества окружающей среды, а для предприятия – нормативов выбросов. Вместе с тем, установление требования о наилучших доступных технологиях служит юридическим критерием оценки своевременности соответствующего проекта (предприятия), по которому проводится оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), государственная экологическая экспертиза и принимается

решение. Но это требование, очевидно, никак не заменяет экологического нормирования, в частности нормирования качества окружающей среды²⁸.

В ст. 69.2 законопроекта установлены три категории объектов хозяйственной деятельности: экологически опасные объекты; объекты с умеренным уровнем воздействия на окружающую среду; объекты с незначительным уровнем воздействия на окружающую среду. Кроме того, определены условия установления критериев для этих объектов, а именно: должны учитываться *уровни и (или) объем* воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и иной деятельности (отрасль, сектор отрасли, производство); *классы опасности* загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах, отходах производства и потребления; *наличие* на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, *опасных веществ*, указанных в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, и (или) *ядерных и радиоактивных материалов*; *классификация* промышленных объектов и производств в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Критерии объектов и производств каждой категории определяются Правительством РФ. В отношении экологически опасных объектов меры государственного регулирования (государственный экологический контроль, государственный учет, государственная экологическая экспертиза) реализуются федеральными органами исполнительной власти. Соответствующие изменения в отношении последней вносятся и в Градостроительный кодекс РФ (ст. 48, 49), где осуществляется попытка “реабилитации и восстановления” обязательной государственной экологической экспертизы для экологически опасных объектов (по проектной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт), аналогичные дополнительные предложения вносятся и в ст. 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе”, относящиеся к объектам государственной экспертизы федерального уровня, где также речь идет о расширении перечня объектов государственной экологической экспертизы, в частности включения в него проектной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов, относящихся к экологически опасным объектам.

²⁸ См.: Бринчук М.М. Нормирование качества окружающей среды как фактор качества жизни // Сб. “Труды Института государства и права”. М., 2011. С. 43, 44.

Весьма существенной представляется еще одна «новация», предлагаемая законопроектом к Федеральному закону «Об охране окружающей среды». Речь идет о *комплексном разрешении* на негативное воздействие на окружающую среду на экологически опасных объектах. Статья 31.2 законопроекта *обязывает* юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность на данных объектах, иметь комплексное разрешение на негативное воздействие на окружающую среду. Комплексное разрешение содержит: установленные нормативы допустимых выбросов, сбросов загрязняющих веществ; временно разрешенные выбросы, сбросы; допустимые уровни физических воздействий, лимиты на размещение отходов производства и потребления; согласованную программу внедрения наилучшей доступной технологии и (или) согласованный план мероприятий по охране окружающей среды; согласованную программу первичного учета и производственного экологического контроля; требования по обращению с отходами производства и потребления; требования о представлении уведомлений о превышении установленных выбросов, сбросов загрязняющих веществ, об авариях, повлекших загрязнение окружающей среды, о временном или постоянном прекращении деятельности; требование о внесении платы за негативное воздействие на окружающую среду; рекомендации, содержащиеся в положительном заключении государственной экологической экспертизы для вводимых в эксплуатацию объектов; срок действия, условия продления и пересмотра комплексного разрешения; иные

условия, установленные требованиями законодательства РФ.

Комплексное разрешение на негативное воздействие на окружающую среду выдается на основании заявки, представляемой в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля. Заявка на комплексное разрешение должна содержать предлагаемые условия, включая разработанные нормативы допустимых выбросов, сбросов загрязняющих веществ, лимиты на размещение отходов производства и потребления, технологические нормативы для основных производственных процессов и оборудования, отнесенных к областям применения наилучших доступных технологий. К заявке на комплексное разрешение прилагаются: план мероприятий по охране окружающей среды и информация о реализации при его наличии; копия свидетельства о постановке на учет объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду; копия положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов обоснования комплексных разрешений на негативное воздействие на окружающую среду.

О том, насколько эффективно скажется эта новация, предлагаемая законопроектом, на деятельности промышленных (особенно опасных) предприятий и на состоянии экологически неблагополучных территорий, покажет время.

На данном же этапе особых подвижек в развитии законодательства в отношении экологически неблагополучных территорий (и в частности зон бедствия), к сожалению, не наблюдается. Природа не прощает ошибок, допущенных человеком!