

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ И ЗОН ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

© 2021 г. И. П. Кожокарь

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: 89272234877@mail.ru*

Поступила в редакцию 16.06.2021 г.

**Аннотация.** В статье рассмотрен правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации. Автор обращается к правовому регулированию указанных зон, существовавшему в 90-е гг. XX вв. Далее дается подробная характеристика истории разработки и рассмотрения законопроекта «О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории»: оцениваются его достоинства и недостатки, выясняются возможные причины отклонения данного законопроекта. Осуществлен анализ действующего российского экологического законодательства, регламентирующего основы правового режима зон экологического бедствия через миграционные, регистрационные, природоохранные и уголовно-правовые правила. Делается вывод о необходимости разработки федерального закона «О зонах экологического бедствия в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайной ситуации, антропогенная нагрузка, деградация флоры и фауны, благоприятная окружающая среда, экологическое законодательство.

**Цитирование:** Кожокарь И.П. Особенности правового режима зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации // Государство и право. 2021. № 9. С. 99–106.

DOI: 10.31857/S102694520016731-5

## FEATURES OF THE LEGAL REGIME OF ENVIRONMENTAL DISASTER ZONES AND EMERGENCY ZONES

© 2021 I. P. Kozhokar

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: 89272234877@mail.ru*

Received 16.06.2021

**Annotation.** The article considers the legal regime of environmental disaster zones and emergency zones. The author refers to the legal regulation of these zones that existed in the 90<sup>s</sup> of the XX century. Further, a detailed description of the history of the development and consideration of the draft law “On the status of environmental disaster zones and the regulation of economic and other activities on their territory” is given: its advantages and disadvantages are evaluated, and possible reasons for the rejection of this draft law are clarified. The article also analyzes the current Russian environmental legislation, which regulates the basis of the legal regime of environmental disaster zones through migration, registration, environmental protection and criminal law rules. It is concluded that it is absolutely necessary to develop the Federal Law “On Environmental Disaster Zones in the Russian Federation”.

**Key words:** ecological disaster zones, emergency zones, anthropogenic load, degradation of flora and fauna, favorable environment, environmental legislation.

**For citation:** Kozhokar, I.P. (2021). Features of the legal regime of environmental disaster zones and emergency zones // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 99–106.

Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, а ст. 41 гарантирует право каждого на охрану здоровья. Само по себе существование территорий с экстремально и хронически высоким загрязнением окружающей среды является нарушением вышеуказанных конституционных положений и соответствующих им гарантий.

Актуальность доктринального изучения особенностей правового режима экологически неблагоприятных зон предопределена усилением антропогенной нагрузки на окружающую среду, которая находится под негативным воздействием преимущественно ресурсопотребляющей экономики. К сожалению, современные экономические системы приводят к техногенному истощению природных богатств, а также к разрушению естественных экологических систем.

Из государственного доклада Минприроды России за 2019 г. следует, что распространение негативных процессов — водной и ветровой эрозии, засоления, переувлажнения, подтопления и заболачивания почв, развивающихся вследствие действия природных и антропогенных факторов, приводит к снижению плодородия почв. Деградированные почвы перестают выполнять природно-хозяйственные функции и могут изменять природно-климатические условия, что, в свою очередь, приводит к снижению эффективности земледелия и сельскохозяйственного производства в целом (в т.ч. к выбытию земельных участков из сельскохозяйственного оборота)<sup>1</sup>.

В Рекомендациях, подготовленных Росгидрометом от 26 апреля 2011 г., отмечается, что в Российской Федерации принято выделять три степени неблагоприятия экосистем: «(1) экологическое напряжение; (2) чрезвычайная экологическая ситуация; (3) экологическое бедствие»<sup>2</sup>.

Правовой режим экологически неблагоприятных территорий впервые получил нормативное регулирование в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»<sup>3</sup>. Указанный Закон определял два типа таких территорий, отличающихся по степени деградации. Так, в ст. 58 содержался правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации (далее — зона ЧЭС), который устанавливался в случае «надвигающейся угрозы», а в ст. 59 — правовой режим зон экологического бедствия (далее — зона ЭБ), актуальный в случае свершившегося бедствия.

<sup>1</sup> См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году. Государственный доклад. М., 2020. С. 189.

<sup>2</sup> См.: Р 52.24.756–2011. Рекомендации. Критерии оценки опасности токсического загрязнения поверхностных вод суши при чрезвычайных ситуациях (в случаях загрязнения) (утв. Росгидрометом 26.04.2011). Ростов н/Д., 2011.

<sup>3</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457.

Распоряжением Правительства РФ от 5 апреля 1992 г. № 659-р<sup>4</sup> Минэкологии России совместно с Миннауки России было поручено разработать критерии, которые могли бы быть использованы для объявления территорий зоной ЭБ и зоной ЧЭС. Во исполнение названного распоряжения Минприроды РФ совместно с иными ведомствами разработало Методику для выявления зон ЧЭС и зон ЭБ<sup>5</sup>, действующую и доныне.

В тот исторический период значительная часть территорий получила статус «зон ЭБ» (например, Челябинская область<sup>6</sup>, Курганская область<sup>7</sup>, Республика Саха (Якутия)<sup>8</sup>), а некоторые участки РСФСР, загрязненные в результате чернобыльской катастрофы, — статус «зоны национального экологического бедствия»<sup>9</sup>.

Заметим, что правовой режим зон ЭБ и зон ЧЭС фактически исчерпывался нормами ст. 58–59 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Однако 14 июля 2001 г. группой депутатов в Государственную Думу ФС РФ был внесен законопроект № 115008-3 «О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории»<sup>10</sup>.

В Пояснительной записке<sup>11</sup> к указанному законопроекту, в частности, отмечалось, что необходимость создания правового регулирования для экологически неблагоприятных территорий обусловлена

<sup>4</sup> См.: распоряжение Правительства РФ от 05.04.1992 г. № 659-р «О разработке проектов решений по охране окружающей природной среды» // В официальных источниках опубликовано не было.

<sup>5</sup> См.: Методика «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия» (утв. Минприроды России 30.11.1992 г. // В официальных источниках опубликована не была.

<sup>6</sup> См.: распоряжение Председателя ВС РФ от 30.03.1992 г. № 2598рп-1 «О социальной поддержке населения Челябинской области, проживающего в зоне экологического бедствия» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 814.

<sup>7</sup> См.: распоряжение Председателя ВС РФ от 28.07.1992 г. № 3381рп-1 «Об оказании финансовой помощи населению Курганской области, проживающему в зоне экологического бедствия» // Росс. газ. 1992. 15 авг.

<sup>8</sup> См.: распоряжение ВС РФ от 03.08.1992 г. № 3405рп-1 «О выделении средств на социальную защиту населения Вилюйского бассейна Республики Саха (Якутия), оказавшегося в зоне экологического бедствия» // Там же.

<sup>9</sup> См.: постановление СНД РСФСР от 29.05.1990 г. «О неотложных мерах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в ряде областей РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 1, ст. 12.

<sup>10</sup> В официальных источниках опубликован не был.

<sup>11</sup> См.: Пояснительная записка «К проекту федерального закона “О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории”» // В официальных источниках опубликована не была.

значительным количеством таких территорий в Российской Федерации. Так, в числе экологически неблагополучных были названы такие регионы, как Иркутская область (города Ангарск и Братск), Свердловская область (город Каменск), Кемеровская область (Кузбасс), Оренбургская область (город Орск), Челябинская область (города Карабаш и Магнитогорск) и т.д. В этих субъектах Российской Федерации наблюдалось продолжительное нарушение требований природоохранительного законодательства, некорректная градообразующая политика, недостаточное финансирование природоохранительных мероприятий. Следствием обозначенных проблем стало ухудшение не только состояния окружающей среды в указанных субъектах Федерации, но и существенный рост заболеваемости и смертности среди граждан, проживающих на соответствующих территориях.

В Пояснительной записке к указанному законопроекту также подчеркивалась необходимость «вывода территорий» из состояния экологического бедствия. Очевидно, что созданию такого механизма предшествует соответствующая работа законодателя, преследующего цель создания необходимой правовой основы, направленной как на установление, так и на преодоление и «снятие» с территорий статуса «зон ЭБ».

В законопроекте предлагались такие легальные понятия, как «экологическое бедствие территорий», «зона ЭБ», «критерии экологического бедствия», «экологический риск», «риск для здоровья человека», «государственный социально-гигиенический мониторинг», «государственный экологический контроль в зонах экологического бедствия».

Оценивая состояние правового обеспечения регулирования отношений в зонах экологического бедствия, разработчики законопроекта о статусе зон ЭБ отмечали, что двух статей, посвященных экологически неблагополучным территориям, недостаточно для правового обеспечения целостного механизма, прежде всего, вывода территорий из соответствующего неблагополучного состояния. Кроме того, указанные нормы не регулируют порядок снятия статуса зон ЭБ; не учитывают порядок привлечения инвестиций на реализацию соответствующих мероприятий; не упоминают о возможных превентивных мерах, направленных на предотвращение возникновения таких зон и т.д.

Как следует из анализа ст. 58–59 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», единственным решением проблемы зон ЭБ и зон ЧС законодатель видит остановку хозяйственной деятельности в соответствующих зонах, однако при этом не учитывается, что такое решение приводит к усугублению социального напряжения на соответствующих территориях. Стало быть, основной задачей законодателя должна быть разработка нормативной

платформы, обеспечивающей вывод территории из экологически неблагополучного состояния, а также обеспечение экономической аттракции хозяйствующих субъектов в развитии этих территорий. Так, А.А. Транин замечает, что одним из радикальных решений проблемы экологически неблагополучных территорий может стать «глубокая модернизация промышленных предприятий», предполагающая в т.ч. внедрение наилучших доступных технологий<sup>12</sup>.

Очевидно, что на момент внесения в Государственную Думу ФС РФ рассматриваемого законопроекта актуальным остается необходимость принятия отдельного федерального закона, регулирующего правовой режим зон ЭБ и зон ЧС.

Спустя почти три года, когда законопроект о зонах ЭБ был повторно внесен в Государственную Думу со скорректированным названием «О зонах экологического бедствия», в пояснительной записке к законопроекту вновь отмечалось, что почти 15% территории Российской Федерации находится «в критическом или околоскритическом состоянии»<sup>13</sup>.

В своем официальном отзыве «На проект Федерального закона № 115008-3 “О зонах экологического бедствия”» Правительство РФ высказало отрицательное отношение к обозначенному законопроекту по ряду причин: во-первых, меры, предусмотренные законопроектом, требуют существенных финансовых затрат из федерального бюджета; во-вторых, законопроект некорректно относит отдельные полномочия к сфере органов местного самоуправления, хотя в действительности они таковыми не являются; в-третьих, требуют доработки отдельные легальные определения, содержащиеся в законопроекте<sup>14</sup>.

В Заключении Правового управления аппарата Государственной Думы ФС РФ также содержится критическая оценка исследуемого законопроекта, что аргументируется несогласованностью положений этого законопроекта с нормами Налогового кодекса РФ в части предоставления налоговых льгот, с нормами Уголовного кодекса РФ, Водного кодекса РФ, а также Федерального закона «Об охране окружающей среды» в части использования понятийного аппарата<sup>15</sup>.

10 апреля 2009 г. после ряда отрицательных заключений законопроект о зонах ЭБ был отклонен

<sup>12</sup> См.: Транин А.А. Зоны экологического бедствия: тенденции развития законодательства // Государство и право. 2012. № 12. С. 35–43.

<sup>13</sup> См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О зонах экологического бедствия”» // В официальных источниках опубликована не была.

<sup>14</sup> В официальных источниках опубликован не был.

<sup>15</sup> См.: Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ от 18.03.2009 г. № 2.2-1/1028 (повторно к первому чтению) по проекту федерального закона № 115008-3 «О зонах экологического бедствия» // В официальных источниках опубликовано не было.

Государственной Думой<sup>16</sup>. По мнению А.Я. Рыженкова, основная причина отклонения законопроекта о зонах ЭБ стала необходимость выделения значительных средств из федерального бюджета для оздоровления экологически неблагополучных территорий<sup>17</sup>. Такого же мнения придерживается и С.А. Боголюбов<sup>18</sup>.

На международном уровне разработан Модельный закон о зонах ЭБ (далее – Модельный закон)<sup>19</sup>, что само по себе свидетельствует о том, что международное сообщество государств – участников СНГ признает важность правового регулирования режима зон ЭБ. Модельный закон содержит ряд легальных дефиниций, в числе которых «зона ЭБ», «критерии экологического бедствия», «оценка риска для здоровья населения», «риск для здоровья населения», «санитарно-эпидемиологическая экспертиза», «субъект экологической опасности», «угроза здоровью населения», «устойчивое состояние окружающей среды», «экологическое бедствие».

Так, при определении термина «зона ЭБ» Модельный закон отдает приоритет главным образом трем критериям: 1) снижение качества здоровья граждан, проживающих на соответствующей территории; 2) деградация естественных экологических систем; 3) существенное ухудшение основных природных компонентов.

Примечательно, что в Модельном законе особо подчеркивается, что структура законодательства государств – участников СНГ о зонах ЭБ состоит как из природоохранительного законодательства в целом, так и из специального нормативного правового акта, посвященного зонам ЭБ.

Кроме порядка объявления территорий зоной ЭБ и снятия этого статуса Модельный закон также содержит положения о мероприятиях по выводу территорий из состояния ЭБ, особенности хозяйственной или иной деятельности на этих территориях, а также экономический механизм. К примеру, экономический механизм включает в себя определение источников финансирования соответствующих мероприятий,

к числу которых отнесены прежде всего бюджетные средства, а также иные источники (например, поступления от кредитных организаций, инвестиционные отчисления, поступления от юридических и физических лиц и др.). При этом традиционно стимулом к осуществлению деятельности, направленной на улучшение экологического благополучия соответствующих зон, выступают налоговые привилегии, в том числе освобождение от уплаты налогов. Важно, что Модельный закон упоминает о необходимости введения обязательного страхования экологических рисков и рисков для здоровья населения.

Нынешнее состояние правового регулирования зон ЭБ по-прежнему находится на уровне наличия одной отсылочной нормы, которая отсылает к фактически отсутствующему законодательству. Так, зонам ЭБ и зонам ЧС посвящена одна статья, структурно расположенная в отдельной гл. VIII Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 09.03.2021 г.) «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ)<sup>20</sup>.

Итак, речь идет о ст. 57 указанного Федерального закона, в которой содержится два пункта. Согласно п. 1 «порядок объявления и установления режима зон ЭБ устанавливается законодательством о зонах ЭБ». При этом законодательство о зонах ЭБ в Российской Федерации отсутствует. Поэтому верно высказывание Н.И. Хлуденева о том, что правовой режим зон ЭБ – «яркий пример пробельности экологического законодательства»<sup>21</sup>.

Добавим, что нормы о зонах ЭБ также можно встретить и в Водном кодексе РФ<sup>22</sup>. Так, в соответствии с п. 1 ст. 67 Кодекса «зонами ЭБ, зонами ЧС могут объявляться водные объекты и речные бассейны, в которых в результате техногенных и природных явлений происходят изменения, представляющие угрозу здоровью или жизни человека, объектам животного и растительного мира, другим объектам окружающей среды».

Обращает на себя внимание, что в рассмотренной норме права законодатель вновь отсылает к специальному законодательству: природоохранительному, которое должно регулировать правовой режим зон ЭБ, и законодательству в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, которое должно регулировать правовой режим зон ЧС. Однако, как мы уже установили, по крайней мере первое из названных видов законодательства в Российской Федерации фактически отсутствует.

<sup>20</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>21</sup> Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М., 2014.

<sup>22</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2381.

<sup>16</sup> См.: постановление ГД ФС РФ от 10.04.2009 г. № 1935-5 ГД «О проекте Федерального закона № 115008-3 “О зонах экологического бедствия”» // СЗ РФ. 2009. № 16, ст. 1878.

<sup>17</sup> См.: Рыженков А.Я. Правовой режим зон экологического бедствия // Современное право. 2014. № 7. С. 22.

<sup>18</sup> См.: Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М., 2010. С. 387.

<sup>19</sup> См.: Модельный закон о зонах экологического бедствия (о статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории): принят в г. Санкт-Петербурге 03.12.2009 г. Постановлением 33-9 на 33-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2010. № 46. С. 83–107.

Ключевым в правовом режиме зон ЭБ следует признать порядок наделения территории соответствующим статусом. В действующем природоохранительном законодательстве такой порядок не урегулирован. По этой причине необходимо апеллировать к все еще действующему Временному порядку объявления территории зоной ЧЭС (далее – Временный порядок)<sup>23</sup>. Структурно указанный правовой акт содержит общие положения и два основных раздела, посвященных объявлению территории зоной ЧЭС и, соответственно, снятию этого статуса.

Примечательно, что уже в п. 1.1 Временного порядка дается легальная дефиниция термина «зоны ЧЭС», под которыми предложено понимать «участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, приостановка и предотвращение которых невозможны только за счет организационно-управленческого потенциала и материально-финансовых ресурсов данной территории».

Целью придания территории такого статуса является реабилитация экологически неблагополучных территорий, уменьшение антропогенной нагрузки на те природные компоненты, которые находятся на соответствующей территории, осуществление комплекса мероприятий, способных улучшить качество поврежденных либо истощенных природных ресурсов и сократить негативное воздействие этой ситуации на качество жизни и здоровье населения соответствующей территории.

В основе объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации должен лежать конкретный подзаконный акт, а именно Указ Президента РФ. При этом для придания той или иной территории этого статуса необходимо руководствоваться уже названными ранее Критериями, утвержденными Минприроды РФ 30 ноября 1992 г.

Механизм объявления территории зоной ЧЭС начинается с такой процедуры, как инициация, заключающаяся в подготовке материалов, содержащих сведения о состоянии окружающей среды на соответствующей территории. В качестве инициаторов выступают федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления этих территорий. В соответствии с Временным порядком инициатор направляет обращение в Правительство РФ, которое,

в свою очередь, поручает Минприроды России осуществить государственную экологическую экспертизу материалов, представленных инициатором. Конечным результатом работы Минприроды России в этом случае должен стать проект Указа Президента РФ «Об объявлении территории зоной чрезвычайной экологической ситуации». В юридической литературе отмечается, что в числе инициаторов объявления территории зоной ЭБ должны быть и представители общественности<sup>24</sup>.

Что касается порядка снятия этого статуса с территории, то он во многом аналогичен порядку объявления: Правительство РФ определяет срок, по истечении которого Минприроды России вновь обязано провести государственную экологическую экспертизу и по ее результатам подготовить проект Указа Президента РФ «О снятии с территории статуса зоны чрезвычайной экологической ситуации».

Добавим, что кроме вышеупомянутых норм действующего природоохранительного законодательства в отечественном законодательстве термин «зона ЭБ» встречается в значительном количестве нормативных актов, которые в своей совокупности формируют отдельные положения правового режима зон ЭБ. По Уголовному кодексу РФ наиболее опасными считаются те экологические преступления, которые совершены в зоне ЭБ: ч. 2 ст. 247 – «нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов»; ч. 2 ст. 250 – загрязнение вод<sup>25</sup>; ч. 2 ст. 254 – порча земли; ч. 1 ст. 256 – незаконная добыча водных биоресурсов<sup>26</sup>. Из анализа вышеупомянутых норм Уголовного кодекса РФ можно сделать следующий вывод: правовой режим зон ЭБ отличается особенностями наряду с особо охраняемыми природными территориями, т.е. и для зон ЭБ, и для ООПТ законодатель предусматривает отличный от обычного особый правовой режим. Однако сказанное вовсе не означает тождества в правовых режимах этих двух особых видов территорий: разница между приданием территории правового статуса «зоны ЭБ» и правового статуса «ООПТ» заключается в задачах, которые преследует законодатель

<sup>24</sup> См. об этом: Храмова И. С., Андреева М. С. Зоны экологического бедствия: сложности правового регулирования и необходимость модернизации законодательства // Новая наука: современное состояние и пути развития. 2015. № 6–3. С. 221.

<sup>25</sup> См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

<sup>26</sup> См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 г. № 26 (в ред. от 31.10.2017 г.) «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258.1 Уголовного кодекса РФ)» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 1.

<sup>23</sup> См.: приказ Минприроды России от 06.02.1995 г. № 45 «Об утверждении Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации» // В официальных источниках опубликован не был.

при формировании особого правового режима для каждой из названных территорий.

Кроме того, термин «зона ЭБ» фигурирует и в Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 30.12.2020 г.) «Об экологической экспертизе»<sup>27</sup> в контексте того, что документы, предназначенные для обоснования необходимости придания той или иной территории статуса зоны ЭБ, являются объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня, что в целом соответствует механизму объявления территории зоной ЭБ.

Отметим, что объявление экологически неблагоприятной территории зоной ЭБ является основанием для ограничения на этой территории конституционного права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ст. 8 Закона РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1<sup>28</sup>), что обусловлено необходимостью реанимации таких территорий и ограничения, а в некоторых случаях и исключения любого антропогенного воздействия на них. Аналогичное правило об ограничениях регистрации по месту пребывания и жительства содержится и в Постановлении Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713<sup>29</sup>.

Смежная норма содержится в п. 2 ст. 5 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ<sup>30</sup>, где отмечается, что в зонах ЭБ может быть установлен разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания. Что касается иностранных граждан, то при въезде на территорию зоны ЭБ они обязаны иметь специальное разрешение<sup>31</sup>.

Проанализировав существующие нормы, которые прямо или косвенно связаны с правовым регулированием зон ЭБ, мы приходим к выводу об отсутствии в Российской Федерации нормативной основы правового режима зон ЭБ. В этом смысле мы разделяем

<sup>27</sup> См.: URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>28</sup> См.: Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 (в ред. от 08.12.2020 г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Там же.

<sup>29</sup> См.: постановление Правительства РФ от 17.07.1995 г. № 713 (в ред. от 25.05.2017 г.) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Там же.

<sup>30</sup> См.: Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 08.06.2020 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Там же.

<sup>31</sup> См.: постановление Правительства РФ от 11.10.2002 г. № 754 (в ред. от 14.07.2006 г.) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // СЗ РФ. 2002. № 41, ст. 3995.

мнение Е.С. Болтановой, которая отметила следующее: «вряд ли можно говорить о какой-либо системности в закреплении в России правового режима зон ЭБ, даже более того — о его наличии»<sup>32</sup>. Прав и С.А. Боголюбов, отметивший, что в отечественном законодательстве нет классификации экологически неблагоприятных территорий, что препятствует отграничению зон ЭБ от смежных состояний экологического неблагополучия<sup>33</sup>.

Примечательно, что зоны ЭБ упоминаются и в Экологической доктрине РФ<sup>34</sup>. Так, в ней отмечается, что для обеспечения конституционного права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды необходим комплекс мероприятий, к числу которых относится «проведение работ по выявлению зон ЭБ». Кроме того, в доктрине обращается внимание, что одним из экологических приоритетов в здравоохранении является оказание помощи тем гражданам, которые проживают в зоне ЭБ.

Правовой режим зон ЧС содержится в нормах Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 08.12.2020 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Закон № 68-ФЗ)<sup>35</sup>. Указанный Закон дает весьма ограниченное по своему содержанию определение понятия «зона ЧС», под которой предлагает понимать территорию, на которой сложилась ЧС. Следовательно, для уяснения термина «зона ЧС» большую ценность имеет дефиниция термина «чрезвычайная ситуация». Добавим, что термин «ЧЭС» отсутствует в Законе № 68-ФЗ, однако его можно обнаружить в ином Федеральном законе — «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике»<sup>36</sup>. Указанный правовой акт не оперирует термином «зона ЧЭС», а под «ЧЭС» понимает «инцидент, который оказывает любое значительное и вредное воздействие на окружающую среду Антарктики или создает неотвратимую угрозу такого воздействия».

При ликвидации ЧС большую значимость приобретает предварительное определение границ соответствующей зоны: эта задача возложена на руководителя ликвидации ЧС. Руководителю необходимо

<sup>32</sup> Болтанова Е.С. Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации // Экологическое право. 2017. № 1. С. 33–39.

<sup>33</sup> См.: Боголюбов С.А. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций // Аграрное и земельное право. 2009. № 11 (59). С. 64.

<sup>34</sup> См.: распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>35</sup> См.: URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>36</sup> См.: Федеральный закон от 05.06.2012 г. № 50-ФЗ (в ред. от 08.12.2020 г.) «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» // Там же.

руководствоваться классификацией ЧС природного и техногенного характера<sup>37</sup>. Так, существуют шесть типов ЧС: 1) локального характера; 2) муниципально-характера; 3) межмуниципального характера; 4) регионального характера; 5) межрегионального характера; 6) федерального характера. В основу данной классификации положен как территориальный признак, так и материальный, заключающийся в количестве людей, погибших либо получивших ущерб здоровью, а также размере материального ущерба, выражающегося в конкретной денежной сумме.

Несмотря на несформированность правового режима зон ЭБ и зон ЧС, ученые-юристы — специалисты в сфере экологического права — говорят о том, что режим этих зон есть «развивающийся институт экологического законодательства»<sup>38</sup>.

\* \* \*

В заключение мы можем сформулировать следующие выводы.

Значительная техногенная и антропогенная нагрузка на окружающую среду, обусловленная в том числе загрязняющим влиянием крупных промышленных центров, ресурсопотребляющей экономикой, преимущественно энерго- и материалоемкими производствами, а также устаревшими технологиями, требуют внимательного отношения законодателя к вопросам окружающей среды, в т.ч. к зонам ЭБ и зонам ЧС.

Правовой режим зон ЭБ, действующий в Российской Федерации, состоит из разрозненных норм права, которые сосредоточены в отдельных правовых актах, и включает в себя нормы миграционного, уголовного, природоохранного законодательства.

Необходимо рекомендовать законодателю разработать проект федерального закона «О зонах экологического бедствия в Российской Федерации», устранив пробел, обнаруженный в норме ст. 57 Закона № 7-ФЗ. При создании нового корпуса специальных норм, регулирующих правовой режим зон ЭБ, важно учитывать нормы Модельного закона. Принятие указанного федерального закона необходимо, прежде всего, для обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Правовой режим зон ЭБ должен включать следующие обязательные элементы:

<sup>37</sup> См.: постановление Правительства РФ от 21.05.2007 г. № 304 (в ред. от 20.12.2019 г.) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>38</sup> Вытханова Г. В. Теоретические основы развития эколого-правовой науки // Журнал рос. права. 2011. № 12. С. 133.

нормы, содержащие конкретные предписания превентивного характера, направленные на недопущение экологического бедствия;

нормы, устанавливающие порядок и критерии объявления территории зоной ЭБ;

нормы, предусматривающие механизм вывода территории из состояния экологического бедствия, в т.ч. конкретные природоохранные мероприятия, финансово-экономическое обеспечение (в том числе механизм привлечения инвестиционных ресурсов), регулярный мониторинг показателей эффективности проводимых мероприятий, федеральный надзор в этой сфере;

нормы, вводящие конституционные ограничения для граждан, проживающих на соответствующей территории, в т.ч. миграционные, регистрационные и иные;

нормы, регламентирующие порядок осуществления хозяйственной деятельности на территории, которая объявлена зоной ЭБ: здесь важно отдать приоритет не консервации действующих предприятий, способной «заморозить» социально-экономическую активность населения, увеличить социальное напряжение и сократить число рабочих мест, а реабилитации действующих предприятий за счет внедрения наилучших доступных технологий и иных энерго- и материалоемких производств;

нормы, адресованные гражданам, проживающим на территории зоны ЭБ, создающие для них дополнительные гарантии, льготы, компенсации, обеспечивающие, прежде всего, восстановление их здоровья, и препятствующие оттоку населения с этих территорий;

нормы, содержащие механизмы контроля и надзора за исполнением правового режима зон ЭБ;

нормы, предусматривающие механизм снятия с территории статуса «зоны экологического бедствия»;

нормы, посвященные последующему дополнительному мониторингу состояния окружающей среды на территории, имевшей статус зоны ЭБ.

При формировании нормативной основы зон ЭБ важны совокупные усилия представителей бизнеса, науки и органов государственной власти. Это обеспечит формирование эффективно работающего законодательства в сфере правового режима зон ЭБ.

При введении новых терминов в терминологические ряды экологического законодательства, регулирующего правовой режим зон ЭБ, важно учитывать уже действующий категориальный аппарат экологического законодательства, а именно легальные дефиниции, содержащиеся в Законе № 7-ФЗ.

Для предупреждения ошибок и недочетов, которые были выявлены в законопроекте о зонах ЭБ,

в Федеральном законе «О зонах экологического бедствия в Российской Федерации» необходимо сделать акцент на финансово-экономическую составляющую порядка вывода территорий из состояния «зон экологического бедствия»: признавая потребность в большом объеме финансовых ресурсов, предлагаем разрабатывать альтернативные бюджету источники финансирования природоохранных мероприятий, в т.ч. привлечение отечественных и зарубежных инвестиций.

Под зоной экологического бедствия предлагаем понимать часть территории Российской Федерации, которая в результате любой формы антропогенной либо иной нагрузки подверглась существенному стойкому ухудшению основных природных компонентов, разрушению естественных экологических систем, деградации флоры и фауны, а также иному негативному воздействию, в т.ч. снижению качества жизни и здоровья граждан, проживающих на соответствующей территории.

Законодателю следует разработать классификацию экологически неблагополучных территорий: одних «зон экологического бедствия» для определения ухудшения состояния окружающей среды явно недостаточно, требуются правовые режимы смежных экологически неблагополучных состояний.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Боголюбов С.А.* Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций // *Аграрное и земельное право.* 2009. № 11 (59). С. 64.
2. *Болтанова Е.С.* Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации // *Экологическое право.* 2017. № 1. С. 33–39.
3. *Выпханова Г.В.* Теоретические основы развития эколого-правовой науки // *Журнал рос. права.* 2011. № 12. С. 133.
4. *Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др.* М., 2010. С. 387.
5. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году. Государственный доклад. М., 2020. С. 189.

#### Сведения об авторе

**КОЖОКАРЬ Игорь Петрович** – доктор юридических наук, доцент, заведующий сектором философии права, истории и теории государства и права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

6. *Транин А.А.* Зоны экологического бедствия: тенденции развития законодательства // *Государство и право.* 2012. № 12. С. 35–43.
7. *Рыженков А.Я.* Правовой режим зон экологического бедствия // *Современное право.* 2014. № 7. С. 22.
8. *Хлуденева Н.И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М., 2014.
9. *Храмова И.С., Андреева М.С.* Зоны экологического бедствия: сложности правового регулирования и необходимость модернизации законодательства // *Новая наука: современное состояние и пути развития.* 2015. № 6–3. С. 221.

#### REFERENCES

1. *Bogolyubov S.A.* Zones of ecological disaster, zones of emergency situations // *Agrarian and land law.* 2009. No. 11 (59). P. 64 (in Russ.).
2. *Boltanova E.S.* The legal regime of environmental disaster zones and emergency zones // *Environmental Law.* 2017. No. 1. P. 33–39 (in Russ.).
3. *Vypkhanova G.V.* Theoretical foundations of the development of ecological and legal science // *Journal of Russ. law.* 2011. No. 12. P. 133 (in Russ.).
4. *Institutes of Environmental Law / S.A. Bogolyubov, et al.* M., 2010. P. 387 (in Russ.).
5. On the state and protection of the environment of the Russian Federation in 2019. State Report. M., 2020. P. 189 (in Russ.).
6. *Tranin A.A.* Zones of ecological disaster: trends in the development of legislation // *State and Law.* 2012. No. 12. P. 35–43 (in Russ.).
7. *Ryzenkov A. Ya.* Legal regime of environmental disaster zones // *Modern law.* 2014. No. 7. P. 22 (in Russ.).
8. *Khludeneva N.I.* Defects of legal regulation of environmental protection. M., 2014 (in Russ.).
9. *Khramova I.S., Andreeva M.S.* Zones of ecological disaster: the complexity of legal regulation and the need to modernize legislation // *New science: the current state and ways of development.* 2015. No. 6–3. p. 221 (in Russ.).

#### Authors' information

**Kozhokar Igor P.** – Doctor of Law, associate Professor, Head of the Department of Philosophy of Law, history and theory of state and law, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia