Каспрова Юлия Александровна. Экологически неблагополучные территории: особенности правового режима: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Каспрова Юлия Александровна;[Место защиты: Институт государства и прав].- Москва, 2014.- 176 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Состояние экологической опасности как показатель деградации природной среды**

1. Понятие экологической опасности 15

2. Факторы и последствия экологической опасности 34

**Глава II. Экологически неблагополучные территории как объект экологических отношений 83 106**

1. Понятие экологически неблагополучных территорий 70

2. Виды экологически неблагополучных территорий и их характеристика

**Глава III. Зоны экологического бедствия как территории с особым статусом**

1. Процедура объявления зон экологического бедствия 106

2. Специальные меры по восстановлению состояния природной среды в зонах экологического бедствия

3. Зарубежный опыт решения проблем зон экологического бедствия и иных экологически неблагополучных территорий

Библиография

## Факторы и последствия экологической опасности

При взгляде назад особенно заметными становятся потенциальное разрушение и патология вследствие индустриального развития: состояние вод, почвы, воздуха дают знать о необратимом вреде, об угрозе коллапса климата, исчезновение многих видов животных и растений отражается в Красной Книге14. По словам Т.В. Злотниковой, все человечество находится в состоянии экологической войны. Войны, на которой «не стреляют пушки – но есть смертельные жертвы; не берут пленных – но заложниками оказываются жители целых городов, поселков, областей. В этой войне никогда не может быть победителей, а могут быть только побежденные…»15

С точки зрения многих ученых, окружающая среда на сегодняшний день находится в состоянии деградации. В.В. Петров характеризовал деградацию окружающей природной среды как «разрушение или существенное нарушение экологических связей в природе, обеспечивающих обмен веществ и энергии внутри природы, между природой и человеком, вызванное деятельностью человека, проводимой без учета законов развития природы»16. В некоторых регионах мира положение вещей без преувеличения можно назвать экологическим апокалипсисом.

«Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни»17. Если человек не задумается о своих поступках, вскоре мы все можем потерять многие уникальные экологические системы. Экологическая доктрина РФ перечисляет также и факторы деградации природной среды. На мировом уровне это: рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов; увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей; возможные изменения климата и истощение озонового слоя Земли; возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф; продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность. На территории Российской Федерации выделено несколько специфических факторов: низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами; резкое ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды; высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов; низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Процесс деградации природной среды – относительно долгий и постепенный процесс. До того, как окружающая среда на определенной территории придет в полный упадок, возникает тревожная ситуация, имя которой – «экологическая опасность».

Термин «экологическая опасность» встречается в отдельных нормативных правовых актах РФ. Например, ст. 3 Федерального закона РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»18 и ст. 3 Федерального закона РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»19 содержат принцип презумпции экологической опасности хозяйственной деятельности. Пункт 8 абз. «ж» «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.)20 среди принципов реализации экологической политики также называет презумпцию экологической опасности планируемой экономической и иной деятельности. Нередко в законодательстве встречается и производное понятие: «экологически опасные» (вещества21, хозяйственные объекты22, предприятия23 и т.п.). В данном случае подразумеваются предметы материального мира, представляющие, несущие в себе экологическую опасность.

Чаще всего подобным предметам не дается толкование, но есть исключение. Например, в Приказе Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 21 ноября 1995 г. № 469 «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций»24 указано, что предприятие признается экологически опасным, если оно соответствует одному из следующих признаков: - превышение нормативов предельно-допустимых выбросов (сбросов) или лимитов размещения загрязняющих веществ; - наличие загрязнения почв свыше ПДК и проявлений других видов деградации земель в сильной и очень сильной степени на территории предприятия и (или) в зоне его непосредственного воздействия; - случаи нарушения экологических ограничений, норм и правил, требований, регламентов и условий на протяжении последних трех лет; - наличие риска нанесения значительного ущерба окружающей среде в случае возможной аварии на производстве или таких прецедентов в течение последних пяти лет (п. 2.1). В Распоряжении Госкомимущества РФ № 791-р, Минприроды РФ № 1 от 8 июня 1995 г. «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций» утвержден список экологически опасных предприятий, организаций, приватизация которых должна осуществляться с учетом экологического фактора и возможности их вывода. Внесение предложений по признанию предприятия экологическим опасным отнесено к компетенции территориальных органов Минприроды России совместно с комитетами по управлению государственным имуществом. На сегодняшний день в указанном распоряжении присутствует перечень из 140 объектов, среди них, например, ОАО «Кудиновский завод "Электроугли"» (Ногинск).

Критерии отнесения предприятий к экологически опасным объектам разработаны и в проекте Постановления Правительства РФ «О категориях хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и критериях, на основании которых устанавливаются категории для целей государственного экологического надзора»25. В проекте установлены три категории объектов хозяйственной и иной деятельности, причем в категории I перечислены экологически опасные объекты (п. 1): сферы деятельности (производства), характеризующиеся наибольшим загрязнением окружающей среды или осуществляющие выбросы, сбросы, содержащие наиболее опасные химические вещества или их соединения для здоровья населения и состояния окружающей среды, а также объекты, находящиеся в ведении Российской Федерации26.

## Понятие экологически неблагополучных территорий

Одним из самых всеобъемлющих источников экологической информации является подготавливаемый Министерством природных ресурсов и экологии РФ ежегодный Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды в РФ. Ранее, в соответствии с утратившим силу Постановлением Правительства РФ от 24 января 1993 г. № 53 «О Порядке разработки и распространения ежегодного Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды»139, доклад должен был быть представлен в Правительство Российской Федерации не позднее 1 июля. Однако эти сроки постоянно нарушались, разработка доклада задерживалась на месяцы. С 1 января 2013 года эта проблема была «решена» вступлением в силу Постановления Правительства РФ от 24 сентября 2012 г.

Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 5. Ст. 393. № 966 «О подготовке и распространении ежегодного Государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды»140: проект доклада вносится Минприроды РФ в Правительство РФ не позднее 1 августа для одобрения, причем по поручению Правительства Минприроды обеспечивает распространение доклада до 31 декабря года, следующего за отчетным.

Научно-исследовательский фактор экологической опасности обусловлен постоянным стремлением человека к познанию неизведанного и созиданию нового. При этом человеком создаются новые вещества, генерируются новые виды воздействия на объекты биосферы. Опасность заключается в последствиях, которые могут наступить в процессе новейших технологических разработок. Особую опасность представляют исследования в области генной инженерии, нано- и биотехнологий. Как писал Н.Ф. Реймерс, «биотехнология – великое достижение. Но и она несет с собой массу угроз. Закон экологии гласит: уничтожая вредное, мы вызываем к жизни иное, быть может, не менее вредоносное; порождая новое, мы вытесняем старое, возможно, более нужное нам всем. Это старое может быть и генетическим наследием предков, т.е. тем, что только и дает нам способность жить»141.

Воздействие подобного фактора может нести моментальные негативные последствия или привести к опасности кумулятивного отрицательного воздействия на окружающую среду.

Проявление данного фактора опасности не означает, что нужно прекратить любые научные исследования. Но это означает, что проводить такие исследования нужно очень осторожно, просчитывая все возможные последствия. Для минимизации проявления научно-исследовательского фактора экологической опасности необходимо сопровождать все виды исследований оценкой возможных рисков научно-технического прогресса на человека и биосферу в целом, мониторингом состояния окружающей среды.

Рассмотренный фактор тесно переплетается с морально-нравственными факторами экологической опасности. По словам М.М. Филь, современная научно-техническая революция развивается темпами, опережающими нравственное развитие человечества. Именно этими причинами обусловлен технократический перекос в экономике и культуре, фетишизация возможностей науки и техники в удовлетворении потребностей даже не столько конкретного человека, сколько самого производства, пренебрежение правами, интересами и здоровьем людей, становящихся заложниками огромных организационно-производственных систем, работающих, по существу, на себя142.

Религиозные, морально-этические факторы и уровень экологического образования характеризуют духовное здоровье людей. Причиной многих экологических катастроф является экологическая безграмотность и равнодушие населения. Данная проблема типична для всего мирового сообщества в целом. В настоящее время в России активно обсуждается идея создания системы непрерывного экологического образования. Предпосылки для этого есть и в Экологической доктрине РФ, и в гл. XIII Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающих систему всеобщего и комплексного экологического образования (общее, среднее профессиональное, высшее и дополнительное профессиональное образование специалистов, распространение экологических знаний через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма). Кроме того, в целях формирования экологической культуры в обществе органы государственной власти, организации и учреждения осуществляют экологическое просвещение посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов.

В целях развития экологического компонента в образовании были даны неоднократные поручения Президента РФ. Однако они не выполняются в достаточной степени, как и требования Федерального закона «Об охране окружающей среды»143. Стоит отметить, что с 1 сентября 2013 года, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»144, утратила силу ст. 72 вышеназванного закона, предусматривавшая преподавание основ экологических знаний и учебных дисциплин по охране окружающей среды, экологической безопасности и рациональному природопользованию в образовательных учреждениях. Тем не менее, в муниципальных образованиях стараются уделять должное внимание экологическому просвещению145.

Экологические знания важны и в случае сложившейся чрезвычайной экологической ситуации. Статья 21 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает, что органы власти обеспечивают пропаганду знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с использованием средств массовой информации и специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей.

## Виды экологически неблагополучных территорий и их характеристика

Стоит добавить, что среди зон повышенного экологического риска помимо населенных и индустриальных систем, присутствуют также системы природные.

В Модельном экологическом кодексе (общая часть) также встречается упоминание о нескольких разновидностях территорий с неблагоприятной экологической обстановкой. В п. 2 ст. 54 Модельного экологического кодекса установлено, что научные исследования проводятся, в частности, для разработки программ реабилитации территорий экологического риска, зон экологического кризиса, зон экологического бедствия, совершенствования способов и методов восстановления экологически неблагополучных территорий. Анализируя смысл данной статьи, мы приходим к выводу, что в Модельном экологическом кодексе различаются 3 вида изучаемых нами территорий: территории экологического риска, зоны экологического кризиса, зоны экологического бедствия.

Нормативно закреплена только дефиниция «зоны экологического бедствия», которая уже приводилась выше. Сущность остальных территорий не раскрывается.

В данном диссертационном исследовании мы откажемся от употребления термина «зона экологического риска» по следующей причине. Как было указано в I главе настоящей работы, под экологическим риском понимается вероятность наступления экологической опасности и возникновения в дальнейшем экологически неблагополучных территорий (что хорошо видно на Схеме 1). Иными словами, риск предшествует установлению различных зон. Если идет речь о реальной, уже возникшей, потребности придать территории правовой статус какой-либо неблагополучной зоны, это значит, что период экологического риска уже прошел; риск перестал быть именно «вероятностью», воплотился в жизнь. Причинение вреда окружающей среде перестало быть «прогнозируемым», или, как в приведенном примере, химический комбинат уже построен, уже введен в эксплуатацию, уже осуществляет свою деятельность с неполадками в очистных сооружениях, ежедневно ухудшая состояние атмосферного воздуха. В этом случае употребление термина «зона экологического риска» может породить терминологическую путаницу, которая отнюдь не будет способствовать нормальному правовому регулированию проблемы. Уместнее применять термин «зона экологического напряжения», что будет обосновано чуть ниже.

Понятие «зоны экологического кризиса» содержится и в тексте раздела VII Указа Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»197, однако там они не рассматриваются в качестве разновидности экологически неблагополучных территорий: «…Одновременно следует разработать кризиса и начать их планомерное выполнение, наметить комплексные меры по нормализации обстановки на экологически неблагополучных территориях и подготовить организационную основу реализации этих мер». Предполагается, что зонами экологического кризиса названы территории с наиболее плачевным состоянием окружающей среды в сравнение с приемлемыми для проживания экологически неблагополучными территориями.

А.Н. Горбачев предложил выделять в зависимости от состояния экологической обстановки территории зоны-нормы, зоны умеренного загрязнения и, наконец, зоны экологического неблагополучия, к которым бы были отнесены зоны повышенного загрязнения, зоны экологического кризиса, зоны экологического бедствия198. Зонами повышенного загрязнения объявлялись участки территории, где в результате негативного хозяйственного и иного воздействия происходят обратимые отрицательные изменения среды, влекущие за собой явное ухудшение здоровья населения. Зоны экологического кризиса – участки территории с труднообратимыми изменениями, влекущие существенное ухудшения здоровья населения. Под зонами экологического бедствия же понимаются «участки территории, на которых произошли необратимые изменения, повлекшие катастрофическое ухудшение здоровья населения». При этом стоит отметить, что все указанные определения условны; необходима разработка количественных и оценочных характеристик, что является не столько юридической, сколько технической работой.

Н.Г. Жаворонкова перечисляет следующие категории экологически неблагополучных территорий199: - зоны экологического бедствия, правовой режим которых 198 См.: Горбачев А.Н. Правовое регулирование оздоровления зон экологического неблагополучия: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 1999. С. 62 – 64. 199 См.: Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 114. устанавливается экологическим законодательством; - зоны чрезвычайной ситуации, урегулированные законодательством в области обеспечения безопасности населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; - отдельные территории, которые подверглись радиоактивному или иному антропогенному воздействию, статус которых регулируются отдельными законами, делающими упор на социальное обеспечение; - территории или их отдельные зоны, которые предусмотрены земельным, водным, градостроительным и другим законодательством. На основании Приказа Федеральной службы по надзору в сфере природопользования РФ от 25 апреля 2012 г. № 193 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба»200 загрязненные территории разделяются на 3 ранга в зависимости от степени загрязнения почв и по степени фактических фильтрационных и аккумулятивных характеристик почв. Помимо этого учитывается численность населения в ближайшем к загрязненной территории населенном пункте, площадь территории, место расположения загрязненной территории (например, на территории со специальным режимом хозяйственной деятельности, в том числе в зоне экологического бедствия).

## Специальные меры по восстановлению состояния природной среды в зонах экологического бедствия

Однако в соответствии с Экологическим кодексом Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28221 Верховный Совет республики ранее обладал компетенцией в сфере установления зон экологического бедствия (ст. 8). Аналогичное полномочие было и у Президента Республики Татарстан222. Введение и отмена режима зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, установление их статуса подлежало ранее ведению Калмыцкой ССР в лице высших органов государственной власти и управлений в области охраны окружающей природной среды (п. 5 ст. 6 Закона Калмыцкой ССР от 31 января 1991 г. № 142-IX «Об охране окружающей природной среды»223).

В ст. 72 Конституции РФ, хотя и не указано прямо, но при анализе предметов ведения можно предположить, что объявление зон экологического бедствия могло бы находиться в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Такой вывод мы делаем исходя из того, что вопросы экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий (тоже специфических природных комплексов с ограниченной хозяйственной деятельностью на их территории), а также меры по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает полномочия по объявлению и установлению правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации только у органов государственной власти РФ (ч. 4 ст. 5).

Анализируя региональное законодательство, можно сделать вывод, что на сегодняшний день практически нигде органы власти субъектов не наделяются полномочиями по установлению зон экологического бедствия. Только в законодательстве Красноярского края предполагается полномочие органов исполнительной власти края по установлению зон экологического бедствия. Как указано в п. 5 ч. 3 ст. 23 Закона Красноярского края от 20 сентября 2013 г. № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае»224, информация, полученная при осуществлении краевого государственного экологического мониторинга окружающей среды, используется органами исполнительной власти края при установлении зон экологического бедствия.

На наш взгляд, полномочиями по объявлению территории зоной экологического бедствия следует наделить исключительно органы государственной власти РФ. Зоны экологического бедствия как особо катастрофический вид экологически неблагополучных территорий (выделенных нами в предыдущей главе) требуют большого объема финансирования, серьезных мер восстановления окружающей среды, масштабных мероприятий, вплоть до эвакуации людей и закрытия производств. В то же время к полномочиям региональных органов власти можно отнести процедуру объявления менее «опасных» экологически неблагополучных территорий: зон экологического напряжения и зон экологической неустойчивости (ослабления).

Инициаторами объявления территории зоной экологического бедствия могут быть и органы власти (местного, регионального, федерального уровня), и общественные объединения. Сомнительно, что отдельные граждане или группы граждан смогут на должном уровне подготовить необходимую документацию для обоснования придания территории соответствующего статуса. С другой стороны, «ограничение числа инициаторов постановки вопроса о зонах каким-либо перечнем означало бы искусственное их уменьшение и ущемление прав граждан»225. В любом случае, не может идти речь о лишении граждан права обратиться в общественные объединения и органы власти с просьбой (заявлением) о подготовке документов. В этом случае законом должны быть установлены конкретные сроки рассмотрения таких обращений и основания для отказа и возврата обращений. На настоящий момент срок рассмотрения письменных обращений граждан составляет 30 дней со дня регистрации такого обращения (ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»226). В виду особой важности вопроса и возможной угрозы здоровью населения и состоянию окружающей среды целесообразным будет введение сокращенного срока для рассмотрения таких специфических обращений граждан.

Перечень оснований для отказа в приеме и рассмотрения обращений должен быть минимален в целях обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду. Есть предположение, что такое основание может быть лишь одно – удовлетворительное состояние окружающей среды, не требующее признания территории зоной экологического бедствия227. Состояние окружающей среды должно быть подтверждено независимыми статистическими данными. В случае неосновательного отказа в рассмотрении обращения гражданина должностное лицо должно быть привлечено к ответственности (например, по ст. 5.59