

13. Правовой режим экологически неблагополучных территорий

13.1. Понятие и виды экологически опасных ситуаций

13.2. Понятие и виды экологически неблагополучных территорий

13.1. Понятие и виды экологически опасных ситуаций

Понятие зон повышенного экологического риска и чрезвычайной экологической ситуации в системе правового регулирования экологических отношений появилось недавно и связано с увеличением антропогенного воздействия на окружающую среду.

Под экологическим риском в законодательстве понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Экологически опасная ситуация - это ситуация, характеризующаяся наличием негативного изменения состояния окружающей среды под влиянием антропогенных и природных воздействий, в том числе обусловленных бедствием и катастрофами, включая стихийные, как правило, сопровождаемые социальными и экономическими потерями¹.

Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.10.2002 г.) «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Авария - чрезвычайная ситуация техногенного характера, происшедшая по конструктивным, производственным, технологическим или эксплуатационным причинам либо из-за случайных внешних воздействий и заключающаяся в повреждении, выходе из строя, разрушении технических устройств или сооружений.

Катастрофа - крупная авария, повлекшая человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия.

Стихийное бедствие - катастрофическое природное явление (или процесс), которое может вызвать многочисленные человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия.

Экологическое бедствие (экологическая катастрофа) - чрезвычайное событие особо крупных масштабов, вызванное изменением (под воздействием антропогенных факторов) состояния суши, атмосферы, гидросферы и биосферы и отрицательно

повлиявшее на здоровье людей, их душевное состояние, среду обитания, экономику или генофонд. Экологические бедствия часто сопровождаются необратимыми изменениями окружающей среды.

В правовой литературе существует разные точки зрения относительно подходов к определению видов экологически опасных ситуаций.

1. Государственная программа «Экологическая безопасность России» (1993-1996 гг.). В основу оценки экологической опасности положен интегральный показатель степени опасности (оценка экологического состояния), т.е. оценка состояния окружающей среды. При анализе антропогенной нагрузки на окружающую среду учитывается влияние промышленности, транспорта, сельскохозяйственного производства, городских агломераций. Согласно данной программе, оценка негативных последствий хозяйственной деятельности для окружающей среды и условий проживания населения проведена на основе выделения пяти рангов остроты экологической ситуации: I - катастрофическая, II - кризисная (бедственная), III - конфликтная (критическая), IV - напряженная, V - удовлетворительная.

2. Институтом географии РАН предложено два основных подхода:

- выделяются две категории ситуаций: острые и очень острые (очень острые - те, при которых состояние окружающей среды начинает прямо угрожать условиям жизни населения);

- выделяются территории с относительно удовлетворительной ситуацией; конфликтными и напряженными ситуациями; кризисными ситуациями; катастрофической экологической ситуацией.

3. Постановлением Правительства РФ от 13.09.1996 г. № 1094 утверждено Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, установившее единый подход к оценке чрезвычайных ситуаций (далее - ЧС) природного и техногенного характера, определения границ их зон и адекватного реагирования на них. Введены количественные критерии определения масштаба ЧС в зависимости от числа пострадавших людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, от размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов. ЧС оценивается как:

- локальная, если пострадало не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1 тыс. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС не выходит за пределы объекта производственного или социального назначения;

- местная - в результате которой пострадали свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС не выходит за пределы населенного пункта, города, района;

- территориальная, если пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 тыс., но не более 0,5 млн. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС не выходит за пределы субъекта Федерации;

- региональная, из-за которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 500, но не более 1000 человек, либо материальный ущерб свыше 0,5 млн., но не более 5 млн. МРОТ на день возникновения

ЧС и зона ЧС охватывает территорию двух субъектов Федерации;

- федеральная - в результате которой пострадали свыше 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 млн. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС выходит за пределы более двух субъектов Федерации;

- трансграничная - такая ЧС, поражающие факторы которой выходят за пределы России, либо ЧС, которая произошла за рубежом, захватывает территорию России.

Чрезвычайные ситуации классифицируют также по группам, типам и видам лежащих в их основе чрезвычайных событий.

4. Согласно базовой классификации, выделяют ЧС техногенного, природного или экологического характера¹. ЧС техногенного характера подразделяются на следующие типы (каждый тип имеет свои виды):

1) транспортные аварии и катастрофы (виды: аварии товарных поездов, пассажирских, речных судов, авиакатастрофы и т.п.);

2) пожары, взрывы или угроза взрывов;

3) аварии с выбросом (угрозой выброса) химически опасных веществ;

4) аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ;

5) аварии с выбросом (угрозой выброса) биологически опасных веществ;

6) внезапное обрушение зданий, сооружений;

7) аварии на электроэнергетических системах;

8) аварии в коммунальных системах жизнеобеспечения;

9) аварии на очистных сооружениях;

10) гидродинамические аварии.

К ЧС природного характера относятся:

1) геофизические опасные явления (землетрясения, извержения вулканов);

2) геологические опасные явления (оползни, сели, обвалы, осыпи, провалы земной поверхности, пыльные бури и др.);

3) метеорологические и агрометеорологические опасные явления (бури, ураганы, смерчи, вертикальные вихри, крупный град, ливень, гололед, засуха, суховей, заморозки и т.п.);

4) морские гидрологические опасные явления (тропический циклон, цунами, сильное волнение от 5 и более баллов, сильное колебание уровня моря, напор или дрейф льдов, обледенение судов и портовых сооружений);

5) гидрологические опасные явления (наводнение, половодье, дождевые паводки, заторы и зажоры, ветровые нагоны и др.);

6) гидрогеологические опасные явления (низкий или высокий уровень грунтовых вод);

7) природные пожары (лесные, торфяные, подземные пожары горючих ископаемых);

8) инфекционная заболеваемость людей;

9) инфекционная заболеваемость сельскохозяйственных животных;

10) поражение сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями.

К ЧС экологического характера относятся ЧС, связанные с изменениями:

1) состояния суши (почвы, недр, ландшафта);

2) состава и свойств атмосферы (воздушной среды);

3) состояния гидросферы (водной среды);

4) биосферы.

Предупреждение экологически опасных ситуаций представляет собой комплекс

мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения таких ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения (ст.1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.10.2002 г.) «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»). Ликвидация экологически опасных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении таких ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон таких ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.10.2002 г.) «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

13.2. Понятие и виды экологически неблагополучных территорий

В соответствии с концепцией правовой охраны окружающей среды в России, неблагополучной с юридической точки зрения окружающая среда считается уже при превышении установленных нормативов ее качества.

В литературе по экологическому праву употребляются различные понятия экологически неблагополучной территории. Приведем некоторые из них.

Экологически неблагополучная территория - это участок земли или водного пространства, в пределах которого экологическая обстановка и состояние здоровья населения не соответствуют установленным критериям, в связи с чем актами органов государственной власти Российской Федерации на данной территории установлен особый режим природопользования с целью проведения специальных мероприятий по восстановлению благоприятного качества окружающей среды.

Экологически неблагополучной территорией считается такой ее участок, состояние (зона), состояние которого (в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, повлекших человеческие жертвы, ущерб здоровью или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей) соответствует правовым критериям, выделяющим

его в специальную зону с целью принятия необходимых мер по восстановлению благоприятного состояния окружающей среды.

Ранее действовавший Закон РСФСР от 19.12.1991 г. «Об охране окружающей природной среды», а также иные федеральные законы выделяли два вида экологически неблагополучных территорий: зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайной экологической ситуации. Ныне действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» выделяет зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайных ситуаций (ст. 57), причем защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Тем не менее, в настоящий момент есть все основания говорить о наличии правовой основы для выделения зон чрезвычайной экологической ситуации.

Зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории России, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетического фонда растений и животных.

В зоне чрезвычайной экологической ситуации прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую среду, приостанавливается работа предприятий, учреждений, организаций, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую среду, ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

Зонами экологического бедствия объявляются участки территории, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

В зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство, реконструкция новых хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды.

Помимо этого, выделяют также зоны критической экологической ситуации и острокритической экологической ситуации.

Характерными признаками зоны критической экологической ситуации являются:

- хронически повышенный уровень загрязнения окружающей среды;
- устойчивая антропогенная нагрузка на окружающую среду;
- угроза дефицита пресной воды;
- снижение плодородия почв;
- оскудение растительного покрова и уменьшение многообразия видов животных;
- оскудение рыбных запасов;
- повышенный уровень заболеваемости людей.

Для зон острокритической экологической ситуации характерно наряду с перечисленными признаками развитие устойчивых процессов разрушения экологических систем, многократно повышенная загрязненность окружающей среды, нарастание процессов истощения растительного и животного мира, потеря плодородия почв, рост смертности населения.

Провести четкую грань, отделяющую одну из указанных выше зон от другой, крайне сложно, но перечисленные признаки могут быть полезны и использованы при анализе конкретной экологической обстановки той или иной территории.

Законом «Об охране окружающей среды» установлено, что защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций регулируется Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», другими правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (ст. 57). Эти мероприятия осуществляются после издания Президентом РФ - Правительством РФ акта о признании того или иного региона зоной повышенного экологического риска. Эти меры можно разделить на три основные группы:

- первая - прекращение, приостановление, ограничение экологически вредной деятельности;
 - вторая - проведение работ по улучшению состояния окружающей среды;
 - третья - компенсация вреда, причиненного здоровью граждан, путем выдачи экологического пособия, установления различных экологических льгот для населения.
- Следует отметить, что только некоторые территории Российской Федерации признаны установленным порядком зонами экологического риска. Прежде всего, это относится к районам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС и признанным зонами экологического бедствия. В настоящее время постановлением Правительства РФ от 18.12.1997 г. № 1582 утвержден перечень населенных пунктов (в пределах территории субъектов Федерации), находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС:
- зона отчуждения - Брянская область;
 - зона отселения - Брянская область;
 - зона проживания с правом на отселение - Брянская, Калужская, Орловская и Тульская области;
 - зона проживания с льготным социально-экономическим статусом - Белгородская, Брянская, Воронежская, Калужская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Рязанская, Тамбовская, Тульская, Ульяновская области и Республика Мордовия.

Контрольные вопросы

1. Что такое экологически опасная ситуация? Назовите ее виды.
2. Что такое экологически неблагоприятная территория?
3. Дайте характеристику правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации.

4. Дайте характеристику правового режима зоны экологического бедствия

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. - М.: Дело, 2001. - 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. - 2-е изд. - М.: Юристъ, 2003. - 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В. В. Курочкина и др. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. - 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. - М.: Экзамен, 2003. - 528 с.
5. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. - М.: Приор-издат, 2003. - 272 с.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: ООО «Профобразование», 2003. - 656 с.
7. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. - М.: Издательская группа «НОРМА - ИНФРА-М», 2001. - 433 с.
8. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. - М.: Ось-89, 1998. - 224 с.
9. Горбачев А.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о зонах экологического неблагоприятия // Государство и право. 1999. № 2. С. 48-54.
10. Лейзеров А.Т., Демичев Д.М. Чернобыльская катастрофа: государственно-правовые проблемы преодоления последствий // Государство и право. 1999. № 2. С. 124-126.
11. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды». / Под ред. С. А. Боголюбова. М.: Издательская группа «НОРМА - ИНФРА-М», Москва, 1997. - 367с.

Нормативные правовые акты

12. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

13. Федеральный закон от 21.12.1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. - 1994. - 24 декабря.

14. Закон РФ от 20.05.93 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 21. Ст. 901.

15. Федеральный закон от 10.01.2002 г. «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

16. Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 21. Ст. 699.

17. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 32. Ст. 1861.

18. Постановление Правительства РФ от 18.12.1997 г. № 1582 «Об утверждении перечня населенных пунктов (в пределах территории субъектов Федерации), находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».