

Российская академия наук

ISSN 0132-0769

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

Институт
государства
и права

- * ПРЕДМЕТ ФИЛОСОФИИ ПРАВА
- * К НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
- * ГОСУДАРСТВО КАК ЗАКАЗЧИК ПРОДУКЦИИ
- * ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
БАНКОВ
- * КОНЦЕПЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ЗЕМЛЕ
- * ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ
НАЦИОНАЛЬНОГО И РАСОВОГО РАВНОПРАВИЯ
- * МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

7
1994



МОСКВА
«НАУКА»

Охрана окружающей среды

© 1994 г. Т. Г. КАЛИНИЧЕНКО*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РЕГИОНОВ

Формирование законодательства об охране окружающей природной среды регионов Российской Федерации

Правовое регулирование охраны окружающей среды регионов Российской Федерации обеспечивается системой средств юридического воздействия на отношения человека к природной среде. В настоящее время оно реализуется в форме региональной экологической политики, которая представляет собой объективно обусловленные начала и способы оптимального взаимодействия человека с окружающей природной средой на относительно обособленной территории страны.

Сегодня на территории России нет четко выраженной правовой концепции управления охраной окружающей среды регионов. Однако полномочия государственных органов, общественных организаций, права и обязанности природопользователей, осуществляющих на территории регионов хозяйственную, рекреационную, оперативно-распорядительную или контрольно-надзорную деятельность, их ответственность за нарушение природоохранных правил на территории регионов, предопределяют действие всей системы нормативных актов, обусловленных спецификой экологической ситуации и ее уникальностью. Акты регионального законодательства автономны по отношению друг к другу. Они входят как самостоятельные в структуру природоохранительного законодательства.

В зависимости от предмета правового регулирования региональные нормативно-правовые акты по охране природы, в основном комплексные, распределяются по правовым институтам. Они подразделяются на три основных вида: а) нормативные акты, действующие на территории конкретного региона; б) нормативные акты, применяемые в пределах нескольких регионов; в) нормативные акты, регулирующие специальный правовой режим экологических регионов (зоны чрезвычайных экологических ситуаций, зоны экологического бедствия, эколого-экономические зоны, эколого-курортные зоны).

Успешное решение проблемы развития и совершенствования регионального законодательства об охране природы в значительной степени зависит от правильного определения места нормативно-правовых актов в системе природоохранительного законодательства и выявления сходств и различий региональных и общих актов.

Они должны соответствовать действующей Конституции России, определяющей новые подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды регионов и позволяющей учитывать не только специфические особенности регионального развития республик в составе Российской Федерации, но и местные природные и географические факторы.

Основным звеном регионального механизма правовой охраны природы России стали природоохранительные нормы права, формирующиеся в нормативно-правовых актах регионального законодательства. Государство устанавливает в определенных

* Научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

регионах страны, физико-географических общностях, соответствующие природоохранные режимы. В результате регионы приобретают новые качества, превращающие их в основные территориальные звенья правовой охраны окружающей среды в России. Природоохранные нормы получают свое дальнейшее развитие путем конкретизации содержания региональных нормативно-правовых актов законодательства; введения правил рубок главного пользования в лесах региона, проектирования, строительства, эксплуатации сооружений, проведения геолого-разведочных, научно-исследовательских и иных работ, плавания судов и иных плавучих средств. Тем самым экологические требования вводятся в русло практической реализации в различных отраслях хозяйственной и рекреационной деятельности. На основании региональных нормативно-правовых актов в России создаются специализированные органы государственного управления охраной природы экологических регионов, региональные прокурорские органы и общественные организации, которые осуществляют деятельность в рамках своей компетенции.

В целях повышения эффективности регионального механизма охраны природы проводится экологическое районирование (зонирование) территории. По сообщению Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов (1992 г.)¹, под воздействием объективных факторов в России сформировались 15 экологических регионов. В их границах создаются специальные органы управления охраной окружающей природной среды. Каждый регион Российской Федерации обладает неповторимым географическим, климатическим, экономическим своеобразием и требует адекватной системы управления охраной окружающей среды. При наличии множества рек, месторождений полезных ископаемых крупномасштабное хозяйственное освоение природных ресурсов России осуществлялось на региональной основе, но без учета экологических факторов, таких как фоновое загрязнение окружающей среды, наличие источников водоснабжения, устойчивость природных систем к антропогенному воздействию. Между тем решение экологических проблем регионов должно быть непосредственно связано с охраной окружающей среды.

Международно-правовой аспект. Региональный подход отчетливо прослеживается прежде всего в содержании норм международного права. Наиболее полно международно-правовой аспект охраны окружающей среды регионов исследован А.И. Казаником. Он считает, что региональный уровень представляет собой выраженные в международном праве окружающей среды нормативно-руководящие начала охраны однотипных биогеоценозов, характеризующиеся содержанием в региональных нормах основы организации деятельности органов управления на местах. Региональный уровень есть юридическое выражение содержания международно-правовых природоохранных норм, устанавливающих границы экологического региона, формы и методы сотрудничества государств, порядок образования и деятельности региональных органов управления, организации международного контроля за качеством природной среды².

Объектами правовой охраны признается природная среда далеко не всех регионов. Под охраной могут быть лишь те природные комплексы, которые не находятся под национальной юрисдикцией и национальным контролем или на них распространены особый правовой режим, урегулированный специальными международными соглашениями. Фактически правовыми основаниями для установления природоохранного режима служат чрезмерная хрупкость и уязвимость биогеоценозов, большая антропогенная нагрузка на природные комплексы, их исключительная роль в содержании экологического равновесия в глобальных масштабах, свободное волеизъявление суверенных государств сотрудничать на региональной основе.

¹ См.: Региональные проблемы охраны окружающей среды (Материалы международной конференции, состоявшейся на Украине). — Гос. и право, 1993, № 4, с. 44.

² См.: Казаник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в СССР. Автореф. дисс. на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. М., 1991, с. 4.

Международно-правовая охрана экологических регионов осуществляется дифференцированно. С учетом зонального распространения биогеоценозов по признаку их общности выделяются региональные моря, бассейны крупнейших международных рек, аридные зоны, южнополярные области земли и другие экологические регионы.

Такой подход может быть перенесен на экологические регионы, расположенные в границах территорий России и других государств, в частности на бассейны Черного, Каспийского, Аральского морей, международные реки, протекающие по территории России и других государств, на зоны экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации, расположенные на территории России и сопредельных государств, например, на Чернобыльскую зону. Соответственно правовой режим международных экологических регионов должен определяться в специальных международных договорах.

Российский подход. В Российском законодательстве под регионами с особыми природоохранными режимами понимаются: а) административные территориальные образования (субъекты федерации — край, область, республика), которые создают собственную систему органов по охране окружающей среды (например, г. Москва), программы охраны окружающей среды); б) водосборные территории (бассейны) рек и крупных озер (Волга, Байкал и т.д.); в) экологические регионы, границы которых совпадают с экономическими регионами (Нижнетагильский регион, Магнитогорский регион и т.д.); г) эколого-экономические зоны (Горный Алтай); д) эколого-курортные зоны (Сочи); е) зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологических бедствий; ж) зоны санитарной охраны.

В последнее время в российском законодательстве просматривается тенденция отождествления понятий "экологический регион" и "административно-территориальное образование". Например, некоторые Указы президента и постановления правительства Российской Федерации посвящены комплексному анализу социально-экономического положения отдельных регионов в сочетании с решением экологических проблем. Например, Указы президента и постановления правительства России "О неотложных мерах по стабилизации экономики, развитию социальной сферы и охране окружающей среды республики Башкортостан"³, "О проведении в Тульской области эксперимента по отработке экономических, организационных и правовых методов и механизмов экологического оздоровления ее территории и охраны здоровья населения"⁴, "О мерах по решению неотложных проблем стабилизации экономики, развитию социальной сферы и охране окружающей среды Самарской области"⁵, в которых требования охраны окружающей среды рассматриваются в контексте развития административно-территориальных единиц.

В законодательстве о крупных экономических регионах также прослеживается тенденция к разработке специальных норм об охране окружающей среды. Так, региональный подход проявился прежде всего в Указах президента и постановлениях правительства Российской Федерации об экономическом развитии регионов в многочисленных актах о социально-экономическом развитии районов Крайнего Севера. В постановлениях правительства РФ "О мерах по обеспечению поставок продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности"⁶, "О компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей"⁷, "О социально-экономическом развитии районов Севера и приравненных к ним местностей"⁸, "О неотложных мерах по защите мест

³ См.: Росс. газ., 1992, 13 янв.

⁴ См.: Росс. вести, 1992, 17 дек.

⁵ См.: Собрание актов Президента и правительства Российской Федерации, 1993, № 38, ст. 3570.

⁶ См.: Росс. газ., 1992, 10 апр.

⁷ См.: Там же, 1992, 20 авг.

⁸ См.: Росс. вести 1992, 29 мая.

проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера"⁹, "Об упорядочении пользования земельными участками, занятыми под родовые, общинные и семейные угодья малочисленных народов Севера"¹⁰, "О льготном кредитовании поставок продовольствия, товаров народного потребления, нефтепродуктов и угля в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности"¹¹, "О дополнении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (по условиям поставки и завоза в эти районы)"¹², "Об утверждении Порядка организации поставки и перевозки продукции (товаров) для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей"¹³ "О возмещении предприятиям, учреждениям, организациям, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, затрат на выплаты по районным коэффициентам надбавок"¹⁴, посвященных социально-экономическому развитию Крайнего Севера, основной упор делается на экономические вопросы, но с учетом экологического своеобразия региона.

Важное значение приобретает закрепление правового статуса охраны окружающей среды водосборных бассейнов крупнейших российских рек и озер. Эта тенденция ярко проявилась при разработке проектов Закона о Байкале, а также Программы охраны окружающей среды Волжского региона, определяющих экологический статус территории, в котором реализуются основные позиции бассейнового (регионального) принципа правового регулирования охраны окружающей среды. Правовой режим бассейнов связывается прежде всего с разработкой договоров о совместной деятельности между администрациями субъектов Федерации (территориальных образований), входящих в бассейн (регион), водопользователями, организациями и гражданами, где в числе хозяйственных обязательств предусматриваются обязательства по охране окружающей среды. В этих договорах регламентируются взаимные права и обязанности сторон по водопользованию, сохранению и улучшению водного бассейна, совместному проектированию, строительству и эксплуатации водохозяйственных и иных сооружений, влияющих на состояние вод, а также ответственность сторон. Совместная деятельность есть в большей части результат бессилия руководителей администраций субъектов Федерации разрешить проблемы, возникающие в бассейнах крупнейших водных объектов России. Вместо того чтобы восстанавливать бассейновый принцип правового регулирования и управления водным объектом, охраной окружающей среды, процесс взаимодействия между территориями проявляется в организации совместной хозяйственной деятельности. При использовании вод рек, образующих водосборный бассейн, возникают разногласия и споры в связи с необходимостью совмещения видов деятельности областей и республик. Пример тому — Волго-Каспийский регион (бассейн), где строительство гидроэлектростанций, атомных станций, водохранилищ и других гидротехнических сооружений наносит существенный ущерб хозяйственной эксплуатации реки областями и республиками, входящими в водосборный бассейн, — их судоходству, рыболовству, орошению и т.д.

Споры возникают и по вопросу соблюдения приоритета водопользования. К примеру, когда одна область или республика настаивает на развитии судоходства, а другая — на использовании реки в промышленных целях. Нельзя исключать и разногласий по вопросу установления объема прав каждого прибрежного собственника, предприятия, территории, республики, например, при совместном использовании реки, или долевым распределении выработанной электроэнергии, при ограничении свободы судоходства и т.д.

⁹ См.: Там же, 1992, 24 апр.

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 16, ст. 843.

¹¹ См.: Росс. вестн., 1992, 15 авг.

¹² См.: Собрание актов Президента и правительства Российской Федерации, 1993, № 25, ст. 2361.

¹³ См.: Там же, 1993, № 39, ст. 3628.

¹⁴ См.: Росс. газ., 1992, 18 сент.

Охрана окружающей среды

© 1994 г. Т. Г. КАЛИНИЧЕНКО*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РЕГИОНОВ

Формирование законодательства об охране окружающей природной среды регионов Российской Федерации

Правовое регулирование охраны окружающей среды регионов Российской Федерации обеспечивается системой средств юридического воздействия на отношения человека к природной среде. В настоящее время оно реализуется в форме региональной экологической политики, которая представляет собой объективно обусловленные начала и способы оптимального взаимодействия человека с окружающей природной средой на относительно обособленной территории страны.

Сегодня на территории России нет четко выраженной правовой концепции управления охраной окружающей среды регионов. Однако полномочия государственных органов, общественных организаций, права и обязанности природопользователей, осуществляющих на территории регионов хозяйственную, рекреационную, оперативно-распорядительную или контрольно-надзорную деятельность, их ответственность за нарушение природоохранных правил на территории регионов, предопределяют действие всей системы нормативных актов, обусловленных спецификой экологической ситуации и ее уникальностью. Акты регионального законодательства автономны по отношению друг к другу. Они входят как самостоятельные в структуру природоохранительного законодательства.

В зависимости от предмета правового регулирования региональные нормативно-правовые акты по охране природы, в основном комплексные, распределяются по правовым институтам. Они подразделяются на три основных вида: а) нормативные акты, действующие на территории конкретного региона; б) нормативные акты, применяемые в пределах нескольких регионов; в) нормативные акты, регулирующие специальный правовой режим экологических регионов (зоны чрезвычайных экологических ситуаций, зоны экологического бедствия, эколого-экономические зоны, эколого-курортные зоны).

Успешное решение проблемы развития и совершенствования регионального законодательства об охране природы в значительной степени зависит от правильного определения места нормативно-правовых актов в системе природоохранительного законодательства и выявления сходств и различий региональных и общих актов.

Они должны соответствовать действующей Конституции России, определяющей новые подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды регионов и позволяющей учитывать не только специфические особенности регионального развития республик в составе Российской Федерации, но и местные природные и географические факторы.

Основным звеном регионального механизма правовой охраны природы России стали природоохранительные нормы права, формирующиеся в нормативно-правовых актах регионального законодательства. Государство устанавливает в определенных

* Научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

обширный район, соответствующий нескольким республикам, областям, объединенным экономико-географическими и другими особенностями²³.

Физическая география выделяет в качестве предмета научных исследований физико-географический регион, как индивидуальную территориальную единицу, в пределах которой комплекс природных компонентов характеризуется известной общностью и единством²⁴. В экономической литературе термин "регион" применяется для обозначения различных форм территориальной организации общественного производства: административно-хозяйственные, экономико-географические, воспроизводственно-экономические, природно-экономические регионы.

Категория "экономические регионы" употребляется для обозначения территориальных форм производства, ядром которого является город. В этой связи регионом признается территориально-производственная общность населенных пунктов, функционально производственная среда, в границах которой происходит согласование отраслевого и территориального развития и складываются региональные производственные отношения по воспроизводству совокупного общественного продукта и услуг для удовлетворения потребностей населения²⁵. Существует также понятие "природно-экономический регион", под которым обычно понимают относительно обособленную территорию страны с однородными условиями воспроизводства природных ресурсов и развития производительных сил²⁶.

На территории России сложилась разветвленная сеть крупных экономических районов, как единых регионов страны. Возникновение этих районов есть результат территориального разделения труда, концентрации и специализации производства. Каждый из них отличается специфическим набором отраслей хозяйства, особенностями регионального процесса воспроизводства, а также совокупностью внутренне присущих ему экономических интересов.

В последнее время активно укореняется понятие "экологический регион". Система экологических регионов отражает тесную взаимосвязь экологических, экономических, социальных и технологических факторов, действующих на определенной территории. Однако природная среда регионов становится самостоятельным объектом правовой охраны лишь в том случае, если они признаны в качестве экологических компетентными государственными органами, и в отношении которых установлен соответствующий правовой режим. Только тогда регионы приобретают новые качества, превращаясь, таким образом, в основные территориальные звенья правовой охраны природы в России. Под экологическим регионом нередко понимается водосборный бассейн, типичный для определенной физико-географической зоны, в пределах которой существуют природный и измененный человеком ландшафты²⁷.

Вместе с тем в общем определении региона следует выделить бассейновый принцип формирования, ибо бассейнами как целостными физико-географическими зонами охватывается большая часть территории России. Нужно продолжить развитие бассейнового принципа управления по использованию и охране вод, наиболее полно развитого в водном законодательстве. Этот подход может быть распространен в сфере управления охраной окружающей среды. Бассейны как экологические регионы должны в полном составе или частями входить в зоны чрезвычайной ситуации, зоны экологического бедствия и эколого-экономические зоны. В то же время важно отметить специфические правовые признаки региона,

²³ См.: *Словарь русского языка* в 4-х т. Т. 3. М., 1984, с. 694.

²⁴ См.: *Приказов В.И.* Основы методики физико-географического районирования. Л., 1967, с. 5—6.

²⁵ См.: *Ворошилов В.А.* Эффективность производства в регионе. Л., 1985, с. 32.

²⁶ См.: *Региональное природопользование на пути к гармонии* / Под ред. М.Я. Лемешева, Н.В. Челурных. М., 1986, с. 64.

²⁷ См.: *Ковда В.А., Кешенцев А.С.* Комплексный мониторинг экологического региона. — В сб.: *Комплексный глобальный мониторинг загрязнения окружающей природной среды*. Л., 1982, с. 127—129.

которые в совокупности составляют объективно необходимую форму его существования. Следует согласиться с А.И. Казанником, который дает более полное определение экологического региона как целостной части территории страны любой конфигурации и протяженности с присущими ей природно-климатическими условиями, характерной локализацией и дифференциацией биогеоценозов, уровнем развития производительных сил и форм расселения людей, выделенной компетентными государственными органами в самостоятельную единицу, на естественную среду которой распространяется особый природоохранный режим.

Признание отдельных частей территории России экологическими зонами проводилось ранее решениями центральных государственных органов. Таковыми стали зона БАМа, Тундровая зона, бассейн озера Байкал, Горный Алтай, Сочи, Крайний Север и т.д.

Вместе с тем в данном определении есть лишь один подход: выделение компетентными органами территории как самостоятельной единицы, в основе которой лежит указание на природные географо-климатические территории и ее природоохранный режим. Это прежде всего территории, основная часть которых расположена в бассейнах рек, в местах разработки крупных залежей полезных ископаемых. Поэтому нельзя, на мой взгляд, отождествлять географическое, экономическое понятие региона с регионом экологическим. Данная формулировка как слишком общая не может служить основанием для определения особого правового режима экологической территории. Такая тенденция, урегулированная в законодательстве, в случае определения региона как территории с конкретным административным режимом, границами и системой управления может привести к еще большему сепаратизму.

Регионы должны выделяться прежде всего как территории с особым природоохранным режимом, имеющим отличную от традиционных режимов территории четко выраженную природоохранную специфику, вызванную не только принадлежностью территории к природно-климатическим условиям с характерной локализацией и дифференциацией биогеоценозов, уровнем развития производительных сил и форм расселения людей, но и различного рода воздействием на окружающую среду территории, а именно: чрезвычайными ситуациями, экологическими бедствиями и особой уникальностью территории.

В связи с изложенным к регионам с природоохранным режимом следует отнести: а) территории чрезвычайных экологических ситуаций, которые произошли в результате аварий, взрывов, крушений и т.д., нанесших окружающей природной среде существенный ущерб; б) территории, на которых произошли необратимые экологические последствия, признанные зонами экологического бедствия; в) и наконец, территории, требующие ограниченной хозяйственной деятельности и внедрения здесь экологических технологий, учитывающих уникальность этих территорий, не подвергавшихся ранее активному промышленному и сельскохозяйственному развитию.

Таким образом, под правовой охраной окружающей среды регионов следует понимать правовой режим части территории страны любой конфигурации и протяженности с присущими ей специфическими условиями, вызванными негативным воздействием на окружающую среду в результате чрезвычайных ситуаций, экологических бедствий, а также уникальных природных территорий, требующих установления природоохранного режима и развития экологических технологий, на естественную среду которых распространяется особый природоохранный режим.

Виды правовых режимов охраны окружающей среды регионов

Классификация видов правовых режимов охраны окружающей среды регионов производится в зависимости от целей правового регулирования хозяйственной или иной деятельности на данной территории. В соответствии с российским законодательством этих целей три: предохранение окружающей среды от вредного воздействия аварий и стихийных бедствий; восстановление территорий "критического

значения", на которых произошли существенные и необратимые изменения природной среды; сохранение естественных природных условий процесса восстановления и возобновления исчерпаемых природных ресурсов уникальных с природной точки зрения регионов. До сих пор вопрос о правовом режиме экологических зон (регионов) (зон чрезвычайной экологической ситуации, зон экологического бедствия и эколого-экономических зон) не решен ни в законодательстве о безопасности, ни в законодательстве о чрезвычайном положении, ни в природоохранительном законодательстве.

Зоны чрезвычайной экологической ситуации. В последнее время возросли масштабы экологически негативных последствий аварий, возникших как вследствие природных факторов, так и по причине негативной хозяйственной деятельности. В результате аварий происходят необратимые изменения природной среды, связанные с нарушением природного равновесия, разрушением естественных экологических систем, деградацией флоры и фауны.

Пострадавшие от аварий территории в соответствии со ст. 58 Закона об охране окружающей природной среды должны объявляться зонами чрезвычайной экологической ситуации²⁸. При этом необходимо учитывать, что отрицательные последствия на окружающую среду аварий должны быть устранены в установленные сроки. Однако ст. 58 нечетко определяет статус указанных участков территории.

В ней предусматриваются лишь общие принципы регулирования зон чрезвычайной экологической ситуации без указания правового механизма, направленного на восстановление окружающей среды и здоровья населения, возмещения ущерба, причиненного здоровью и имуществу граждан.

Понятие "чрезвычайная ситуация" активно исследовалось в правовой литературе²⁹. Чрезвычайное положение и чрезвычайная ситуация есть синонимы³⁰. Некоторые разработки на этот счет, связанные с регулированием чрезвычайных ситуаций, уже существуют в законодательстве о безопасности, о чрезвычайном положении и т.д. Поэтому, на мой взгляд, при определении правового режима зон чрезвычайной ситуации необходимо учитывать весь опыт законодательства в этой области. Важно привести нормы ст. 58 Закон об охране окружающей природной среды в соответствие с указанным законодательством. К числу чрезвычайных экологических ситуаций следует отнести катастрофы природного происхождения (землетрясения, наводнения, сели, цунами, пожары и т.д.), крупные аварии и катастрофы производственного характера, катастрофы, эпидемии и эпизоотии, вызванные причинами техногенного характера. В настоящее время основными критериями отнесения катастроф и аварий природного характера к группе чрезвычайных экологических ситуаций можно считать масштабность происшествий, возможность распространения опасности за пределы территории аварии, социальная опасность, создающая угрозу для жизни и здоровья населения³¹.

Правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации должен прежде всего исходить из самого факта аварии, катастрофы или стихийного бедствия, нанесших природной среде существенный ущерб. Поэтому условия ст. 58 Закона об охране окружающей природной среды необходимо распространить прежде всего на территории, подверженные стихийным бедствиям либо на которых произошли катастрофы, нанесшие существенный ущерб природной среде.

Естественно, что основной спецификой зон чрезвычайной ситуации является их срочный характер. Поэтому режим зоны чрезвычайной экологической ситуации

²⁸ См.: Росс. газ., 1992, 3 марта.

²⁹ См.: Право и чрезвычайные ситуации. М., 1992.

³⁰ См.: Ларин А.М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов. — В сб.: Право и чрезвычайные ситуации. М., 1992, с.108.

³¹ См.: Бачило И.Л., Сергиенко Л.А., Шорина Е.В. О правовом статусе органов правления в области безопасности. — Там же, с. 170.

должен охватывать весь период проведения послеаварийных работ, выделять же в законодательстве специальные послеаварийные зоны, объявляемые по факту совершенной аварии, нецелесообразно³².

В существующем законодательстве нет процедуры проведения экологических экспертиз при установлении зонирования чрезвычайных экологических ситуаций. При любой же крупной аварии заключение экологической экспертизы о возможности объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, а также об отмене зонирования чрезвычайной экологической ситуации очень важно. В связи с этим в законодательство о безопасности следует внести положения о том, что в состав Государственных комиссий по расследованию аварий нужно включать экспертов из природоохранных органов, которые должны определять, необходимо ли проведение экологической экспертизы территории, подверженной аварии. Если да, то после этого экологическая экспертиза проводится. Она определяет границы воздействия аварии на окружающую среду, и возможность установления на территории, подверженной аварии, правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации.

Поэтому не обязательно границы зоны чрезвычайной экологической ситуации должны соответствовать границам административно-территориального деления. Нередко территория аварий выходит за его рамки³³.

Таким образом, правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации должен включать в себя нормы, определяющие статус территории на время чрезвычайной ситуации, проведение экологической экспертизы для оценки воздействия аварии на окружающую среду, установление границ территории по результатам экологической экспертизы, а также проведение таковой после ликвидации негативных последствий на окружающую среду с целью отмены режима чрезвычайной экологической ситуации, время и сроки установления режима зоны чрезвычайной экологической ситуации, управление указанной зоной. При этом важно определить экономический механизм восстановления нарушенной территории, мероприятия по пресечению аварий, локализации их последствий и восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, временно ограничить хозяйственную и иную деятельность.

Зоны экологического бедствия. Статьи 58 и 59 Закона об охране окружающей природной среды предусматривают дифференциацию зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия в зависимости от реабилитационных мероприятий с учетом деградации окружающей среды и здоровья населения. Если зонами чрезвычайных экологических ситуаций признаются территории, где в результате хозяйственной или иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, то зонами экологического бедствия объявляются участки, где в результате хозяйственной и иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

В настоящее время довольно трудно определить необратимые изменения или существенное ухудшение состояния здоровья. На наш взгляд, различия между зонами экологического бедствия и зонами чрезвычайной экологической ситуации должны быть четко регламентированы. Если чрезвычайные экологические ситуации — результат аварий и стихийных бедствий, требующих оперативного вмешательства государства и четкого процессуального режима, то экологические бедствия воздействуют на территорию постепенно: происходят как устойчивые отрицательные

³² См.: Мищенко В.Л. Правовое регулирование охраны окружающей среды в послеаварийный период. — Там же, с. 143.

³³ См.: Там же, с. 144.

деятельности, отвечающей условиям экологической безопасности, должно соответствовать специфике экологического региона с уникальными природными ресурсами и быть ориентированным на наиболее полное использование этих уникальных свойств. В определенной степени правовой режим эколого-экономических зон (регионов) должен быть ориентирован на правовые требования, предъявляемые к территориям, относящимся к Всемирному и культурному наследию. Именно поэтому первыми регионами с режимом эколого-экономической зоны (региона) стали уникальные природные территории Байкальского региона, Республики Горный Алтай, курорта Сочи. В постановлениях правительства по Байкальскому региону, в проекте Закона о Байкале, Указе президента РФ "О мерах по государственной поддержке социально-экономического развития Республики Горный Алтай" от 2 марта 1993 г.³⁵, в постановлении Совета Министров РСФСР «О первоочередных мерах по развитию эколого-экономической зоны "Горный Алтай"» от 8 ноября 1991 г., постановлении Верховного Совета Российской Федерации "Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации — Кавказских минеральных водах Ставропольского края от 7 февраля 1992 г."³⁶, постановлении Президиума Верховного Совета Российской Федерации и правительства РФ "О государственной поддержке функционирования и развития города-курорта Сочи" от 12 апреля 1992 г.³⁷ определены создание и разработка правового режима эколого-экономических и эколого-курортных зон. В настоящее время, однако, действует только Положение об эколого-экономической зоне "Горный Алтай", утвержденное постановлением Совета Министров от 8 ноября 1991 г.

Правовой режим эколого-экономических зон в настоящее время не ясен. Вместе с тем практика установления эколого-экономической зоны "Горный Алтай" позволяет выявить следующую специфику уже существующего правового режима эколого-экономических зон (регионов): а) статус эколого-экономической зоны (региона) должен стимулировать ужесточение местных требований по охране окружающей среды; б) зональные органы управления (с неперемным участием природоохранных органов) должны обладать полномочиями в выдаче лицензий на строительство предприятий добывающей и обрабатывающей отраслей промышленности; в) приоритетное развитие комплекса услуг (льготное налогообложение, первоочередное материально-техническое снабжение); г) льготный характер формирования валютного фонда и предприятий в эколого-экономических зонах; д) особый характер взаимоотношений зоны с бюджетом России³⁸; е) проведение комплексной экологической паспортизации предприятий³⁹; ж) сопряженная с экологическим риском специальная хозяйственная деятельность в зоне с уникальными природными условиями, которая может привести к необратимым изменениям природной среды.

Экономический механизм управления природопользованием эколого-экономической зоны с уникальными природными условиями обладает специфическими особенностями, обусловленными тем, что для данных территорий процессы экономизации отношений природы и общества имеют ограниченный характер.

Например, рентные оценки не могут использоваться для принятия решения о способе эксплуатации природных уникальных объектов. Последние рассматриваются лишь как база для установления арендных платежей. В качестве основных регуляторов следует привлечь нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и антропогенной нагрузки, правила эксплуатации уникальных

³⁵ См.: Там же, 1993, № 10, ст. 826.

³⁶ См.: Росс. газ., 1992, 20 авг.

³⁷ См.: Собрание актов Президента и правительства Российской Федерации, 1993, №17, ст. 1457.

³⁸ См.: *Нарина Т.М.* Структура концессии создания эколого-экономической зоны "Горный Алтай". — В сб.: Эколого-экономическая зона "Горный Алтай". Горно-Алтайск, 1992, с. 91.

³⁹ См.: *Цытцер О.Ю.* Экологическая паспортизация — как основа государственного управления качеством среды обитания. — Там же, с. 103.

объектов и другие инструменты, имеющие экономическое воздействие на предприятия в эколого-экономической зоне.

Экономические методы должны сочетаться с методами стимулирования безопасной деятельности на уникальных территориях. Это — льготные налогообложение экологически чистых производств и кредитование природоохранной деятельности, стремление к снижению численности занятых на предприятиях.

Уникальные природные объекты, входящие в эколого-экономические зоны (регионы), должны находиться в федеральной собственности. Вместе с тем региональные власти могут наложить любое "вето" на решение федеральных властей по использованию уникальных территорий. В эколого-экономических зонах с уникальными природными ресурсами отбором проектов, подлежащих реализации, должны заниматься специальные органы — Межведомственные комиссии, в число функций которой будет входить организация экологической экспертизы, устанавливающей:

а) степень соответствия проекта природным возможностям территории; б) возможное вредное воздействие на экологический регион, степень экологического риска⁴⁰.

В эколого-экономических зонах разрабатывается система зонирования территории. В зависимости от специфики региона могут быть предусмотрены: промышленные зоны, сельскохозяйственные зоны, зоны мониторингового контроля и т.д.

* * *

Формирование законодательства об охране окружающей среды регионов России является важнейшим этапом оздоровления экологической обстановки. Научные исследования и дискуссии по вопросам правового регулирования региональных проблем охраны окружающей среды должны внести важную лепту в общий процесс обсуждения этой важной и актуальной темы. Настоящая статья направлена на развитие дискуссии, начатой на страницах журнала "Государство и право" по результатам Международной конференции, проводившейся на Украине в 1993 г.⁴¹.

⁴⁰ См.: Голуб А.А. Принципы хозяйствования в регионах с уникальными природными условиями. — Там же, с. 126.

⁴¹ См.: Региональные проблемы охраны окружающей среды (Материалы международной конференции, состоявшейся на Украине. — Гос. и право, 1993, № 4, с. 44.

