



АСУ ЭКОЮРС
экология, промышленная безопасность, охрана труда

06 (21)/2012

ЭКОПРАВОВО

информационно-аналитическое независимое издание для экологов www.ecours.ru



ISSN 2220-5047



9 177 2220 504002 12006

Современное экологическое право России – влияние на рекультивацию загрязненных почв и ревитализацию бывших индустриальных площадок



Чистовская Ирина

Консалтинговые услуги, Риххайм, Германия*

В индустриальных центрах Европы в 80-х - 90-х годах прошлого столетия наблюдалась тенденция к тому, что новые жилые и деловые застройки осуществлялись преимущественно на окраинах или за пределами городов, в то время как в центральной части городов площадки бывшего индустриального назначения превращались в руины. В результате возрастало использование новых территорий и увеличение городских площадей, что приводит, с одной стороны, к существенным экологическим, а также экономическим проблемам, с другой стороны, снижает качество жизни в городах и уменьшает их привлекательность. В связи с этим в европейских странах активно проводятся работы, связанные с улучшением экологической ситуации и с повышением привлекательности крупных городов. Существенным инструментом при этом является ревитализация бывших индустриальных площадок и введение их в новое пользование.

В связи с политическими и экономическими изменениями начала 1990-х годов в крупных городах Российской Федерации произошли существенные экономические и социальные структурные перемены. Естественно, такие перемены ведут к изменениям в использовании

территорий, что в первую очередь относится к объектам индустриальной или иной хозяйственной деятельности. Подобные территории чаще всего уже не используются по назначению и приходят постепенно в упадок. Часто заброшенные площадки бывшей хозяйственной деятельности доминируют в облике регионов и задерживают их развитие.

Процесс ревитализации бывших индустриальных площадок является очень многогранным и требует участия и усилий различных актеров. Одним из существенных препятствий при ревитализации старых промплощадок является наличие на подобных территориях загрязнений почвы.

Основополагающей предпосылкой для успешной ревитализации бывших промплощадок является наличие действующей законодательной базы, позволяющей проводить процесс ревитализации на основании экологически обоснованных критериев.

В данной статье приводится обзор существующей законодательной и нормативной базы Российской Федерации, а также законодательных инициатив, касающихся вопросов защиты почв, обращения с загрязненными участками и ревитализации бывших индустриальных площадок.



*Контактная информация: e-mail: Irina.Tschistowskaja@gmail.com

Модельные законы Содружества Независимых Государств

В рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) был принят ряд модельных законов, касающихся вопросов защиты почв и обращения с загрязненными участками. Модельные законы имеют целью унификацию и гармонизацию законодательства участников Содружества, имея при этом лишь рекомендательный характер. Они содержат типовые нормы и дают нормативную ориентацию для национального законодательства.

Основы охраны земельных ресурсов и почв от негативных воздействий зафиксированы в главе 15 Модельного экологического кодекса для государств-участников Содружества Независимых Государств (Особенная часть) (принят в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. Постановлением 29-14 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ). На том же пленарном заседании принят Модельный закон об охране почв, регулирующий отношения при реализации государственной политики по охране почв, при осуществлении государственного контроля за состоянием почв, соблюдением субъектами хозяйственной и иной деятельности требований по предупреждению загрязнения, деградации почв, сохранению и восстановлению почв и их плодородного слоя. В главе 3 Модельного закона об охране почв сформулированы требования по охране почв при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Так, в статье 17 для случаев загрязнения почв в результате хозяйственной или иной деятельности, когда это представляет угрозу жизни и здоровью населения, указывается на необходимость проведения

мероприятий по снятию, транспортировке и захоронению загрязненных слоев почвы и проведение рекультивации загрязненных земель. При ликвидации или консервации объектов хозяйственной деятельности сформулировано требование проведения почвенных обследований, а также необходимых мероприятий по восстановлению почв (Глава 18).

Процедура по ликвидации вреда, нанесенного почвам, устанавливается в Модельном законе об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде (принят в г. Санкт-Петербурге 3 декабря 2009 г. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 33-10).

Данная процедура включает, в частности, аналитические исследования почв на предмет количественного и качественного содержания загрязняющих веществ, определение вертикальной и горизонтальной миграции загрязнений, подбор компонентов технологии исходя из специфики загрязнений и местности, проведение технологических мероприятий длительностью не менее пяти лет, контроль степени очистки территории, а также последующий мониторинг загрязняющих веществ и состояние биоценоза. Кроме того, при ликвидации вреда, нанесенного почвам, рекомендуется рассмотрение возможности естественного восстановления загрязненных почв (Приложении 2).

Однако, перечисленные выше модельные законы СНГ пока, к сожалению, не получили своего адекватного отражения в Российском экологическом праве.

Законодательство Российской Федерации

В Российском экологическом праве защита почв и земельных ресурсов регулируется Земельным Кодексом РФ и Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Статья 12 Земельного кодекса РФ формулирует цели охраны земель, включающие предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, а также обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности. В статье 13 Земельного кодекса РФ сформулирована ответственность землепользователей по охране земель, в соответствии с которой собственники земельных участков, землепользователи и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- защите земель от загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами

производства и потребления, загрязнения;

- ликвидации последствий загрязнения;
- рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв.

В Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» регулируется содержание потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, биологических и микробиологических организмов, а также уровень радиационного фона в почвах городских и сельских поселений и сельскохозяйственных угодий.

Важными элементами современного экологического права являются отношения по обращению с загрязненными участками и ответственность за прошлый экологический ущерб. В Российском экологическом праве до сих пор нет понятия о прошлом экологическом ущербе, не отрегулированы отношения ответственности и процедура обращения с подобными объектами.

В результате индустриализации, экстенсивного развития экономики бывшего Советского Союза, а также

в последующее время в России накоплен значительный экологический ущерб, масштабы которого огромны [1]. Однако в Российском экологическом праве нет четких основ для практического распределения ответственности за прошлый экологический ущерб или для инициирования мер по исправлению ситуации в целях предотвращения дальнейшего ущерба. Кроме того, отсутствуют четкие процедуры, позволяющие передавать ответственность. В связи с этим представляется особо важным проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)», опубликованный 21 июля 2011 Минприроды России. Статьей 77 проекта Федерального закона определяется «Порядок возмещения вреда, причиненного окружающей среде» следующим образом:

«Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, в том числе вред окружающей среде, который не может быть компенсирован предупредительными и восстановительными природоохранными мероприятиями, предусмотренными проектной документацией на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, обязаны возместить его в полном объеме с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, в соответствии с законодательством.

Возмещение вреда, причиненного окружающей сре-

де, осуществляется посредством проведения работ по восстановлению нарушенных свойств и характеристик окружающей среды».

Проектом Федерального закона также предполагается ведение государственного реестра земель, в пределах которых окружающей среде причинен вред, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью.

Кроме того, данным законопроектом предлагается регламентировать компетенцию по организации работ по установлению, оценке и ликвидации вреда окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью. Указывается также, что работы по ликвидации прошлого экологического ущерба должны проводиться поэтапно.

Принятие данного закона стало бы важным этапом создания правовой базы для работы с загрязненными участками.

В августе 2012 г. по Распоряжению Правительства РФ принята Дорожная карта «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», призванная упростить и усовершенствовать административные процедуры в процессе осуществления строительства. В соответствии с Дорожной картой предполагается сделать данную процедуру более простой, прозрачной, краткой и менее затратной. Дорожная карта имеет, таким образом, шанс дать импульс в ревитализации бывших промышленных площадок и введении их в новое высококачественное использование.

Законодательство отдельных регионов Российской Федерации

Впервые в российском экологическом законодательстве вопрос защиты городских почв нашел свое отражение в Законе г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах». В законе зафиксированы вопросы охраны городских почв (меры по обеспечению охраны городских почв, их восстановлению и улучшению, а также сохранению плодородного слоя), требования к использованию городских почв, включая особенности при осуществлении градостроительной, хозяйственной и иной деятельности. Закон г. Москвы «О городских почвах» впервые в Российском экологическом праве регулирует управление в области охраны и рационального использования городских почв (Глава 4), включая мониторинг, обследование, показатели качества и ведение реестра городских почв. Важно отметить, что в соответствии с указанным Законом г. Москвы при продаже или передаче в аренду земельных участков должно проводиться обследование городских почв за счет средств владельца или арендатора (соответственно Правительство Москвы, граждане или юридические лица). Акт обследования включается в состав конкурсной документации и является приложением к договору продажи или аренды.

В случае несоответствия показателей качества почв в договор продажи или аренды включается условие по восстановлению городских почв покупателем или арендатором. Т.о. в актах купли-продажи или аренды фиксируется качество почв и определяется обязательство по восстановлению городских почв. Ответственность за состояние участка, в т.ч. за качество почв на нем, несет, в конечном счете, владелец или нынешний арендатор участка.

Региональный норматив «Правила охраны почв в Санкт-Петербурге», принятый Распоряжением Председателя Правительства Санкт-Петербурга от 30 августа 1994 г. определяет критерии качества почв в зависимости от использования участков (например, жилые зоны, земли промышленности, транспорта, связи, земли сельскохозяйственного использования, земли рекреационного, природоохранного, оздоровительного назначения), устанавливает критерии безопасности и безвредности фактора окружающей среды – почвы, а также определяет требования к качеству земель (почвы) для отдельных микробиологических и химических параметров, в т.ч. нефтепродуктов.

Предписания ведомств Российской Федерации

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» обязывает обеспечивать уровень загрязнения почв не выше предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ. В развитие закона утверждены санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (СанПиН 2.1.7.1287-03 Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы, ГН 2.1.7.2041-06 Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве, МУ 2.1.7.730-99 Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест), устанавливающие требования к качеству почв населенных мест в зависимости от их функционального назначения и использования, а также показатели их оценки.

СанПиН 2.1.7.1287-03 подразделяет почвы по уровню загрязнения на категории чистая, допустимая, умеренно опасная, опасная и чрезвычайно опасная. Кроме того, данное предписание определяет объем исследований в процессе развития площадок (выбор площадок, стадия проектирования, стадия строительства, стадия после строительства), а также регулирует возможное использование почв в зависимости их степени загрязнения.

Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 38 утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, что является необходимым в процессе регулирования отношений, в т.ч. при купле-продаже загрязненных участков.

Система нормирования допустимого влияния на окружающую среду в России очень обширна, регулирует, например, для выбросов в атмосферу, свыше 2000 химических соединений. Выступая на Президиуме Госсовета по экологии 27 мая 2010 г., экс-министр природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутнев указал, что устанавливаемые нормативы воздействия на окружающую среду существенно жестче мировых и их достижение в рамках существующих технологий невозможно [2].

В качестве демонстрации в нижеследующей таблице приведено сравнение допустимых значений содержания загрязнений в почве для России и других стран мира [3]:

Вещества	Стандарты, устанавливающие требования по содержанию загрязнений, мг/кг				
	Германия	Нидерланды	США	Финляндия	Россия
Мышьяк	25-140	29-50	30-300	50-100	2-10
Свинец	200-2000	85-600	300-6000	200-750	32-130
Кадмий	10-60	0,8-20	30-800	10-20	0,5-2,0
Хром, общий	200-2000	100-800	1000-10000	200-300	
Никель	70-90	35-500	300-700	100-150	20-80
Ртуть	10-80	0,3-10	20-600	2-5	2,1
Цинк		140-3000	2500-10000	250-400	55-220
Медь		36-500		150-200	33-132
Кобальт		20-300		100-250	
Нефтепродукты			200-10000		180-1000
Цианиды	50-100		100-4000	10-50	
Бензапирен	2-12		0,7-100	2-15	0,02
ДДТ и метаболиты	40-200		2-90	1-2	0,1

В последние несколько лет Правительством Российской Федерации взят курс на реформирование существующей системы экологического нормирования и переход на систему нормирования на основе наилучших доступных технологий [2]. На рассмотрении Государственной Думы РФ находится проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», второе чтение которого прошло 9 февраля 2012 г.

В соответствии с законопроектом предполагается в качестве базового принципа новой системы нормирования переход на систему наилучших существующих технологий. Данный подход практикуется в Евросоюзе. Наилучшие доступные технологии (НДТ) разрабатываются для отдельных отраслей, согласовываются между членами Евросоюза, Союдами промышленников и организациями защиты окружающей среды и издаются в виде справочников. Россия предполагает использовать данные справочники в качестве рабочих документов по введению НДТ. Принятие данного закона стало бы значительным шагом по гармонизации Российского экологического права с международным, потребовало бы, однако, введения ряда новых предпи-

саний, регулирующих применимость данного закона.

Существенным элементом процесса обращения с загрязненными участками и их ревитализации является учет объектов накопленного экологического ущерба. В этой связи представляется важным Приказ Росприроднадзора от 25 апреля 2012 г. № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба».

В соответствии с данным Приказом инвентаризация проводится инспекторами территориальных управлений Росприроднадзора на основе рейдовых проверок, результаты которых заносятся в Реестр объектов накопленного экологического ущерба (РОНЭУ). Загрязненные территории классифицируются и ранжируются по количеству баллов. Данные реестра являются основой для дальнейшего обращения с загрязненными участками, их обследований, проведения мероприятий по рекультивации и ревитализации.

В мировой практике широкое распространение получила добровольная «зеленая» сертификация недвижимости. Минприроды России в конце 2009 г. выпустило Распоряжение «О добровольной экологической сертификации недвижимости с учетом международного опыта применения «зеленых» стандартов». Одним из критериев при сертификации является оценка состояния почвы.

В России накоплен огромный прошлый экологический ущерб. Система учета и оценки прошлого экологического ущерба лишь начинает развиваться. На настоящий момент отсутствует четкая правовая база по обращению с загрязненными участками, а также процедуры, позволяющие передавать ответственность в случае купли-продажи или аренды загрязненных участков. В связи с этим корректная рекультивация загрязненной почвы проводится редко.

Насущная проблема ревитализации бывших промышленных площадок и загрязненных участков в городах Российской Федерации осложняется в связи с отсутствием четкой правовой базы при обращении с такого рода объектами и является препятствием для развития площадок с прошлым экологическим ущербом для российских и иностранных инвесторов.

Поэтому Российское экологическое законодательство должно быть реформировано. Правительством РФ подготовлен ряд проектов законодательных актов, которые имеют целью реформирование экологического законодательства и направлены на гармонизацию Российского, Европейского и международного экологического законодательства. Принятие законов стало бы отправной точкой, в том числе и при обращении с загрязненными бывшими промышленными площадками и введении их в новое устойчивое использование.

Перечень используемых источников:

- [1] Прошлый экологический ущерб в Российской Федерации. Всемирный Банк. Департамент устойчивого развития регионов Европы и Центральной Азии, Май 2007 г.;
- [2] Реформирование законодательства в сфере охраны окружающей среды Российской Федерации. Доклад Министра природных ресурсов и экологии РФ Ю.П. Трутнева на Президиуме Госсовета по экологии 27 мая 2010 г.;
- [3] ЕС-Россия. Гармонизация экологических стандартов. Особенности нормирования содержания загрязняющих веществ в почвах в России и за рубежом, г. Санкт-Петербург, 2008 г.

