ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

КАБАЦКАЯ Лилия Николаевна, аспирант отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, главный специалист-эксперт отдела законодательства о недрах Правового департамента Минприроды России

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: lili.kab@yandex.ru

Институт ликвидации накопленного вреда окружающей среде является новым для Российской Федерации, и механизм его функционирования изучен недостаточно. Рассмотрение зарубежного опыта правового регулирования данного института позволяет выявить как общие черты, так и особенности правовой регламентации указанного процесса в различных государствах и исследовать правовые инструменты тех стран, в которых достигается наибольшая результативность ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Использование положительного зарубежного опыта позволит усовершенствовать правовое регулирование указанного вопроса в России. Проанализированы нормативные правовые акты США, Германии, Великобритании, Австрии, регулирующие очистку загрязненных территорий, а также научные работы по указанному вопросу.

Основываясь на выводах ведущих ученых о том, что ответственность за ликвидацию накопленного вреда окружающей среде преимущественно возлагается на собственника или правообладателя загрязненной территории, автор обобщает существенные признаки ликвидации накопленного вреда в зарубежных странах и акцентирует внимание на том, что правовое регулирование данного вопроса в рассматриваемых странах: осуществляется в рамках земельных отношений; ведущую роль в выявлении, оценке и очистке территорий играют органы местной власти; восстановление земель осуществляется в целях их повторного использования.

Ключевые слова: ликвидация накопленного вреда окружающей среде, загрязненные территории и объекты.

Для цитирования: Кабацкая Л. Н. Зарубежный опыт правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 1. С. 114—128. DOI: 10.12737/jflcl.2020.005

FOREIGN EXPERIENCE IN LEGAL REGULATION OF LIQUIDATION OF ACCUMULATED ENVIRONMENTAL DAMAGE

L. N. KABATSKAYA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: lili.kab@yandex.ru

The article deals with the legal regulation of the elimination of accumulated environmental damage by different states. For the Russian Federation, the elimination of accumulated environmental damage is a new experience and the mechanism of its functioning has not been sufficiently studied. Consideration of foreign experience of legal regulation of elimination of accumulated environmental damage will allow to determine the general features of legal regulation of the said process in different states and to study the foreign legal instruments providing the greatest efficiency of elimination of accumulated environmental damage. Using the positive experience of foreign countries in the elimination of accumulated environmental damage will improve the legal regulation of this issue in the Russian Federation. The author analyzes the works devoted to the elimination of accumulated environmental damage, legal acts of the USA, Germany, Great Britain, Austria regulating the cleaning of contaminated territories, articles of Russian and foreign scientists on this issue.

Based on the conclusions of leading scientists that the responsibility for the elimination of accumulated environmental damage is mainly assigned to the owner or right holder of the contaminated territory, the author summarizes the essential features of the elimination of accumulated damage in foreign countries and focuses on the fact that the legal regulation of the elimination of accumulated damage in these countries is carried out within the framework of land relations, the leading role in the identification, assessment and cleaning of territories is played by local authorities, as well as, that the restoration of land is carried out for the purpose of its reuse.

Keywords: elimination of accumulated environmental damage in foreign countries, contaminated territories and objects.

For citation: Kabatskaya L. N. Foreign Experience in Legal Regulation of Liquidation of Accumulated Environmental Damage. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 1, pp. 114—128. DOI: 10.12737/jflcl.2020.005 (In Russ.)

Введение. Традиционно анализ законодательства зарубежных стран проводится в целях комплексного изучения правовых институтов различных государств и использования полученных знаний для совершенствования законодательства Российской Федерации по аналогичным вопросам¹. Поэтому анализ зарубежного опыта ликвидации накопленного вреда окружающей среде полезен для выявления общих тенденций и закономерностей, а также установления специфических черт правового регулирования ликвидации накопленного вреда в различных государствах и использования зарубежного опыта ликвидации накопленного вреда для решения задач, стоящих перед законодательством Российской Федерации.

В зарубежных странах процесс разработки нормативной правовой базы в целях решения проблем накопленного вреда окружающей среде начался еще в 1970—1980 гг. и был связан с реакцией общественности на существенное негативное влияние загрязненных промышленных объектов и территорий на состояние здоровья людей.

Соединенные Штаты Америки. Эта страна одной из первых столкнулась с проблемой негативного влияния загрязненных территорий и объектов на здоровье населения. В связи с этим в США имеется обширная нормативная правовая база, регулирующая ликвидацию накопленного вреда на загрязненных территориях и объектах. Кроме того, по масштабам промышленной деятельности США сопоставимы с Россией, поэтому представляется целесообразным рассмотреть опыт правового регулирования Соединенных Штатов по указанному вопросу.

Образование большого количества загрязненных территорий и объектов, которые оказывали негативное воздействие на окружающую среду и нуждались в восстановлении, стало результатом интенсивного индустриального развития США в XX в. В целях определения лиц, ответственных за загрязнение территорий, требовалась система правовых норм, регламентирующих идентификацию загрязнителей и финансирование восстановления загрязненных территорий.

Для преодоления критической ситуации в США 11 декабря 1980 г. Конгрессом был принят Акт о комплексной экологической компенсации и ответственности (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 (CERCLA)) (далее — Акт, CERCLA), которым установлены правовые основания для выявления, оценки, очистки и восстановления загрязненных территорий и объектов².

¹ См.: Юдина А. В. Объекты, цели и уровни сравнительно-правовых исследований // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2014. № 1. С. 129—134.

² См.: Superfund. URL: <https://www.epa.gov/superfund/superfund-cercla-overview> (дата обращения: 13.10.2018).

Значительным нововведением в Акте было создание Суперфонда (Superfund) в целях финансирования программы очистных и восстановительных мероприятий, в случае, если лицо, ответственное за причинение ущерба, не могло быть установлено. Бюджет Суперфонда формируется за счет платы за выпуск или угрозу выпуска опасных веществ промышленными предприятиями³. Федеральное агентство по защите окружающей среды (Environmental Protection Agency EPA) (далее — Агентство) координирует выполнение закона о Суперфонде, проводя регулярную оценку и инспектирование земель.

Агентство наделено полномочиями по надзору за очисткой и восстановлением федеральных объектов, включенных в список национальных приоритетов (National Priorities List (NPL)). Кроме того, Акт устанавливает полномочия Агентства по принятию решений о выборе мер по очистке указанных объектов.

Агентство имеет 10 региональных отделений по всей стране, именуемых региональными агентствами по охране окружающей среды и управлению отходами, каждое из которых отвечает за несколько штатов⁴.

Полномочиями по выявлению, мониторингу и принятию мер по восстановлению загрязненных территорий и объектов наделены региональные агентства по охране окружающей среды и управлению отходами (далее — региональные агентства).

Актом предусмотрено два типа мер, принимаемых для восстановления загрязненных территорий и объектов: краткосрочные (оперативные) и долгосрочные. Краткосрочные меры применяются в случае необходимости оперативной очистки территории или объекта, долгосрочные — в случае необходимости длительной очистки значительных загрязнений.

Оперативные меры применяются в случае, если необходима срочная защита людей от непосредственной угрозы опасных отходов. Примерами оперативных мер являются выемка загрязненного грунта, возведение защитного ограждения. Они также могут включать перенос бочек на специально оборудованное место размещения отходов в целях предотвращения выброса опасных веществ в окружающую среду.

Долгосрочные меры по восстановлению являются этапом процесса очистки загрязненных территорий. Пример — удаление опасных материалов из грунтовых вод с помощью насосов и технологий очистки⁵.

³ См.: Superfund: A Summary of the Law. URL: <https://www.everycrsreport.com/reports/RL31154.html> (дата обращения: 13.10.2018).

⁴ См.: Visiting a Regional Office. URL: <https://www.epa.gov/aboutepa/visiting-regional-office> (дата обращения: 22.03.2019).

⁵ См.: What is the Difference Between a Removal Action and a Remedial Action? URL: <https://superfund.zendesk.com/hc/en-us/articles/211635948-What-is-the-difference-between-a-removal-action-and-a-remedial-action> (дата обращения: 13.10.2018).

Меры по восстановлению могут быть реализованы только на загрязненных территориях и объектах, включенных в список национальных приоритетов. Для включения в указанный список территория или объект сначала проходит предварительную оценку и осмотр (Preliminary Assessment/Site Inspection (PA/SI)), а затем исследование в целях восстановления и разработки технико-экономического обоснования для проведения работ по восстановлению (Remedial investigation/Feasibility Study (RI/FS)).

Список национальных приоритетов включает следующую информацию:

объекты, требующие исследования в целях оценки характера и степени риска для здоровья человека и окружающей среды;

необходимые меры по восстановлению объектов или территорий.

Поскольку полномочия по управлению в сфере охраны окружающей среды в США осуществляет Агентство, оно также финансирует работы по очистке и восстановлению загрязненных территорий и объектов в случае, если потенциально ответственные лица не могут быть установлены или если они не в состоянии их профинансировать. В соответствии с Актом за ликвидацию загрязнений на объектах и территориях могут быть ответственны: нынешний владелец или оператор загрязненного участка; владелец или оператор территории на момент, когда произошло загрязнение; лицо, которое осуществляет утилизацию опасных веществ на территории; лицо, в результате действий которого объект или территория были загрязнены⁶.

Акт устанавливает, что в течение шести месяцев после включения загрязненного участка или объекта в список национальных приоритетов региональное Агентство должно начать переговоры с Агентством в целях проведения обследований объекта, подлежащего очистке, и составления технико-экономического обоснования его очистки и восстановления.

Актом предусматриваются следующие этапы очистки загрязненных территорий и объектов: оценка загрязненной территории; определение степени риска; выбор технологий, которые будут применяться; проведение работ по очистке и восстановлению; завершение работ по очистке и восстановлению; контроль.

Процесс оценки загрязненной территории начинается с обнаружения такой территории. Обследование проводится на федеральных и нефедеральных землях. На федеральных объектах процесс очистки начинается с включения территории или объекта в список документов Федерального агентства по соблюдению требований к опасным отходам⁷.

⁶ CERCLA, article 107(a).

⁷ Агентство по охране окружающей среды обязано составить список федеральных объектов, на которых содержатся опасные отходы. Это необходимо для того, чтобы определить, представляют данные объекты ли риск для здоровья челове-

После завершения мероприятий по обследованию объекта и составления технико-экономического обоснования его восстановления Акт обязывает региональное Агентство заключить соглашение с Агентством о мерах по восстановлению, которые должны быть приняты на объекте. Это соглашение гарантирует исполнение Акта региональным Агентством и проведение всех необходимых мероприятий для очистки объекта⁸.

Объекты и загрязненные территории, расположенные на нефедеральных землях, проходят предварительную проверку в целях установления целесообразности ее оценки. Объекты и загрязненные территории, расположенные на федеральных землях, минуют этот этап. Объекты и загрязненные территории, признанные опасными, вносятся в реестр на специальном информационном сайте с указанием даты их обнаружения⁹. Используя критерии HRS¹⁰, Агентство и его региональные отделения проводят предварительную оценку и в случае необходимости обследование территории. В результате предварительной оценки определяется, какие меры необходимо применять для данной территории: краткосрочные или долгосрочные.

В отношении территорий и объектов, которые признаны недостаточно загрязненными, никаких дальнейших действий не предпринимается.

Территории и объекты, признанные сильно загрязненными, проходят процесс последующего изучения, оценки и включаются в соответствующие программы очистки. Программ достаточно много: программы Агентства по реагированию на чрезвычайные ситуации¹¹, программы Агентства по сохранению

ка и окружающей среды, достаточный для включения в список национальных приоритетов.

⁸ См.: *Bearden D. M.* Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions of the Act. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf> (дата обращения: 21.03.2019).

⁹ В 2014 г. в рамках программы Superfund была внедрена новая информационная система Superfund Enterprise Management System (SEMS). Перенос данных в SEMS и повышение их в настоящее время находятся на завершающей стадии. Отчеты, ранее сгенерированные устаревшей системой CERCLIS, теперь обновляются данными SEMS и могут быть найдены по адресу: URL: <https://www.epa.gov/superfund/superfund-data-and-reports> (дата обращения: 10.10.2018).

¹⁰ В системе ранжирования опасности применяется HRS-формула, используемая для экологической оценки загрязненного участка, в которой рассматриваются четыре основных компонента: подземные воды (SGW), поверхностные воды (Ssw), почва (Ss) и воздух (SA).

¹¹ См.: CERCLA's Overlooked Cleanup Program: Emergency Response and Removal. URL: https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-12/documents/cerclas_overlooked_cleanup_program.pdf (дата обращения: 01.10.2018).

ресурсов и восстановлению (RCRA)¹², восстановительные мероприятия в рамках программ, альтернативных Суперфонду (SAA)¹³. Также после обследования и оценки загрязненные территории включаются в список национальных приоритетов.

Для оценки территории применяется специальная рейтинговая система, в основе которой лежит система ранжирования HRS, по результатам которой степень загрязненности территории оценивается в баллах. В случае если степень загрязненности территории оценена менее чем в 28,5 баллов, как правило, дальнейших действий по восстановлению в отношении нее не предпринимается.

Определение степени рисков на соответствующем этапе осуществляется согласно техническим рекомендациям для определения степени загрязненности в соответствии с системой HRS. Этот этап регулируется руководством, разъясняющим термины и концепции системы оценки HRS, возможные стратегии очистки и конкретные рекомендации для оценки факторов в соответствии с системой оценки HRS, а также содержащим рекомендации для сбора необходимых данных о состоянии объекта или территории¹⁴.

После того как загрязненная территория включена в список национальных приоритетов, на ней проводится уточняющее исследование и подготавливается технико-экономическое обоснование (RI/FS). На этом этапе осуществляются сбор данных, характеризующих состояние территории; определение характера отходов, расположенных на ней; оценка риска для здоровья человека и окружающей среды, а также проведение испытаний в целях определения стоимости работ по восстановлению территории¹⁵.

На этапе выбора технологий, которые будут применяться при очистке загрязненной территории, устанавливаются загрязняющие вещества, расположенные на ней (асбест, диоксин, ртуть, метан, ПДХ), загрязненный компонент природной среды (загрязнение воздуха, подземных вод, недр, почвы), тип тер-

ритории или объекта (заброшенные здания, являющиеся источником негативного воздействия, свалки, хвостохранилища или иные заброшенные объекты недропользования, заболоченные земли)¹⁶.

Этап проведения работ по очистке и восстановлению территории следует за этапом проектирования и включает фактическую очистку загрязненной территории, в отношении которой разработано технико-экономическое обоснование и выбраны наиболее эффективные технологии¹⁷.

Завершающие процедуры очистки и восстановления загрязненных территорий осуществляются после подтверждения того, что проведенные в целях очистки территории работы эффективны и территория больше не представляет опасности для окружающей среды в долгосрочной перспективе. Кроме того, предусматриваются дальнейшее техническое обслуживание восстановленной территории, контроль, пятилетние обследования. В результате проведения работ по очистке и восстановлению территории она исключается из списка национальных приоритетов.

Указанные меры по восстановлению загрязненных территорий осуществляются в целях их повторного использования, поэтому степень их очистки должна соответствовать целям дальнейшего использования.

Как было отмечено, в США помимо программы «Суперфонд» реализуется большое количество программ по восстановлению загрязненных территорий и вовлечению их в повторный оборот. Одной из таких программ является реализуемая Агентством программа браундфилдов (Brownfields Program) (далее — программа), в рамках которой предоставляются гранты и техническая помощь для общественных организаций, штатов и племен в целях оценки, безопасной очистки и повторного использования загрязненных объектов¹⁸.

Браунфилд — это земельный участок, перепланировка или повторное использование которого осложнено в связи с наличием или предполагаемым наличием опасных веществ или загрязнителей. По оценкам, в США существуют более 450 тыс. загрязненных земельных участков (браунфилдов), которые очищаются и реинвестируются, что увеличивает местные налоговые базы,

¹² См.: Resource Conservation and Recovery Act Facilities Investigation Remedy Selection Track. URL: https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-6/documents/a_toolbox_for_corrective_action_resource_conservation_and_recovery_act_facilities_investigation_remedy_selection_track_rcra_first.pdf (дата обращения: 28.09.2018).

¹³ См.: Superfund Alternative Approach. URL: <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/saa-baseline-rpt.pdf> (дата обращения: 03.10.2018).

¹⁴ См.: Hazard Ranking System Guidance Manual. URL: <https://www.epa.gov/superfund/hrs-toolbox> (дата обращения: 10.10.2018).

¹⁵ См.: Superfund Remedial Investigation/Feasibility Study (Site Characterization). URL: <https://www.epa.gov/superfund/superfund-remedial-investigationfeasibility-study-site-characterization> (дата обращения: 11.10.2018).

¹⁶ Contaminant, Media, and Site Type-Specific Remedy Guidance. URL: <https://www.epa.gov/superfund/contaminant-media-and-site-type-specific-remedy-guidance> (дата обращения: 15.11.2018).

¹⁷ Superfund: Remedial Design/Remedial Action. URL: <https://www.epa.gov/superfund/superfund-remedial-design-remedial-action> (дата обращения: 25.09.2018).

¹⁸ См.: The official text of the CERCLA is available in the United States Code on FDSys, from the US Government Printing Office. URL: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-comprehensive-environmental-response-compensation-and-liability-act> (дата обращения: 25.09.2018).

обеспечивает рост рабочих мест, развивает инфраструктуру, уменьшает введение в оборот ранее неиспользованной земли, а также улучшает и защищает окружающую среду¹⁹.

Программа была запущена в 1995 г. и предназначена для того, чтобы обеспечить своевременное предотвращение загрязнений, оценку, очистку и рациональное использование загрязненных территорий²⁰.

В рамках реализации программы определяются ключевые проблемы в повторном использовании загрязненных земель, права участников в сделках по их восстановлению и инвестированию и этапы всех необходимых процессов восстановления, таких как предварительная разработка проекта очистки, оценка, очистка и управление недвижимостью, расположенной на такой территории. В проекты по восстановлению загрязненных территорий в рамках программы привлекаются частные, государственно-частные и государственные источники финансирования.

В 2018 г. в США был принят ряд законодательных актов, связанных с совершенствованием механизмов восстановления загрязненных территорий.

Закон об облегчении ответственности малого бизнеса и возрождении программы браунфилдов²¹ расширяет действие программы путем увеличения финансирования до 200 млн долл. в год, в том числе до 50 млн долл. в год для оценки и очистки территорий с нефтяным загрязнением, расширяет права на получение грантов на оценку и очистку загрязненных территорий и объектов, упрощает текущие требования к кредитному фонду очистки загрязненных территорий и делает финансирование доступным для некоммерческих организаций, выделяет средства на техническую помощь, подготовку кадров и научные исследования, освобождает некоторых лиц от ответственности за расходы в рамках восстановительных мероприятий Суперфонда²².

Процесс эффективного восстановления загрязненных территорий зависит не только от детального правового регулирования указанного процесса, но и от методов его фактической реализации. В США используются передовые методы очистки, ведется их постоянный учет, проводится анализ их действия, составляются перечни используемых и наиболее эффективных методов восстановления загрязненных территорий.

Все документы, на основании которых проводятся восстановительные мероприятия на загрязненных территориях, включенных в Суперфонд, содержатся в реестре решений (Record of Decision (ROD)) (далее — реестр решений). На основании указанного реестра решений Агентство ежегодно подготавливает отчет Superfund Remedy Report (SRR), в котором проанализированы и систематизированы методы восстановления конкретных территорий и технологии, используемые для очистки наиболее часто встречающихся загрязнений.

Таким образом, в США осуществляется обширная и активная деятельность по восстановлению загрязненных территорий в целях их вовлечения в повторный оборот. Очистка загрязненных территорий в США — сложный, многоуровневый процесс, детально урегулированный законодательством.

Для восстановления загрязненных территорий выделяются гранты, привлекаются внебюджетные источники финансирования, штаты и общественные организации.

Процесс очистки и восстановления загрязненных территорий предусматривает этапы: выявления загрязненных территорий, их оценки; определения степени риска; выбора технологий, которые будут применяться; проведения работ по очистке и восстановлению; завершения работ по очистке и восстановлению; контролю.

Отметим, что оценку степени загрязненности территории или объекта осуществляют местные власти, а фактические работы по восстановлению проводятся в соответствии с заключенными государственными контрактами в рамках программы Суперфонда.

Для эффективного проведения восстановительных работ необходимы высококвалифицированные компании, обладающие специальным оборудованием и технологиями для проведения рекультивационных работ.

В целях использования передовых технологий в области очистки загрязненных территорий органы государственной власти США и компании, реализующие проекты восстановительных работ, находятся в постоянном взаимодействии для оперативного управления изменениями в рамках восстановительных проектов.

Европейский Союз. В странах ЕС действует Директива от 21 апреля 2004 г. № 2004/35/CE «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий». В Директиве устанавливается принцип, согласно которому владелец предприятия, деятельность которого стала причиной экологического ущерба или возможной угрозы такого ущерба, должен нести финансовую ответственность.

При этом согласно ч. 5 ст. 4 Директивы она применяется только к экологическому ущербу или потенциальной угрозе такого ущерба, возникшим в ре-

¹⁹ См.: Brownfields. URL: <https://www.epa.gov/brownfields/overview-brownfields-program> (дата обращения: 13.10.2018).

²⁰ Там же.

²¹ Summary of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act. URL: <https://www.epa.gov/brownfields/summary-small-business-liability-relief-and-brownfields-revitalization-act#102> (дата обращения: 13.10.2018).

²² Там же.

зультате загрязнения масштабного характера, когда возможно установить причинную связь между ущербом и деятельностью руководства конкретного предприятия.

Нередко в отношении загрязненных территорий, нуждающихся в восстановлении, не представляется возможным установить виновное в загрязнении лицо или собственника, на которых можно возложить ответственность.

Согласно ст. 17 Директивы она не применяется:

к ущербу, возникшему в результате выброса, события или случая, имевших место до 30 апреля 2007 г.;

ущербу, возникшему в результате выброса, события или случая, имевших место до 30 апреля 2007 г., когда он возникает в результате особой деятельности, имевшей место и закончившейся до этой даты;

ущербу, если прошло более 30 лет с момента выброса, события или случая, ставших его причиной.

Таким образом, положения указанной Директивы не могут быть применены к ликвидации накопленного вреда или восстановлению загрязненных территорий, не имеющих собственника, или в отношении которых виновное лицо не может быть установлено. Странами ЕС указанный вопрос регулируется в рамках национального законодательства.

Великобритания. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии полномочия по охране окружающей среды, экологической защите, пищевой продукции и стандартам, управлению сельским хозяйством, рыболовством и сельскими общинами осуществляет Департамент окружающей среды, продовольствия и сельских дел (Department for Environment, Food and Rural Affairs), который является правительственным ведомством²³.

Кроме того, функционирует Агентство по окружающей среде, которое является вневедомственным государственным органом и осуществляет функции по управлению природными ресурсами, мониторингу окружающей среды, управлению собственностью, осуществляет научные исследования²⁴.

Поскольку Великобритания имеет ограниченные земельные ресурсы и земля исторически представляет особую ценность, политика по борьбе с загрязнением земель имеет приоритетное значение. Политика Правительства Великобритании направлена не только на предотвращение загрязнения земель, но и на ликвидацию загрязнений, которые являются результатом нерегулируемой или плохо регулируемой деятельности в прошлом. Приоритетное значение име-

ет очистка и восстановление земель, которые были загрязнены в прошлом²⁵.

Правовому регулированию указанного вопроса посвящена Часть ПА «Загрязненные земли» Закона об охране окружающей среды 1990 г. (Environmental Protection Act)²⁶ (далее — Часть ПА). В ней дается определение загрязненной земли — это участок земли, которому причинен значительный ущерб, информация о котором подается в орган местного самоуправления.

В Части ПА предусмотрен порядок выявления загрязненных земель, согласно которому полномочиями по выявлению загрязненных земель наделен орган местной власти. Органы местной власти осуществляют основные полномочия и регулирование в части выявления нарушенных земель, поскольку они исторически несли ответственность за решение любых проблем, вызванных загрязнением земель, а также являются органами, регулирующими землепользование.

В целях выявления нарушенных земель органы местной власти обязаны осуществлять следующие мероприятия: инспектировать свои территории на предмет наличия загрязненных земель; определять, соответствует ли территория критериям загрязненной, в соответствии с законодательством; осуществлять управление загрязненными землями, кроме «специальных участков» (полномочиями по управлению ими наделено Агентство по окружающей среде); вносить в публичный реестр информацию о принимаемых органами местной власти нормативных актах, регулирующих процесс обнаружения, оценки и восстановления загрязненных территорий.

Каждый орган местной власти разрабатывает и публикует свой акт, устанавливающий особенности обследования своей территории для выявления загрязненных объектов²⁷.

В случае выявления местным органом власти загрязненных земель он уведомляет об этом факте Агентство по окружающей среде, владельца земли, или любое лицо, которое обладает правами на такой земельный участок, или любое лицо, которое обратится в местный орган власти. Агентство по окружающей среде играет второстепенную регулирующую роль в выявлении загрязненных территорий и

²³ См.: Department for Environment, Food & Rural Affairs. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/departments-for-environment-food-rural-affairs> (дата обращения: 13.10.2018).

²⁴ См.: Environment Agency. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-framework-document> (дата обращения: 13.10.2018).

²⁵ См.: Defra Circular 01/2006 Environmental Protection Act 1990: Part 2A Contaminated Land September 2006. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69309/pb12112-circular01-2006-060817.pdf (дата обращения: 13.10.2018).

²⁶ URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents> (дата обращения: 13.10.2018).

²⁷ См.: Inspection strategy for contaminated land in the Bradford district. URL: https://www.bradford.gov.uk/media/1418/pollution_strategy_for_contaminated_land.pdf (дата обращения: 13.10.2018).

обеспечивает оказание помощи местным органам власти, предоставляет им рекомендации по конкретным загрязненным территориям, периодически публикует доклады о состоянии загрязнения земель на национальном уровне, осуществляет работу со «специальными участками»²⁸.

Территория может быть признана «специальным участком», если она отвечает определенным условиям. В этом случае полномочия по оценке и восстановлению такой территории осуществляют не органы местной власти, а Агентство по окружающей среде.

Критерии для определения территории в качестве «специального участка» изложены в положениях о загрязненных землях и предусматривают определение характера предыдущей деятельности, которая осуществлялась на загрязненной территории. «Специальными участками» признаются территории, на которых осуществлялась промышленная деятельность, например, бывшие заводы по производству боеприпасов или нефтехимические заводы. Кроме того, «специальными участками» признаются территории, на которых загрязнения оказывают негативное воздействие на окружающую среду или ее компоненты, например в случае загрязнения источников питьевого водоснабжения.

Существуют случаи, когда между местным органом власти и Агентством по окружающей среде возникают разногласия относительно того, является ли территория «специальным участком» полностью или только в части, что приводит к существенной задержке осуществления мероприятий по очистке и восстановлению территории²⁹.

Для выявления загрязненных земель применяется принцип оценки риска, согласно которому необходимо установить причинно-следственную связь между загрязнителем и загрязнением³⁰. После того как территория признается загрязненной, местные органы власти должны определить юридических лиц, которые будут нести ответственность и расходы по очистке и восстановлению загрязненной земли (в соответствии с Частью IIА Закона они называются «соответствующие лица»).

Существуют две категории ответственных лиц: группа ответственности класса А, включающая тех, кто «нанес загрязнение или сознательно его допустил», и группа класса В, включающая лиц, заинтересованных в собственности (в первую очередь вы-

нешние владельцы или арендаторы). В соответствии с принципом «загрязнитель платит» ответственность возлагается на тех, кто относится к классу А. Только в случаях, когда лица из класса А не могут быть установлены, финансовое бремя возлагается на лиц, относящихся к классу В. Если ни лица класса А, ни лица класса В не могут быть установлены, то территория признается «бесхозной», финансовое бремя восстановления ложится на регулирующий орган (и, следовательно, в итоге на налогоплательщика)³¹.

В подробном нормативном руководстве изложены механизмы распределения ответственности между членами групп ответственности, а также ряд важных критериев исключения из таких групп. Например, если земельный участок продается с информацией о связи наличия загрязняющих веществ с лицом, по вине которого было допущено загрязнение, то покупатель может нести ответственность за ликвидацию таких загрязнений. Кроме того, если лицо из одного класса ответственности заплатило за очистку и восстановление территории лицу из другого класса ответственности, заплатившее лицо может быть освобождено от ответственности.

В целях учета загрязненных территорий предусмотрено ведение регистра загрязненных территорий. Регистр ведется Агентством по окружающей среде, а также органами местной власти, в районе которых находятся загрязненные территории. Любые сведения, касающиеся земельных участков, должны быть занесены в регистр.

В регистр включается следующая информация: о направлении органом местного самоуправления уведомления о выявлении загрязненных земель; сведения об обжаловании уведомления; лицо, которому было направлено соответствующее уведомление; территория, в отношении которой было направлено уведомление; иные сведения, касающиеся загрязненных земель.

Общественность должна иметь бесплатный доступ к регистру³².

Отметим, что сделки с недвижимостью в Великобритании заключаются по принципу “caveat emptor”, т. е. «качество на риск покупателя». Это означает, что на покупателя может быть возложена ответственность за ущерб³³, который был нанесен объекту сделки в результате опасных видов воздействия, если указанный объект не был подвергнут тщательной экспертизе перед оформлением передачи прав собственности. Продавец и покупатель вправе сами определять ответственное лицо, обозначив его в контракте о купле-продаже³⁴.

²⁸ Contaminated Land: An Inspection Strategy for Southampton. URL: http://www.southampton.gov.uk/images/contaminated%20land%20an%20inspection%20strategy%20for%20southampton_tcm63-369087.pdf (дата обращения: 23.09.2018).

²⁹ См.: Barlow M., Tilling S. Changes to the Contaminated Land Regime // The In-House Lawyer. 2012. 1 April. URL: <http://www.inhouselawyer.co.uk/legal-briefing/contaminated-land-regime-changes/> (дата обращения: 02.10.2018).

³⁰ Ibid.

³¹ См.: Barlow M., Tilling S. Op. cit.

³² Environmental Protection Act 1990, Pt. IIА, s. 78R.

³³ См.: Barlow M., Tilling S. Op. cit.

³⁴ См.: Соловьянов А. А., Чернин С. Я. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации. М., 2017.

Таким образом, в Великобритании правовое регулирование очистки и восстановления земель основывается на принципе «загрязнитель платит». В случае если загрязнитель не может быть установлен, обязательства по очистке и восстановлению берет на себя государство.

Основными полномочиями по выявлению и очистке загрязненных территорий наделены местные органы власти.

Процесс очистки загрязненных территорий включает выявление загрязненных территорий, определение потенциально ответственных лиц, определение причинно-следственной связи между загрязнителем и загрязнением, ведение регистра загрязненных территорий.

Необходимость рекультивации загрязненных земель в Великобритании связана с острым дефицитом земель. В Великобритании насчитывается более 400 тыс. гектаров загрязненных земель, большая часть которых является наследием промышленной революции. Политика восстановления загрязненных земель в Великобритании является приоритетной.

Разнообразие загрязненных территорий в сочетании с нехваткой свободных земель для застройки привело к росту числа компаний, специализирующихся на очистке земель. Компании Великобритании играют ведущую роль в разработке инновационных решений по очистке и рекультивации загрязненных земель.

Такие компании обладают современными технологиями, оборудованием и лабораториями, а также высококвалифицированными специалистами для эффективного и безопасного восстановления земель³⁵.

Очистка загрязненных территорий в Великобритании проводится в целях их повторного использования. С 1994 г. в качестве политической цели было определено, что по крайней мере 60% новых жилых зданий должны быть возведены на уже освоенной земле. В целях отслеживания реализации указанной цели местные власти фиксируют, будут ли возводиться жилые здания на уже освоенной земле или будет осваиваться новая.

Германия. Масштабное промышленное производство Германии, получившее развитие в 1953 г., привело к критической экологической ситуации, в том числе к проблемам загрязненной почвы, которая приобрела угрожающие масштабы.

Термин «остаточный экологический ущерб» (Altlasten) в Германии был введен экологами в конце 1970-х гг. Под это определение попали 50 тыс. полигонов в Германии, на которых территория была под-

вержена сильным негативным изменениям. Десятилетие спустя обнаружили земли, чрезвычайно загрязненные промышленными отходами и химическими веществами³⁶.

Кроме того, значительный ущерб был нанесен в результате деятельности воинских частей вследствие разливов топлива военной техники, загрязнения земли металлами, гелиевыми и смазочными материалами³⁷.

Для преодоления критической экологической ситуации в стране были приняты Закон о защите от вредного изменения почвы и санации загрязненных земель (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz — BBodSchG))³⁸ (далее — Федеральный закон защиты почв) и Федеральное постановление о защите почвы и утилизации отходов³⁹, которые регулируют обеспечение защиты и восстановление функций земли в части предотвращения негативных изменений почвы, ее восстановления, а также ликвидации остаточного экологического ущерба.

Федеральным законом защиты почв была создана единая федеральная правовая основа для обеспечения и восстановления функций почвы. Процедуры, связанные с ликвидацией остаточного экологического ущерба, изложены в третьей части Федерального закона защиты почв⁴⁰.

Параграф 4 Федерального закона защиты почв «Обязанности по обеспечению безопасности» устанавливает порядок определения ответственных сторон за рекультивацию загрязненных территорий. Бывший владелец земельного участка обязан его восстановить, если он приобрел право собственности на него после 1 марта 1999 г. и ему был передан земельный участок с вредными изменениями почвы, и он об этом знал или должен был знать. Это не относится к тем, кто при приобретении земельного участка полагался на то, что вредные изменения почв или загрязнения отсутствуют.

Федеральное правительство уполномочено проводить обследования территорий в целях выявления загрязнений, связанных с землей. В рамках исследования и оценки устанавливаются характер и концен-

³⁶ По данным Федерального Министерства окружающей среды, на территории химического центра около г. Биттерфельда (земля Саксония-Анхальт) до сих пор неизвестен масштаб остаточного экологического ущерба.

³⁷ См.: Glante F. In Deutschland ist Bodenschutz Gesetz. URL: <https://www.dw.com/de/in-deutschland-ist-bodenschutz-gesetz/a-18658586> (дата обращения: 13.10.2018).

³⁸ URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbodschg/_4.html (дата обращения: 13.10.2018).

³⁹ Gesetze im Internet. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbodschg/index.html> (дата обращения: 13.10.2018).

⁴⁰ См.: Übersohn G. Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG). URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/bundes-bodenschutzgesetz-bbodschg-27833> (дата обращения: 13.10.2018).

³⁵ См.: Land Remediation: Bringing Brownfield Sites Back to Use. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/land-remediation-bringing-brownfield-sites-back-to-use/land-remediation-bringing-brownfield-sites-back-to-use#innovation> (дата обращения: 04.05.2019).

трация загрязняющих веществ, возможность их распространения в окружающую среду и их поглощения людьми, животными и растениями.

Федеральный закон защиты почв обязывает тех, кто загрязняет или может загрязнять почву, а также собственников загрязненных земельных участков принимать меры по снижению риска загрязнения, в том числе осуществлять действия по снижению концентрации загрязняющих веществ в почве. Закон предусматривает также разработку специальных стандартов, направленных на снижение загрязнения, рациональное землепользование и ликвидацию загрязнения. По результатам анализа состояния почв могут быть разработаны рекомендации о возможном функциональном использовании земельных участков, которые подверглись воздействию хозяйственной деятельности. Данные о загрязнении почв являются также основанием для принятия мер по защите прав владельцев или арендаторов земельных участков и инвесторов.

Для принятия мер по реабилитации необходимо проведение исследований в целях принятия решения о характере и объеме требуемых мер, а также предоставление плана восстановления, в частности: обзор оценки опасности загрязнений; информация о предыдущем и будущем использовании земельных участков, подлежащих восстановлению; указание цели восстановления территории и необходимых мер по обеззараживанию, обеспечению безопасности, защите, а также период осуществления этих мер.

В целях реализации плана восстановления могут быть привлечены третьи лица на основании договора⁴¹.

Основными принципами по управлению загрязненными землями, установленными в Федеральном законе защиты почв, являются:

- ответственность соответствующих органов федеральных земель за регистрацию, обследование и оценку риска загрязненных или заброшенных земельных участков;

- право взыскания затрат на обследование территорий с лица, чья деятельность привела к их загрязнению;

- принятие решения о характере и масштабе восстановительных работ в каждом конкретном случае в зависимости от нынешнего и будущего использования данного земельного участка, а также от того, на кого или на что оказывает воздействие загрязнение.

Финансирование мероприятий по рекультивации (очистке) загрязненных территорий осуществляется прежде всего за счет частного сектора. Государственные средства используются только для реабилитации территорий, загрязнителей которых либо невозможно установить, либо они неплатежеспособны.

Австрия. Наиболее распространенным методом утилизации отходов до 1989 г. в Австрии было раз-

мещение отходов в ямах или складирование на не-санкционированных и незарегистрированных полигонах. В большинстве случаев никаких мер по защите окружающей среды не принималось. В 1960—1970-х гг. значительное увеличение объема отходов, в том числе опасных, привело к их существенному негативному воздействию на окружающую среду. Наиболее пагубно это отразилось на почве и грунтовых водах, поскольку загрязняющие вещества в местах расположения свалок вымывались, попадали в грунтовые воды и ухудшали их качество. Так как источником питьевой воды в Австрии в основном являются грунтовые воды, их качество имеет очень большое значение для здоровья граждан.

Промышленное производство Австрии также негативно отразилось на окружающей среде. Во многих отраслях промышленности Австрии до 1989 г. в больших количествах использовались экологически опасные вещества. В процессе эксплуатации предприятий, поломок, несчастных случаев на производстве и накопления отходов на территории заводов возникали загрязнения земли и подземных вод. Содержащиеся в промышленных отходах загрязнения распространялись в почву, воздух и также являлись угрозой для здоровья граждан.

В 1989 г. был принят Федеральный закон о финансировании и проведении санации остаточного экологического ущерба (Altlastensanierungsgesetz, ALSAG⁴²) (далее — Закон о санации), который является законодательной основой для обнаружения, финансирования и рекультивации территорий, содержащих остаточный экологический ущерб, в Австрии.

До настоящего времени в Австрии ежегодно обнаруживается большое количество потенциально опасных территорий. По состоянию на 1 января 2019 г. было зарегистрировано 304 загрязненных участка, из которых 164 были восстановлены или законсервированы.

В 2018 г. Федеральное министерство устойчивого развития и туризма (далее — Министерство устойчивого развития) было наделено полномочиями в области охраны окружающей среды и управления отходами, в связи с чем управление загрязненными территориями и их восстановление входят в компетенцию двух ведомств — Министерства устойчивого развития, которое осуществляет финансирование восстановления и рекультивации загрязненных территорий, а также Федерального Агентства по окружающей среде (далее — Агентство окружающей среды), которое разрабатывает программы обследования загрязненных территорий, публикует ежегодные отчеты о состоянии загрязненных территорий. Кроме

⁴¹ См.: BBodSchG, Sanierungsuntersuchungen und Sanierungsplanung, § 13 (4).

⁴² URL: https://www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user_upload/media/umweltfoerderung/Dokumente_Betriebe/Altlasten/Altlastensanierungsgesetz.pdf (дата обращения: 04.05.2019).

того, отдельные полномочия в рамках Закона о санации выполняют Министерство финансов, Министерство юстиции и таможенные органы⁴³.

В Законе о санации под остаточным экологическим ущербом понимаются загрязненные территории, на которых осуществлялась деятельность с применением опасных для окружающей среды веществ или несанкционированные места накопления отходов (далее — свалки), возникшие до 1989 г., в результате воздействия которых были загрязнены почвы и подземные воды и которые по результатам оценки рисков представляют значительную опасность для здоровья человека и окружающей среды⁴⁴.

Загрязненные территории и свалки перед проведением восстановительных работ подвергаются предварительной оценке, классификации в качестве потенциально опасной территории, дополнительным исследованиям, оценке опасности для окружающей среды. Если опасность для окружающей среды подтверждается исследованиями, такая территория включается в кадастр загрязненных территорий, а наиболее опасные загрязненные территории включаются в Атлас остаточного экологического ущерба и работы по их восстановлению финансируются за государственный счет.

В Австрии полномочиями по обнаружению потенциально опасных территорий наделены губернаторы земель. Информация о загрязненных территориях подается в Агентство окружающей среды для проведения им предварительной оценки. Сведения о загрязненных территориях и свалках берутся в основном из материалов обследований земель земельными правительствами. Вместе с тем Агентством окружающей среды для сбора информации о загрязненных территориях также используются аэрофотоснимки периода 1950—1990 гг., а также каталоги промышленных и коммерческих предприятий, коммерческие регистры за период с 1900 по 1990 г.⁴⁵ Информация о загрязненных территориях и свалках фиксируется в базе данных Агентства окружающей среды («Справочник загрязненных территорий»).

В рамках этапа обнаружения загрязненной территории собираются сведения: о расположении и площади загрязненной территории; типе отходов (в случае, если речь идет о свалке); объеме отходов (для территорий, загрязненных отходами); периоде хранения (для территорий, загрязненных отходами); отрасли использования (для загрязненных земель промышленных предприятий); периоде эксплуатации территории (для загрязненных земель промышлен-

ных предприятий); текущем использовании территории.

На основании имеющейся информации об истории использования загрязненной территории или свалки оценивается, представляет ли она опасность для здоровья человека или окружающей среды. Загрязненные территории и свалки, которые угрожают здоровью человека или окружающей среде, включаются в кадастр потенциально опасных территорий. Кадастр потенциально опасных территорий включает загрязненные территории и свалки, которые угрожают экологической безопасности, что подтверждено Агентством окружающей среды.

Агентство окружающей среды разрабатывает программы исследования загрязненных территорий и свалок, которые на основе предварительной оценки могут представлять существенную опасность для здоровья человека или окружающей среды. Эти исследования планируются для каждой территории в соответствии с историей ее использования и условиями размещения объектов. Наиболее распространены исследования грунта, отходов, а также грунтовых вод. Тип и объем исследований зависят от типа ожидаемых загрязняющих веществ, площади территории или свалки, ее местоположения, возможностей распространения загрязняющих веществ, а также условий использования.

Министерство устойчивого развития может инициировать дополнительные исследования в соответствии с § 13 или 14 Закона о санации. Эти исследования финансируются земельными правительствами и проводятся специализированными предприятиями (инженерные фирмы, буровые предприятия, лаборатории).

В отличие от первоначальной оценки повторная оценка опасности всегда основана на результатах исследований и должна содержать информацию: о типе захороненных отходов (например, бытовой мусор, промышленные отходы); типе загрязняющих веществ, содержащихся на загрязненной территории или на свалке (например, углеводороды, металлы); концентрации загрязняющих веществ в отходах и под землей; образовании газа на свалках; площади и объеме загрязненных подземных участков; распространении загрязняющих веществ в грунтовых и подземных водах; способах воздействия загрязняющих веществ на людей.

Загрязненной территории, представляющей опасность для здоровья человека или окружающей среды, Министерством устойчивого развития придается статус «остаточного экологического ущерба», и она вносится в Атлас остаточного экологического ущерба. В случае если загрязненный участок не включается в Атлас остаточного экологического ущерба, обязанность по финансированию восстановительных мероприятий возлагается на губернатора соответствующей земли.

⁴³ Über Altlasten. URL: https://www.altlasten.gv.at/Ueber_Altlasten.html (дата обращения: 03.05.2019).

⁴⁴ ALSAG, § 2(1).

⁴⁵ Erfassung. URL: <https://www.altlasten.gv.at/massnahmen/erfassung.html> (дата обращения: 03.05.2019).

В зависимости от степени опасности, а также от источника финансирования мероприятий по восстановлению и рекультивации для загрязненных участков, признанных остаточным экологическим ущербом, устанавливается класс их приоритета. Существуют три класса приоритетов, где I класс приоритетов представляет самую высокую степень опасности для окружающей среды. В Законе о санации для классификации приоритетов устанавливаются следующие критерии: степень загрязнения территории; способы распространения загрязняющих веществ; свойства загрязняющих веществ или отходов; меры, которые нужно принять для предотвращения возможного распространения загрязняющих веществ.

Согласно Закону о санации бремя финансирования восстановительных мероприятий лежит на собственнике или правообладателе загрязненного земельного участка. При этом согласно § 18 Закона о санации в случае отсутствия лиц, ответственных за восстановление территории, или их неплатежеспособности государство обязано принять необходимые меры по восстановлению загрязненных территорий и свалок.

В Австрии предусмотрен налог, средства от сбора которого используются для восстановления загрязненных территорий. Такой налог уплачивают владельцы предприятий, расположенных на федеральных землях, лица, осуществляющие размещение отходов, а также лица, в результате деятельности которых образуются отходы, не соответствующие требованиям об их утилизации⁴⁶. Указанный налог является федеральным. Его сбор возлагается на таможенный орган, в пределах юрисдикции которого осуществляет свою деятельность предприятие или проживает соответствующее лицо⁴⁷.

В Законе о санации предусмотрено целевое использование средств, поступивших от сбора налога. Они должны быть использованы для обнаружения, регистрации, внесения в кадастр, на оценку степени опасности и для частичного или полного восстановления загрязненной территории или свалки⁴⁸.

После проведения исследований и включения загрязненной территории или свалки в соответствующий кадастр или Атлас остаточного экологического ущерба проводятся фактические работы по их очистке. Для устранения негативного воздействия загрязняющих веществ на загрязненной территории или свалке принимаются меры либо по ее восстановлению, либо по консервации, т. е. локализации загрязнений для минимизации их негативного воздействия.

При проведении восстановительных мероприятий причина опасности и загрязнители устраняются. Загрязняющие вещества либо удаляются, либо их концентрация уменьшается до тех пор, пока их уро-

вень не снизится до минимального или безопасного. При консервации источник загрязнения локализуется, чем предотвращается дальнейшее распространение загрязняющих веществ и, следовательно, воздействие на окружающую среду.

При восстановлении загрязненных территорий и свалок используются такие реабилитационные мероприятия, как откачка загрязненных грунтовых вод и их последующая очистка; вентиляция отложений органических отходов (например, свалки бытовых отходов) с целью уменьшения образования свалочных газов; химическое разрушение загрязняющих веществ в почве путем добавления окислителей или восстановителей; микробиологическая деградация органических загрязняющих веществ в почве.

При консервации загрязненной территории применяются локализационные меры, которые предотвращают распространение загрязняющих веществ в окружающую среду. При консервации необходим постоянный контроль эффективности применяемых методов. Примером локализационных мероприятий может быть поверхностное покрытие загрязненной территории защитным слоем, который не дает загрязняющим веществам попадать в окружающую среду, в грунтовые воды.

После проведения мероприятий по восстановлению загрязненных территорий или консервации Агентство окружающей среды выясняет, достаточно ли принятых мер для обеспечения безопасности территории для окружающей среды. Загрязненные территории и свалки, на которых степень опасности значительно снижена или устранена, вносятся в Атлас остаточного экологического ущерба как восстановленные или законсервированные и не угрожающие окружающей среде.

Каждая восстановленная территория или свалка подвергается оценке эффективности реабилитационных мер, при которой учитываются следующие критерии: тип и объем принятых мер; тип и объем проведенных проверок; степень уменьшения загрязнителей в грунтовых и подземных водах; степень оставшихся примесей; степень сокращения распространения загрязняющих веществ и свалочных газов; устранена ли опасность поглощения людьми загрязняющих веществ; прогноз воздействия оставшихся загрязняющих веществ на окружающую среду.

В Австрии широко освещается экологическая информация о состоянии загрязненных территорий, о методах их рекультивации. На специальном сайте⁴⁹ размещен каталог всех загрязненных территорий с подробной информацией о характере и степени их загрязнения, их угрозе для окружающей среды и географическом местоположении.

⁴⁶ ALSAG, § 4(1).

⁴⁷ ALSAG, § 9(1).

⁴⁸ ALSAG, § 11(1), (2).

⁴⁹ См.: Altlastenatlas. URL: <https://www.altlasten.gv.at> (дата обращения: 03.05.2019).

Кроме того, на портале содержится информация о восстановленных загрязненных участках, методах их исследования, оценки и восстановления. Также на сайте раскрыта информация о том, как расходуются средства на восстановление загрязненных территорий Министерством устойчивого развития, а также информация о повторном использовании восстановленных территорий⁵⁰.

Земельная политика Австрии направлена на повторное использование очищенных земельных участков. Решение проблем увеличения числа земельных участков, оставшихся после прекращения промышленной деятельности, и разрастания населенных пунктов за счет вовлечения ранее не использовавшихся земель власти Австрии видят в повторном использовании промышленных территорий в целях уменьшения вовлечения в оборот новых земель и стимулирования развития внутригородского региона⁵¹.

Таким образом, в Австрии загрязненные территории и свалки перед проведением восстановительных работ подвергаются оценке, классификации в качестве потенциально опасной территории, предварительному исследованию, оценке опасности для окружающей среды, включению в кадастр загрязненных территорий или в Атлас остаточного экологического ущерба. Политика восстановления загрязненных территорий направлена на их повторное использование с целью сокращения введения в оборот новых земель.

Российская Федерация. В России проблема ликвидации накопленного вреда является одной из наиболее острых, поскольку объекты накопленного вреда — загрязненные территории и несанкционированные объекты размещения отходов — нередко располагаются вблизи жилых районов и представляют опасность для жизни и здоровья людей. В связи с этим особую актуальность приобретает эффективное правовое регулирование ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В 2016 г. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» был дополнен новой главой, регулирующей ликвидацию накопленного вреда окружающей среде⁵². В его ст. 1 даны определения следующим ключевым понятиям: накопленный вред окружающей среде — вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по

устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме; объекты накопленного вреда окружающей среде — территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде.

В соответствии с новой редакцией указанного Закона правом выявлять объекты накопленного вреда, инициировать оценку и проведение ликвидации накопленного вреда наделены органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также в случаях, установленных Правительством РФ, федеральные органы исполнительной власти.

Выявление объектов накопленного вреда осуществляется посредством инвентаризации и обследования территорий и акваторий, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность и (или) на которых расположены бесхозяйные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов. Учет таких объектов осуществляется посредством их включения в государственный реестр объектов накопленного вреда (далее — государственный реестр)⁵³. Включенные в государственный реестр объекты накопленного вреда категоризируются Минприроды России в соответствии с критериями категорирования объектов, утвержденными приказом Минприроды России от 4 августа 2017 г. № 435.

Организация работ по ликвидации накопленного вреда включает несколько этапов, а именно: проведение необходимых обследований объекта, в том числе инженерных изысканий; разработку проекта работ по ликвидации накопленного вреда; согласование и утверждение проекта; проведение работ по ликвидации накопленного вреда; осуществление контроля и приемки проведенных работ по ликвидации накопленного вреда⁵⁴.

Вместе с тем в юридической литературе отмечается ряд недостатков российской правовой модели ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Например, Н. В. Кичигин отмечает неопределенность правового режима территорий, акваторий, объектов капитального строительства, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, а также отсутствие перечня видов деятельности, запрещенных и (или) ограниченных на объектах накопленного вреда окружающей среде⁵⁵.

⁵⁰ См.: Neuer Internetauftritt für Österreichs Altlasten. URL: <https://www.bmnt.gv.at/umwelt/abfall-ressourcen/altlastenmanagement/GIS.html> (дата обращения: 03.05.2019).

⁵¹ См.: Flächenrecycling. URL: <https://www.altlasten.gv.at/flaechenrecycling/Flaechenrecycling.html> (дата обращения: 07.05.2019).

⁵² См. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵³ См. п. 1, 3, 4 ст. 80¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды».

⁵⁴ См. постановление Правительства РФ от 4 мая 2018 г. № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде».

⁵⁵ См.: Кичигин Н. В. Регулирование накопленного вреда окружающей среде // Экология производства. 2016. № 9. С. 16—21.

Наиболее часто в научной литературе критике подвергается формулировка «вправе», используемая законодателем для наделения органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления полномочиями по ликвидации накопленного вреда, поскольку не только допускает со стороны указанных органов осуществление соответствующих полномочий по их усмотрению⁵⁶, но и порождает коррупционные риски⁵⁷.

Кроме того, поскольку механизм финансового обеспечения ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде остается неурегулированным, финансовое бремя ликвидации накопленного вреда в настоящее время ложится на органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также на федеральный бюджет⁵⁸.

Также в качестве препятствия для реализации норм о ликвидации накопленного вреда в юридической литературе отмечается отсутствие мер стимулирования использования механизмов государственно-частного партнерства для устранения последствий исторических загрязнений окружающей среды⁵⁹.

В целом российская правовая модель ликвидации накопленного вреда окружающей среде по своей структуре и этапам аналогична правовым моделям, реализуемым в рассмотренных зарубежных странах.

Вместе с тем в правовом регулировании ликвидации накопленного вреда окружающей среде Российской Федерации имеется ряд недостатков, которые подвергаются критике со стороны ученых. Так, в юридической литературе отмечается отсутствие механизмов финансового обеспечения ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, критериев оценки эффективности мероприятий по ликвидации накопленного экологического вреда, требований к технологиям ликвидации накопленного экологического вреда, механизма контроля хода реализации работ по ликвидации накопленного вреда.

Выводы. В связи с тем что рассматриваемые страны в основном имеют ограниченные земельные ресурсы и земля исторически представляет особую ценность, политика по борьбе с загрязнением земель имеет приоритетное значение и направлена не

только на предотвращение загрязнения земель, но и на ликвидацию загрязнений, которые являются результатом нерегулируемой или плохо регулируемой деятельности в прошлом. В связи с этим правовое регулирование ликвидации накопленного вреда в рассматриваемых странах осуществляется в рамках земельных отношений.

Поскольку в рассматриваемых странах полномочия по контролю и надзору за землями и их состоянием осуществляют органы местной власти, они также играют ведущую роль в выявлении, оценке и очистке загрязненных территорий.

Рассматриваемые страны имеют различное государственное устройство, и необходимость ликвидации накопленного вреда в них была осознана в разное время, однако правовое регулирование указанного вопроса имеет некоторые общие особенности:

ответственность за ликвидацию накопленного вреда окружающей среде по возможности возлагается на собственника или правообладателя загрязненной территории, в случае если собственника или правообладателя установить невозможно, финансирование восстановительных мероприятий берет на себя государство;

в целях установления объема загрязнения на территории проводятся специальные обследования;

указанные обследования в основном относятся к полномочиям органов местной власти;

создается и ведется специальный реестр загрязненных территорий, очистки и восстановления;

восстановление земель осуществляется в целях их повторного использования;

многие страны ликвидируют накопленный вред окружающей среде, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью, в рамках политики восстановления земель, земельных участков⁶⁰.

В зарубежном опыте ликвидация накопленного вреда основывается на принципе «загрязнитель платит». Например, в США Законом о комплексной экологической компенсации и ответственности введено понятие «потенциально ответственная сторона». Это может быть собственник, владелец или иной хозяйствующий субъект, использующий на законных основаниях, в том числе на договорных началах, территорию, которая нуждается в очистке.

Ответственными за ликвидацию накопленного вреда могут быть природопользователи-правонарушители, добросовестные природопользователи, действовавшие в рамках законодательства и не нарушавшие установленные правила, и собственники, вы-

⁵⁶ См.: *Игнатьева И. А.* Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164—177.

⁵⁷ См.: Правовое регулирование возмещения экологического вреда: науч.-практ. пособие / отв. ред. *Н. В. Кичигин*. М., 2017. С. 189.

⁵⁸ См. постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды” на 2012—2020 годы».

⁵⁹ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / отв. ред. *Н. И. Хлуденева*. М., 2018.

⁶⁰ См.: *Соловьянов А. А.* Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. Опыт стран Западной Европы. URL: <http://ecovestnik.ru/index.php/2013-07-07-02-13-50/kommentrij-specialista/2339-proshlyj-nakoplennyj-ekologicheskij-ushcherb-problemy-i-resheniya-3-opyt-stran-zapadnoj-evropy> (дата обращения: 13.10.2018).

нужденные нести ответственность за экологический ущерб, унаследованный от прошлого собственника.

В последнем случае обязательство по восстановлению природной среды возникает не из правонарушения, а в силу закона. В таком случае государство выделяет часть средств на ликвидацию накопленного вреда при определенных обстоятельствах на определенных условиях.

Главным направлением государственной экологической политики США является восстановление качества окружающей среды не из государственного бюджета, а за счет юридических и физических лиц, ответственных за надлежащее качество окружающей среды, и правонарушителей⁶¹.

В Великобритании в соответствии с принципом «загрязнитель платит» ответственность за очистку и восстановление загрязненных территорий возлагается в первую очередь на лиц, которые «нанесли загрязнение или сознательно его допустили». Для их установления законодательством предусмотрены специальные процедуры.

Как показал анализ практики проведения восстановительных мероприятий зарубежных стран, для эффективного восстановления загрязненных территорий большое значение имеет наличие инновационных технологий для обнаружения загрязнений и их устранения. Это связано с тем, что ликвидация накопленного вреда осуществляется с целью последующего использования территории. Для этого нужна очень высокая степень ликвидации загрязняющих веществ в целях обеспечения безопасности людей, которые будут осуществлять деятельность на такой территории.

Поэтому для эффективной ликвидации накопленного вреда в Российской Федерации необходимо, чтобы компании, занимающиеся ликвидацией накопленного вреда, обладали необходимым оборудованием высокого класса, квалифицированными специалистами. Требования по наличию специального оборудования следует включить в критерии отбора компаний при про-

ведении конкурсных процедур для осуществления работ по ликвидации накопленного вреда.

В целях обеспечения использования компаниями инновационных технологий в области восстановления нарушенных земель в таких странах, как США и Австрия, проводится постоянный анализ методов восстановления, рисков, возникающих при проведении восстановительных работ, и способов их устранения. Издаются специальные справочники, методические рекомендации, которые помогают компаниям, проводящим восстановительные работы, отслеживать новые технологии, преодолевать трудности, возникающие в процессе проведения работ, и не срывать сроки, установленные планами. Опыт создания подобных методических рекомендаций может быть полезен и в Российской Федерации.

В правовой модели ликвидации накопленного вреда Российской Федерации принцип «загрязнитель платит» не реализован, поскольку в российском законодательстве правовой механизм ликвидации накопленного вреда не предусматривает установление виновных лиц за образование накопленного вреда. В связи с чем финансовое бремя лежит на бюджете соответствующего уровня, что затрудняет ликвидацию накопленного вреда.

В целях ускорения ликвидации накопленного вреда необходимо привлечение инвесторов. Однако после успешного выполнения восстановительных мероприятий в почве или в грунте могут остаться загрязняющие вещества, которые представляют для инвестора риск привлечения к ответственности. В связи с этим необходимо предусмотреть соответствующие механизмы, гарантирующие инвестору безопасность использования очищенной территории.

Поскольку в Российской Федерации достаточно свободных земель, проблема нехватки земель для промышленного освоения отсутствует. Вместе с тем для того, чтобы ликвидация накопленного вреда была рентабельной, необходимо повторное использование очищенных территорий. Для этого требуется формирование понимания населением необходимости сокращения вовлечения в оборот новых земель в целях охраны окружающей среды.

⁶¹ См.: Брославский Л. И. Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда: законы и реалии России, США и Евросоюза. М., 2014. С. 32—33.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Barlow M., Tilling S. Changes to the Contaminated Land Regime // The In-House Lawyer. 2012. 1 April. URL: <http://www.inhouselawyer.co.uk/legal-briefing/contaminated-land-regime-changes/> (дата обращения: 02.10.2018).
- Bearden D. M. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions of the Act. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf> (дата обращения: 21.03.2019).
- Glante F. In Deutschland ist Bodenschutz Gesetz. URL: <https://www.dw.com/de/in-deutschland-ist-bodenschutz-gesetz/a-18658586> (дата обращения: 13.10.2018).
- Land Remediation: Bringing Brownfield Sites Back to Use. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/land-remediation-bringing-brownfield-sites-back-to-use/land-remediation-bringing-brownfield-sites-back-to-use#innovation> (дата обращения: 04.05.2019).
- Übersohn G. Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG). URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/bundes-bodenschutzgesetz-bbodschg-27833> (дата обращения: 13.10.2018).
- What is the Difference Between a Removal Action and a Remedial Action? URL: <https://superfund.zendesk.com/hc/en-us/articles/211635948-What-is-the-difference-between-a-removal-action-and-a-remedial-action> (дата обращения: 13.10.2018).

Брославский Л. И. Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда: законы и реалии России, США и Евросоюза. М., 2014.

Игнатьева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2.

Кичигин Н. В. Регулирование накопленного вреда окружающей среде // Экология производства. 2016. № 9.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / отв. ред. Н. И. Хлуденева. М., 2018.

Правовое регулирование возмещения экологического вреда: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Кичигин. М., 2017.

Соловьянов А. А. Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. Опыт стран Западной Европы. URL: <http://ecovestnik.ru/index.php/2013-07-07-02-13-50/kommentrij-specialista/2339-proshlyj-nakoplenyj-ekologicheskij-ushcherb-problemy-i-resheniya-3-opyt-stran-zapadnoj-evropy> (дата обращения: 13.10.2018).

Соловьянов А. А., Чернин С. Я. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации. М., 2017.

Юдина А. В. Объекты, цели и уровни сравнительно-правовых исследований // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2014. № 1.

REFERENCES

Barlow M., Tilling S. Changes to the Contaminated Land Regime. *The In-House Lawyer*. 2012. 1 April. Available at: <http://www.inhouselawyer.co.uk/legal-briefing/contaminated-land-regime-changes/> (accessed 02.10.2018).

Bearden D. M. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions of the Act. 2012. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf> (accessed 21.03.2019).

Broslavskiy L. I. Liability for environment and damages compensation: laws and practices of Russia, the United States and the European Union. Moscow, 2014. 227 p. (In Russ.)

Glante F. In Deutschland ist Bodenschutz Gesetz. Available at: <https://www.dw.com/de/in-deutschland-ist-bodenschutz-gesetz/a-18658586> (accessed 13.10.2018).

Ignat'eva I. A. Legal support for the elimination of accumulated environmental damage. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2017, no. 2, pp. 164—177. (In Russ.)

Kichigin N. V. Regulation of accumulated environmental damage. *Ekologiya proizvodstva*, 2016, no. 9, pp. 16—21. (In Russ.)

Land Remediation: Bringing Brownfield Sites Back to Use. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/land-remediation-bringing-brownfield-sites-back-to-use/land-remediation-bringing-brownfield-sites-back-to-use#innovation> (accessed 04.05.2019).

Legal regulation of reparation of environmental damage. Scientific-practical manual. Ed. by N. V. Kichigin. Moscow, 2017. 368 p. (In Russ.)

Solov'yanov A. A. Past (accumulated) environmental damage: problems and solutions. The experience of countries of Western Europe. Available at: <http://ecovestnik.ru/index.php/2013-07-07-02-13-50/kommentrij-specialista/2339-proshlyj-nakoplenyj-ekologicheskij-ushcherb-problemy-i-resheniya-3-opyt-stran-zapadnoj-evropy> (accessed 13.10.2018). (In Russ.)

Solov'yanov A. A., Chernin S. Ya. Elimination of accumulated environmental damage in the Russian Federation. Moscow, 2017. 455 p. (In Russ.)

Commentaries on Russian Federal Law No. 7-FZ "On environmental protection", January 10, 2002. Ed. by N. I. Khludeneva. Moscow, 2018. 528 p. (In Russ.)

Übersohn G. Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG). Available at: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/bundes-bodenschutzgesetz-bbodschg-27833> (accessed 13.10.2018).

What is the Difference Between a Removal Action and a Remedial Action? Available at: <https://superfund.zendesk.com/hc/en-us/articles/211635948-What-is-the-difference-between-a-removal-action-and-a-remedial-action> (accessed 13.10.2018).

Yudina A. V. Objects, purposes and levels of comparative legal studies. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov*. Seriya: Yuridicheskie nauki, 2014, no. 1, pp. 129—133. (In Russ.)