

Е.С. Кананыкина

ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И КАНАДЫ

Аннотация. Как объект охраны окружающей среды атмосферный воздух занимает своеобразное положение. По существу в нем воплощается вся естественная среда, окружающая человека. Атмосферный воздух в значительной степени и есть естественная среда, которую мы охраняем. С другой стороны, окружающая природная среда — это, прежде всего атмосферный воздух, который выступает посредником между природной средой и человеком. Если загрязняется лес, животные и растительность в лесу, земельный покров и т.д., то они гибнут все. Но для атмосферного воздуха загрязнение, его степень не имеют значения. Он остается всегда атмосферным воздухом, хотя и иного качества.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, политика, право, Россия, Канада, законодательство, воздух, атмосфера, охрана, природа

Комитет по охране среды при Организации Объединенных Наций (ООН) (ОЭСР ООН) разделил все страны на три группы по степени разработанности и полноты национального законодательства о контроле химических веществ, и Канада отнесена к странам, где закон обязывает производителя только информировать соответствующие органы о выпуске новой химической продукции. Между тем, за последние тридцать пять лет содержание кислот в осадках выпадающих в Восточной части Канады, увеличилось в 60 раз.

Как объект охраны окружающей среды атмосферный воздух занимает своеобразное положение. По существу в нем воплощается вся естественная среда, окружающая человека. Атмосферный воздух в значительной степени и есть естественная среда, которую мы охраняем. С другой стороны, окружающая природная среда — это, прежде всего атмосферный воздух, который выступает посредником между природной средой и человеком. Если загрязняется лес, животные и растительность в лесу, земельный покров и т.д., то они гибнут все. Но для атмосферного воздуха загрязнение, его степень не имеют значения. Он остается всегда атмосферным воздухом, хотя и иного качества.

Атмосферный воздух не может быть объектом чьей-либо собственности, так как не существует как материальный объект. Как нематериальный объект он тоже не охраняется гражданским законодательством, а, следовательно, не может кому-либо принадлежать. Атмосферный воздух охраняется в совокупности природных объектов такими государственными органами как Министерство природных ресурсов, Госкомсанэпиднадзор, ГИБДД МВД и Росгидромет. Первый из этих органов осуществляет функцию головного органа контроля, второй — функцию голов-

ного органа надзора, третий — функцию контроля автотранспорта, четвертый — функцию головного органа наблюдения.

Положения регламентирующие охрану данного природного объекта на территории Российской Федерации нашли закрепления в *Федеральном законе от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»* (с изменен. от 22.08.2004 г., 31.12.2005 г.)¹ и *Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»* (с изменен. от 29.12.2004 г., 31.12.2005 г., 18.12.2006 г., 05.02.2007 г.)²

Защита атмосферного воздуха в субъектах Федерации осуществляется, прежде всего, через нормирование антропогенной нагрузки загрязнений. Нормирование антропогенной нагрузки Госкомэкологией субъекта федерации в соответствии с определенными законом функциями осуществляется в виде регулирования поступлений в природную среду загрязняющих веществ путем установления все тех же предельно допустимых уровней сбросов и выбросов в водные объекты и воздушную среду, лимитирования размещения отходов³. При этом учитываются технико-экономические возможности предприятия и природно-климатические возможности территории. Однако действующая система позволяет нормировать воздействие только по отдельным предприятиям и на одной из природных

¹ СЗ РФ: 1999. № 18. Ст. 2222.

² СЗ РФ: 2002. № 2. Ст. 133.

³ Приказ Госкомэкологии РФ от 16.03.1999 г. № 103 «Об утверждении «Методических указаний по охране труда при осуществлении контроля загрязнения атмосферного воздуха для системы Госкомэкологии России» // Официально опубликован не был.

сфер. Перспективной задачей является разработка нормативов для совокупности факторов с учетом всех потенциальных источников влияния. Так, в 1998 г. Госкомэкология Тюменской области установила нормативы ПДВ для 277 предприятий, ПДС-25, согласованы экологические условия водопользования для 11 предприятий, а также 50 лицензий на право добычи пресных подземных вод.

Федеральным законом от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (с изменен. от 29.12.2000 г., 29.12.2004 г., 31.12.2005 г., 18.12.2006 г.)⁴ в целях минимизации объемов образования отходов и повышение их технологической ценности были ужесточены требования по ограничению этого вида воздействия на природную среду. Для достижения указанных требований определены требования к предприятиям, предусматривающие проведение инвентаризации отходов и объектов их складирования, разработку нормативов образования и размещения. Практическое установление нормативов осуществляется на основе технологических регламентов, технических условий, отраслевых стандартов.

Ежегодно ущерб от загрязнения водоемов и атмосферного воздуха составляет половину национального дохода РФ. Средства взысканные по решению суда в качестве возмещения причиненного вреда, не компенсируют стоимости необходимых затрат, что и обусловлено рядом причин правового характера.

С целью организации этого процесса администрация субъекта федерации наделена правом издания распоряжений по определению сроков проведения обязательной инвентаризации отходов. Однако платежи за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, за размещение твердых отходов лишь в незначительной степени компенсируют наносимый окружающей среде вред⁵.

Правовые акты, регулирующие отношения по возмещению вреда, причиненного нарушением природоохранного законодательства, утверждаются различными по своим функциям и задачам государственными органами.

Вместе с тем, нередко подобные акты представляют собой плохо согласуемые друг с другом документы, что затрудняет выработку единого подхода при

рассмотрении этой категории споров. Как следствие, недостатки правоприменительной практики снижают эффективность ответственности за экологические правонарушения.

Министерство природных ресурсов РФ приняло попытку применить принцип определения расчета для исчисления размера взыскания.

Так, в п. 5.1 *Временного порядка оценки и возмещения вреда окружающей среде в результате аварий*, отмечалось, что при возможности используются прямые методы счета⁶. А согласно п. 3.1 *Порядка определения ущерба от загрязнения земель химическими веществами*⁷, размер ущерба определяется исходя из затрат на проведение полного объема работ по очистке этих земель. На момент издания Приказа его положения прямо противоречили *Закону РСФСР «Об охране окружающей природной среды»*⁸ предусматривавшего, что определение размера возмещения вреда производится по фактическим затратам на восстановление нарушенного положения только при отсутствии соответствующих такс и методик.

31 марта 1992 г. большинством регионов РФ (за исключением Татарстана и Чеченской республики) был подписан Федеративный Договор, который состоял из трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации (республик, краев, автономных областей).

Федеративный Договор стал компромиссным документом и закрепил неравенство субъектов, предоставил больше прав республикам, оставив, тем не менее, нерешенной проблему разграничения полномочий в области защиты окружающей среды. Именно поэтому большинство нормативных актов субъектов федерации имеют тенденцию обращения природных ресурсов территории в собственность.

⁴ Приказ Госкомэкологии РФ от 28.08.1997 г. № 358 «О продлении срока действия приказа Минприроды России от 27.06.1994 г. № 200 «Об утверждении Временного порядка оценки и возмещения вреда окружающей природной среде в результате аварии». Прекратил действие в связи с истечением срока давности // Официально опубликован не был.

⁷ Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами (утв. Роскомземом 10.11.1993 г. и Минприроды РФ 18.11.1993 г.) // Официально опубликован не был.

⁸ Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-I «Об охране окружающей природной среды» (с изм. и доп. от 21.02.1992 г. и 02.06.1993 г., 27.12.2000 г., 30.12.2001 г.) (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 05.03.1992. № 10. Ст. 457.

⁴ СЗ РФ: 1998. № 26. Ст. 3009.

⁵ См.: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 05.04.2007 г. № 204 «Об утверждении формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы расчета за негативное воздействие на окружающую среду».

Конституция Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992 г. указывает, что помимо общепринятых природных ресурсов, воздушное пространство и континентальный шельф являются собственностью республики (ст. 5).

Государство обеспечивает защиту экологических интересов общества в хозяйстве, промышленности и иной деятельности (ст. 6). Территория Саха является свободной от размещения, производства, хранения, использования и испытания ядерных, химических, бактериальных и иных видов оружия массового поражения, их промышленных отходов.

*Соглашением Правительства РФ и Республики Саха (Якутия) от 28.06.1993 г. № 3 «О разграничении и передаче полномочий в области охраны природы и использования природных ресурсов»*⁹, стороны совместно разрабатывают, финансируют проекты и совершенствуют экологическое законодательство, нормативы и стандарты, касающиеся охраны природы, координируют мероприятия по предотвращению чрезвычайных экологических ситуаций. По всем остальным вопросам Саха действует самостоятельно (ст. 3).

*Соглашение между Правительством РФ и Алтайского края от 24.07.1999 г. № 6 «О разграничении полномочий в области охраны окружающей среды»*¹⁰ отнесло к введению края установление базовых нормативов платы и определения дифференцированных ставок платы за выбросы, сбросы и размещение отходов (ст. 2).

Алтайский край также обеспечивает реализацию государственной политики в области мониторинга окружающей среды и прогнозирования опасных природных явлений — разработку и реализацию региональных целевых программ по мониторингу, а Российская Федерация обеспечивает единую государственную политику в этой области и разрабатывает федеральные программы (ст. 4).

Несмотря на то, что *Федеративный договор между РФ и Алтайским Краем от 10.06.1997 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий»*¹¹ повторяет положения, установленные ст. 72 Конституции РФ, между федеральными органами государственной власти и территориальными органами края заключено также *Соглашение от 24.07.1993 г. № 23 «О разграничении полномочий владения, пользования, распоряжения недрами»*¹² и *Соглашение от 24.07.1999 г. № 10 «О мониторинге*

*окружающей природной среды и прогнозированию опасных природных явлений»*¹³. Так ст. 4 первого из Соглашений предполагает размещение экологически вредных производств, захоронение и утилизацию радиоактивных веществ лишь с согласия администрации края.

*Устав Алтайского края от 05.06.1995 г.*¹⁴ принятый в период между заключением указанных выше соглашений определил в ведение субъекта вопросы экологических лимитов стандартов фондов, зон чрезвычайных, санитарно-эпидемиологических, ветеринарных ситуаций (ст.ст. 19, 31).

Остановимся немного подробнее на иных субъектах России.

Поскольку, для Воронежской области наиболее актуальным до сих пор остается вопрос ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, постольку в соответствующем *Федеративном Договоре от 20.05.98 г.*¹⁵ вопросы минимизации и преодоления последствий аварии на Чернобыльской АЭС, равно как и вопросы взаимодействия и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного характера отнесены к совместному ведению (ст. 2).

Так как в Воронежской области отсутствует закон об охране окружающей среды, в рамках действия *Областных законов «О питьевой воде» и «О землеустройстве»* государственные структуру области самостоятельно разрабатывают и реализуют федеральные целевые программы по ликвидации последствий аварии, а также региональные программы охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Ставропольский край России представляет собой один из немногих субъектов страны, законодательство которого не представлено ни законом об охране окружающей природной среды, ни федеративным договором. Однако в силу географического положения края, его разнообразной природно-климатической зоной систему законодательства об охране природной среды представляет *Краевой закон от 09.12.1995 г. «Об особых охраняемых природных территориях»*¹⁶.

Постановлением Правительства Ставропольского края от 25.05.2000 г. №199-п «Об утверждении соглашения о сотрудничестве в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природ-

⁹ СЗ РФ: 1993. № 35. Ст. 657.

¹⁰ СЗ РФ: 1999. № 46. Ст. 345.

¹¹ СЗ РФ: 1997. № 37. Ст. 43.

¹² СЗ РФ: 1993. № 46. Ст. 43.

¹³ СЗ РФ: 1999. № 46. Ст. 346.

¹⁴ Газета Алтайского края. 09.07.1995 г.

¹⁵ СЗ РФ: 1998. № 25. Ст. 12.

¹⁶ Газета «Мир Ставрополя». 1995. № 476.

ной среды»¹⁷ между Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу и Правительством края, обеспечивается повышенная эффективность прогнозирования стихийных бедствий и совершенствования системы предупреждения значительных загрязнений природы.

Канада

Особенностью природоохранного законодательства Канады является его дискретный характер. Например, в федеральной юрисдикции находятся те объекты природоохранной деятельности, которые не охвачены юрисдикцией правительства провинций. Данное положение нашло отражение в **Федеральном законе «О чистом воздухе» 1971 г.**, утвердившего общий подход к борьбе с загрязнением атмосферного воздуха в стране и направленного на оказание помощи провинциям в деле разработки и соблюдения законодательства и программ по борьбе с загрязнением воздушного бассейна страны. Настоящий закон обеспечивает соответствующее федеральное руководство в условиях автономности провинций¹⁸.

Закон «О чистом воздухе» распространяется на предприятия, деятельность которых регламентируется, а выбросы наносят вред окружающей среде. Это заводы асфальтобетонных покрытий, коксохимические и по сжиганию отходов.

В Законе установлены конкретные вещества, выбросы которых контролируются и которые, при превышении установленных для них нормативов выбросов, рассматриваются как загрязнители: сернистый ангидрид, двуокись азота, окись углерода, фтористый водород.

Закон 1971 г. предоставляет провинциям возможность выполнять национальный критерий (стандарт) качества воздуха и нормы ПДВ загрязняющих веществ в рамках их юрисдикции. Так, провинции несут ответственность за загрязнения, источники которых находятся в их административных границах. Исключения составляют выбросы федеральных источников загрязнения, выбросы загрязняющих веществ, признанных опасными для здоровья человека, а также трансграничный перенос загрязненного воздуха (если есть основания считать, что он представляет риск для здоровья и благосостояния лиц в других странах).

Перечисленные виды загрязнения представляют сферу федерального регулирования (ст. 21 Закона 1971 г.).

В ст. 43 Закона от 1971 г. указывается, что Министерство окружающей среды Канады формулирует национальные стандарты качества воздуха, в которых должны отражаться упомянутые три уровня для любого загрязняющего воздух вещества, поэтому канадские стандарты имеют три уровня, которым соответствуют определенные меры борьбы с загрязнением: *предельно допустимый, допустимый, желательный*. Такая система введена в целях единообразия оценки качества атмосферного воздуха в стране и определения приоритетов деятельности по борьбе с загрязнениями.

Предельно допустимым уровнем считается такая концентрация загрязняющего вещества в воздухе, при которой требуется незамедлительное принятие мер по её снижению, с целью предотвращения дальнейших ухудшений, способных нарушить привычный порядок жизни населения или таящий в себе риск здоровью человека.

Допустимый уровень концентрации обязывает осуществлять меры по предотвращению отрицательных воздействий загрязняющих веществ на почву, воду, растительный и животный мир, материалы, видимость в атмосфере, личный комфорт и самочувствие граждан.

Во многих провинциях Канады национальные стандарты качества воздуха, главным образом — допустимые уровни концентрации загрязняющих веществ в атмосфере, были включены в провинциальные законы о борьбе с загрязнением воздуха.

Современная система регулирования и контроля над выбросами химических веществ, существующая в стране была определена **Законом 1975 г. «О загрязняющих окружающую среду веществах»**, который обязывает производителей химических веществ сообщать в соответствующие инстанции определенные сведения о своей новой продукции в течение тридцати месяцев после появления ее на рынке, если ее количество превышает 500 кг. в год. Такая информация должна содержать данные о виде и количестве выпускаемой продукции и всех известных производителю эффектах воздействия вещества на организм человека и окружающую среду. На основании приведенных сведений данное химическое вещество регистрируется в одной из трех категорий, отражающих степень риска, связанного с его использованием. При необходимости контролируемые инстанции могут запросить дополнительную информацию о веществе и самостоятельно выполнить необходимые исследования.

Если потенциальный риск применения нового химического вещества высок, Закон обязывает произ-

¹⁷ Документ опубликован не был.

¹⁸ Journal of the Air Pollution Control Association. 1982. № 1. P. 62-65.

водителя произвести за свой счет дальнейшие испытания.

Подтверждение опасности использования вещества влечет за собой сложный административный процесс: федеральное Министерство по вопросам окружающей среды проводит консультирование с властями провинции страны, выясняя, достаточно ли для предотвращения риска мер, предусмотренных властями муниципалитетов и законами провинции, или же необходимы добровольные усилия со стороны промышленных фирм по ограничению риска. В случае возникновения критической ситуации Закон рекомендует вмешательство федерального правительства.

Основная задача борьбы с загрязнениями, проводимая Министерством окружающей среды Канады состоит в разработке мер по предотвращению дальнейшего ухудшения качества воздуха, в частности, путем поощрения единого для страны подхода борьбы с загрязнениями. При разработке программы Правительство при выборе подходов остановилось на контроле выбросов загрязняющих веществ в источнике их образования через применение лучшей из существующих технологий очистки выбросов. Для проведения этой политики были разработаны национальные стандарты по выбросам в соответствии со ст. 8 Закона 1971 г. в сотрудничестве с властями провинций и промышленниками.

Стандарты рассчитаны на новые источники загрязнений и используются также при установлении норм ПДВ для действующих промышленных предприятий. Они опубликованы по выбросам семи категорий промышленных категорий.

В ст. 7 (а) Закона 1971 г. предписывается введение национальных норм ПДВ загрязняющих веществ, представляющих собой серьезную опасность для здоровья населения. На основании его заключения Министерство окружающей среды разрабатывает нормы ПДВ, ориентированные на применение лучшей из существующей технологии очистки. Так, например, в 1981 г. Министерство природных ресурсов Канады выпустило нормы ПДВ для свинца, асбеста, ртути.

Контроль выполнения национальных норм ПДВ и соответствующих правил, введенных ст. 7(а) осуществляет служба охраны окружающей среды одноименного Министерства в сотрудничестве с властями провинций на основе различных административных соглашений. Первоначально ст.7(б) Закона 1971 г. предписывала регулировать вопросы трансграничного загрязнения воздуха только при наличии соответствующего международного соглашения. Затем было решено, что эти проблемы, в

частности, проблемы кислотных дождей, источником которых являются трансграничные загрязнения на большие расстояния требует специально правового регулирования.

В связи со сказанным в 1980 г. Парламентом была принята поправка к Закону 1971 г., которая наделила Министерство окружающей среды полномочиями осуществлять правовое регулирование любого источника загрязняющего вещества в стране (институт стандартизации).

В качестве первого шага к решению этой проблемы канадское правительство предлагало на *Конференции «О источниках выпадения кислотных осадков на территории Канады»*, совместными с США усилиями сократить наполовину выброс в атмосферу вредных веществ путем установки газоочистного оборудования на крупнейших энергетических и промышленных предприятиях.

Эти меры позволяют уменьшить «выпадение кислот» до уровня 20 промилле в год на каждый гектар почвы. Канадские экономисты подсчитали, что к 2005 г. было потрачено до \$ 1 млрд., а США — до \$ 4,7 млн. в год.

В 1983 г. всего лишь после первого дня дебатов Парламентом Канады была принята поправка к Закону «О чистом воздухе», обязывающая Правительство страны нести ответственность за ущерб, наносимый соседним странам источниками загрязнения, расположенными на территории Канады. Американский Конгресс такие обязательства не взял на себя. В 1985 г. это стало главной конфликтной проблемой между странами. Правительство Канады заявило протест по поводу фактического отказа США принять конкретные меры для ограничения опасного загрязнения атмосферы кислотами, образующимися газами. Этому предшествовали другие дипломатические демарши, переговоры Министерств иностранных дел обеих стран.

Существующая национальная практика обеспечивает основу проведения экологической экспертизы по двум основным направлениям. В первом случае экологическая экспертиза может являться элементом административной процедуры, в рамках которой власти проводят предварительные исследования при утверждении ряда проектов. Межминистерская комиссия по проблемам окружающей среды настоятельно рекомендует проводить анализ воздействия крупных проектов на природу. Для этого был издан ряд специальных постановлений, регламентирующий проведение экологической экспертизы. Например, распоряжение Правительства 1973г. для учета воздействия на окружающую среду федеральных проектов на

ранней стадии их разработки. Законодательные органы и федеральные корпорации освобождены от участия в данном процессе, хотя их участие поощряется. Процесс оценки и контроля окружающей среды имеет два этапа. На первом выявляются возможные негативные последствия реализации проектов, и, если, таковые отсутствуют, проект

одобряется. В случае прогноза серьезных экологических последствий проект передается на рассмотрение Федерального Управления оценки контроля окружающей среды, где специальная группа экологической экспертизы рассматривает подготовленное заключение и выносит его на обсуждение общественности.

Библиографический список:

1. СЗ РФ: 1999. № 18. Ст. 2222.
2. СЗ РФ: 2002. № 2. Ст. 133.
3. СЗ РФ: 1998. № 26. Ст. 3009.
4. СЗ РФ: 1993. № 35. Ст. 657.
5. СЗ РФ: 1999. № 46. Ст. 345.
6. СЗ РФ: 1997. № 37. Ст. 43.
7. СЗ РФ: 1993. № 46. Ст. 43.
8. СЗ РФ: 1999. № 46. Ст. 346.
9. Газета Алтайского края. 09.07.1995 г.
10. СЗ РФ: 1998. № 25. Ст. 12.
11. Газета «Мир Ставрополя». 1995. № 476.
12. Journal of the Air Pollution Control Association. 1982. № 1. P. 62-65.

References (transliteration):

1. Gazeta " Mir Stavropol'ya ». 1995. № 476.
2. Gazeta Altaiskogo kraja . 09.07.1995 g.