



РЕВИТАЛИЗАЦИЯ БЫВШИХ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ПЛОЩАДОК В КАЛИНИНГРАДЕ – проект по передаче опыта между городами Калининград и Гамбург¹

СОВРЕМЕННОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ – ВЛИЯНИЕ НА РЕКУЛЬТИВАЦИЮ ЗАГРЯЗНЕННЫХ ПОЧВ
И РЕВИТАЛИЗАЦИЮ БЫВШИХ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ПЛОЩАДОК²

DR. IRINA TSCHISTOWSKAJA, Консалтинговые услуги, Риххайм, Германия

THOMAS HAUPT, Управление городского развития и защиты окружающей среды, Гамбург, Германия

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время крупные города Российской Федерации переживают существенные экономические и социальные структурные изменения и сталкиваются с проблемой динамичного развития территорий. Естественно, такие перемены ведут к изменениям в использовании территорий, что в первую очередь относится к объектам индустриальной или иной хозяйственной деятельности. Подобные территории чаще

всего уже не используются по назначению и приходят постепенно в упадок.

Часто заброшенные площадки бывшей хозяйственной деятельности доминируют в облике регионов и задерживают их развитие. Поэтому возрастает значение ревитализации использованных площадок. Для таких городов как Москва, Санкт-Петербург или Калининград с этим связаны большие шансы, однако и серьезные проблемы.

Свободный и Ганзейский город Гамбург имеет богатый многолетний опыт по рекультивации территорий и ревитализации площадок.

В 2005-2008 годах на основе этого опыта в рамках проекта «Ревитализация старых промышленных площадок в Санкт-Петербурге» (REVVIN) было разработано «Руководство по обращению со старыми индустриальными площадками», а также «REVVIN-система поиска технологии». Основываясь на этих результатах, Гамбург

СПРАВКА ОБ АВТОРАХ



ИРИНА ЧИСТОВСКАЯ

Эксперт с многолетним опытом работы в различных направлениях, связанных с охраной окружающей среды. Ее практический опыт включает оценку рисков различных объектов с воздействием на окружающую среду, разработку концепций ревитализации загрязненных участков и внедрение инновационных технологий. В сферу ее деятельности входят передача ноу-хау и внедрение технологий из Германии в других странах, консультации международных компаний по вопросам развития бизнеса в странах бывшего СССР, проведение аудитов соответствия требованиям экологического законодательства.



ТОМАС ХАУПТ

Работает в области санации загрязненных участков с 1994 года. Он отвечает за проекты по санации и проведение исследований санации в Гамбурге и несет профессиональную ответственность за разработку проектов санации Свободного и Ганзейского города Гамбург. Он внес существенный вклад в обеспечение качества при проведении процессов санации разработкой руководства REVVIN по ревитализации индустриальных площадок. Томас Хаупт представляет интересы Гамбурга в международных проектах по кооперации городов с Российскими партнерами.

и Калининград провели проект по обмену опытом и передаче методики REVVIN для Калининграда. Модельным объектом избрана территория недействующей целлюлозно-бумажной фабрики, построенной еще в 1895 году, а также находящаяся рядом территория коротвала, лежащая к востоку от центра города на берегу Новой Преголи.

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

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

Вторая часть публикации осветит процессы ревитализации бывших индустриальных площадок в Калининграде на основе Гамбургского опыта.

МОДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

В рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) был принят ряд модельных законов, касающихся вопросов защиты почв и обращения с загрязненными участками ((1)-(3)).

Модельные законы имеют целью унификацию и гармонизацию законодательства участников Содружества, имея при этом лишь рекомендательный характер. Они содержат типовые нормы и дают нормативную ориентацию для национального законодательства.

Основы охраны земельных ресурсов и почв от негативных воздействий зафиксированы в главе 15 «Модельного Экологического Кодекса СНГ» (1), принятого в 2007 году. В том же 2007 году принят «Модельный Закон об охране почв» (2), регулирующий отношения при реализации государственной политики по охране почв, при осуществлении государственного контроля за состоянием почв, соблюдением субъектами хозяйственной и иной деятельности требований по предупреждению загрязнения, деградации почв, сохранению и восстановлению почв и их плодородного слоя. В главе 3 «Модельного Закона об охране почв» (2) сформулированы требования по охране почв при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Так, в статье 17 для случаев загрязнения почв в результате хозяйственной или иной деятельности, когда это представляет угрозу жизни и здоровью населения, указывается на необходимость проведения мероприятий по снятию, транспортировке и захоронению загрязненных слоев почвы и проведение рекультивации загрязненных земель. При ликвидации или консервации объектов хозяйственной деятельности сформулировано требование проведения почвенных обследований, а также необходимых мероприятий по восстановлению почв (Глава 18, (2)).

Процедура по ликвидации вреда, нанесенного почвам, устанавливается в «Модельном Законе об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде», принятом на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 3 декабря 2009 г. (3). Данная процедура включает, в частности, аналитические исследования почв на предмет количественного и качественного содер-

жания загрязняющих веществ, определение вертикальной и горизонтальной миграции загрязнений, подбор компонентов технологии исходя из специфики загрязнений и местности, проведение технологических мероприятий длительностью не менее пяти лет, контроль степени очистки территории, а также последующий мониторинг загрязняющих веществ и состояние биоценоза. Кроме того, при ликвидации вреда, нанесенного почвам, рекомендуется рассмотрение возможности естественного восстановления загрязненных почв (Приложения 2, (3)).

Перечисленные выше модельные законы СНГ пока не получили своего адекватного отражения в Российском экологическом праве.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Российском экологическом праве защита почв и земельных ресурсов регулируется Земельным Кодексом (4) и Федеральным Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (5). Статья 12 «Земельного Кодекса РФ» (4) формулирует цели охраны земель, включающие предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, а также обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, разрушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности. В статье 13 «Земельного Кодекса РФ» сформулирована ответственность землепользователей по охране земель, в соответствии с которой собственники земельных участков, землепользователи и

¹ Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным Министерством защиты окружающей среды Германии (BMU) в рамках программы консультационной помощи государствам Центральной и Восточной Европы, Кавказского Региона и Центральной Азии. Научное сопровождение оказывало Федеральное Ведомство по охране окружающей среды (UBA). Ответственность за содержание публикации несут авторы.

² В статье представлено исключительно личное мнение авторов.



Фото 1. Бывшая целлюлозно-бумажная фабрика в Калининграде. Фото И. Чистовская

арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- защите земель от загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захлывания отходами производства и потребления, загрязнения;
- ликвидации последствий загрязнения;
- рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв.

В Федеральном Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (5) регулируется содержание потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, биологических и микробиологических организмов, а также уровень радиационного фона в почвах городских и сельских поселений и сельскохозяйственных угодий.

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

В результате индустриализации, экстенсивного развития экономики бывшего Советского Союза, а также в последующее время в России накоплен значительный экологический ущерб, масштабы которого огромны (6).

Однако в Российском экологическом праве нет четких основ для практического распределения ответственности за прошлый экологический ущерб или для инициирования мер по исправлению ситуации в целях предотвращения дальнейшего ущерба. Кроме того, отсутствуют четкие процедуры, позволяющие передавать ответственность. В связи с этим представляется особо важным проект Федерального Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью), опубликованный 21 июля 2011 Министерством Природных Ресурсов РФ (7). Статьей 77 Проекта Закона определяется «Порядок возмещения вреда, причиненного окружающей среде» следующим образом (7):

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

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, осуществляется посредством проведения работ по восстановлению нарушенных свойств и характеристик окружающей среды».

Проектом Закона (7) предполагается ведение государственного реестра земель, в пределах которых окружающей среде причинен вред, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью.

Кроме того, в Законопроекте (7) предлагается регламентировать компетенцию по организации работ по установлению, оценке и ликвидации вреда окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью. Указывается также, что работы по ликвидации прошлого экологического ущерба должны проводиться поэтапно.

Принятие данного закона (7) стало бы важным этапом создания правовой базы для работы с загрязненными участками. В августе 2012 г. по распоряжению Правительства РФ принята Дорожная карта «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» (8), призванная упростить и усовершенствовать административные процедуры в процессе осуществления строительства. В соответствии с Дорожной картой предполагается сделать данную процедуру более простой, прозрачной, краткой и менее затратной. Дорожная карта имеет, таким образом, шанс дать импульс в ревитали-



Фото 2. Конференция по ревитализации бывших промышленных площадок в Калининграде, 25 октября 2012 г. Фото Д. Лухтерхандт

зации бывших промышленных площадок и введении их в новое высококачественное использование.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОТДЕЛЬНЫХ РЕГИОНОВ РФ

Региональный норматив «Правила охраны почв в Санкт-Петербурге», принятый распоряжением Председателя Правительства Санкт-Петербурга от 30.08.94 (10) определяет критерии качества почв в зависимости от использования участков (например, жилые зоны, земли промышленности, транспорта, связи, земли сельскохозяйственного использования, земли рекреационного, природоохранного, оздоровительного назначения), устанавливает критерии безопасности и безвредности фактора окружающей среды – почвы, а также определяет требования к качеству земель (почвы) для отдельных микробиологических и химических параметров, в т.ч. нефтепродуктов.

Впервые в Российском экологическом законодательстве вопрос защиты городских почв нашел свое отражение в законе г. Москвы «О городских почвах» № 31, принятом 4 июля 2007 г. (9).

В законе зафиксированы вопросы охраны городских почв (меры по обеспечению

охраны городских почв, их восстановления и улучшению, а также сохранению плодородного слоя), требования к использованию городских почв, включая особенности при осуществлении градостроительной, хозяйственной и иной деятельности.

Закон г. Москвы «О городских почвах» впервые в Российском экологическом праве регулирует управление в области охраны и рационального использования городских почв (Глава 4 (9)), включая мониторинг, обследование, показатели качества и ведение реестра городских почв. Важно отметить, что в соответствии с Законом (9) при продаже или передаче в аренду земельных участков должно проводиться обследование городских почв за счет средств владельца или арендатора (соответственно Правительство Москвы, граждане или юридические лица).

Акт обследования включается в состав конкурсной документации и является приложением к договору продажи или аренды. В случае несоответствия показателей качества почв в договор продажи или аренды включается условие по восстановлению городских почв покупателем или арендатором.

Т.о. в актах купли-продажи или аренды фиксируется качество почв и определя-

ется обязательство по восстановлению городских почв. Ответственность за состояние участка, в т.ч. за качество почв на нем, несет в конечном счете владелец или нынешний арендатор участка. Городским округом «Город Калининград» в 2009 г. приняты «Правила землепользования и застройки» (11), регулирующие градостроительные аспекты развития города Калининграда. Вопрос охраны городских почв данный документ не затрагивает.

ПРЕДПИСАНИЯ ВЕДОМСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (5) обязывает обеспечивать уровень загрязнения почв не выше предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ.

В развитие закона утверждены санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (СанПиН 2.1.7.1287-03: Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы (12), ГН 2.1.7.2041-06: Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве (13), МУ 2.1.7.730-99: Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест (14)), устанавливающие требования к качеству почв населенных

мест в зависимости от их функционального назначения и использования, а также показатели их оценки.

СанПиН 2.1.7.1287-03 (12) подразделяет почвы по уровню загрязнения на категории чистая, допустимая, умеренно опасная, опасная и чрезвычайно опасная. Кроме того, данное предписание определяет объем исследований в процессе развития площадок (выбор площадок, стадия проектирования, стадия строительства, стадия после строительства), а также регулирует возможное использование почв в зависимости их степени загрязнения.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ в 2010 г. утверждена методика исчисления размера вреда, причиненного почвам, как объекту охраны окружающей среды (15), что является необходимым в процессе регулирования отношений, в т.ч. при купле-продаже загрязненных участков.

Система нормирования допустимого влияния на окружающую среду в России очень обширна, регулирует, например, для выбросов в атмосферу, свыше 2000 химических соединений. Выступая на Президиуме Госсовета по экологии 27 мая 2010 г., тогдашний министр экологии Ю.П.Трутнев указал, что устанавливаемые нормативы воздействия на окружающую среду существенно жестче мировых и их достижение в рамках существующих технологий невозможно (16).

В качестве демонстрации в нижеследующей таблице приведено сравнение допустимых значений содержания загрязнений в почве для России и других стран мира (17):

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

В последние несколько лет Правительством Российской Федерации взят курс на реформирование существующей системы экологического нормирования и переход на систему нормирования на основе наилучших доступных технологий (18).

На рассмотрении Государственной Думы РФ находится Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», второе чтение которого прошло 09.02.2012 г. (18).

В соответствии с Законопроектом предполагается в качестве базового принципа новой системы нормирования переход на систему наилучших существующих технологий. Данный подход практикуется в Евросоюзе. Наилучшие доступные технологии (НДТ) разрабатываются для отдельных отраслей, согласовываются между членами Евросоюза, Союдами промышленников и организациями защиты окружающей среды и издаются в виде справочников. Россия предполагает использовать данные справочники в качестве рабочих документов по введению НДТ.

Принятие данного закона стало бы значительным шагом по гармонизации Российского экологического права с между-

народным, потребовало бы, однако, введения ряда новых предписаний, регулирующих применимость данного закона.

Существенным элементом процесса обращения с загрязненными участками и их ревитализации является учет объектов накопленного экологического ущерба. В этой связи представляется важным Приказ Росприроднадзора от 25 апреля 2012 об инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба (19). В соответствии с данным Приказом инвентаризация проводится инспекторами территориальных управлений Росприроднадзора на основе рейдовых проверок, результаты которых заносятся в Реестр объектов накопленного экологического ущерба (РОНЭУ). Загрязненные территории классифицируются и ранжируются по количеству баллов. Данные реестра являются основой для дальнейшего обращения с загрязненными участками, их обследования, проведения мероприятий по рекультивации и ревитализации. В мировой практике широкое распространение получила добровольная «зеленая» сертификация недвижимости. Министерство природных ресурсов и экологии РФ в конце 2009 г. выпустило распоряжение «О добровольной экологической сертификации недвижимости с учетом международного опыта применения «зеленых» стандартов» (20). Одним из критериев при сертификации является оценка состояния почвы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Насущная проблема ревитализации бывших промышленных площадок и загрязненных участков в городах Российской Федерации осложняется в связи с отсутствием четкой правовой базы при обращении с такого рода объектами и являются препятствием для развития площадок с прошлым экологическим ущербом для российских и иностранных инвесторов. Правительством РФ подготовлен ряд проектов законодательных актов, которые



Фото 3. Конференция по ревитализации бывших промышленных площадок в Калининграде, 25 октября 2012 г. Фото Д. Луктерхандт

имеют целью реформирование экологического законодательства и направлены на гармонизацию Российского, Европейского и международного экологического законодательства. Принятие

законов стало бы отправной точкой, в том числе и при обращении с загрязненными былыми промышленными площадками и введении их в новое устойчивое использование.

ЦИТИРУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА:

(1) Модельный экологический кодекс для государств-участников содружества независимых государств (особенная часть). Принята на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 29-14 от 31 октября 2007 года)

(2) Модельный закон об охране почв. Принят на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 29-16 от 31 октября 2007 года)

(3) Модельный закон об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде. Принят на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 33-10 от 3 декабря 2009 года)

(4) Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ

(5) Федеральный закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ

(6) Прошлый экологический ущерб в Российской Федерации. Всемирный Банк. Департамент устойчивого развития регионов Европы и Центральной Азии, Май 2007 г.

(7) Федеральный закон (Проект) О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью). Опубликован 21 июля 2011 МПР РФ

(8) Дорожная карта «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства». Распоряжение Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 1487-р

(9) О городских почвах. Закон г. Москвы от 4 июля 2007 г. N 31

(10) Правила охраны почв в Санкт-Петербурге. Региональный норматив. Распоряжение мэра - Председателя Правительства Санкт-Петербурга от 30.08.94 N 891-р

(11) Правила землепользования и застройки городского округа «Город Калининград». Решение окружного Совета депутатов города Калининграда № 146 от 29 июня 2009 г.

(12) СанПиН 2.1.7.1287-03 «Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы». утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 16 апреля 2003 г.

(13) ГН 2.1.7.2041-06 Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве. Постановление Главного Государственного Санитарного Врача РФ от 23 января 2006 г. № 1

(14) Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест. Методические указания МУ 2.1.7.730-99. Утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 7 февраля 1999 года

(15) Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного почвам, как объекту охраны окружающей среды. Приказ МПР от 8 июля 2010 г. № 238.

(16) Реформирование законодательства в сфере охраны окружающей среды Российской Федерации. Доклад министра Трутнева на Президиуме Госсовета по экологии 27 мая 2010 г.

(17) ЕС-Россия. Гармонизация экологических стандартов. 10.4b Особенности нормирования содержания загрязняющих веществ в почвах в России и за рубежом, Санкт-Петербург, 2008 г.

(18) Федеральный закон (Проект) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» На рассмотрении в Государственной Думе [http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=584587-5](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=584587-5)

(19) Об утверждении методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба. Приказ № 193 Росприроднадзора от 25.04.2012

(20) О добровольной экологической сертификации объектов недвижимости с учетом международного опыта применения «зеленых» стандартов. Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Распоряжение от 30 декабря 2009 г. № 75-р

РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ О РАЦИОНАЛЬНОМ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ, УПРАВЛЕНИИ ОТХОДАМИ, ЭНЕРГО- И РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИИ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

ТЕМА НОМЕРА

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРОГРАММА
«ЛИКВИДАЦИЯ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА В РФ»**

стр. 20

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

**Ревитализация бывших промышленных площадок
в Калининграде – проект по передаче опыта между
городами Калининград и Гамбург**

стр. 44

ОТРАСЛЕВАЯ ПРАКТИКА

**Экологически эффективные технологии
и оборудование для обезвреживания
и утилизации отходов бурения**

стр. 70

