

УДК: 349.6; 504

DOI: 10.31857/S2686673024100074

EDN: YVQFDR

Правовое регулирование ликвидации накопленного экологического вреда на промышленных площадках в США

Р.Ю. Колобов

Федеральный исследовательский центр «Иркутский институт химии им. А. Е. Фаворского Сибирского отделения Российской академии наук».

Российская Федерация, 664033, Иркутск, ул. Фаворского, 1.

Иркутский государственный университет, Юридический институт.

Российская Федерация, 664082, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10.

ResearcherID: H-4644-2016 AuthorID: 505082

ORCID ID: 0000-0003-1488-7530

e-mail: roman.kolobov@gmail.com

Резюме. Рассматривается практика устранения накопленного вреда окружающей среде в Соединённых Штатах Америки. Констатируется актуальность заявленной проблематики для Российской Федерации и необходимость критического анализа аналогичного зарубежного опыта. Описывается общее правовое регулирование обращения с опасными химическими веществами в США, определяется непосредственный предмет исследования в виде правовых и организационных форм устранения последствий высвобождений опасных химических веществ в окружающую среду в соответствии с законом КЭРКО. Исследуются исторические предпосылки появления нормативного акта, выявляется негативное влияние политических обстоятельств на его качество. Последовательному анализу подвергаются основные элементы системы ликвидации накопленного вреда окружающей среде, созданной КЭРКО, детально раскрываются особенности юридических процедур, связанных с подготовкой и реализацией мероприятий по ремедиации загрязнённых объектов. Выявляются проблемы финансовой устойчивости указанных мероприятий, вызванных изменением налоговых режимов, раскрываются некоторые особенности привлечения к ответственности лиц, виновных в загрязнении окружающей среды опасными химическими веществами. По результатам исследования формулируются выводы о возможности рецепции отдельных позитивных черт зарубежного опыта и необходимости продолжать компаративистские исследования в сфере ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Ключевые слова: отходы, накопленный вред, окружающая среда, экология, экологическое право.

Для цитирования: Колобов Р.Ю. Правовое регулирование ликвидации накопленного экологического вреда на промышленных площадках в США. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2024; 54(10): 98–118. DOI: 10.31857/S2686673024100074
EDN: YVQFDR

Legal Regulation of the Remediation of Accumulated Environmental Damage at Industrial Sites in the USA

Roman Yu. Kolobov

Federal Research Centre “A.E. Favorsky Irkutsk Institute of Chemistry of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences”.

1 Favorsogo St., 664033 Irkutsk, Russian Federation.

Law Institute of Irkutsk State University.

10 Ulan-Batorskaya St., 664082 Irkutsk, Russian Federation.

Abstract. The practice of eliminating accumulated environmental damage in the United States of America is reviewed. The relevance of the stated problems for the Russian Federation and the need for critical analysis of similar foreign experience is stated. The general legal regulation of handling hazardous chemicals in the USA is described, the direct subject of the research is defined as legal and institutional forms of elimination of consequences of releases of hazardous chemicals into the environment in accordance with the CERCLA law. The historical background of the regulatory act is investigated, and the negative influence of political circumstances on its quality is revealed. The main elements of the system of liquidation of accumulated environmental damage created by CERCLA are thoroughly analysed, the features of legal procedures related to preparation and implementation of measures on remediation of contaminated objects are revealed in detail. The problems of financial sustainability of these measures caused by changes in tax regimes are revealed, some peculiarities of prosecuting persons guilty of environmental contamination with hazardous chemicals are revealed. Based on the results of the study, conclusions are formulated about the possibility of adopting some positive features of foreign experience and the need to continue comparative research in the field of elimination of accumulated environmental damage.

Keywords: waste, accumulated damage, environment, ecology, environmental law.

For citation: Kolobov, R.Y. Legal Regulation of the Remediation of Accumulated Environmental Damage at Industrial Sites in the USA. *USA & Canada: economics, politics, culture.* 2024; 54(10): 98–118. DOI: 10.31857/S2686673024100074 EDN: YVQFDR

ВВЕДЕНИЕ

С развитием науки и инженерной мысли производственные процессы стали специализироваться и усложняться, а их постоянным спутником стало образование отходов. В XX веке темпы индустриализации приобрели беспрецедентный характер, а с ними произошло количественное и качественное усложнение проблем обращения с промышленными отходами. Прежде всего такие проблемы коснулись почвы – невозобновляемого ресурса, одной из основ существования человека [Sanchez-Castro I. 2023: 1], и подземных вод, поскольку по мере введения государством ограничений на сброс отходов в реки, общей практикой стало их складирование в прудах и котлованах [Colten C. 1991: 215].

Страны, принадлежащие к разным экономическим системам, проходившие через периоды интенсивной индустриализации, столкнулись с необходимостью устранять накопленный экологический вред, вызванный деятельностью предприятий различных отраслей промышленности (не в последнюю очередь – химической).

Описываемая проблематика имеет особое значение для России. Сложные социально-экономические условия 90-х годов XX века способствовали запустению многих объектов советского индустриального наследия. Ярким примером деградации промышленных площадок стала территория предприятия «Усольехимпром», в границах которого находились опасные отходы химического производства. Реализация комплекса мероприятий по нейтрализации угроз привела к комплексному обновлению законодательства в сфере ликвидации накопленного вреда окружающей среде (далее – НВОС). Новые правила предусматривают детальную регламентацию процессов выявления и ликвидации [1] НВОС, равно как и порядок финансирования таких мероприятий.

Формирующиеся новые подходы к решению проблем требуют научного осмысления с использованием разнообразного инструментария методов. Значительным потенциалом обладают сравнительно-правовые способы и приёмы. Они позволяют выявлять общие закономерности развития регулирования сопоставляемых общественных отношений, избегать ошибок и предотвращать негативные последствия, с которыми уже столкнулись зарубежные правовые порядки. Объектом настоящего исследования выступает общественная практика устранения последствий высвобождения опасных химических веществ в окружающую среду в Соединённых Штатах Америки. Предмет исследования представлен юридическими и организационными формами такой деятельности, отражёнными в федеральном законе 1980 года

«О комплексном экологическом реагировании, компенсации и ответственности» – КЭРКО (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA*). Этот закон включён в Кодекс США, поэтому нумерация параграфов приводится в соответствии с устоявшимся стандартами указания на раздел и параграф, например: 42 U.S.C. § 9661 (e) (1) [2]. В США устранение накопленных опасных отходов из окружающей среды возможно в рамках процедур, предусмотренных различными нормативными актами. При этом особенности федеративного устройства государства предопределяют и значительную роль законодательства штатов (например, такой закон принят в Нью-Джерси) [3]. Однако именно КЭРКО содержит наиболее общее регулирование рассматриваемых отношений. Статья восполняет отсутствие *юридических* исследований проблем ремедиации загрязнённых объектов в зарубежных странах и создаёт основу для продолжения сравнительно-правового анализа в этой области. В частности, интерес представляет американская практика ремедиации объектов, загрязнённых ртутью в штате Нью-Джерси. Многолетний сброс ртутисодержащих отходов на промышленном комплексе компании «Вентрон» (*Ventron*) привёл к необходимости провести масштабные мероприятия по устранению вреда окружающей среде [Reinfelder J. R., Jansen S. E. 2019: 122].

ИСТОРИЯ КЭРКО

Появление закона было обусловлено множеством факторов, среди которых выделяются три обстоятельства. Во-первых, 1970-е годы представляют собой период расцвета природоохранного движения в Северной Америке. В это время было создано национальное Агентство по охране окружающей среды (далее – Агентство) и приняты основополагающие нормативные акты экологической направленности: закон «О национальной экологической политике» 1970 года (*National Environmental Policy Act*), закон «О чистом воздухе» 1970 года (*Clean Air Act*). Отдельно отметим, что закон «О сохранении и восстановлении ресурсов» 1976 года (*Resource Conservation and Recovery Act*) создавал систему регулирования обращения с опасными отходами от момента их образования до захоронения [Davis C. 1985].

Второе обстоятельство, которое повлияло на ускоренное принятие КЭРКО, состоит в том, чтобы выявить места захоронения опасных химических отходов, оказавших негативное влияние на здоровье большого числа людей. К таким случаям относится знаменитое дело района Лав-Канал в городе Ниагара-Фолс (штат Нью-Йорк). С 1942 по 1952 год недостроенный канал для отвода воды из реки Ниагары был заполнен отходами химического производ-

ства, а затем засыпан грунтом и продан прежним собственником за 1 долл. с условием освободить химическую компанию от ответственности [Fjelland R. 2016: 106–107]. На территории захоронения была построена начальная школа и дома, жители которых подверглись воздействию опасных химических веществ, проникавших на поверхность после нескольких сезонов затяжных дождей. Защита своих экологических прав сообществом местных жителей стала одной из важных причин, которая способствовала выработать общие процедуры ликвидации последствий. Одновременно необходимо оговориться, что в данном исследовании мы используем нейтральный термин «высвобождение», избегая поиска точного эквивалента в действующем российском позитивном праве, поскольку полагаем, что он наиболее общим образом отражает содержание понятия *release*, центрального в нормативно-правовых актах, затронутых в статье. В соответствии с 42 U.S.C. § 9601 (22) оно включает в себя любой разлив (*spilling*), утечку (*leaking*), перекачку (*pumping*), вливание (*pouring*), выброс (*emitting*), опорожнение (*emptying*), сброс (*discharging*), впрыскивание (*injecting*), выделение (*escaping*), вымывание (*leaching*), сваливание (*dumping*) или размещение (*disposal*) в окружающую среду, включая оставленное содержимое в бочках, контейнерах или иных закрытых резервуарах. При этом из содержания понятия исключаются высвобождения на рабочих местах в отношении требований о возмещении вреда работникам, выбросы из двигателей, высвобождения ядерного материала (в общем случае) и обычное использование удобрений [4] опасных химических веществ в США. При этом ситуация с отходами в Лав-Канале получила отражение в отдельном разделе КЭРКО, посвящённом добровольному выкупу всей частной собственности в этом районе штатом Нью-Йорк [5], а также подняла сложные вопросы социальной справедливости в обеспечения прав на благоприятную окружающую среду [Thomson J. 2015: 13–14]. Многие исследования показывают, что наиболее уязвимые слои населения в Северной Америке, обладающие низким доходом или принадлежащие к этническим меньшинствам, больше подвержены рискам воздействия неблагоприятных экологических факторам, в том числе связанным с высвобождением в природную среду опасных химических веществ [O'Neil S. G. 2007: 1087–1088].

Третье обстоятельство, оказавшее влияние на закон КЭРКО в 1980 году, заключается в особенностях организации политической системы США. Президентские выборы 1980 года выиграл республиканец Р. Рейган, известный своими анти-энвайроменталистскими настроениями, выступая в предвыборной кампании, заявлял о необходимости либерализации правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды [Weinberg P. 1988: 1321]. В связи с этим уходящая администрация Джимми Картера мобилизовала усилия для то-

го, чтобы в ускоренном режиме принять закон, что значительным образом изменило его содержание по сравнению с первоначальными проектами [Maloney J.P.S. 1992: 530]. Такие политические обстоятельства, с одной стороны, обеспечили консолидацию политических усилий и появление регулирования острой социальной проблемы, а, с другой – предопределили ряд системных недостатков, вызванных недостаточной проработкой текста и необходимостью достижения компромисса с группами индустриального лобби. В официальном тексте КЭРКО присутствуют грамматические ошибки (неверные формы глаголов и лишние запяты) [Nagle J.C. 1997: 1421]; непоследовательное использование союзов, приводящее к правовой неопределённости (например, в 42 U.S.C. § 9607 (a) 1) закрепляется ответственность владельца *и* оператора судна или объекта, а в п. (a) 2) того же параграфа говорится об ответственности лица, которое на момент утилизации отходов являлось собственником *или* оператором объекта) [Nagle J. C. 1997: 1427]; недостаточно чётко сформулированные дефиниции [Nagle J. C. 1997: 1427] и другие содержательные проблемы, которые будут раскрыты в статье.

Политические процессы и лоббистские усилия представителей промышленности и в дальнейшем оказывали существенное влияние на эффективность мероприятий, реализуемых в рамках закона. Ещё одной гранью политического компромисса, сопровождавшего принятие закона в 1980 году, стало исключение из понятия «опасные вещества» нефтепродуктов и природного газа. По словам сенатора от штата Мэриленд Б. Микульски, такое решение было единственным способом принять законопроект [Baller J. 1990: 919]. Несмотря на указанное исключение, компании нефтегазового сектора обязаны были уплачивать специальный акциз для обеспечения государственного финансирования мероприятий в рамках закона, размер которого был значительно увеличен в 1986 году, после того, как был принят закон «Об улучшении финансирования и перераспределении полномочий», САРА (*Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986, SARA*). По этому закону размер налога увеличивался с 0,79 до 8,2 цента за баррель сырой нефти, произведённой в США, и до 11,7 центов за баррель на импортируемую сырую нефть. В 1989 году в целях выполнения международных обязательств была установлена единая ставка налога в размере 9,7 цента за баррель [6: 2–1]. Принятие закона встретилось с серьёзными политическими препятствиями. Президент США Рональд Рейган выступал против повышения налогов для предприятий химической промышленности, однако был вынужден подписать закон, принятый большинством голосов, превышающим порог преодоления президентского вето [DeMeo K. 1994: 495]. А в 1995 году взимание акциза было приостановлено, в том числе по причине его изначально несправедливого характера – нефтепродукты не

включались в понятие опасных веществ по КЭРКО, однако индустрия несла налоговое бремя по реализации мероприятий по этому закону. Восстановление налога в отношении продуктов нефтяной промышленности в размере 16,4 цента за баррель произошло лишь с вступлением в силу закона «О снижении инфляции» 1 января 2023 года. В отношении иных химических веществ налогообложение было восстановлено законом «О трудоустройстве и инфраструктурных инвестициях» [7; 8]. Подобная нестабильность финансирования, обусловленная политическими причинами, не сказалась на эффективности проводимых в рамках КЭРКО мероприятий.

Среди множества нормативных актов, действующих в совокупности с КЭРКО, особо выделяется Национальный план действий в чрезвычайных ситуациях (*National Contingency Plan*, далее – План). Этот документ разрабатывается в соответствии с законом «О чистой воде» [9] и КЭРКО, а его содержание составляет закрепление компетенции органов публичной власти по вопросам устранения высвобождений опасных веществ, процедуры координации их действий, перечня и характеристик способов проведения работ по очистке вод и иные вопросы. Принимаемые меры по устранению высвобождений опасных веществ должны, согласно нормам закона, соотноситься с требованиями Плана.

Анализ комплексной системы, созданной в соответствии с КЭРКО, целесообразно начать с её структурирования. В науке предлагается выделять четыре её элемента: а) систему сбора и анализа информации, позволяющей Агентству осуществлять мониторинг уровней концентрации опасных отходов; б) полномочия федеральных органов власти принимать меры в отношении распространения опасных веществ и понуждать виновных лиц осуществлять такие мероприятия; в) Суперфонд (*Superfund*), обеспечивающий, прежде всего, финансирование очистки территорий, в отношении которых не представляется возможным возложить эти обязанности на виновных лиц; г) правила о привлечении к ответственности виновных лиц [Panzer J. E. 1996: 439–440].

СИСТЕМА СБОРА ИНФОРМАЦИИ ОБ ОПАСНЫХ ОТХОДАХ

Первый элемент представлен разнообразными информационными системами и обязанностями по их наполнению. Прежде всего, КЭРКО определяет широкий круг опасных веществ, при высвобождении которых необходимо принимать мер по ремедиации. Он закреплён в 42 U.S.C. § 9601 (14) путём отсылки к другим федеральным нормативным актам [10].

Любой управляющий судном или объектом хранения должен сообщить о ставшем ему известном случае высвобождения опасных веществ в отсутствие разрешения в Национальный реагирующий центр. Отметим, что одно из основных «объектных» понятий, используемых в законе, обозначается словом *facility*. Его определение, содержащееся в 42 U.S.C. § 9601 (9), весьма обширно и перевести его русскими терминами «предприятие», «завод» или «установка» не представляется возможным, в связи с чем в тексте используется словосочетание «объект хранения». Так, термин означает любое здание, сооружение, установку, оборудование, трубу или трубопровод (включая трубу, ведущую в канализацию или очистное сооружение), колодец, яму, пруд, канаву, свалку, контейнер, воздушное судно, подвижной железнодорожный состав, а также любое место или территорию, на которой хранилось, утилизировалось или было иным образом размещено опасное вещество. По умолчанию количество вещества, требующее уведомления, устанавливается в один фунт, но может изменяться положениями отдельных нормативных актов.

При этом обязанность подать указанное уведомление обеспечивается санкцией вплоть до тюремного заключения до трёх лет (до пяти лет при повторном совершении правонарушения). Владелец или оператор объекта хранения должен уведомить Агентство о веществах и их количестве, а также сохранять документацию о месте, состоянии хранилища, качественных и количественных характеристиках содержащихся опасных веществ не менее 50 лет также под угрозой наступления уголовной ответственности.

Основной публичной информационной системой, формируемой Агентством для организации работы по ликвидации последствий высвобождения опасных веществ, является Список национальных приоритетов (*National Priorities List*, далее – Список). Он формируется по представлению штатов на основании оценки, проводимой Агентством. Поправки 1986 года усилили роль системы оценки опасности веществ, используемой в качестве основного инструмента для решения о внесении объекта в Список. В соответствии с утверждённой методологией используется столбальная шкала, а для внесения в Список объект должен набрать не менее 28,5 баллов (методология проведения оценки закреплена в приложении А к части 300 Плана) [11].

Строго говоря, в Список вносится не объект хранения в физическом смысле, а информация о высвобождении или угрозе высвобождения опасных веществ. Как отмечается в специальном разъяснении Агентства, посвящённом в трактовке термина *site* применительно к объектам, включаемым в Спи-

сок, такие ситуации высвобождения обычно происходят в границах каких-либо производств, однако это вовсе не значит, что границы вносимого объекта должны совпасть с границами соответствующей производственной площадки [12]. Вместе с тем наименование объекта должно отражать основную причину, по которой он внесён в Список (к примеру, наименование соответствующего завода).

По данным на 7 сентября 2023 года, в Список включено 1 336 объектов, 41 предложено к включению, 456 было исключено из него в разное время [13]. Согласно статистическим исследованиям, по состоянию на июль 2023 года около 23 млн человек в США живёт на расстоянии в одну милю от объектов, внесённых в Список, среди них 7% детей младше пяти лет. В пределах 3 миль от объектов, находящихся в Списке, живёт 78 млн человек, включая 24% детей младше пяти лет [14].

Включение в Список само по себе не означает, что к ответственности привлекаются собственники, операторы или владельцы, но это служит началом исследования состояния объекта для определения того, какие меры необходимо принять. К числу несомненных достоинств системы ведения Списка необходимо отнести публичный характер содержащейся в нём информации, её достаточно полный характер, а также удобные сервисы поиска, включающие картографический материал [15]. Информационная составляющая системы, помимо очевидной функции накопления сведений для принятия мер, направлена на выполнение ещё одной важной функции – обеспечить осведомлённость населения об опасных объектах, на которых произошло высвобождение опасных веществ и вовлечения представителей местных сообществ в процессы рекультивации соответствующих площадок. Этому вопросу посвящены различные элементы анализируемой системы, мы обратим внимание на два наиболее важных. Во-первых, это положения 42 U.S.C. § 9617 «Участие общественности», закрепляющие обязанность публиковать план работ по ремедиации объекта хранения, возможность давать замечания на него, а также право федеральных властей предоставлять финансовые гранты местному населению для технического содействия в интерпретации информации о планируемых мероприятиях. Второй важный элемент был введён поправками к КЭРКО 1992 году и стал законом «О содействии общественности при проведении природоохранных мероприятий» (*Community Environmental Response Facilitation Act, CERFA*). Как отмечается в тексте обоснования этого закона, закрытие федеральных предприятий может повлечь за собой негативные социальные последствия для местного населения, связанные с потерей работы и нарушением сроков проведения мероприятий по ремедиации соответствующих территорий [16]. В связи с этим положения 42 U.S.C. § 9620

закрепляют обязанность органа власти, в ведении которого находится объект хранения, деятельность которого прекращается, выявлять территорию, которая не является загрязнённой и пригодна для дальнейшего экономического использования. Находящиеся в открытом доступе отчёты, подготовленные в соответствии с этим законом, достаточно объёмны и содержат информацию о категоризации земельных участков по признакам загрязнения химическими веществами [17; 18].

Привлекая общественность к процессам ремедиации объектов хранения и повышая осведомлённость о проблемах накопления опасных химических веществ в окружающей среде, Агентство проводит разнообразные мероприятия. К ним относится вручение ежегодных премий наиболее активным местным сообществам, принимающим участие в программах Суперфонда [19]; образовательные программы в рамках инициативы Университет Суперфонда [20]; создание общественных консультативных органов [21] и др.

ЛИКВИДАЦИЯ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Процедуры, реализуемые в рамках КЭРКО, достаточно подробно урегулированы самим законом и иными нормативно-правовыми актами. Мы сгруппируем наиболее важные из этапов проведения ремедиации объектов хранения, включённых в Список. Первый этап – оценка объекта на предмет его соответствия критериям включения в Список. Эта административная процедура состоит из предварительного исследования, представляющего собой малозатратную процедуру выявления условий для последующего включения объекта в Список [22], предварительной оценки [23], а если объект набирает больше 28,5 баллов по рассмотренной ранее шкале, продолжается его инспекцией на месте [24]. При этом происходит формальная дифференциация в зависимости от того, находится ли потенциальный объект в ведении федеральных органов власти. Оценка начинается внесением объектов в Перечень, содержащий сведения о выполнении требований по обращению с опасными отходами (*Federal Agency Hazardous Waste Compliance Docket*) [25], в рамках этой оценки осуществляются указанные процедуры. В случае если существуют возможности ликвидировать отходы в соответствии с какими-либо иными федеральными или региональными программами, объект хранения предлагается к применению соответствующих альтернатив. В иных случаях он предлагается к включению в Список.

Следующая стадия мероприятий, реализуемых на объекте после его включения в Список, объединяет проведение исследования по определе-

нию корректирующих мер – КМ (*remedial investigation, RI*) и разработку технико-экономического обоснования – РТЭО (*feasibility study, FS*), осуществляемые привлечённым подрядчиком. Стандарты проведения этих процедур также изложены в специальном руководстве, подготовленном Агентством [26].

Основная задача КМ – сбор данных и описание характеристик объекта, определение природы отходов, оценка рисков здоровью людей и состоянию окружающей среды, а также проведение лабораторных исследований [27]. Процедуры РТЭО направлены на выработку, отбор и детальную оценку альтернативных корректирующих мер. Появление однотипных объектов хранения повлекло за собой и типизацию подходов к проведению процедур КМ/РТЭО. Примером этого процесса является появление Руководства по проведению КМ на муниципальных мусорных полигонах [28], представляющих на момент его подготовки, около 20% всех объектов, включённых в Список. Такая практика также представляется обоснованной, поскольку позволяет мультиплицировать позитивный опыт ликвидации опасных отходов и применять его в будущем. На этом этапе происходит и определение так называемого основного органа, который будет координировать процедуры в соответствии с КЭРКО. Таким органом может выступать Агентство, иной федеральный орган исполнительной власти или штат, однако именно за Агентством сохраняется право окончательного выбора реагирующих мер в отношении мероприятий, финансируемых из Суперфонда, а также реализуемых в отношении объектов хранения, находящихся в федеральном управлении.

На следующем этапе происходит определение реагирующих мер. Этот процесс в значительной мере носит технический характер и связан с выбором необходимых технологий, в связи с этим проанализируем наиболее важные социальные черты процесса. На основе отчёта РТЭО происходит выбор мер и формируется план, который обсуждают с представителями общественности. После публичного обсуждения и сбора позиций государственных органов формируется Протокол (*Record of Decision*), имеющий три функции [29]: подтверждает выполнение требований нормативных актов; описывает технические параметры способов ремедиации и обеспечивает общественность консолидированным итоговым документом относительно объекта и выбранных мер.

На основании Протокола происходит разработка инженерных решений – ИР (*Remedial Design, RD*). Если за разработку ИР отвечает Агентство, оно привлекает независимого подрядчика и контролирует его деятельность. Если процесс координирует Инженерный корпус Армии США, инженерные решения могут

быть разработаны им самостоятельно. Основным субъектом, ответственным за реализацию этой стадии, является управляющий проектом, который разрабатывает план управления проектом, формирует группу по техническому консультированию, подготавливает документы, формализующие задания для подрядчиков.

Реализация реагирующих мер на объекте осуществляется подрядчиком, привлечённым в соответствии с установленными правилами о государственных закупках на основании технического задания. Работы на объекте считаются завершёнными при выполнении четырёх условий: 1) достижение показателей, закреплённых в Протоколе; 2) надлежащее качество проведённых работ; 3) охраны здоровья граждан и окружающей среды; 4) связь выполняемых на объекте работ только с эксплуатацией и техническим обслуживанием (но не ликвидацией опасных веществ) [30].

После завершения работ управляющий проектом публикует уведомление о предстоящем исключении объекта из Списка. Условия исключения закреплены в части 300.425(е) Плана, к которым относится выполнение запланированных мероприятий и подтверждённое отсутствие угроз здоровью человека и состоянию окружающей среды. Участие общественности на данном этапе обеспечивается за счёт установления тридцатидневного периода, в течение которого любое лицо вправе подать свои комментарии и возражения относительно предстоящего исключения из Списка. При этом, в соответствии с указанной нормой, управляющий обязан ответить на каждое существенное замечание, поступившее от представителей общественности, и включить их в завершающий отчёт.

Одна из важных черт системы КЭРКО связана с вовлечением рекультивированных объектов в хозяйственный оборот. По информации на 2022 год, Агентство обладало данными об экономическом использовании 671 объекта, на которых осуществляют деятельность 10 253 предприятия с объёмом продаж в 74,1 млрд долл., создающие 236 802 рабочих места [31].

ВЗЫСКАНИЕ УБЫТКОВ

Экономическая привлекательность развития рекультивированных территорий и вовлечение их в хозяйственную деятельность связана с двумя оставшимися элементами системы КЭРКО – Суперфондом и в особенности с институтом потенциально ответственных лиц (*potentially liable party*). Основные проблемы, связанные с финансовой устойчивостью Суперфонда, были раскрыты выше, поэтому обратимся к частноправовому регулированию отношений. Рыночные условия хозяйствования предполагают, что подавляющая часть средств произ-

водства находится в частной собственности, что порождает вопрос об имущественной ответственности частных субъектов за вред, причинённый окружающей среде.

Публично-правовые субъекты, рассмотренные в качестве владельцев и операторов потенциально опасных объектов, также не освобождаются от соответствующих обязанностей. Правило 42 U.S.C. § 9620 предусматривает применение правил КЭРКО к любому департаменту, агентству и иному органу власти (независимо от ветви власти, к которой он принадлежит), отдельно оговаривается применение 42 U.S.C. § 9607 об ответственности [32]. Правовое регулирование отношений по привлечению к такой ответственности должно, с одной стороны, обеспечивать проведение мероприятий по минимизации указанного вреда и справедливо распределять имущественное бремя их осуществления. С другой – такие правила должны чётко определять границы ответственности разных субъектов и создавать стимулы для дальнейшего экономического развития территорий.

Решение этих задач происходит с использованием классических правовых конструкций. Прежде всего, к ним относится установление субъектного состава ответственных лиц. В положениях 42 U.S.C. § 9607 определяются четыре категории таких лиц: владельцы и операторы объекта либо те, кто владел или управлял им на момент высвобождения опасных веществ; лица, организовавшие обращение с отходами или их перемещение; перевозчики опасных отходов. При этом в отношении указанных субъектов может применяться доктрина «прокалывания корпоративной вуали», позволяющая привлекать к ответственности контролирующих лиц [Akey P., Appel I. 2021: 12]. Одним из важнейших элементов, составляющих режим ответственности, является определение добросовестных приобретателей соответствующего недвижимого имущества. Они должны быть защищены от применения к ним механизмов ответственности за причинение вреда окружающей среде, что является исходным началом для любого процесса повторного запуска рекультивированных объектов в хозяйственный оборот. С этими целями КЭРКО предъявляет ряд требований, чтобы приобретатель считался добросовестным. В соответствии с правилами 42 U.S.C. § 9601 (40) к таким условиям относится приобретение имущества до имевшего место высвобождения опасных веществ, но после 11 января 2002 года (дату поправок к КЭРКО, получивших название закон «О смягчении ответственности малого бизнеса и восстановлении загрязнённых площадок» (*Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*) [33]; осуществление всех необходимых проверок приобретаемого имущества; добросовестное поведение после того, как подтверждено наличие опасных веществ. Для этого надо подать предусмотренных законами

уведомлений, принять меры, ограничивающие распространения таких веществ, сотрудничать с органами публичной власти; не быть аффилированными с лицами, виновными в высвобождении опасных веществ.

Одно из наиболее важных и неоднозначных с практической точки зрения – требование о проведении «всех необходимых проверок» (*all appropriate inquiries*). Поправки 2002 года наделяют Агентство компетенцией по установлению стандартов для проведения проверок, последняя редакция которых была утверждена в 2017 году и составляет часть 312 главы 40 Федерального свода нормативных актов [34]. В число этих стандартов входит проведение собеседования с предыдущими собственниками объекта, изучение документов органов власти, заключение специалиста, осмотр объекта, соотнесение покупной цены и среднерыночного значения цен для таких объектов и др. Стоит отметить, что широкое нормативное определение высвобождения опасных веществ в совокупности с правилами о строгой безвиновной ответственности вызывало крайне неоднородные ситуации признания потенциально ответственными лицами организаций, проводивших исследования почвы и организовавших такое исследование в целях покупки земельного участка и получения статуса добросовестного приобретателя [Scheller J. L. 2005].

Признание лица ответственным в соответствии с положениями КЭРКО влечёт серьёзные финансовые последствия, поскольку 42 U.S.C. § 9607 закрепляет широкий круг возмещаемых убытков. К ним относятся все затраты, понесённые органами государственной власти или иными лицами в связи с ликвидацией высвобождения опасных веществ, если принятые меры соответствуют требованиям Плана (соотносимость таких мер с положениями Плана также нередко становится предметом судебных разбирательств) [Saint-Amour T. 1996]; возмещение вреда, причинённого природным ресурсам (включая затраты на оценку такого вреда), затраты на оценку вреда здоровью или исследования в этой области. Так, правила 42 U.S.C. § 9613 (j)(3) предусматривают возможность судебного снижения сумм возмещения, если будет доказано, что выбор мер по устранению высвобождения отходов был произвольным и необоснованным. В научных исследованиях также показано, что такие случаи не были редкостью [Ehlers W.C. 1995]. В свою очередь, основания освобождения от ответственности для виновного лица весьма ограничены: это обстоятельства непреодолимой силы, война и действие или бездействие третьего лица (которое не было привлечено лицом, привлекаемым к ответственности. В случае совместного причинения вреда ответственность по КЭРКО является солидарной, это предполагает возможность взыскивать возмещение вреда с одного из тех, кто его причинил, в полном объёме.

Выявив лицо, потенциально виновное в высвобождении отходов, Агентство направляет ему «общее уведомление» о возможности привлечь к ответственности по положениям КЭРКО, а после этого – «специальное уведомление», содержащее предложение провести переговоры о заключении соглашения по вопросам урегулирования экологической проблемы. Такое соглашение может быть заключено в административном или судебном порядке и содержать условия о выполнении работ или их финансировании. В любом случае предпочтительным является заключение соглашения, поскольку, если сторона не проявляет воли к сотрудничеству, Агентство наделено полномочиями по вынесению так называемого одностороннего административного предписания (*unilateral administrative order*) о выполнении работ в соответствии с 42 U.S.C. § 9606 (a), неисполнение которого влечёт за собой взыскание пени, размер которых может достигать до 25 тыс. долл. в день.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённое исследование позволяет выявить некоторые общие тенденции в организации правового регулирования отношений по устранению накопленного вреда окружающей среде в США и России. Наиболее яркой общей закономерностью является формирование соответствующего правового регулирования после обострения экологических проблем на заброшенных площадках химической промышленности. Упомянутый российский Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 446 получил в прессе неформальное название «Усольский закон», поскольку был направлен на решение сложных проблем комплексного оздоровления промышленной площадки предприятия «Усольехимпром».

Анализ практики функционирования системы КЭРКО позволяет сформулировать общие тенденции и существенные отличия в организации процессов ликвидации накопленного экологического вреда на промышленных площадках. Возможности лоббистского вмешательства в организацию столь важной для общества деятельности приводит к крайне негативным последствиям, выразившимся в практике США в длительном системном недофинансировании мероприятий по рекультивации объектов, загрязнённых опасными веществами. Равным образом политическая «турбулентность» предопределила и другие серьёзные недостатки текста КЭРКО. Эти негативные обстоятельства проявляли себя не только в рассматриваемых отношениях, но и при реализации иных природоохранных мероприятий. Изменение политической ситуации в штате Нью-Джерси привело к тому, что с 2011 по 2017 год этот регион выходил из субрегиональной системы торговли квотами

на выброс парниковых газов, а затем вновь возвращался в неё. Подобные непоследовательные политизированные решения существенно затрудняют достижение целей и приводят к убыткам у субъектов экономической деятельности [Колобов Р. Ю. 2023: 113].

Положительные решения, существующие в правопрямке США, заслуживают внимания при совершенствовании российского правового регулирования. Положительно следует оценить установленные правила КЭРКО о формировании проектной документации и единого плана управления мероприятиями по устранению высвобождения опасных химических веществ, а также назначение управляющего проектом. Как отмечается в публикациях участников ликвидации накопленного вреда окружающей среде на территории ООО «Усольехимпром», отсутствие общего проекта вызывало недопонимание у представителей различных ведомств по вопросам распределения обязанностей, что снижало эффективность выполняемых задач [Мальцев С.А., Вебер Е.В., Иноземцев В.А., Цапок М.В., Беляков П.Е., Ковтун В.А., Антонин А.А., 2021: 145].

Следует обратить внимание и на особую роль различных подразделений вооружённых сил в ликвидации накопленного вреда окружающей среде в двух странах. Как отмечалось, Инженерный корпус Армии США может выполнять важные функции при ликвидации высвобождённых опасных химических веществ. Равным образом в цитируемой публикации отмечается ведущая роль войск радиационной, химической и биологической защиты при ликвидации чрезвычайных ситуаций химического характера.

К числу конструктивных зарубежных решений, в частности, относится разработка типовых документов, регламентирующих проведение отдельных процедур ремедиации отдельных видов объектов. Такой подход будет содействовать созданию общей комплексной модели проведения мероприятий по устранению накопленного вреда окружающей среде.

Наконец, положительно необходимо оценить и широкое вовлечение общественности в процессы ремедиации объектов накопленного вреда окружающей среде, их информационную открытость и направленность на вовлечение объектов, прошедших очистку, в хозяйственный оборот. В России в современный период активно реализуются проекты создания экотехнопарков на базе перепрофилируемых объектов химической промышленности, включённых в перечень объектов накопленного вреда окружающей среде, к числу которых относится и площадка ООО «Усольехимпром». В связи с этим представляется плодотворным продолжать исследования зарубежного опыта в ликвидации накопленного вре-

да окружающей среде и созданию устойчивого использования рекультивированных земельных участков.

ИСТОЧНИКИ

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации от 30 декабря 2021 г. № 446-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2022. № 1 (ч. 1) ст. 15.

2. Закон включён в 103 главу 42 раздела Кодекса Соединённых Штатов Америки. Available at: https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title42/html/USCODE-2011-title42-chap103.htm#9601_3 (accessed 15.10.2023).

3. Brownfield and Contaminated Site Remediation Act. Available at: <https://www.nj.gov/dep/srp/regs/statutes/bcsra.pdf> (accessed 15.12.2023).

4. 42 U.S.C. § 9601 (22). Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/9601> (accessed 15.12.2023).

5. 42 U.S.C. § 9661. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/9661> (accessed 15.12.2023).

6. Economic Impacts of Superfund Taxes. P. 2–1. Available at: https://www.epa.gov/sites/default/files/2018-02/documents/ee-0096_1-2_acc.pdf (accessed 15.12.2023).

7. Inflation Reduction Act of 2022. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-117publ169/uslm/PLAW-117publ169.xml> (accessed 15.12.2023).

8. Infrastructure Investment and Jobs Act of 2021. Available at: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-117publ58> (accessed 15.12.2023).

9. 33 U.S.C. § 1321 (d). Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2018-title33/pdf/USCODE-2018-title33-chap26.pdf> (accessed 15.12.2023).

10. § 311(b)(2)(A) Федерального закона о контроле за загрязнением вод (англ. Federal Water Pollution Control Act, 33 U.S.C. § 1321 (b)(2)(A) и § 112 Закона о чистом воздухе (42 U.S.C. §7412). Available at: <https://www.ecfr.gov/current/title-40/chapter-I/subchapter-J/part-302/section-302.4> (accessed 15.12.2023).

11. Appendix A to Part 300 – The Hazard Ranking System. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/100002489.pdf> (accessed 15.12.2023).

12. Clarifying the Definition of «Site» Under the National Priorities List. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/174025.pdf> (accessed 15.12.2023).

13. Superfund: National Priorities List (NPL). Available at: <https://epa.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=33cebcdffd1b4c3a8b51d416956c41f1> (accessed 15.12.2023).

14. Population Surrounding 1,881 Superfund Sites. Available at: <https://www.epa.gov/system/files/documents/2023-08/FY22%20Population%20Estimates%20Superfund%20Final.pdf> (accessed 15.12.2023).

15. Superfund National Priorities List (NPL) Where You Live Map. *United States Environmental Protection Agency*. Available at: <https://epa.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=33cebcdffd1b4c3a8b51d416956c41f1> (accessed 15.12.2023).

16. Community Environmental Response Facilitation Act. Available at: <https://www.epa.gov/fedfac/community-environmental-response-facilitation-act> (accessed 15.12.2023).

17. Community Environmental Response Facilitation Act (CERFA) Report Fort Devens Facility Fort Devens, Massachusetts. Available at: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA282109.pdf> (accessed 15.12.2023).

18. Community Environmental Response Facilitation Act (CERFA) Report I Umatilla Depot Activity Hermiston, Oregon. Available at: https://www.umadra.com/sites/umadra.com/files/Files/historical-documents/historical_data/HD0020_CERFA_1994_part1.pdf (accessed 15.12.2023).

19. Citizen Excellence in Community Involvement Award. Available at: <https://www.epa.gov/superfund/citizen-excellence-community-involvement-award> (accessed 15.12.2023).

20. Superfund Community Involvement University. Available at: <https://www.epa.gov/superfund/superfund-community-involvement-university> (accessed 15.12.2023).

21. Guidance for Supporting Community Advisory Groups at Superfund Sites. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/100002540.pdf> (accessed 15.12.2023).

22. Pre-CERCLA Screening Guidance United States Environmental Protection Agency Office of Land and Emergency Management OLEM Directive 9200.3-107. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/196807.pdf> (accessed 15.12.2023).

23. Guidance for Performing Preliminary Assessments Under CERCLA. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/157081.pdf> (accessed 15.12.2023).

24. Guidance for Performing Site Inspections Under CERCLA. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/174029.pdf> (accessed 15.12.2023).

25. Docket Reference Manual Federal Agency Hazardous Waste Compliance Docket. Available at: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-10/documents/docket-reference-manual-nov-2013.pdf> (accessed 15.12.2023).

26. Guidance for Conducting Remedial Investigations and Feasibility Studies Under CERCLA. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/100001529.pdf> (accessed 15.12.2023).

27. Guidance for Conducting Treatability Studies under CERCLA. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/175665.pdf> (accessed 15.12.2023).

28. Feasibility Study Analysis for CERCLA Municipal Landfill Sites. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/175672.pdf> (accessed 15.12.2023).

29. A guide to preparing Superfund Proposed Plans, Records of Decision, and Other Remedy Selection Decision Documents. P. 1–5. Available at: https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-02/documents/rod_guidance.pdf (accessed 15.12.2023).

30. Remedial Design / Remedial Action Handbook. Available at: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/156935.pdf> (accessed 15.12.2023).

31. Redevelopment Economics at Superfund Sites. Available at: <https://www.epa.gov/superfund-redevelopment/redevelopment-economics-superfund-sites> (accessed 15.12.2023).

32. 42 U.S.C. § 9620. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/9620> (accessed 15.12.2023).

33. Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act. Available at: <https://www.epa.gov/brownfields/summary-small-business-liability-relief-and-brownfields-revitalization-act> (accessed 15.12.2023).

34. Part 312 – Innocent Landowners, Standards for Conducting All Appropriate Inquiries. Available at: <https://www.ecfr.gov/current/title-40/chapter-I/subchapter-J/part-312> (accessed 15.12.2023).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Колобов Р.Ю. Системы торговли квотами на выброс парниковых газов как основной элемент климатической политики: российский и зарубежный опыт / Право и инновации: цифровизация, промышленность, экология: монография. Иркутск: Изд-во ИГУ. 2023. 152 с.

Мальцев С.А., Вебер Е.В., Иноземцев В.А., Цапок М.В., Беляков П.Е., Ковтун В.А., Антохин А.А. О ходе выполнения первоочередных мероприятий по устранению накопленного вреда окружающей среде от деятельности химических предприятий на территории г. Усолье-Сибирское Иркутской области. *Вестник войск РХБ защиты*. 2021. № 2. С. 136–148. DOI: <https://doi.org/10.35825/2587-5728-2021-5-2-136-148>.

REFERENCES

Akey, P., Appel, I. 2021. The Limits of Limited Liability: Evidence from Industrial Pollution. *Journal of Finance*, vol. 76, № 1, pp. 5–56.

Baller, J. 1990. The Petroleum Exclusion – Stronger That Ever after Wilshire Westwood. *SMU Law Revie*, vol. 43, № 3, P. 915–928.

Colten, C. A Historical Perspective on Industrial Wastes and Groundwater Contamination. *Geographical Review*. 1991. vol. 81. № 2. pp. 215–228.

Davis, C. 1985. Implementing the Resource Conservation and Recovery Act of 1976: Problems and Prospects. *Public Administration Quarterly*, vol. 9, № 2, pp. 218–236.

DeMeo, K. 1994. Is CERCLA Working? An Analysis of the Settlement and Contribution Provisions. *St. John`s Law Review*, vol. 68, № 2, P. 493–526.

Ehlers, W.C. 1995. Who Pays? PRP Liability for CERCLA Investigations. *Ohio State Journal*, vol. 56, P. 259–276.

Fjelland, R. 2016. When Laypeople are Right and Experts are Wrong: Lessons from Love Canal. *HYLE – International Journal for Philosophy of Chemistry*, vol. 16, pp. 105–125.

Kolobov, R.Y. Systems of the greenhouse gas emission quotas trading as the main element of climate policy: Russian and foreign experience / Law and Innovation: digitalisation, industry, ecology: monograph. Irkutsk: IGU. 2023. 152 p.

Maloney, J.P.S. 1992. A Legislative History of Liability Under CERCLA. *Seton Hall Journal of Legislation and Public Policy*, vol. 16, № 2, P. 517–550.

Maltsev, S.A., Veber, E.V., Inozemtsev, V.A., Tsapok, M.V., Belyakov, P.Y., Kovtun, V.A., Antokhin, A.A. Implementation of Priority Measures to Eliminate the Accumulated Environmental Damage Caused by Chemical Enterprises in the City of Usolye-Sibirskoye, Irkutsk Region. *Journal of NBC Protection Corps*. 2021;5(2):136–148. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.35825/2587-5728-2021-5-2-136-148>.

Nagle, J.C. 1997. CERCLA's Mistales. *William and Mary Law Review*, vol. 38, P. 1405–1463.

O'Neil, S.G. 2007. Superfund: Evaluating the Impact of Executive Order 12898. *Environmental Health Perspectives*, vol. 115, № 7, pp. 1087–1093.

Panzer, J.E. 1996. Apportioning CERCLA Liability: Cost Recovery or Contribution, Where Does a PRP Stand? *Fordham Environmental Law Review*, vol. 7, № 2, P. 437–482.

Reinfelder, J.R., Jansen, S.E. 2019. Tracking legacy mercury in the Hackensack River estuary using mercury stable isotopes. *Journal of Hazardous Materials*, vol. 375, pp. 121–129.

Saint-Amour, T. 1996. Is It Consistent or Not Inconsistent - The Question Remains Unanswered following Washington State Department of Transportation v. Washington Natural Gas Co. *Villanova Environmental Law Journal*, vol. 7, № 2. P. 401–439.

Sanchez-Castro, I., Molina, L., Prieto-Fernandez, M.A., Segura A. Past, present and future trends in the remediation of heavy-metal contaminated soil - Remediation techniques applied in real soil-contamination events. *Heliyon*. 2023. vol. 9. № 6. Art. e16692. P. 1–24.

Scheller, J.L. 2005. No Good Deed Goes Unpunished: The CERCLA Liability Exposure Unfortunately Created by Pre-acquisition Soil Testing. *Michigan Law Review*, vol. 103, № 7, P. 1930–1950.

Thomson, J. 2015. Toxic Residents: Health and Citizenship at Love Canal. *Journal of Social History*, vol. 50. № 1. pp. 1–20.

Weinberg, P. 1988. Masquerade for Privilege: Deregulation Undermining Environmental Protection. *Washington and Lee Law Review*, vol. 45, № 4, P. 1321–1343.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КОЛОБОВ Роман Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Иркутский институт химии им. А. Е. Фаворского Сибирского отделения Российской академии наук».

Российская Федерация 664033 Иркутск, ул. Фаворского, д. 1.

доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Юридического института Иркутского государственного университета. Российская Федерация, 664082 Иркутск, ул. Улан-Баторская, д. 10.

Roman Yu. KOLOBOV Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Researcher at Federal Research Centre “A.E. Favorsky Irkutsk Institute of Chemistry of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences”.

1 Favorskogo St., Irkutsk 664033, Russian Federation.

Associate Professor of the Department of International and Comparative Law at the Law Institute of Irkutsk State University.

10 Ulan-Batorskaya St., Irkutsk 664082, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 16.05.2024 / Received 16.05.2024.

Статья поступила после рецензирования 15.06.2024 / Revised 15.06.2024.

Статья принята к публикации 17.06.2024 / Accepted 17.06.2024.