

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Н. Г. Жаворонкова*,
В. Б. Агафонов**

Стратегические направления правового обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации¹

Аннотация. В статье рассматриваются стратегические направления правового обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации, в том числе определяются понятие, специфика, виды экологической опасности, а также критерии, границы и возможности обеспечения экологической безопасности в арктическом регионе. По результатам анализа действующих и перспективных государственных программ и направлений хозяйственного освоения Арктики выявляются и анализируются основные тренды социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, а также формулируются ключевые компенсаторные механизмы предотвращения угроз и рисков обеспечения экологической безопасности Арктики, в том числе при использовании геномных технологий, путем изменения концептуального подхода к системе управления природными ресурсами посредством применения модели экосистемного управления, а также развития и внедрения природоподобных технологий. Обосновывается вывод о том, что, учитывая особый характер освоения Арктики, требуется принять единый непрерывный и сбалансированный по целям, задачам, ресурсам, исполнителям перспективный план устойчивого развития Арктики, учитывающий одновременно экономические и экологические критерии безопасности.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14034.

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2019

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

gavoron49@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Vagafonoff@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: Арктика, Арктическая зона, природопользование, экологические риски, законодательство, государственная политика, стратегическое планирование, геномные технологии, традиционное природопользование, природоподобные технологии.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.104.7.161-171

Государственная политика в области обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ является частью системы национальной безопасности Российской Федерации и представляет собой совокупность экономических, правовых, социально-ориентированных, биологических, санитарно-эпидемиологических, санитарных, фитосанитарных, административно-организационных, военных, финансовых, коммуникационных, информационных и других мер, направленных на защиту населения и окружающей среды Арктики от негативного воздействия опасных производственных, технологических, биологических факторов, на предотвращение экологических угроз, на создание и развитие системы экологического мониторинга, оценки рисков, на осуществление межгосударственного и международного сотрудничества в области экологической безопасности Арктики.

Согласно Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденным Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969², обеспечение экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации предусматривает «сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидацию экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата» и является стратегическим приоритетом и основным направлением реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике.

Таким образом, основными задачами государственной и региональной политики в области обеспечения экологической безопасности Арктики на текущий и долгосрочный стратегический период, на наш взгляд, должны стать:

- анализ и оценка экологических рисков и угроз безопасности региона, выявление, систематизация настоящих и потенциальных угроз, прогнозирование их возможных последствий;
- классификация и «нострификация» видов и типов экологической опасности, в том числе международной;
- проведение широких правовых и экономических исследований, направленных на выявление новых и известных источников, веществ и агентов, целых экосистем для оперативного реагирования на экологические угрозы;
- разработка научно-практических методик индикации генно-модифицированных объектов, искусственно полученных или образующихся в процессе генной инженерии, применение которых возможно в Арктике;
- разработка современных методов идентификации экологических угроз, их классификация, маркировка, систематизация, оценка и регистрация рисков применительно к условиям Арктики;
- осуществление генетической паспортизации животного и растительного мира Арктики, местного населения с учетом правовых основ защиты данных о геноме человека и формирование генетического профиля;
- создание национального информационного банка «Геном Арктики», построение на его основе информационно-аналитической системы мониторинга, создание и ведение федерального и регионального реестра экологической безопасности Арктики;
- нормирование методов оценки экологической безопасности региона, в том числе с использованием генно-модифицированных организмов, технологий синтетической биологии;

² Документ опубликован не был. Текст приводится по данным СПС «КонсультантПлюс».

- создание государственных и региональных стандартных «биосферных» образцов и формирование банка данных традиционного биоценоза Арктического региона;
- проведение в Арктическом регионе мониторинга экологических, технологических, биологических рисков, обеспечение системы оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации экологического и биологического характера;
- информационно-аналитическое и методическое обеспечение оценки рисков негативного воздействия генно-модифицированных факторов на население и окружающую среду;
- проведение инвентаризации и уточнение перечня потенциально опасных веществ и технологий, представляющих угрозу;
- обеспечение экспертной (эколого-правовой) оценки решений в области экологической безопасности региона, как в форме оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологической экспертизы, так и в форме заключений на проекты развития.

Между тем для выявления специфики обеспечения экологической безопасности Арктического региона в первую очередь для целей настоящего исследования представляется крайне важным уточнить следующие категории:

- понятие, специфика, виды экологической опасности;
- критерии, границы, возможности экологической безопасности.

В законодательстве Российской Федерации под термином «экологическая безопасность», согласно ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³, понимается «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий».

В научной литературе данное определение подвергается обоснованной критике, поскольку

правовые (юридические) определения должны быть как минимум уже применимыми и принятыми в качестве «легитимных», а как максимум — иметь одновариантное, четкое, ясное значение.

В определении «экологическая безопасность» сразу несколько понятий требуют пояснений и «легитимации» — «защищенность», «жизненно важные», «интересы человека», «негативный», «возможный», «хозяйственная деятельность». «В данном определении также отсутствуют критерии “безопасность — опасность”, поскольку в “чистом” виде экологической как “безопасности”, так и “опасности”, не существует. Есть относительные условия и относительные категории, которые могут меняться во времени в связи с новыми знаниями, обстоятельствами, подходами. Важны критерии и отношение общества к ним»⁴.

Здесь важно подчеркнуть, что категории «опасность» и «безопасность» — это производные от стоимости, оценки того, что население, общество, государство готово потратить на «безопасность» и какие приоритеты стоят перед ним. «Развитие» и «безопасность» имеют больше различий и как стратегия управления, и как цель.

«Применительно к природопользованию, экологии (понимая под этим состояние окружающей среды), употребление словосочетания “экологическая опасность” довольно сложно, так как по аналогии с определением “военная, пожарная, химическая... опасность” — это угроза, исходящая “от” предмета, стоящего перед “опасностью”».

В этом контексте получается, что «экологическая опасность» — это «опасность, исходящая от экологии», что несколько абсурдно. Тем не менее в нормативных правовых актах широко применяется термин «экологическая безопасность», понимаемая даже шире, чем приведенное определение. По сути, речь идет о всеобъемлющем термине, включающем в себя весь спектр жизнедеятельности, в том числе охраны

³ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁴ См.: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017. С. 51.

окружающей среды, отдельно охраны человека, отдельно «развития».

В равной мере и буквальное толкование «состояние защищенности» некорректно, так как отсутствует нормативно определенный и фактически проверяемый статус «защищенности». Даже если попытаться нормативно определить «состояние экологической опасности», то для многих сфер жизнедеятельности эти критерии будут настолько различны, что потеряется всякий смысл. В практическом плане, например в случае применения норм гражданского, административного или уголовного права, подобная «неопределенность» определений чревата многочисленными проблемами.

Из определения, данного в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», также следует, что достичь и поддерживать такое состояние безопасности можно путем просто надлежащего исполнения экологических требований, т.е. мер охраны окружающей среды в целом, при условии, что такие требования идеально сбалансированы в целой системе права⁵.

Общепринятое и применяемое в законодательстве определение экологической опасности — это «наличие угроз». При этом не существует полного, квалификационного, узаконенного, аргументированного списка «угроз». В свою очередь, понятие «угроза» применительно к экологии не имеет нормативного значения. На наш взгляд, целесообразно объединенными усилиями ученых и экспертов создать сводный документ потенциальных угроз (опасностей) для всего региона с выделением «красных линий», другими словами, вернуться к забытой практике ОВОС как основополагающего документа для планирования.

Следует сказать, что понятие «угроза» применительно к документам стратегического планирования применимо и достаточно распространено, но это понятие не универсально, квалифицирующие признаки принципиально различны в различных обстоятельствах. Например, в принятых в 2019 г. Основах государственной политики в области обеспечения химической

и биологической безопасности, утвержденных Указом Президента РФ от 11.03.2019 № 97⁶, дан список угроз, которые в той или иной степени применимы к доктрине экологической безопасности Арктики.

В Основах обозначено, что «состояние химической и биологической безопасности определяется состоянием защищенности населения и окружающей среды от негативного воздействия опасных химических и биологических факторов, при котором химический и биологический риск остается на допустимом уровне». Как видим, термин «состояние защищенности» полностью соответствует Федеральному закону «Об охране окружающей среды».

Основными угрозами обеспечения химической и биологической безопасности в Основах применительно к экологической безопасности в Арктике названы:

- широкое использование веществ с высокой токсичностью, накопление в окружающей среде опасных стойких соединений;
- разработка и внедрение в производство принципиально новых классов веществ, воздействие которых на человека и окружающую среду изучено недостаточно;
- наличие большого количества потенциально опасных объектов, технические и технологические ресурсы которых близки к предельным или полностью исчерпаны, а также территорий, загрязненных в результате хозяйственной деятельности;
- увеличение количества организаций, осуществляющих производство продукции, значительный рост отходов, отсутствие эффективных технологических решений, касающихся обезвреживания опасных отходов и рекультивации загрязненных территорий;
- использование технологий, не обеспечивающих надлежащую безопасность;
- усиление тенденции к глобализации мировой торговли и сохранение возможности ввоза в Российскую Федерацию потенциально опасных веществ и продукции, полученной с их применением.

⁵ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Указ. соч. С. 53.

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 11.03.2019.

Естественно, этот перечень не конечен и не может быть конечным, так как с появлением новых знаний и новых технологий появляются новые, ранее не известные угрозы, которые необходимо идентифицировать.

Поскольку нас прежде всего интересуют угрозы генетического характера, особенно актуальные для Арктики, обратимся снова к аналогии с Основами химической и биологической безопасности.

Основными биологическими (генетическими) угрозами для Арктики являются:

- появление и изменчивость новых биологических агентов, свойств, изменение мест обитания животных и растений в связи с изменением климата, хозяйственной деятельностью, технологическими, природными катастрофами;
- возможность мутации организмов, преодоление межвидовых барьеров, изменение генотипа организма человека, животных и растений, синтетическое и системное изменение всего биоценоза Арктики;
- появление новых генов, организмов, проникновение редких или ранее не встречавшихся агентов и заболеваний на территории Арктики, возникновение и распространение природно-очаговых инфекций, зараженность территории, изменение «арктического генотипа»;
- проектирование, создание и распространение искусственных геномов, а также патогенов с помощью генной инженерии, технологий синтетической биологии;
- нарушение «нормального» для Арктического региона биосферного равновесия, устойчивости в результате человеческой деятельности, появление генно-модифицированных сельскохозяйственных животных и растений, возникновение заболеваний и их распространение;
- рост численности микроорганизмов, «чуждых» и опасных для Арктики биологических агентов, как следствие, увеличение частоты заболеваний, вызываемых инфекциями, изменение традиционной среды обитания;
- аварии на объектах, на которых находятся источники экологической опасности и (или)

- проводятся работы с биологическими агентами, возможные террористические акты;
- применение биологических технологий для разработки, производства и использования потенциально опасных генно-модифицированных агентов;
- бесконтрольное осуществление опасной техногенной деятельности, в том числе с использованием генно-инженерных технологий.

И здесь мы должны подчеркнуть: не стоит задача полного и подробного перечня всех возможных экологических угроз, рисков, вариантов генных (биологических) исследований для Арктики, но с правовой точки зрения этот перечень обязан быть в законе и ежегодно пересматриваться.

В свою очередь, в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ от 08.02.2013 № Пр-232, следующим образом определены системные риски и угрозы в сфере природопользования и охраны окружающей среды: «возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением вероятности достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Северного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации, характеризующихся наличием особо неблагоприятных зон, потенциальных источников радиоактивного загрязнения, высоким уровнем накопленного экологического ущерба».

Вместе с тем когда не установлены «предельные значения», использование терминов «возрастание», «увеличение вероятности» не имеет смысла. В свою очередь, определение «предельных значений» для Арктики хотя и имеет смысл, но трудно достижимо из-за огромного количества переменных, которые сами изменчивы и могут быть по-разному интерпретированы.

Очевидно, что экологические «угрозы» носят исключительно антропоцентричный характер, они созданы человеком и относятся к человеку. Но основным показателем, характеризующим состояние экологической безопасности, должен

являться уровень риска, который должен определяться по результатам исследований, анализа и прогнозирования, в соответствии с критериями оценки и ранжирования экологических рисков. Что касается «угроз» для обеспечения экологической безопасности Арктики, мы можем лишь приблизительно их выявить и обозначить.

1. Арктика — это особый экологический регион и объект национального и международного права. В связи с этим с правовой точки зрения сохранение арктической природы требует фундаментального изменения управления природными ресурсами и, как следствие, экологической безопасностью. Так, по мнению И. П. Дудыкиной, «нужны “межсекторальные стратегии управления”, которые строились бы на интегрировании природных факторов и человеческой деятельности. Такие стратегии должны разрабатываться как на глобальном, так и на региональном уровне. Модели экосистемного управления Европейского Союза и США, отраженные в ряде недавно принятых официальных документов Еврокомиссии, применимы и в нашей практике»⁷.

2. Анализ действующих и перспективных государственных программ и направлений хозяйственного «освоения» Арктики⁸ дают возможность выявить основные тренды и предусмотреть основные компенсаторные механизмы предотвращения угроз и рисков обеспечения экологической безопасности.

В данных документах стратегического планирования и иных актах политико-правового характера сформулированы совершенно разные по содержанию критерии обеспечения экологической безопасности:

- максимальное природосбережение (применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм и эффективных природосберегающих технологий);

- защита и воспроизводство природно-экологического потенциала Российской Федерации;
- развитие системы государственного экологического контроля и надзора, государственного мониторинга окружающей среды, животного и растительного мира, земельных ресурсов, контроля радиационно, химически и биологически опасных отходов, обеспечение соблюдения санитарно-эпидемиологических и санитарно-гигиенических стандартов в отношении питьевой воды, атмосферного воздуха и почв;
- предоставление людям, находящимся на территории Арктики, современных возможностей жизнеобеспечения и удовлетворения их основных социально-бытовых и культурных потребностей;
- максимальное сохранение и развитие возможности для традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации и т.д.

Этот пример показывает, что документы стратегического планирования, так же как и некоторые законодательные акты, содержат понятия и определения, не имеющие конкретного содержания — «максимальное», «основных», «жестких», «возможностей», которые не могут служить основой нормы права. Другими словами, с одной стороны, есть понимание того, что Арктика — это очень уязвимая природно-климатическая система, которую необходимо сберечь, а с другой — ресурсный потенциал, который можно эксплуатировать (например, добывать полезные ископаемые).

К сожалению, сформулированные «экологические» принципы, цели, задачи ничего не могут противопоставить планам «освоения»,

⁷ Дудыкина И. П. Зарубежные исследователи о правовых аспектах изменения климата в Арктике // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 178—188.

⁸ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утв. Президентом РФ от 18.09.2008 № Пр-1969 // Документ опубликован не был. Текст приводится по данным СПС «КонсультантПлюс»; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ от 08.02.2013 № Пр-232 // Документ опубликован не был. Текст приводится по данным СПС «КонсультантПлюс».

предусматривающим колоссальное увеличение добычи ресурсов, их переработки, создания соответствующей инфраструктуры, появления селитебных территорий, логистических центров и т.д.

Опыт программ «освоения» Арктики показывает, что, несмотря на многочисленные призывы к обеспечению «экологической безопасности», экологический ущерб только возрастал и накапливался. Здесь можно привести пример запрета на добычу нефти на Аляске только из-за уязвимости окружающей среды. Важно отметить, что данный запрет наложен судебной инстанцией региона вопреки решению Президента США. Мотивация очень простая — до тех пор, пока не ясны и не просчитываемы последствия для окружающей среды уязвимого региона, экономические «выгоды» не являются определяющими.

К сожалению, данный механизм применительно к Арктике пока даже не просчитывается. Представить, что какой-либо из арктических регионов на уровне местного или регионального органа или суда может своим решением на основании соблюдения требований «экологической безопасности» заблокировать добычу нефти или других природных ископаемых или размещение военных, инженерных, производственных сооружений, достаточно сложно. Хотя, на наш взгляд, именно широкое понимание термина «экологическая безопасность» позволяет местным жителям и представительным органам региона выступать равноправными или главными субъектами экологических прав в Арктике.

Просчитать все последствия масштабного «освоения» для уникального генофонда Арктики вряд ли возможно, в связи с чем необходимо еще раз обратиться к прогнозам и планам реализации масштабных программ.

Ключевыми механизмами реализации Программы социально-экономического развития призваны стать опорные зоны развития Арктической зоны Российской Федерации, представляющие собой «комплексные проекты социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, направленные на

достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности в Арктике, предусматривающие синхронное применение взаимосвязанных действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства».

Опорные зоны развития Арктической зоны Российской Федерации являются частью подходов, закрепленных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р⁹.

Заметим, что в перечне целей и задач создания опорных зон развития Арктики нет ни слова об экологической безопасности региона. Но ведь именно в опорных зонах и около них будет сосредоточен прямой и косвенный экологический ущерб. Противоречие между экономическими и экологическими (в том числе определяемыми как «безопасность») целями развития влечет невозможность сопоставления показателей (критериев) экономических и экологических результатов.

Подробный и критический анализ целей и задач развития опорных зон затруднителен, так как нет деталей и конкретики, но общий смысл ясен — полезные ископаемые и логистика. На наш взгляд, создание опорных зон с точки зрения концентрации ресурсов, техники и технологий является логичным, но с точки зрения легкоуязвимой природы Арктики, населения, экологической безопасности это решение, которое потенциально опасно для «устойчивого развития», поскольку на фоне столь масштабных целей и задач не просчитывается степень рисков для населения, территории, окружающей среды, обеспечения экологической безопасности Арктики. Экологическая устойчивость региона должна стать основой любых программ «освоения» и гарантией недопущения «неприемлемого ущерба» природе Арктики.

Также, на наш взгляд, нечетким, неопределенным является положение Программы, со-

⁹ СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

гласно которому основным показателем итогов формирования опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации является «количество подготовленных проектов методических и аналитических документов, используемых для принятия управленческих решений в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности». В данном случае неясно, как подготовленные проекты методических и аналитических документов непосредственно повлияют на обеспечение экологической безопасности Арктики.

3. Очень важным индикатором (аспектом) экологической безопасности Арктического региона является решение вопроса «традиционного природопользования» коренных малочисленных народов, проживающих на соответствующей территории. Местный уклад жизни формировался эволюционно с формированием северного биоценоза, поэтому он сам по себе является гарантом устойчивости всей системы, в отличие от создания искусственной, техногенной среды с применением геномных технологий. Традиционное природопользование — часть устойчивости экосистемы Арктики, вследствие чего необходимость сохранения уклада коренных народов и местных общин так важна с точки зрения экологической, генетической и биологической безопасности.

Как правило, экономические выгоды от хозяйственного «освоения» легко представляемы и индивидуально привлекательны, сиюминутны, а экологические риски латентны, «общественны». При этом малочисленное население не способно оценить экологические риски, особенно в области генной инженерии. Обеспечение экологических прав коренных народов и иных групп населения Арктики, признание прав коренных народов и интересов иных групп населения Арктики, в том числе в области местного уклада и прав на средства жизнеобеспечения, должно стать основой стратегического планирования экологической безопасности.

4. Ключевым фактором обеспечения экологической безопасности Арктического региона,

которому, к сожалению, в настоящее время не уделяется должного внимания, является обеспечение «климатической безопасности». Согласно положениям Климатической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп¹⁰, «изменение климата является одной из важнейших международных проблем XXI в., которая выходит за рамки научной проблемы и представляет собой комплексную междисциплинарную проблему, охватывающую экологические, экономические и социальные аспекты устойчивого развития Российской Федерации», что представляется особенно важным для Арктической зоны Российской Федерации. При этом, как указано в Доктрине, «последствия изменений климата различны для регионов Российской Федерации, а в пределах одного региона по-разному влияют на группы населения, отрасли экономики и природные объекты. В связи с этим однозначная оценка последствий вероятных изменений климата для Российской Федерации невозможна и при выработке политики в области климата следует учитывать весь комплекс потерь и выгод, связанных с изменениями климата».

5. Для обеспечения экологической безопасности в Арктике представляется крайне важным законодательное закрепление в действующих нормативных и стратегических правовых актах базового принципа международного экологического права — принципа предосторожности.

Данный принцип получил свое закрепление в Картахенском протоколе по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии и далее был развит в ряде иных международных соглашений в области биологической безопасности, в том числе в Нагойском протоколе регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии, а также в Нагойско-Куала-Лумпурском дополнительном протоколе об ответственности и о возмещении за ущерб к Картахенскому протоколу

¹⁰ СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

по биобезопасности, однако в настоящее время Российская Федерация не является участником данных соглашений.

Необходимость совершенствования нормативного правового регулирования и государственного управления в этой сфере неоднократно подчеркивалась в документах государственного стратегического планирования, в частности в Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента РФ от 11.03.2019 № 97¹¹, прямо указывается на необходимость присоединения к данным соглашениям, причем данная мера рассматривается в качестве основной задачи государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу.

На наш взгляд, присоединение к данным международным соглашениям представляется весьма важным направлением совершенствования законодательства в области биологической безопасности, которое, безусловно, положительно, хотя и косвенно, повлияет на обеспечение экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации.

6. В многочисленных документах стратегического планирования декларируется переход к «высокопродуктивному и экологически чистому» агро- и аквахозяйству, разработка и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективная переработка сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания (см., например, пп. «г» п. 20 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642)¹².

Вместе с тем «освоение» Арктики — это в первую очередь экологические риски изменения среды обитания. Высокая продуктивность

агрохозяйства (рыбохозяйства) подразумевает обязательное массовое применение генных технологий. Никто не подсчитал и не определил границы, критерии устойчивости, адаптивность природы Арктики как единого организма. На наш взгляд, Арктика чуть ли не последний крупный регион планеты, до сих пор не подвергшийся масштабной антропогенной экспансии, но это одновременно и перспективный полигон для применения генных технологий или проведения геномных исследований, и сфера использования естественного температурного преимущества Арктики — холода (использование так называемых криогенных технологий). Известно, что существуют технологии, где низкие температуры являются необходимым компонентом производства, а сельское хозяйство образует замкнутые циклы. Возможность превращения «недостатков» Арктической зоны в преимущества, к сожалению, пока не стала предметом анализа в документах стратегического планирования.

В долгосрочной перспективе, как указано в п. 22 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, «особую актуальность приобретают исследования в области понимания процессов, происходящих в обществе и природе, развития природоподобных технологий, человеко-машинных систем, управления климатом и экосистемами». Логично, что применительно к Арктике необходимо сосредоточиться именно на «развитии природоподобных технологий», так как это прежде всего касается геномных технологий.

Но недостатком всех документов стратегического планирования по Арктике является их неконкретность, выражающаяся в декларативности и нечеткости терминов, непредсказуемости или недостаточном учете экологических последствий, явном «разрыве» между заявленными целями и ресурсами для их реализации. Документы стратегического планирования не предполагают закрепление ресурсов (средств) на их реализацию; как правило, «реализационный» план содержится в документах другого

¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 11.03.2019.

¹² СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

свойства — федеральных целевых программах, национальных проектах, отраслевых и региональных программах, специальных постановлениях Правительства РФ.

К сожалению, механизма обязательной реализации целей и задач, обозначенных в стратегических документах, нет, что резко снижает роль и значение документов стратегического планирования, в том числе и по Арктике. Учитывая особый характер освоения Арктики, необходимо устранить множественность планов, «разбросанность» показателей, целей и задач и создать непрерывный и сбалансированный по целям, задачам, ресурсам, исполнителям план

«устойчивого развития Арктики» в виде единого стратегического документа.

Также желательно при планировании такого сложного объекта, как экологическая безопасность Арктики, поменять приоритеты и цели планирования: на первое место поставить экологическую безопасность и только при соблюдении закрепленных в документе критериев планировать экономику развития — добывающие и другие производства. Если не будет соблюден этот принцип, то экологическая безопасность будет в основном вторичной (побочной) задачей, ограниченной по факту очевидной невозможностью ее реализации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017. — 156 с.
2. Дудыкина И. П. Зарубежные исследователи о правовых аспектах изменения климата в Арктике // Российский юридический журнал. — 2017. — № 2. — С. 178—188.

Материал поступил в редакцию 12 марта 2019 г.

STRATEGIC DIRECTIONS OF LEGAL SUPPORT OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION¹³

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AGAFONOV Vyacheslav Borisovich, Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Vagafonoff@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper discusses the strategic directions of legal support of environmental safety in the Arctic zone of the Russian Federation, including the concept, specificity, types of environmental hazard, as well as the criteria, boundaries and possibilities for ensuring environmental safety in the Arctic region. Based on the analysis of the existing and future state programs and areas of economic development in the Arctic, the main trends in the socio-economic development of the Russian Arctic are identified and analyzed. The authors formulate key compensatory mechanisms for preventing threats and risks of ensuring environmental safety in the Arctic by changing the*

¹³ The study is carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research, Research Project No. 18-29-14034.

conceptual approach to the system of natural resource management by ecosystem management model, as well as the development and implementation of nature-like technologies. The conclusion is substantiated that, given the special nature of the development of the Arctic, it is required to adopt a single continuous and balanced in terms of goals, objectives, resources, implementers, a long-term sustainable development plan for the Arctic, taking into account both economic and environmental safety criteria.

Keywords: *Arctic, Arctic zone, environmental management, environmental risks, legislation, public policy, strategic planning, genomic technologies, traditional environmental management, nature-like technologies.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Yu. G. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti v usloviyah ekonomicheskoy integracii Rossijskoj Federacii : monografiya. — M. : Prospekt, 2017. — 156 s.
2. Dudykina I. P. Zarubezhnye issledovateli o pravovykh aspektah izmeneniya klimata v Arktike // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. — 2017. — № 2. — S. 178—188.