ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

С. А. Боголюбов*,
И. О. Краснова**

Право и спасение природы российской Арктики

Аннотация. Статья посвящена вопросу создания правовой основы охраны окружающей среды российской Арктики. Дана характеристика состояния правового регулирования, которое оценивается как фрагментарное, не отражающее природных особенностей уникальной и единой экосистемы Арктики и не способное обеспечить экологическое развитие региона. Авторами критически проанализированы официальные концепции проектов законов об Арктической зоне, действующее экологическое законодательство. Сформулировано предложение о принятии отдельного закона об охране окружающей среды Арктической зоны, с учетом эффективных зарубежных подходов и потребностей России определено его содержание.

Ключевые слова: Арктическая зона, изменение климата, загрязнение нефтью, мониторинг, экологическая экспертиза, экологический контроль, антропогенное воздействие, адаптация.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.178-190

Арктический регион — уникальная экологическая система, природное достояние народов России, индикатор климатических процессов, наиболее заметным образом испытывающая негативные последствия глобальных изменений, где динамика природных процессов замедлена, поглотительная способность природных объектов снижена, вследствие чего Арктика является особо уязвимой экосистемой.

Одновременно Арктика обладает богатыми, мало освоенными природными ресурсами, составляющими, по сути, запас прочности социально-экономического развития России. Речь идет о запасах углеводородов, рыбных запасах, обширных морских пространствах, используемых для прокладки и эксплуатации транспортных маршрутов. Наконец, Арктика — это территория жизнедеятельности коренных малочисленных народов, которые являются

© Боголюбов С. А., Краснова И. О., 2018

* *Боголюбов Сергей Александрович*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
Ecology2@izak.ru

117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

** *Краснова Ирина Олеговна*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия

lkrasnova52@yandex.ru

117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

хранителями бесценного, в том числе с точки зрения экологии, исторического опыта выживания в экстремальных природных условиях.

Сохранение состояния экосистемы Арктики в условиях растущих экономических и политических притязаний государств является одним из ключевых аспектов международного сотрудничества. Ведущую роль в создании принципиальных основ охраны окружающей среды Арктики в международном контексте играет Арктический совет — международная организация, учрежденная по инициативе Финляндии в 1996 г. на основе Оттавской декларации «странами арктической восьмерки», из которых пять (Россию, США, Канаду, Данию, Норвегию), обладающих историческими правами на арктические сектора, называют «странами арктической пятерки».

В работе Совета принимают участие также постоянные члены (шесть организаций коренных народов Севера на территории России, США и Канады) и наблюдатели — неарктические государства, межправительственные и неправительственные организации. Встречи членов Совета проводятся каждые два года на уровне министров иностранных дел. Работа Совета организована в рамках шести рабочих групп по основным проблемным направлениям охраны окружающей среды. Совет уполномочен принимать обязательные и рекомендательные документы, которые, соответственно, подлежат исполнению или иным образом учитываются в развитии российского законодательства¹.

Хотя освоение российской Арктики началось еще во второй половине XVIII в., именно за последнее десятилетие в свете возникших экологических проблем и под воздействием международных усилий Арктика стала рассматриваться как единая территория с уникальной и богатой природными ресурсами экосистемой, по отношению к которой постепенно создается

правовая основа ее развития и охраны. Этот процесс пока протекает в рамках, можно так назвать, мягкого права, путем принятия политико-правовых документов стратегического планирования, обозначения общих политических подходов и долгосрочных направлений практических действий.

Существенные меры по освоению природы Арктики принимались в 1930-х гг. в связи с ускорением индустриализации, освоением залежей Сибири и Дальнего Востока, необходимостью завоза материалов и продовольствия, поиском преимуществ и кратчайших путей по Северному морскому пути: разработка инфраструктуры связана с ледокольным пароходом «Александр Сибиряков» с легендарным капитаном В. Ворониным (1931 г.), впервые прошедшим за одну навигацию от Архангельска до Чукотки; на следующий год этот путь из Мурманска пытался повторить пароход «Челюскин» с О. Ю. Шмидтом, но попал в ледовый плен, из которого экипаж вызволяли летчики, первыми получившие звание Героя Советского Союза; затем дрейфующие полярные станции СП. Двадцать лет мощная организация «Севморпуть» не столько охраняла, сколько эксплуатировала природу, боролась с ней, улучшая условия проживания: здесь только в XXI в. рациональное использование природных ресурсов, природоресурсное право стало совмещаться с их охраной, превращаться в природоохранное, экологическое право².

В 2008 г. в России принято важное решение об установлении Арктической зоны, обозначены ее сухопутные и морские границы³, в 2013 г. Президентом РФ утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года, в которой предусмотрены мероприятия по комплексному социально-экономиче-

¹ Злотникова Т. В. Современные проблемы Арктического региона: природа, право, геополитика // Экологическое право. 2017. № 6. С. 12—16.

² См.: Купряшкин Ю. В., Сиваков Д. О. Арктика и право. В вопросах и ответах : научно-практическое пособие. М., 2014. 315 с.

³ Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969 // СПС «КонсультантПлюс» ; Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны РФ» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2136.

скому развитию Арктической зоны⁴, в 2014 г. принята Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», где разработан пятилетний план мероприятий на основе принципа устойчивого развития, включая исследование климатических процессов, развитие мониторинга, ликвидацию накопленного ущерба⁵.

С учетом уникальных природных, географических и стратегических характеристик Арктики для этого региона специальный комплекс первоочередных мероприятий сформулирован в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁶. Имеются и другие политико-правовые документы и документы стратегического планирования, где выделяются такие направления деятельности для Арктики, как оценка будущих изменений климата⁷, сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата⁸, содействие адаптации малочисленных народов Севера к экологическим, экономическим и социальным последствиям изменения климата и дру-

гим факторам, вызывающим стресс⁹, адаптация объектов инфраструктуры к прогнозируемым климатическим изменениям¹⁰.

Таким образом, можно констатировать, что на уровне стратегического планирования Арктика юридически признана отдельным регионом России с установленными границами, регионом, по отношению к которому предусмотрена реализация специфических региональных, отражающих жизненно важные интересы страны мероприятий по его комплексному развитию и сохранению уникальной природной экосистемы.

Однако в отличие от признанного единства территории российской Арктики в законодательстве применительно к экологическим проблемам Арктики такого единства нет. Правовое регулирование носит фрагментарный характер, когда каждый вопрос заставляет обращаться к отдельным нормам различных нормативных правовых актов. Необходимые правовые механизмы находятся на разных уровнях совершенства, а некоторые аспекты охраны природной среды Арктики вообще выпали из системы правового регулирования. Так, если организация экологического мониторинга базируется на достаточно стабильном законодательстве, то устранение накопленного экологического

⁴ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года, утв. Президентом РФ 08.02.2013 // URL: www.government.ru (дата обращения: 20.02.2013).

⁵ Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2207.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 03.09.2010 № 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)» (вместе с Планом мероприятий первого этапа (2010—2012 годы) реализации Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)).

⁸ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

ущерб лишь вступило в стадию своего правового развития, а сам механизм не имеет даже понятной концептуальной основы¹¹.

Постепенно набирает темпы правовое регулирование контроля выбросов парниковых газов, и формирование этого института приближается к своему завершению; довольно устойчивые позиции занимает институт предупреждения и устранения разливов нефти и загрязнения моря. Однако экологические последствия недропользования пока не столь ощутимы в российской Арктике; разливы нефти — сегодня это пока проблема скорее умозрительная, нежели практически актуальная; пока можно говорить лишь о риске таких катастроф. В Арктической зоне разрабатывается пока одно нефтяное глубоководное месторождение при помощи первой буровой платформы «Приразломная»¹².

Вместе с тем последствия даже незначительного разлива при добыче нефти могут оказаться катастрофическими для экосистемы Арктики, вызвать трудно устранимый и значительный экологический ущерб с учетом экстремальных климатических условий. Последствия могут оказаться разрушительными для рыбных запасов и водных биоресурсов в целом; полная ликвидация разлива, если таковой произойдет, невозможна, и поэтому загрязнение сохранится на долгий период, потребует существенных финансовых расходов. Риски загрязнения арктических морей нефтью сохраняются и в условиях нарастания эксплуатации Северного морского пути, в том числе для транспортировки углеводородов.

Законодательство в части добычи углеводородов в арктических морях России, предупреждения нефтяных разливов и устранения их последствий хорошо известно. Общие правила сводятся к следующему: лицензия на разведку и добычу с природоохранными условиями для

недропользователей, предоставляемая только российским субъектам без аукционов (мониторинг, меры по снижению и устранению экологического ущерба, страхование, предупреждение и ликвидация аварийных ситуаций, требование по наличию и применению технологий ликвидации разливов нефти)¹³.

Северный морской путь в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации»¹⁴ признан исторически сложившейся национальной транспортной коммуникацией. Статья 16.1 устанавливает перечень условий в целях охраны морской среды, предупреждения и ликвидации разливов нефти при транспортировке, сооружении и эксплуатации искусственных островов, разведке и добыче полезных ископаемых. Здесь также установлена обязанность эксплуатирующей организации иметь план мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти, должны быть экологическая экспертиза проектной документации, система наблюдений за состоянием морской среды, финансовое обеспечение ответственности и реализации плана, включая страхование банковской гарантии либо резервного фонда.

Экологические требования при осуществлении недропользования, транспортировке нефтепродуктов в целом соответствуют общим международным стандартам охраны морской среды от загрязнения. Речь идет о Конвенции по морскому праву (гл. XII, ст. 197 — планы чрезвычайных мер на случай загрязнения, ст. 204 — мониторинг риска и последствий загрязнения, ст. 206 — оценка потенциальных последствий деятельности, рамочная ст. 208 — загрязнение, вызываемое деятельностью на морском дне), Конвенции о континентальном шельфе (1958 г.,

¹¹ См. подробнее: Правовое регулирование возмещения экологического вреда : научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Кичигин. М. : ИЗиСП, 2018.

¹² Паничкин И. В. Международно-правовые основы предотвращения морских нефтяных загрязнений в Арктике // Международное публичное и частное право. 2014. № 5. С. 16—20.

¹³ Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

ратифицирована в 1960 г.), Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне (1958 г., ратифицирована в 1960 г.), Конвенции об открытом море (1958 г., ратифицирована в 1960 г.), Протоколе 1992 г. об изменении международной Конвенции о создании международного фонда о компенсации ущерба от загрязнения нефтью (Россия присоединилась в 2000 г.)¹⁵.

В отличие от этого, адаптация экономики, инфраструктуры и населения к природным изменениям, которая сегодня международным сообществом выдвинута на первый план и предусмотрена в российских стратегических и политических документах, в праве не разработана. Также неясно, стоит ли и как развивать законодательство о коренных малочисленных народах с позиций необходимости учета в государственных решениях их традиционных взглядов относительно организации жизнедеятельности в условиях сурового климата и приспособляемости к его изменениям, речь может идти о развитии такой категории, как обычай, и регулировании отношений по защите природной среды Арктики¹⁶.

Для квалифицированного решения этих актуальных проблем важны инвентаризация федеральных и региональных правовых предписаний сбережения арктической природы, при необходимости подготовка и принятие специальных нормативных правовых актов для ее восстановления, для обеспечения исконной среды обитания, нужд традиционного природопользования и проживания народов Севера с учетом российских национальных традиций и обычаев, где главное — неуклонная, всесторонняя реализация, т.е. соблюдение, использо-

вание, применение утвержденных норм и требований представительными, исполнительными, судебными системами и органами.

Привлечение и отражение повышенного внимания к обостряющимся эколого-юридическим проблемам и задачам арктического региона Российской Федерации предполагает создание проектов, принятие нормативных и индивидуальных правовых актов, содержащих специальные нормы об охране окружающей среды.

Они должны исходить из задач, целей политики в области экологического развития, Конституции РФ¹⁷, законодательства РФ, конституций (уставов) ее субъектов, развивать и дополнять их с учетом общественных запросов и мнения путем модернизации законодательства об охране окружающей среды в Арктической зоне РФ.

Меры адаптации экономики, инфраструктуры к изменениям климата выделены в качестве отдельного направления деятельности Климатической доктрины Российской Федерации¹⁸, где записано, что «особенностью реакции климата как на антропогенное воздействие, так и на меры по смягчению антропогенного воздействия является ее запаздывание по отношению к такому воздействию. В рамках политики в области климата эта особенность предопределяет важную роль своевременной адаптации к неизбежным в ближайшие десятилетия климатическим изменениям».

Такая задача является в первую очередь значимой для арктического региона, где наблюдаются ускоренные процессы сокращения площади ледников в Арктике¹⁹, уменьшение зоны вечной мерзлоты, рост числа разрушительных природных катастроф, которые уже оказывают

¹⁵ Авхадеев В. Р. Многосторонние международные соглашения, регулирующие правовой режим Арктики // Журнал российского права. 2016. № 2. С. 135—143.

¹⁶ Доронина А. К. Охрана окружающей среды Арктики в аспекте обеспечения традиционного природопользования коренных народов Севера // Экологическое право. 2017. № 5. С. 20—24.

¹⁷ Комарова В. В. Российская Арктика сквозь призму конституционных интересов и ценностей // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9. С. 37—42.

¹⁸ Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

¹⁹ По оценкам ученых, при повышении температуры на 2 градуса площадь вечной мерзлоты в Арктике уменьшится на 20—25 % (см.: Российская Арктика: на пороге катастрофы / под общ. ред. А. В. Яблокова ; Центр экологической политики России. М., 1996. С. 71).

и будут оказывать ощутимое влияние на жизнедеятельность в регионе. Декларация этой задачи представляет собой некий вызов, новую задачу, которая не ставилась ранее применительно к иным регионам России и, соответственно, не была развита в законодательстве.

Все эти особенности фактического проявления изменений в Арктическом регионе России, факторы ожидаемого ускоренного освоения природных ресурсов, несущего с собой риск негативных экологических последствий, природная уязвимость, экологическая целостность и ценность природной экосистемы Арктики, ее заметные изменения, а также политико-правовые документы приводят к появлению вполне понятной идеи о принятии законодательного акта, посвященного Арктике. Эта идея широко обсуждается в научных кругах и в органах государственной власти.

Так, первый законопроект об Арктической зоне был принят в 1998 г.²⁰, и на сегодняшний день вряд ли можно подсчитать точное число предлагаемых законопроектов. Одной из официальных концепций проекта федерального закона «Об Арктической зоне» является концепция, разработанная Межведомственной рабочей группой Минрегиона России, опубликованная в мае 2015 г.²¹

Эта концепция и содержание законопроекта создавались многочисленной квалифицированной группой в составе заинтересованных представителей приполярных субъектов РФ, министерств обороны, внутренних дел, финансов, юстиции, транспорта, иностранных дел, экономического развития, здравоохранения, образования и науки и др. Остановило принятие законопроекта, во-первых, отсутствие свободных средств в бюджете для его реализации, во-вторых, неопределенность на тот момент южной границы Арктической зоны РФ²².

Указанный законопроект главным образом концентрировался на внедрении различных правовых механизмов социально-экономического развития Арктической зоны, включая вопросы государственной поддержки, налогов, социальных льгот, а вопросы охраны окружающей среды затрагиваются в рамочном формате и фактически теряются в системе предлагаемых норм, регулирующих социально-экономическое развитие.

Поскольку природа Арктики является весьма уязвимой, нуждающейся в повышенных мерах сохранения, восстановления, применения всех правовых способов, предусмотренных для организации рационального природопользования (что является наилучшим методом профилактики загрязнений — охраны окружающей среды) и обеспечения продовольственной, экономической, политической безопасности, правовое регулирование устойчивого развития в этой части России приобретает первостепенное, определяющее для природы значение.

Основная задача по преодолению правовых и социально-экологических проблем лежит в сфере экономики, и именно поэтому научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства является одним из основных принципов охраны окружающей среды, отраженных в ст. 3 основополагающего в этой области Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Это проявляется в закреплении в праве экономических механизмов охраны окружающей среды, внедрении государственно-частного партнерства, сохранении государственного экологического управления и надзора, упорядочении общественного и производственного контроля наряду с разнообразными и равным образом защищаемыми формами собственности на

²⁰ См.: Хлуденева Н. И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11.

²¹ Концепция проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» // URL: <https://www.artic-today.ru> (дата обращения: 11.01.2017).

²² См. подробнее: Боголюбов С. А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере // Российская Арктика — территория права : альманах. М.-Салехард : Юриспруденция, 2014. С. 203—215.

природные объекты, поощрением инвестиций и предпринимательской деятельности, направленных на охрану окружающей среды²³.

Разработанная Минэкономразвития России последняя версия законопроекта 2017 г. и проблема охраны окружающей среды Арктики вызывают активную реакцию в науке права, и в первую очередь экологического права: звучит критика, в частности, относительно отсутствия «правового механизма реального, а не формального решения природоохранных задач в Арктической зоне», недостатков механизмов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологической экспертизы, возмещения вреда окружающей среде, нормирования²⁴, которые в действующей форме не учитывают специфики Арктического региона.

В законопроекте Минрегиона России «Об Арктической зоне Российской Федерации» сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ предлагались дополнительные меры оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, сводящиеся:

- к оценке воздействия на окружающую среду, проводимой в отношении не только планируемой, но и, в случае решения органа местного самоуправления, осуществляемой деятельности, которая может оказать или оказывает негативное воздействие на окружающую среду;
- организации общественных (публичных) слушаний с обсуждением ОВОС проектов хозяйственной и иной деятельности, которая может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, не только заказчиком проекта, но и органами местного самоуправления, общественными объединениями граждан;
- опубликованию в средствах массовой информации, Интернете, обязательному использованию иных способов фактического

уведомления населения о месте, времени проведения, результатах слушаний;

- ответственному подписыванию и заверению подлинности протокола слушаний председательствующим, секретарем слушаний и общении протокола к материалам предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую либо осуществляемую хозяйственную и иную деятельность; в случае подделки указанных документов с негативными последствиями для социально-экономического развития региона, муниципального образования — возбуждение уголовного дела и преследования против виновных лиц.

Объективность публичных слушаний не является самоцелью, а служит средством выявления и учета общественного мнения, принятия законного, обоснованного заключения при проведении государственной, общественной экологической экспертизы, для чего предлагалось предусмотреть в законопроекте следующее:

- проведение государственной экологической экспертизы документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, является обязательным в соответствии с требованиями Федеральных законов «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе» исходя из презумпции экологической опасности любой планируемой, а в случае решения органа местного самоуправления — и осуществляемой деятельности;
- в состав комиссии государственной экологической экспертизы включаются представители научных организаций, общественных объединений, муниципальных образований, органов государственной власти субъектов РФ, на территории которых планируется либо проводится осуществление хозяйственной и иной деятельности;

²³ См. подробнее: *Боголюбов С. А.* Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М. : ИЗИСП ; Инфра-М, 2014. С. 189—201.

²⁴ *Хлуденева Н. И.* Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11.

— извещение о начале и результатах проведения государственной и общественной экологической экспертизы публикуется в средствах массовой информации и Интернете; заключение государственной и общественной экологической экспертизы может быть обжаловано в орган или организацию, принявшие решение о проведении экспертизы, а также в суд.

Эти предлагаемые меры продолжают законодательное регулирование принимаемых в настоящее время и теряющих свое значение экологической экспертизы и ОВОС и, выходя за рамки федеральных законов, кому-то могут показаться слишком смелыми, потакающими зеленому экстремизму, но общество в состоянии посредством права обуздать алармистов, настроить серьезную работу гражданского общества, к которой призывают упомянутые политические документы, нацеленную на благополучие населения, развитие северных регионов и весьма зависимой от них экономики страны в целом.

Нельзя не отметить, что и эти минимальные экологические предложения не получили поддержки представителей большинства регионов и министерств как противоречащие федеральному и региональному законодательству; наши доводы заключались в том, что федеральный законодатель не только вправе, но и обязан мотивированно продвигать дальше регулирование, наращивать стимулирование предпринимательства, осуществляемого в целях охраны окружающей среды.

Тем не менее все же доминирует общая позиция о необходимости принятия закона об Арктической зоне Российской Федерации. Включаясь в научную дискуссию и в целом выражая согласие с необходимостью установления особого правового режима Арктической зоны, выражаем сомнения относительно возможности учета всех вопросов охраны природной среды в некоем всеобъемлющем, комплексном законе о правовом режиме Арктической зоны вместе

с множеством актуальных вопросов социально-экономического развития.

Учитывая, что окружающая среда Арктики обладает уникальной спецификой, требующей корректировки общих правовых экологических требований, более полезно выделить экологический блок из всего многообразия общественных отношений и нацелиться на разработку закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны». Это позволит адаптировать действующие экологические требования к арктической экосистеме и урегулировать экологические аспекты, закрепленные в политико-правовых документах, но не нашедшие пока достаточного отражения в экологическом законодательстве.

Обоснованием принятия закона должно стать уже имеющееся признание Арктики уникальной экологической системой, а метод экосистемного правового регулирования в отличие от метода единообразного регулирования отдельных групп общественных экологических отношений без учета специфики их проявления в отдельных природных экосистемах на всей территории страны способен максимально успешно учесть особые природные качества и государственные интересы в Арктике.

В основу правовой конструкции закона должны лечь концепция о признании Арктики достоянием многонационального народа Российской Федерации, уникальной природной экосистемой и допустимость установления по аналогии с Байкалом специальных экологических требований, таких как, скажем, зонирование территории, введение специального режима комплексного управления прибрежной (водоохранной) зоной²⁵, установление собственной системы экологических нормативов.

У этой правовой задачи есть несколько вариантов решения, каждый из которых обладает своими достоинствами и недостатками.

Многими представителями, прежде всего естественно-научных дисциплин, предлагается разработать и принять единый федеральный закон, обеспечивающий концептуальный

²⁵ В соответствии со Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ, предусмотрена «разработка и апробация моделей комплексного управления прибрежными зонами в арктических регионах».

подход, где можно предусмотреть строгие экологические требования к недропользованию (в особенности к добыче углеводородов), к деятельности торгового и рыбопромыслового флота, а также Вооруженных Сил России, ее Военно-морского флота, к различным видам природопользования.

Принятие и существование рамочных законов с их определениями, декларациями, провозглашением задач, целей, методов, классификациями, упоминанием традиционных видов ответственности и т.п. обозначает, по мнению их авторов, «значительный шаг вперед в совершенствовании нормативно-правовой базы». Опыт их функционирования свидетельствует о необходимости подкрепления их другими законами, дополнениями иных законов, подзаконными актами, что в определенной степени откладывает решение проблем на долгое время, при этом чрезмерное обилие актов запутывает рядового правоприменителя, которого всегда надо иметь в виду при проектировании новых законов, это также усложняет практику их применения судами.

В то же время необходимо сделать первый шаг или шаги в попытках регулирования общественных отношений на территории весьма уязвимой и легкоранимой природы Арктической зоны страны. Вносятся предложения о включении в отраслевые законы специальных глав, посвященных особенностям правовых режимов различных природных ресурсов и объектов в Арктической зоне: такой способ, по мнению оппонентов, может привести к потере концептуального подхода законодателя к экологическим проблемам российского полярного сектора.

Можно разрабатывать и принимать технические регламенты, охватывающие на основе международных стандартов, российских обычаев и принятого федерального законодательства специфическую природоохранную арктическую деятельность, однако создание системы технических регламентов — процесс еще более долговременный, а устанавливать обязательные, но адекватные сегодняшнему моменту техниче-

ские природоохранные требования нужно уже сейчас, не откладывая.

Самостоятельный закон о природе российской Арктики должен стать моделью инновационного правового регулирования, в котором в максимальной степени должны быть учтены научные достижения и зарубежный опыт.

К примеру, интересен опыт США, когда в особо загрязненных регионах (Калифорния) введен полный запрет на загрязнение через механизм ограничения размещения новых источников выбросов загрязняющих веществ газов без удаления уже имеющихся. Сфера правового регулирования должна охватить весь комплекс экологических отношений с использованием метода кодификации в контексте социально-экономического развития, включая требования охраны и использования фауны и флоры, обращение с отходами, требования к недропользованию, транспортировке по морю, ликвидацию накопленного экологического вреда, гидрометеорологию и мониторинг изменений окружающей среды, меры по адаптации населения, экономики и социальной инфраструктуры к изменениям климата, использование обычаев коренных народов Севера в обеспечении экологически сбалансированного природопользования.

В законе будет полезно предусмотреть правовой механизм реализации политико-правовых и политических документов в этой области, текущих и стратегических планов по отдельным направлениям охраны окружающей среды Арктики, например Комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года²⁶.

Закон должен стать средством имплементации международных договоренностей и рекомендательных актов по Арктике, уже принятых и активно разрабатываемых под эгидой Арктического совета. Речь идет, к примеру, о Соглашении о сотрудничестве в области готовности и ликвидации загрязнения моря нефтью в Арктике²⁷, Икалуитской декларации, принятой членами Арктического совета 24.04.2015.

²⁶ Утв. распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 № 730-р // СЗ РФ. 2011. № 18. Ст. 2680.

²⁷ Ратифицировано Россией 17.12.2013.

Главным вопросом при выборе вариантов правового решения относительно обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов Арктики является не имитация бурной законотворческой деятельности, не автоматическое следование зарубежному опыту, не создание, нагромождение и копирование возможных законопроектов, а определение масштаба специфики полярного (арктического) природопользования и необходимости конкретного исправления регулирующей его нормативной правовой базы, свободной от излишних деклараций, достаточно конкретной для использования российской судебной системой.

От количества и качества особенностей полярной природы будет зависеть потребность в головном пакете правовых актов либо предписаний (либо группе), направленных на усиление охраны окружающей среды и рациональность использования природных ресурсов российской Арктики.

Достаточно констатировать, что в ряде арктических субъектов РФ приняты сотни региональных законов, многие из которых считаются базовыми. Опросы депутатов показывают, что, с одной стороны, они признают необходимость и достаточность своей нормативной правовой базы, а с другой стороны, видят пробелы в федеральном регулировании внедрения энергоэффективных технологий, развитии государственно-частного партнерства, стимулировании рационального природопользования и охраны окружающей среды.

К специфике объектов и поводам специального эколого-правового регулирования в Арктике можно отнести и необходимость взаимодействия оленеводческих хозяйств и недропользователей; разработку и применение единых международных и национальных стандартов оценки воздействия проектов на окружающую среду; правовое регулирование экономического механизма утилизации попутного нефтяного газа, применения современного оборудования и сокращения разливов нефти, загрязнений (выбросов, сбросов) с морских судов.

Арктическую специфику в известной мере учитывают положения Федерального закона от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традици-

онного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

К положительным факторам относится рост на Крайнем Севере сети особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения; в число заповедников входят: «Большой Арктический», «Остров Врангеля», «Кандалакшский», «Усть-Ленский», «Гыданской» и «Таймырский биосферный». В природоохранных целях предлагается расширить сеть наблюдательных постов для осуществления мониторинга, а также наладить ведение кадастра территорий прошлого экологического ущерба, на основе данных которого в дальнейшем можно разрабатывать программы их экологического оздоровления.

Нельзя игнорировать вопросы поиска, апробации и использования альтернативных источников энергии (например, ветровой, солнечной, приливной); в ст. 17 «Производство энергии путем использования приливов, течений и ветра» Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» закрепляется производство энергии этими нетрадиционными путями. Можно заложить в законодательстве экономические стимулы (налоговые, кредитные, таможенные льготы) развития производств на основе альтернативных источников энергии.

Заслуживает поощрения такое многообещающее направление, как экологический туризм, экскурсии, которые привлекают своей экзотикой и получают все большее распространение на трассе Северного морского пути, в прибрежных северных морях и на подходах к Северному полюсу. Предлагаемые законопроектные новеллы и предложения могут быть статьями федеральных законов «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе» и др.

Надо восстанавливать в законодательстве муниципальный экологический контроль, исключенный из него в 2006 г., но фактически осуществляемый как наиболее массовый и эффективный, а в настоящее время особенно востребованный для упорядочения обращения твердых коммунальных отходов. Для совмещения его с действующим Федеральным законом «Об

основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормы о нем можно изложить в следующей редакции:

- муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль в области охраны окружающей среды) осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в целях обеспечения экологического правопорядка на объектах, находящихся в муниципальной собственности, либо по вопросам благоустройства и иным вопросам местного значения;
- муниципальный экологический контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование, и в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование, а также соответствующими им актами органов местного самоуправления;
- органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы содействуют органам и должностным лицам государственного экологического надзора, информируют их о проведенных проверках и иных мероприятиях по осуществлению муниципального экологического контроля;
- органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы взаимодействуют с операторами и иными субъектами деятельности в области обращения твердых коммунальных отходов;
- в задачи муниципального экологического контроля входят также координация деятельности общественных и иных некоммерческих объединений, граждан, субъектов хозяйственной и иной деятельности по осуществлению производственного, общественного экологического контроля на территории муниципального образования; они оказывают им необходимую помощь, рассматривают их сообщения о предупреждении,

обнаружении, пресечении экологических правонарушений, предложения об улучшении экологической ситуации на территории муниципального образования.

Осуществление и функционирование природоресурсного, правоохранительного и природоохранного механизмов особенно необходимы и порой болезненно воспринимаемы в арктическом регионе.

Возникновение необходимости специального правового регулирования природоохранных отношений стало результатом эволюции регулирования природоресурсного потенциала, включающего эксплуатацию земель, почв, недр, вод, лесов, иной растительности, животного мира, отражающих нарастающую глобальную, нередко воспринимаемую как кризисную, проблему «человек — общество — природа»; в Арктике резко и наглядно проявляются достоинства и недостатки ее преодоления.

Решения в этих сферах должны исходить из того, что определяющее воздействие человека на всю среду, собственно и подвергаемое правовому регулированию в процессе хозяйственной деятельности, во многом зависит от состояния технологической, государственной дисциплины, внедрения наилучших существующих, доступных технологий, нравственного, социального, экономического, правового климата в обществе, включенности экологического фактора в систему человеческих, моральных, материальных ценностей, в пространственное, территориальное развитие.

В Арктике актуализируются вопросы инструментария, стимулов экономической деятельности в сфере рыболовства и рыбозаготовки, лесоустройства и мелиорации, сохранения биоразнообразия и охотничьего хозяйства, функционирования водного, железнодорожного, автомобильного, трубопроводного, иных видов транспорта как важнейших коммуникационных связей в огромном водном, ледяном, температурном, островном субматерике, связанном с Северным Ледовитым океаном.

Необходимо возвращение к фактической реализации провозглашенной в российском законодательстве презумпции экологической опасности планируемой деятельности, что осо-

бенно важно для арктического региона с его низкими температурами, трудностями реабилитации природы и возмещения причиненного ей ущерба, удаленностью от основных центров проживания населения, распространением,

а порой и приоритетностью вахтовых методов хозяйствования. В любом случае надо активизировать реализацию имеющихся предложений и готовить правовые законодательные новеллы в сфере экологии российской Арктики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере // Российская Арктика — территория права : альманах. — М.-Салехард : Юриспруденция, 2014.
2. Боголюбов С. А. Реализация экологической политики посредством права : монография. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, 2015.
3. Боголюбов С. А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ; Инфра-М, 2014.
4. Правовое регулирование возмещения экологического вреда : научно-практическое пособие / С. А. Боголюбов, М. И. Васильева, И. О. Краснова [и др.] ; отв. ред. Н. В. Кичигин. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, 2018.
5. Хлуденева Н. И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. — 2015. — № 11.

Материал поступил в редакцию 10 апреля 2018 г.

LAW AND PROTECTION OF THE NATURE OF THE RUSSIAN ARCTIC

BOGOLYUBOV Sergey Aleksandrovich — Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Head of the Department of Environmental Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
Ecology2@izak.ru
117218, Russia, Moscow, ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, d. 34

KRASNOVA Irina Olegovna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Land and Environmental Law of the Russian State University of Justice
Ikrasnova52@yandex.ru
117418, Russia, Moscow, ul. Novocheriomushkinskaya, d. 69

Abstract. *The article is devoted to the issue of creating legal basis for the protection of the environment of the Russian Arctic. The article provides characteristic of the state of legal regulation, which is considered fragmentary, does not reflect the natural features of the unique and unified ecosystem of the Arctic, and is not able to ensure the ecological development of the region. The authors critically analyze the official concepts of draft laws on the Arctic zone, the current environmental legislation. A proposal has been formulated to adopt a separate law on the protection of the Arctic zone environment, taking into account the effective foreign approaches and needs of Russia, its content is determined.*

Keywords: *Arctic zone, climate change, oil pollution, monitoring, environmental impact assessment, environmental control, anthropogenic impact, adaptation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bogolyubov S. A.* Osobennosti prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchey sredy na rossiyskom Severe // Rossiyskaya Arktika — territoriya prava : al'manakh. — M.-Salekhard : Yurisprudentsiya, 2014.
2. *Bogolyubov S. A.* Realizatsiya ekologicheskoy politiki posredstvom prava : monografiya. — M. : IZiSP pri Pravitel'stve RF, 2015.
3. *Bogolyubov S. A.* Rol' pravovogo regulirovaniya ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy // Gosudarstvo i biznes v sisteme pravovykh koordinat. — M. : IZiSP pri Pravitel'stve RF; Infra-M, 2014.
4. Pravovoe regulirovanie vozmeshcheniya ekologicheskogo vreda : nauchno-prakticheskoe posobie / S. A. Bogolyubov, M. I. Vasil'eva, I. O. Krasnova [i dr.] ; otv. red. N. V. Kichigin. — M. : IZiSP pri Pravitel'stve RF, 2018.
5. *Khudeneva N. I.* Perspektivy razvitiya pravovoy okhrany arkticheskikh ekosistem // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2015. — № 11.