

УДК 349.6

*Д.Д. Барамидзе***НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследуются отдельные проблемы охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. Особая актуальность обеспечения благоприятного состояния окружающей среды связана с возрастанием антропогенной нагрузки на регион. Отмечены спорные моменты в общей тенденции развития государственной экологической политики в Арктике с упором на документы стратегического и программного характера. На основании проведенного исследования делается вывод о положительных и отрицательных моментах в освоении Арктики.

Ключевые слова: Арктическая зона Российской Федерации, охрана окружающей среды, устойчивое развитие, государственная экологическая политика.

С недавних пор освоение и развитие Арктической зоны было продекларировано как одно из преобладающих направлений государственной политики Российской Федерации в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Заинтересованность государства данным регионом обусловлена рядом причин:

во-первых, Арктика оказывает огромное влияние на климатические процессы по всей планете, оставаясь, в свою очередь крайне уязвимым регионом. Только за последнее время средняя температура Арктики увеличилась приблизительно вдвое [1];

во-вторых, Арктическая зона располагает большим запасом природных богатств. По существующим оценкам, порядка 80 % углеводородных запасов российского континентального шельфа сосредоточено в Арктике [2];

в-третьих, выгодное географическое положение Арктической зоны Российской Федерации предопределяет свободное использование Северного морского пути в качестве важнейшей международной транспортной коммуникации [3];

в-четвертых, Арктический пояс, покрывающий всю северную часть страны, рассматривается как стратегически необходимая территория для обороны государства от внешних угроз.

Высокая степень заинтересованности в освоении Арктики предполагает рост антропогенной нагрузки на регион. В связи с этим целесообразно обратить пристальное внимание на охрану окружающей среды и существующие механизмы по её реализации.

На наш взгляд, точное следование основополагающим принципам права окружающей среды должно быть обязательным в процессе комплексного освоения Арктического региона. В первую очередь стоит указать презумпцию потенциальной опасности любой планируемой деятельности [4]. Содержание принципа определяет недопущение до стадии реализации деятельность, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду. Реализация принципа происходит через механизмы проверки планируемой деятельности. К одним из них относятся процедура оценки воздействия на окружающую среду (процедура ОВОС) и экологическая экспертиза.

Определяющее значение в обеспечении охраны окружающей среды Арктики имеет современная государственная экологическая политика, которая получила отражение в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» [5] (далее – Основы государственной экологической политики). Документ носит стратегический характер и закрепляет основные цели и задачи, поставленные перед государством в указанной сфере.

Положительной тенденцией, по мнению большинства авторов, является обращение в Основах государственной экологической политики к механизмам реализации поставленных задач. Например, Н.И. Хлуднева отмечает среди прочих «потенциально эффективных мер государственного регулирования» положения, направленные на совершенствование системы принятия управленческих решений; установление новых критериев эффективности деятельности государственных органов, таких как состояние окружающей среды и экологической безопасности [6]. Основываются данные направления развития на принципе ответственности органов государственной власти федерального и регионального значения, а также органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.

Разграничение полномочий государственных органов и усиление их ответственности за реализацию Основ государственной экологической политики являются необходимыми мерами в обеспечении устойчивого развития Арктики. Многими специалистами отмечается субъектная неопределенность в сфере управления данным регионом. После упразднения Министерства регионального развития Российской Федерации часть функций по реализации государственной политики в сфере освоения Арктики была отнесена к предмету ведения Министерства экономического развития, Министерства юстиции, Министерства обороны и других министерств [7]. На сегодняшний день отсутствует конкретный орган, отвечающий за реализацию политики, направленной исключительно на Арктический регион. Таким образом, сложилась ситуация, при которой достаточно сложно решить задачи в области всестороннего развития Арктической зоны России. С целью урегулирования сложившейся ситуации уже в феврале 2015 г. Указом Президента организована специализированная арктическая комиссия [8]. Полномочия данного органа будут полностью сконцентрированы на выполнении программных документов, достижении поставленных целей и решении задач в области освоения Арктического региона.

Несмотря на заявленные изменения в подходе к обеспечению качественной окружающей среды и повышению эффективности экологического управления, многие ученые скептически относятся к возможности достижения поставленных целей и задач. В первую очередь ставится под сомнение легитимность и целесообразность программного документа, связанная, как отмечает А.Ю. Винокуров, с отсутствием факта официального опубликования [9]. Подобной точки зрения придерживается Р.Х. Гиззатуллин, по мнению которого Основы государственной экологической политики, которые хотя и содержат столь важные положения относительно экологического развития государства, на деле практически не реализуются [10].

Кроме указанных выше Основ государственной экологической политики России, необходимо назвать акты, касающиеся непосредственно Арктики. Начиная с 2008 г., было принято два стратегических документа. Первый, «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [11] (далее – Основы государственной политики в Арктике) определяет основные цели, задачи и механизмы реализации государственных интересов. Основы государственной политики в Арктике многие ученые характеризуют как положительный момент в общем развитии Арктического региона [12]. Огромное значение придается устранению вредных экологических последствий предшествующей хозяйственной деятельности и бережному отношению к природной среде Арктики.

Среди положений о поставленных целях и задачах обращает на себя внимание перечисление отдельных экологических особенностей Арктики. Регион характеризуется как территория с экстремальными природно-климатическими условиями существования, с низкой устойчивостью экологических систем и их зависимостью от малейших антропогенных воздействий. Определение качественной характеристики Арктического региона служит своего рода базой для планирования дальнейших действий и принятия решений. В связи с этим первоочередными задачами в арктических условиях будут являться сохранение должного качества окружающей среды и недопущение экологических происшествий.

По мнению И.А. Игнатевой, сложилась ситуация, когда первоочередной целью государственной политики в Арктике обозначено устойчивое развитие региона, где «исходной позицией» является «отсутствие устойчивости» [13]. Таким образом, законодатель отмечает существующие проблемы, осложняющие процесс достижения поставленных целей. Из этого следует необходимость выработки единого подхода, который бы обеспечивал социально-экономическое развитие региона, основываясь на экологической безопасности и реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Второй стратегический документ разработан во исполнение положений Основ государственной политики в Арктике и называется «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» [14] (далее – Стратегия). Стратегия дополняет и конкретизирует основной документ, добавляя к уже указанным целям и задачам новые, способствующие дальнейшему развитию региона. Больше внимания стало уделяться перечислению назревших проблем в социальной, экономической, научно-технической и природоохранной областях.

Интересным считаем определение механизмов реализации Стратегии. В Основах государственной политики в Арктике механизму отводилось большее по объему и значению место, а действия по реализации конкретизировались. Например, в целях осуществления природоохранных задач и обеспечения охраны окружающей среды были обозначены необходимые изменения в сфере экологи-

ческого нормирования; поэтапное исключение допущения временных выбросов, превышающих допустимые значения; обязательность проведения экологических экспертиз проектной документации экологически опасных объектов. В Стратегии же механизм реализуется через иные программные документы, связанные со всесторонним развитием Арктического региона.

Комплексное освоение Арктической зоны, стабилизация социально-экономической и улучшение природоохранной составляющей не ограничиваются перечисленными тремя стратегическими документами. Направления государственной политики в Арктике сосредоточены в огромном массиве программных документов. Среди прочих можно выделить стратегии, концепции и программы по многостороннему развитию отдельных регионов Российской Федерации: Дальнего Востока, Байкальского региона, Сибири, Уральского федерального округа.

Имеющий пока статус законопроекта, документ подготавливается уже в третий раз.

Интересен, по нашему мнению, законопроект, подготовленный Министерством регионального развития в 2013 г. [15]. Предмет предполагаемого закона связан не с регулированием отношений в области развития Арктического региона, а с реализацией государственной политики. Подобная формулировка подразумевает прямую зависимость общественных отношений от направлений государственной политики. Ставится под удар стабильность их существования и целесообразность законодательного регулирования называемых отношений. Закону предлагается место по обслуживанию политики, а не роль конкретного регулятора общественных отношений [13]. Опасность подобной формулировки предмета закона заключается в отсутствии гарантий стабильной заинтересованности государства в реализации политики определенным, а не иным образом.

В целях обеспечения устойчивого развития Арктики первостепенное значение имеют сложившиеся механизмы обеспечения охраны окружающей среды. Отмеченную в начале оценку воздействия на окружающую среду и экологическую экспертизу следует обозначить как «несомненные достоинства» [16] современного природоохранного законодательства. Достаточно спорные в теоретическом плане [17] указанные процедуры тем не менее имеют большое значение на практике. Предварительное изучение намечаемой деятельности, потенциального воздействия на окружающую среду является действенными «превентивными» [18] мерами по выявлению возможных последствий. Практическая значимость для Арктического региона заключается в проверке планируемой деятельности на соответствие законодательству об охране окружающей среды и недопущению вредного воздействия.

На сегодняшний день освоение Арктического региона Российской Федерации обозначено как одно из направлений государственной экологической политики. Быстрорастущие антропогенные нагрузки на регион, совершенствование инфраструктуры, естественные составляющие региона (экологическая неустойчивость) вынуждают обращать внимание на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Важнейшим звеном является недопущение конфликтных ситуаций, причиняющих ущерб правам граждан на благоприятную окружающую среду. На наш взгляд, необходимо пересмотреть подход к регулированию охраны окружающей среды Арктики и обеспечения устойчивого развития. Не стоит недооценивать существующее природоохранное законодательство и принимать целый массив узкоспециализированных законов или огромное число стратегических документов, имеющих декларативный характер. Существенных результатов можно добиться с помощью подробного анализа уже имеющихся положений и неукоснительного их исполнения должным образом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Union of Concerned Scientists, Fact Sheet, Early Signs of Global Warming: Arctic and Antarctic Warming // Union of Concerned Scientists. URL: <http://www.ucsusa.org/warming/gw/uscore/arctic.html>
2. Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной целевой программе “Мировой океан”» от 10.08.1998 № 919 // СЗ РФ. 17.08.1998 г. № 33. Ст. 4024.
3. Бразовская Я.Е. Проблемы совершенствования системы нормативно-правового регулирования плавания судов по трассам Северного морского пути // Транспортное право. 2011. № 4. С. 18-23.
4. Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 14.01.2002 г. № 2. Ст. 133.
5. Указ Президента Российской Федерации «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 30.04.2012. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
6. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 31.

7. Указ Президента Российской Федерации «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» от 08.09.2014 № 612 // СЗ РФ. 15.09.2014 г. № 37. Ст. 4934.
8. Arctic info. URL: <http://www.arctic-info.ru>
9. Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17-22.
10. Гиззатуллин Р.Х. Роль законотворческой деятельности в реализации экологической функции государства: теория и практика // Экологическое право. 2014. № 2. С. 7-14.
11. Указ Президента Российской Федерации «Основы государственной политики Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» от 18.09.2008 № Пр-1969. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
12. Дементьева О.А. Целевые программы как инструмент экономического развития отдельных территорий (на примере Арктической зоны Российской Федерации) // Законодательство и экономика. 2014. № 12.
13. Игнатьева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения // Экологическое право. 2013. № 3. С. 20-26.
14. Указ Президента Российской Федерации «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» от 20.02.2013. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
15. Проект Федерального закона (подготовлен Минрегионом России) «Об Арктической зоне Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
16. Боголюбов С.А. Проблемы и задачи Экологического кодекса // Экологическое право. 2010. № 6. С. 15-21.
17. Хлуднева Н.И. Дефекты в экологическом праве: понятие и виды // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 85-95.
18. Краснова И.О. Оценка воздействия на окружающую среду и порядок вынесения государственных решений: опыт США // Экологическое право России: сб. материалов науч.-практ. конф. / сост. А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Минаева; под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002. Вып. 3. С. 159-163.

Поступила в редакцию 22.05.15

D.D. Baramidze

SOME FEATURES OF LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION OF RUSSIAN ARCTIC

The article considers some environmental problems of the Arctic zone of Russia. Special importance of ensuring a favorable environment is related to the anthropogenic impact on the region. The author discusses some questionable issues in the general trend of development of state environmental policy in the Arctic with a focus on strategic and program documents. On the basis of the study the author concludes that there are both positive and negative moments in the development of the Arctic.

Keywords: Arctic zone of the Russian Federation, environmental protection, sustainable development, state environmental policy.

Барамидзе Давид Давидович, аспирант
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия»
410056, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

Baramidze D.D., postgraduate student
Saratov State Law Academy
410056, Russia, Saratov, Chernyshevskogo st., 104