

УДК 349.6

Д.Д. Барамидзе

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ЦЕЛЬЮ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

Современная российская государственная арктическая политика сформировалась относительно недавно. Важнейшими направлениями обозначены социально-экономическое развитие, обеспечение государственной безопасности и сохранение уникальных экосистем Арктики. Ключевым элементом арктической политики выступает экологическая политика государства. Реализация экологических положений программных документов происходит сегодня посредством привнесения определенного пакета дополнений, поправок и изменений в имеющиеся нормативно-правовые акты российского законодательства. Основными тенденциями выступают ужесточение комплекса организационно-правовых механизмов охраны окружающей среды, усиление ответственности за совершение экологических правонарушений. Внимание общественности и представителей органов государственной власти сосредоточено на целесообразности разработки и принятия специализированного закона об Арктической зоне Российской Федерации, на необходимости отражения особенностей Арктики в действующем законодательстве, что будет способствовать выработке реально действующих правовых предписаний. Указывается, что необходима разработка научно обоснованных нормативов качества окружающей среды и допустимого воздействия в арктических условиях. Появление подобного рода документов является методологической основой дальнейшего процесса становления специализированного законодательства об охране окружающей среды Арктики.

Ключевые слова: Арктическая зона Российской Федерации, арктическое право, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, тенденции изменения экологического законодательства, учет арктических особенностей.

Потребительское отношение человека к природе постепенно приводит к сокращению количества доступных полезных ископаемых в центральной части планеты Земля¹. Учитывая зависимость человечества от использования невозобновляемых источников энергии и лишь зарождение поиска альтернативных источников, подобное положение способно привести к долгосрочным неблагоприятным последствиям.

В связи с этим усиливается заинтересованность в поиске новых, малоизученных и неразведанных территорий, располагающих месторождениями природных богатств. Именно поэтому пристальное внимание концентрируется вокруг возможности освоения арктических территорий.

Однако возрастающая хозяйственная активность, подразумевающая увеличение антропогенной нагрузки, ставит под угрозу стабильное обеспечение экологической безопасности проживающего населения. Особенно уязвимыми становятся представители коренных малочисленных народов Севера, бытовая жизнь и традиционная деятельность которых нераздельно связана с окружающей средой.

Вопросы защиты окружающей среды предусмотрены основными государственными арктическими программами – Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом Российской Федерации в 2008 г.² Программный документ закрепляет важнейшие направления государственного развития в отношении российских арктических пространств. Главной чертой является обеспечение неразрывной взаимосвязи исполнения социально-экономических и других задач с обеспечением экологической безопасности региона.

Большое внимание уделяется вопросам накопленного экологического ущерба, имеющего место после ликвидации различных объектов военной и хозяйственной инфраструктуры Севера. В отсутствие должных консервации и ликвидации хозяйственные и военные объекты превратились в источники повышенной опасности и загрязнения территорий и акваторий Арктического региона. В настоящее время предпринимаются активные действия по ликвидации накопленного ущерба и восстановлению природных компонентов. Определенных положительных результатов удалось достигнуть в районе Земли Франца-Иосифа, на близлежащих островах.

¹ Кочемасов Ю.В., Кочемасова Е.Ю., Игнатов Е.И., Буров В.П. Приоритеты стратегической экологической оценки инфраструктуры нефтегазодобычи в Арктике // Правовые вопросы природопользования. 2010. № 2. С. 197-202.

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969 // СПС «КонсультантПлюс».

В Основах государственной арктической политики предусмотрены механизмы выполнения поставленных задач по различным направлениям. В области обеспечения экологической безопасности подобными правовыми средствами выступают создание особых режимов природопользования и охраны окружающей среды, мониторинг загрязнения экосистем Арктики, рекультивация природных ландшафтов, утилизация промышленных отходов, обеспечение химической и радиационной безопасности.

Во исполнение государственного документа долгосрочного планирования была принята Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.³ Выступая неким дополнением отправного документа, Стратегия дополняет и развивает его основные положения, причем учтены все сферы развития северных районов.

Как и прежде, приоритетной задачей и важнейшей целью государственной арктической политики выступает сохранение благоприятной окружающей среды Арктики, обеспечение экологической безопасности населения. Не оставаясь сухим декларированием направлений государственной арктической политики, стратегический документ устанавливает конкретные механизмы выполнения поставленных задач.

Положительным моментом в формировании государственной арктической политики является перечисление и учет вызовов и угроз, выступающих неотъемлемым элементом развития и освоения хрупкой и уникальной арктической территории. К основным рискам относят экстремальные природно-климатические условия: низкие температуры воздуха, сильные ветры, практически постоянное наличие ледяного покрова.

Вопросы непосредственно социально-экономического развития региона (данное направление развития Арктической зоны Российской Федерации уверенно можно назвать базовым) нашли отражение в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»⁴.

Практически повторяя положения Основ государственной арктической политики относительно основных направлений развития, включая вопросы обеспечения экологической безопасности Арктической зоны, социально-экономическая программа содержит ряд проработанных механизмов реализации социально-экономических задач, включая развитие недостающей Северу России инфраструктуры, наличие которой является важным элементом широкомасштабного процесса освоения арктических пространств.

Принятие подобных документов выступает завершающим этапом процесса формирования современной российской государственной арктической политики. Невзирая на недочеты в программных документах, связанных с отсутствием должного внимания к вопросам финансирования процесса реализации предусмотренных механизмов или объективных критериев определения достижения положительных или отрицательных результатов, государственная арктическая политика представляет собой в современный период Российской Федерации окончательно сформированное общегосударственное направление. Кроме того, отдельные авторы заслуженно обращают внимание на высокий уровень отражения государством вопросов охраны окружающей среды⁵.

Достижение поставленных целей, решение задач и реализация предусмотренных программных положений напрямую зависят от степени проработанности действующего законодательства, его способности и возможности осуществлять качественный и своевременный учет всех необходимых элементов. Приведенные в многочисленных естественно-научных и правовых теоретических работах климатические и погодные особенности Арктической зоны Российской Федерации выступают не просто необходимыми факторами учета, а представляют собой методологическую основу развития экологического права и системы законодательства, появления проработанных организационно-правовых средств обеспечения экологической безопасности, составляющих научно обоснованный и отвечающий объективной реальности правовой режим охраны окружающей среды Арктики.

³ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Государственная программа Российской Федерации. Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. Постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Гладун Е.Ф. Охрана окружающей среды в Арктике в период промышленного освоения: анализ законодательства Арктических государств // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1, № 3 (3). С. 132-142.

Современное российское законодательство насчитывает большое число нормативно-правовых актов различного уровня. Широко распространено действие подзаконных актов, зачастую содержащих подробное описание какого-либо явления или действия. Нельзя забывать о предусмотренной Конституцией Российской Федерации возможности нормотворчества в области обеспечения экологической безопасности, предоставленной субъектам государства.

Среди исследователей, политических деятелей, представителей органов государственной власти и местного самоуправления ведутся дискуссии относительно совершенствования экологического законодательства. Подобные действия выступают ответной мерой на появление недостаточно урегулированного объекта, обладающего рядом специфических особенностей.

Имеют место дискуссии относительно разработки системного комплексного нормативно-правового акта, направленного на регулирование отношений, возникающих в процессе реализации государственной арктической политики. Конечно, значимое место в новом правовом документе занимают вопросы охраны окружающей среды, выступающие неотъемлемой частью современной арктической политики.

Разработка арктического законопроекта не является новеллой российского законодательства. На протяжении всего существования Российской Федерации предпринимались неоднократные попытки принять нормативно-правовой акт, однако возникали определенные административные барьеры. Последние несколько лет обсуждение подготовки нового документа проводилось неоднократно, причем возможность скорейшего принятия воспринималась в положительном ключе. Особенно идею создания закона поддерживали представители северных регионов⁶. Возможная причина подобной заинтересованности руководства полярных субъектов России связана со спорами относительно состава Арктической зоны Российской Федерации, определяемого Указом Президента 2014 г. К сожалению, территория отдельных северных регионов не включалась (даже частично) в состав российской Арктики, хотя появление подобной прерогативы вполне способствовало бы социально-экономическому развитию региона.

Появление подобного документа, по словам некоторых исследователей, направлено на формирование единого «концептуального подхода российского законодательства»⁷, создания выстроенного вектора реализации программных положений. Схожего мнения придерживается Д.О. Сиваков, заявляющий о невозможности выработать правильный подход при отсутствии нормативно-правового акта⁸.

Принятие федерального закона опосредует внесение поправок и дополнений в действующее законодательство, ведущие отраслевые нормативно-правовые акты. По мнению современных ученых, необходимо найти способы ужесточения имеющихся правовых предписаний, направленных в первую очередь на охрану природы Арктики.

С одной стороны, подобные изменения действительно необходимы. Общие законодательные положения, преследующие цель охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности населения, вне зависимости от территориальной расположенности, распространяются на возникающие отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации. Охрана природных компонентов обеспечивается действующими кодифицированными нормативно-правовыми актами лесного, водного, горного законодательства. Имеют место широко применяемые федеральные законы, обеспечивающие рациональное использование недр и охрану атмосферного воздуха, а также широкий спектр организационно-правовых механизмов обеспечения экологической безопасности на различных стадиях осуществления хозяйственной деятельности, начиная с проведения оценки воздействия на окружающую среду и экологических экспертиз и заканчивая проведением проверок и осуществлением контрольных функций государственных органов общей и специальной компетенции.

Обратной стороной выступает недостаточный уровень учета перечисленными законами особенностей Арктической зоны, выступающих определяющим фактором и краеугольным камнем веде-

⁶ Три района Карелии могут войти в Арктическую зону. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/11-03-2016/tri-raiona-karelii-mogyt-voiti-v-arkticeskuu-zonu/> (дата обращения: 30.10.2016).

⁷ Егизаров В.А. Осмысляя современные арктические исследования (взгляд с позиций экологического права) // Аграрное и земельное право. 2014. № 10 (118). С. 4-8.

⁸ Сиваков Д.О. Российское право и «век Арктики» // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 84-87.

ния хозяйственной и иной деятельности. Как справедливо отмечает А.А. Соловьянов⁹, появление единого федерального закона или внесение поправок и изменений в действующее законодательство направит процесс охраны уникальной арктической природной среды в правильное русло. Кроме того, формирование комплекса правовых норм будет способствовать появлению возможности применения важнейших организационно-правовых механизмов охраны окружающей среды в отношении Арктической зоны Российской Федерации.

Важнейшими составляющими становления национального правового режима российского арктического сегмента являются тенденции пересмотра и дополнения нормативов охраны окружающей среды. Имеющиеся нормативы, касающиеся общего качества окружающей среды и допустимого воздействия, как и общие положения экологического законодательства, вполне могут выступать необходимыми регуляторами охраны окружающей среды Арктики. Однако посредством проведения разнообразных исследований учеными выявляются сильные расхождения данных о качестве и состоянии природы Арктики и других регионов. К примеру, арктические реки в большей степени подвержены загрязнению и менее способны к самоочистке в отличие от других водных объектов. В связи с этим нужно подготовить материалы для выработки и составления нормативов в области охраны окружающей среды Арктики. Подобные нормативы выступают важнейшим фактором обеспечения должного уровня защиты природы Арктики, однако их разработка и принятие займет довольно продолжительное время.

Таким образом, современные тенденции развития российского законодательства тесно связаны с необходимостью выработки научно-обоснованного подхода к формированию экологического законодательства. Принятие единого правового акта об Арктике, учитывая общую повышенную заинтересованность в его скорейшем принятии, остается вопросом ближайшего будущего. Отправным моментом будет служить появление действенных механизмов реализации поставленных задач и отсутствие излишней декларативности. Однако важнейшим элементом вопроса обеспечения экологической безопасности Арктического региона выступает совершенствование действующих эколого-правовых предписаний и создание объективно проработанных нормативов.

Перечисленные тенденции развития экологической составляющей общегосударственного процесса развития Арктической зоны могут занять достаточно продолжительное время. Возможно, появление отвечающих объективной необходимости и грамотно функционирующих правовых предписаний в отношении непосредственно полярного региона относится к долгосрочной перспективе. Однако государственная арктическая политика с перечисленными экологическими задачами по очистке, восстановлению и дальнейшему правильному использованию природного потенциала Арктики имеет место быть. Поэтому определяющей задачей законодателя и современных исследователей состоит в тщательном анализе имеющихся правовых средств экологического права, поиск и нахождение правовых пробелов и существующих коллизий. Особое внимание необходимо уделить вопросам отсутствия должного уровня правоприменения там, где это особенно необходимо – в вопросе охраны общей окружающей среды.

Поступила в редакцию 22.02.17

D.D. Baramidze

IMPROVEMENT OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION OF RUSSIAN ARCTIC

Modern Russian state Arctic policy was formed relatively recently. The most important areas are socio-economic development, national security and the preservation of the unique ecosystem of the Arctic. A key element of Arctic policy is the state environmental policy. Implementation of environmental policy is happening nowadays by introducing a specific package of additions, amendments and changes to the existing regulations of the Russian legislation. The main trends are the tightening of the complex organizational and legal mechanisms of environmental protection, strengthening of responsibility for committing environmental offenses. The attention of the public and representatives of public authorities is focused around the issue of the feasibility of the development and adoption of a special law on the Arctic zone of the Russian Federation. Special attention is paid to the need to reflect the Arctic specificities by applicable law, the resolution of which will contribute to legal regulations. In this regard, there is a need to develop science-based

⁹ Соловьянов А.А. О путях решения проблемы защиты арктической природной среды // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2012. № 4. С. 41-49.

standards of environmental quality and permissible impact in arctic conditions. The appearance of such documents serves as a methodological basis for the further process of the formation of specialized legislation on environmental protection in the Arctic.

Keywords: Arctic zone of the Russian Federation, Arctic Law, environmental protection, environmental security, development trends of environmental legislation, particular qualities of the Arctic.

Барамидзе Давид Давидович, аспирант
ФГБОУ ВО «Саратовская юридическая академия»
410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, 1

Baramidze D.D., postgraduate student
Saratov State Law Academy
Volskaya st., 1, Saratov, Russia, 410056