

Правоведение

УДК 340.130

М.М. Бринчук, Ю.А. Каспрова

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В АРКТИКЕ¹

Статья посвящена исследованию вопроса обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования в арктическом регионе Российской Федерации. Последовательное решение задачи обеспечения экологической безопасности предлагается в контексте формирования единого правового пространства в Арктике с учетом экологических и геополитических интересов страны. В своем исследовании авторы исходят из необходимости практического осуществления взаимосвязанного экологического, социального, экономического развития в Арктике, обеспечиваемого на основе концепции устойчивого развития в процессе освоения региона, одновременно преследуя цель постепенного преодоления экологического кризиса. Называются основные проблемы охраны природы Севера России. Обращается внимание на специфическую особенность решения задач обеспечения экологической безопасности в этом регионе, связанную с высокой степенью уязвимости экологической системы Арктики, обусловленную природно-климатическими условиями. Показано состояние законодательства в сфере экологической безопасности Российского Севера.

Обозначены потребности совершенствования правового регулирования в исследуемой сфере, обеспечиваемого посредством последовательного учета фактора высокой уязвимости природы при формировании и осуществлении правовых механизмов обеспечения экологической безопасности в экологическом и природоресурсном законодательстве. Названы элементы особых правовых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктике.

Ключевые слова: Арктика, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, использование природных ресурсов, устойчивое развитие, экологический кризис, экологическое и природоресурсное законодательство, проблемы охраны природы Севера, особые правовые режимы природопользования.

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-4-528-534

Формирование единого правового пространства в Арктике в целях обеспечения охраны окружающей среды и устойчивого природопользования с учетом интересов Российской Федерации – одна из актуальных приоритетных проблем. Эти проблемы наиболее эффективно могут решаться в системе других проблем этого экологически и геополитически важного для России региона – социальных, экономических, культурных и др. Это системное решение, как известно, и образует суть устойчивого развития. Методологическая основа этого типа развития как существенная характеристика цивилизационного развития была выражена в принципе 4 Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (июль 1992 г.), согласно которому «для того чтобы добиться устойчивого развития, охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него»².

Для нас важно подчеркнуть, что устойчивое развитие и для отечественной практики развития официально признано объективным требованием времени, что констатировано в Указе Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»³. Этот указ содержит научно обоснованные оценки существующей и доминирующей практики развития, в нем подчеркивается, что «богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления оказались не безграничными. Возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы и человека. При этом цивилизация, используя огромное количество технологий, разрушающих экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00401.

* Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 687-692; Международное публичное право: сб. докл. М., 1996. Т. 2. С. 135-138; URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

заменить регулирующие механизмы биосферы. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам будущих поколений человечества.

Устранение сложившихся противоречий возможно только в рамках стабильного социально-экономического развития, не разрушающего своей природной основы. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям. Лишь выполнение этих условий гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей».

Исследование и, главное, практическое осуществление взаимосвязанного экологического, социального, экономического развития в Арктике, обеспечиваемое на основе концепции устойчивого развития, преследует цель не только самого развития и освоения региона, но и постепенного преодоления экологического кризиса. Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

На это существенное обстоятельство обращается внимание, в частности, в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р⁴. В этом документе констатировано, что современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Подчеркнем, что наше исследование проводится и в контексте положений одного из важнейших актов Президента РФ в экологической сфере - Указа Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»⁵. В системном контексте экологическая безопасность Российской Федерации оценивается составной частью национальной безопасности. Подчеркивая правовое значение данного Указа, отметим, что в нем констатирована роль Стратегии как документа стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющего основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Существенным элементом реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности является устойчивое экологическое развитие Арктики. Специфической особенностью решения задач обеспечения экологической безопасности в этом регионе является высокая уязвимость экологической системы Арктики, обусловленная природно-климатическими условиями. Для поддержания благоприятного состояния природы в регионе Арктики требуется последовательный учет данного фактора при формировании и осуществлении правовых механизмов обеспечения экологической безопасности в экологическом и природоресурсном законодательстве.

Понятие «экологическая безопасность» широко используется в российском законодательстве, наряду с «охраной окружающей среды». В этой статье под «экологической безопасностью» понимается обеспечение охраны природы и рационального использования природных ресурсов в соответствии с требованиями законодательства.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

Применительно к российскому Северу в законодательстве употребляются разные термины: *Крайний Север* (Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ); *Север* (Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»); *Арктика* (Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»); *Арктическая зона* (указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»).

Проблемы охраны природы Севера России являются весьма актуальными, как, впрочем, и природы России в целом. Для природной среды Севера Российской Федерации характерно:

- тяжелое состояние водных объектов, химическое и биологическое загрязнение морской среды в районах освоения, особенно в прибрежных зонах (90 процентов хозяйственно-бытовых стоков сбрасываются в поверхностные водоемы неочищенными);
- неудовлетворительное состояние атмосферного воздуха в населенных пунктах, расположенных вблизи промышленных предприятий;
- деградация земель и нарушение условий землепользования, что в совокупности вызывает ухудшение среды обитания коренного населения Севера и нарушение условий традиционного природопользования коренных малочисленных народов;
- угроза биологическому разнообразию животного и растительного мира (около 20 видов птиц и млекопитающих, населяющих Арктику, занесены в Красную книгу Российской Федерации);
- высокие уровни загрязнения окружающей среды Севера техногенными радионуклидами.

Состояние законодательства в сфере экологической безопасности Российского Севера.

Применительно к этой сфере имеется обширный массив нормативных правовых актов, включая Конституцию РФ, федеральные и региональные законы и иные акты.

Ряд существенных положений содержит **Конституция РФ**. В их числе положения: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36); каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42); каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58);

В соответствии с Конституцией РФ в исключительном ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71); определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (п. «н» ст. 71). В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (подп. «в», «д» и «м» п. 1 ст. 72).

Центральное место в системе федерального законодательства в данной сфере занимают: Федеральные законы от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»; от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»; федеральные законы по поводу отдельных природных объектов: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ; Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ; Закон РФ «О недрах» (в ред. от 8 февраля 1995 г.); Федеральные законы от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»; от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Положения этих законов распространяют свое действие на всю территорию России, в том числе на Север.

В то же время имеются федеральные законы по природе Севера, например, Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Экологическая безопасность на российском Севере на основе этих законов обеспечивается через систему предусмотренных в них правовых мер, касающихся: экологического нормирования; эколого-технической регламентации и стандартизации; оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы; планирования; сертификации; лицензирования; аудита; экономико-правовых мер природопользования и охраны окружающей среды (платы за природопользование; страхование и др.); организационно-правовых средств информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды (мониторинга окружающей среды; ведения государственных кадастров природных объектов; статистического учета; экологического паспорта предприятия; отчетности); контроля; формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды; ответственности и др.

Каждый из названных инструментов занимает собственное место в механизме экологического права, выполняет в нем определенные функции. Лишь в совокупности, при обеспечении последовательного использования каждого из инструментов правовой механизм призван обеспечить охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Отсутствие в механизме какого-либо звена (элемента) либо его недостаточное правовое регулирование влияет на эффективность функционирования всего механизма, понижает возможности экологического права практически обеспечивать охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Необходимость создания законодателем комплексного и эффективного механизма природопользования и охраны окружающей среды предусмотрена Конституцией РФ (ст. 9 и 18).

На практике имеются существенные дефекты как законодательного регулирования этих правовых мер, так и их применения, в частности, это касается экологического нормирования, экологической экспертизы, планирования, мониторинга. Так, применительно к Северу при экологическом нормировании не учтен фактор высокой уязвимости растительных и животных организмов, обитающих здесь.

С учетом состояния природы Севера, масштабов природопользования в этом регионе, перспектив использования природы на Севере остро стоит задача создания адекватных правовых основ обеспечения экологической безопасности Арктической зоны.

Потребности совершенствования правового регулирования в этом регионе вызываются необходимостью:

– рационального использования, охраны, воспроизводства и восстановления природных объектов (земель, вод, недр, растительного, животного мира и др.) в связи с расширением использования природных богатств Севера;

– предотвращения и снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду Севера путем ужесточения системы нормирования выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

– ликвидации негативных экологических последствий предшествующей хозяйственной и иной деятельности в пределах Севера (утилизация судов с ядерными энергетическими установками, отслужившими установленные сроки эксплуатации, рекультивация природных ландшафтов, утилизация опасных промышленных отходов и проч.);

– сохранения естественных экологических систем и биологического разнообразия флоры и фауны Севера, в том числе путем расширения сети особо охраняемых природных территорий;

– привлечения инвестиций в оздоровление окружающей среды Севера, в том числе на основе принципов государственно-частного партнерства;

– сохранения и улучшения исконной среды обитания населения Севера, в том числе традиционного образа жизни коренных малочисленных народов путем введения ограничений на осуществление хозяйственной деятельности в пределах территорий их традиционного природопользования.

Решать эти задачи наиболее целесообразно посредством установления особых правовых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктике. Важно то, что необходимость установления таких особых режимов была предусмотрена Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу от 18 сентября 2008г., утвержденными Президентом РФ⁶.

⁶ Российская газета. 2009. 30 марта.

Особые правовые режимы природопользования и охраны окружающей среды в Арктике должны, в частности, включать:

– **экологическое зонирование территории.** Осуществление зонирования с учетом особой экологической значимости или сложности экологической ситуации в пределах отдельных территорий.

Введение дополнительных мер по ограничению хозяйственной и иной деятельности в целях охраны естественных экологических систем, природных комплексов особо охраняемых природных территорий Севера.

Определение частей территории Севера, экологическая ситуация в пределах которых требует признания их зонами экологического бедствия с установлением ограничений на отдельные виды природопользования, особых требований по охране окружающей среды и принятия первоочередных мер по оздоровлению окружающей среды и восстановлению ее нарушенного состояния;

– **нормирование качества окружающей среды.** Разработка и утверждение нормативов качества окружающей среды для Севера с учетом природно-климатических особенностей региона, высокой уязвимости естественной экологической системы. Соответственно, таким дифференцированным нормативам качества окружающей среды в Арктике будут устанавливаться нормативы негативных воздействий для отдельных источников, эксплуатируемых в данном регионе;

– **планирование охраны окружающей среды и восстановления нарушенного состояния природной среды.** Установление требований по разработке и осуществлению федеральных и региональных программ в области охраны окружающей среды Севера, включая восстановление ранее нарушенного состояния природной среды;

– **оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу.** Установление критериев необходимости оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы проектов намечаемой хозяйственной и иной деятельности на Севере.

В контексте концепции устойчивого развития решения по проектам социально-экономического развития принимаются при условии учета и выполнения экологических требований;

– **эко-техническое регулирование.** Установление системы экологических требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг в целях повышения экологической безопасности и устойчивости объектов транспортной и энергетической инфраструктуры, иных объектов капитального строительства. При разработке и принятии технических регламентов обязательно учитываются природно-климатические особенности Севера, прогнозируемые изменения климата;

– **плата за негативное воздействие на окружающую среду Севера.** Введение правовых механизмов взимания платы, реально стимулирующих субъектов хозяйственной и иной деятельности к сокращению уровней негативного воздействия, в том числе механизма зачета части подлежащей к внесению платы в случае внедрения технологий, снижающих уровень негативного воздействия на окружающую среду, ресурсо- и энергосберегающих технологий. Повышение нормативов платы за негативное воздействие на окружающую среду сверх нормативов качества окружающей среды;

– **страхование рисков юридической ответственности за причинение вреда окружающей среде Севера.** Закрепление правового механизма обязательного страхования рисков юридической ответственности за причинение вреда окружающей среде Севера при осуществлении отдельных видов хозяйственной и иной деятельности, включая обязательное формирование страховщиками фондов предупредительных мероприятий для финансирования мер по предупреждению и ликвидации такого вреда;

– **экологический аудит.** Установление требований по организации и проведению экологического аудита по проверке выполнения и оценке эффективности мер охраны природы Севера: проверка эффективности системы управления природопользованием и охраной окружающей среды; рекомендации по совершенствованию;

– **экологический мониторинг.** Установление требований по организации и проведению государственного экологического мониторинга с учетом природно-климатических особенностей Севера, в том числе с учетом прогнозируемых изменений климата. Установление для отдельных категорий субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, обязанности по осуществлению локального экологического мониторинга в зоне воздействия соответствующих объектов и по предоставлению данных мониторинга органам, осуществляющим государственный экологический мониторинг;

– **экологический контроль.** Расширение предметной сферы государственного экологического контроля на Севере и введение норм о проведении государственного экологического контроля за охраной земель, вод, атмосферного воздуха, животного мира и среды его обитания, лесов, растительного мира. Контроль осуществляется за выполнением экологических требований законодательства и специальных программ и планов по охране природы Севера;

– **возмещение вреда, причиненного негативным воздействием текущей хозяйственной и иной деятельности окружающей среде.**

С учетом природно-климатических особенностей Севера устанавливаются требования об определении вреда, причиняемого окружающей среде, отдельным природным объектам. Устанавливаются требования по порядку его возмещения в части применения специальных методик исчисления ущерба для районов континентального шельфа, исключительной экономической зоны РФ, методик исчисления ущерба, причиненного уничтожением и повреждением почвенного слоя и растительного покрова тундры в результате движения автотранспортных средств, проведения строительных, земляных, геологоразведочных и иных работ; ущерба причиненного в результате повреждения оленьих пастбищ, в результате разливов нефти, нефтепродуктов и иных загрязняющих веществ, размещения отходов в районах, покрытых льдом; ущерба, причиненного водным биоресурсам при осуществлении различного рода работ на водных объектах, ущерба, причиненного животному и растительному миру, почвенному покрову нарушением экологических требований на особо охраняемых природных территориях и проч.;

– **ликвидация негативных экологических последствий прошлой хозяйственной и иной деятельности.** Установление требований по организации и проведению работ по ликвидации прошлого экологического вреда;

– **предупреждение и ликвидация экологических последствий чрезвычайных ситуаций.** Установление особых требований, определяющих готовность исполнительных органов государственной власти, специализированных служб и организаций к реагированию на чрезвычайные экологические ситуации, в том числе на разливы нефти в пределах морских и сухопутных районов Севера, и учитывающих географические, природно-климатические условия Севера, а также характер хозяйственной и иной деятельности, ставшей причиной возникновения чрезвычайной экологической ситуации;

– **особо охраняемые природные территории.** Определение правового порядка развития особо охраняемых природных территорий Севера, а также особенностей правового режима охраны их природных комплексов, особенности их функционирования, финансирования с учетом природно-климатических условий и географического положения.

Определение порядка образования и правового режима особой охраны морских особо охраняемых природных территорий, в частности, морских заповедников;

– **территории традиционного природопользования и права коренного населения, в том числе коренных малочисленных народов Севера.** Установление дополнительных правовых гарантий соблюдения прав коренного населения Севера, включая малочисленные народы Севера, на благоприятную окружающую среду и на ведение традиционного образа жизни;

– **формирование экологической культуры.** Это направление работы представляется особенно актуальным в условиях экологического, являющегося органичной частью системного кризиса (цивилизационного, духовного, кризиса системных ценностей, кризиса оснований человеческого бытия и др.) Соответственно, особенно важными направлениями работы по формированию экологической культуры являются обеспечиваемые на научной основе всеобщность и комплексность экологического образования; подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности с учетом специфики Арктики; по экологическому просвещению.

В заключение важно отметить, что решение задач совершенствования правовых основ экологической безопасности российского Севера не только выведет российское правовое регулирование в данной сфере на новый качественный правовой уровень, но и создаст основу для эффективного сотрудничества России с другими арктическими государствами, послужит эффективной правовой основой исполнения международных обязательств Российской Федерации по охране природы Севера и рационального использования ее богатств.

Бринчук Михаил Михайлович, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права, Заслуженный деятель науки РФ

E-mail: brinchuk@gmail.com

Каспрова Юлия Александровна, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права

E-mail: yuliyakasprova@mail.ru

ФГБУН «Институт государства и права РАН»

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

М.М. Brinchuk, Yu.A. Kasprova

ENVIRONMENTAL SAFETY AS AN ELEMENT OF A SINGLE LEGAL SPACE IN THE ARCTIC

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-4-528-534

The article is devoted to the study of environmental protection and rational use of natural resources in the Arctic region of the Russian Federation. A consistent solution to the task of ensuring environmental safety is proposed in the context of the formation of a single legal space in the Arctic, taking into account the environmental and geopolitical interests of the country.

In their study, the authors proceed from the need to implement the interconnected environmental, social and economic development in the Arctic, based on the concept of sustainable development in the exploration of the region, at the same time with the aim of gradually overcoming the environmental crisis.

The article names the main problems of the protection of the nature of the North of Russia. A specific feature of environmental safety in the region is high vulnerability of the Arctic ecological system due to natural and climatic conditions. The state of the legislation in the field of environmental safety of the Russian North shows the need to improve legal regulation in the research area, provided by consistently taking into account the factor of high vulnerability of nature in the formation and implementation of legal mechanisms for environmental safety in environmental and natural resource legislation. The main elements of special legal regimes of environmental management and environmental protection in Arctic are named.

Keywords: Arctic, environmental safety, environmental protection, use of natural resources, sustainable development, environmental crisis, ecological and natural resources legislation, nature protection problems of the North, special legal regimes of nature use.

Received 12.05.2020

Brinchuk M.M., Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Sector of Ecological, Land and Agricultural Law, Honoured Scientist of the Russian Federation

E-mail: brinchuk@gmail.com

Kasprova Yu.A., Candidate of Law, Researcher of the Sector of Ecological, Land and Agricultural Law

E-mail: yuliyakasprova@mail.ru

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Znamenka st., 10, Moscow, Russia, 119019