

Научная статья

УДК 349.6

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ АРКТИКЕ: НАДЛЕЖАЩИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

✉ **Никишин Владислав Васильевич.**

**Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия**

✉ v.v.nikishin@mail.ru

Аннотация. Раскрывается терминологическое содержание понятия «экологическая безопасность». Утверждается, что экологическая безопасность в Арктике может и должна обеспечиваться системой, включающей правовые, экономические, технологические и иные меры, применяемые в настоящем и будущем времени. С учетом заявленных особенностей Арктической зоны Российской Федерации определяются специальные подходы к правовому обеспечению экологической безопасности. Анализируется использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования в Арктике. Предлагается принятие специального закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации», учитывающего особенности уязвимых арктических экосистем.

Ключевые слова: Арктика, экологическая безопасность, правовое регулирование, правовая охрана окружающей среды

Для цитирования: Никишин В.В. Экологическая безопасность в российской Арктике: надлежащие инструменты правового регулирования // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 39–45.

Scientific article

ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE RUSSIAN ARCTIC: PROPER LEGAL INSTRUMENTS

✉ **Nikishin Vladislav V.**

**Saint-Petersburg academy of the investigative committee of the Russian Federation,
Saint-Petersburg, Russia**

✉ v.v.nikishin@mail.ru

Abstract. The article reveals the terminological content of the concept of «environmental safety». It is argued that environmental safety in the Arctic can and should be ensured by a system that includes legal, economic, technological and other measures applied in the present and future times. Taking into account the declared features of the Arctic zone of the Russian Federation, special approaches to legal assurance of environmental safety are determined. The use of a software approach in the field of environmental protection and environmental management in the Arctic is being analyzed. It is proposed to adopt a special law «On environmental protection of the Arctic zone of the Russian Federation», taking into account the features of vulnerable arctic ecosystems.

Keywords: Arctic, environmental safety, legal regulation, legal environmental protection

For citation: Nikishin V.V. Environmental safety in the russian Arctic: proper legal instruments // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 39–45.

Для выявления надлежащих инструментов правового обеспечения экологической безопасности в российской Арктике следует выяснить цели, задачи, объекты, уровни и возможности правового регулирования, исходя из содержания имеющихся в законе формальных определений.

Терминологическое содержание понятия «экологическая безопасность», представленное в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ФЗ № 7-ФЗ), позволяет определить как объекты защиты (природная среда и жизненно важные интересы человека), так и источники угроз (возможное негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера) [1]. Следует согласиться с тем, что как минимум несколько понятий из этого формального определения требуют пояснений и «легитимации», а четкие нормативно закрепленные критерии экологической безопасности отсутствуют, есть лишь относительные условия и категории, которые могут меняться во времени [2].

Тем не менее содержательное значение некоторых используемых законодателем терминов позволяет установить ФЗ № 7-ФЗ, который зачастую раскрывает одно понятие через другое, реализуя далеко не удобный для адресата таких норм «матрешечный подход». Так, негативным воздействием на природную среду (как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов) является воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям ее качества (характеризуемое физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью); объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду признаются «объекты капитального строительства и (или) другие объекты, а также их совокупности», объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков.

Подобный подход используется и в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Под угрозами же безопасности понимаются совокупности «условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства» [3]. Не случайно важным аспектом обеспечения экологической безопасности в Арктике специалистам видится неопределенность результатов развития биотехнологий, генетических изменений, «непрогнозируемость» ближайших и отдаленных последствий для окружающей среды Арктической зоны [4].

Выявить не только «основные вызовы и угрозы экологической безопасности», но и цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в этой сфере можно, обратившись к Указу Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176, которым утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. (Стратегия), являющаяся результатом стратегического планирования [5].

Показательно, что достижение целей экологической безопасности планируется путем «проведения единой государственной политики, направленной на предотвращение и ликвидацию внутренних и внешних вызовов и угроз». Констатируется и ряд угроз, представляющих существенную экологическую опасность для Арктической зоны Российской Федерации, в том числе:

- сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод;
- изменение среды обитания растений, животных и других организмов;
- наличие накопленных отходов производства и потребления;
- повышенное радиоактивное загрязнение территорий вследствие деятельности организаций ядерно-топливного цикла и организаций ядерного оружейного комплекса;
- разливы нефти и нефтепродуктов;
- опасные геоэкологические процессы (в том числе разрушение вечной мерзлоты).

В Стратегии определены основные задачи и приоритетные направления обеспечения экологической безопасности, но особый интерес представляют положения Стратегии, посвященные совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также формированию институциональной системы обеспечения экологической безопасности, которые выделяются как отдельные приоритетные направления, а в качестве механизмов реализации государственной политики называются

«проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития... макрорегионов»; «использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования».

При этом государственные программы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные программы и непрограммные направления деятельности определены как основные инструменты реализации Стратегии. Тем не менее, в документах стратегического планирования в области экологической безопасности предлагается закрепить принцип верховенства права – «в случае наступления опасности (чрезвычайной ситуации) именно закон (а не подзаконные акты) должен быть главным регулятором действий и мер, направленных на нейтрализацию угрозы» [6].

Заметим, что экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности может и должна обеспечиваться системой, включающей не только правовые, но и экономические, технологические и иные меры, применяемые в настоящем и будущем времени [7]. В связи с этим следует обратить внимание на утвержденный Президентом Российской Федерации 26 октября 2020 г. стратегический документ с весьма показательным наименованием – «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года», где определены меры, направленные на выполнение основных задач развития Арктической зоны как результат стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [8].

В контексте обеспечения экологической безопасности в российской Арктике в настоящем и будущем времени следует оценивать меры выполнения основных задач в сфере социального развития Арктической зоны, в числе которых «устранение негативных последствий для окружающей среды хозяйственной и иной деятельности человека; рисков причинения вреда здоровью населения, обусловленных изменениями климата». Важно, что такие меры предусматриваются с учетом заявленных особенностей Арктической зоны, определяющих «специальные подходы к ее социально-экономическому развитию и обеспечению национальной безопасности».

Поскольку экологическая безопасность должна обеспечиваться системой правовых, экономических и иных мер, обращает на себя внимание комплекс таких мер не только в сфере экономического развития Арктической зоны, но и в сфере охраны окружающей среды. Характерно, что применение такого комплекса мер предлагается рассматривать «в ряду общих механизмов, которые призваны обеспечить защиту окружающей среды, в том числе арктической» [9]. Кроме того, комплексность заявленных мер предопределяет их взаимосвязанное применение. Не случайно в оценке необходимости и достаточности эколого-правовых инструментов природопользования в Арктической зоне Российской Федерации предлагается исходить из комплексного анализа не только имеющихся подтвержденных данных о состоянии окружающей природной среды и наличествующих источниках негативного воздействия на нее, но и будущих экологических рисков [10].

Использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования такого макрорегиона как Арктическая зона Российской Федерации предполагает поиск соответствующих подходов в правовом регулировании. Одни исследователи утверждают, что необходимо принять «дорожную карту» экологической безопасности, «встроенную во все документы и планы по освоению Арктической зоны» [11]. Другие поддерживают идеи «эколого-правового районирования и экосистемного управления в Арктике», подвергая обоснованной критике призывы к максимальной централизации полномочий за министерством, ответственным за освоение арктических территорий, и последующее их делегирование на подзаконный уровень [12].

Возникают сомнения и в необходимости принятия специального законодательного акта. Так, И.А. Игнатьева полагает, что особенности защиты арктической природы «не только возможно, но и целесообразно» закрепить в законодательстве субъектов

Российской Федерации, признавая при этом, что региональные законодательные акты чаще всего не основаны на учете специфики состояния и природных особенностей Арктики [9].

Однако, по признанию исследователей, в правовой системе России отношения в области охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации регулируются преимущественно институтами отраслевого экологического законодательства (природоохранное нормирование, экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологическое страхование, государственный экологический мониторинг, государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды и др.), которое «не в полной мере учитывает национальные стратегические приоритеты развития Арктики». Более того, констатируется, что многие из общих природоохранных способов и средств «играют лишь второстепенную роль в решении задачи по созданию эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации» [13]. Кроме того, определённые сложности создают имеющиеся пробелы в нормативно-правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей природной среды на федеральном уровне [14].

Предлагаются пути совершенствования правового регулирования с учетом особенностей арктической окружающей среды. Например, по мнению М.В. Пономарева, особенности чрезвычайно уязвимых арктических экосистем в ходе деятельности по размещению объектов недропользования могут быть учтены в механизме возмещения вреда, причиненного окружающей среде и, прежде всего, путем внесения изменений в существующие таксы и методики возмещения вреда в форме применения соответствующих повышающих коэффициентов [15].

Другие авторы полагают, что надлежащее правовое регулирование охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации носит фрагментарный характер, необходимые правовые механизмы находятся на разных уровнях совершенства (некоторые вообще выпали из системы правового регулирования), но выражают сомнения относительно возможности учета всех вопросов охраны природной среды в комплексном законе о правовом режиме Арктической зоны и предлагают нацелиться на разработку закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны» [16], аналогичного Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (предусматривающему экологическое зонирование территории, запрещение или ограничение отдельных видов деятельности, особенности пользования природными ресурсами, специфические правила установления допустимых вредных воздействий).

Заметим, что первая редакция проекта федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» была направлена в том числе на государственное регулирование вопросов природопользования, природоохранной и экологической деятельности, а в качестве экономических механизмов предусматривалось формирование опорных зон развития. На согласительном же совещании в Аппарате Правительства Российской Федерации, состоявшемся 22 декабря 2016 г., рассматривалась возможность «погружать в законопроект комплекс вопросов отраслевого законодательства» [17]. Проект так и не был принят, но подвергся активной критике с позиций отсутствия действенного правового механизма реализации природоохранных задач в Арктической зоне.

Показательно, что законодательные акты, принятые как результат реализации программного подхода в развитии Арктической зоны Российской Федерации, не обеспечивают достижение целей экологической безопасности. Так, считается, что охрана окружающей среды «элементарно не вписывается в содержание» Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», цели которого определены исключительно в области экономического и с некоторой перспективой социального развития [18].

Таким образом, содержательный анализ инструментов правового обеспечения экологической безопасности в российской Арктике позволяет предложить ряд обобщенных выводов:

1. Четкие нормативно-закрепленные критерии экологической безопасности отсутствуют. Тем не менее, законодательно определены: объекты защиты – природная среда и жизненно важные интересы человека; источники угроз – возможное негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

2. Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности может и должна обеспечиваться системой, включающей правовые, экономические, технологические и иные меры, применяемые в настоящем и будущем времени. В основу такой системы мер должен быть заложен принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

3. В оценке надлежащих инструментов правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности следует исходить из комплексного анализа не только имеющихся подтвержденных данных о состоянии окружающей природной среды Арктики (в том числе – накопленного вреда) и наличествующих источниках негативного воздействия на нее, но и будущих экологических рисков с учетом презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

4. Использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования такого макрорегиона, как Арктическая зона Российской Федерации предполагает поиск соответствующих средств правового регулирования, однако законодательные акты, принятые как результат реализации такого подхода, не обеспечивают достижение целей экологической безопасности.

5. Особенности уязвимых арктических экосистем следует учесть при принятии Федерального закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации», предусматривающего экологическое зонирование территории, запрещение или ограничение отдельных видов деятельности, особенности пользования природными ресурсами, специфические правила установления допустимых вредных воздействий.

Список источников

1. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

2. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Стратегические направления правового обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 7. С. 161–171.

3. ГОСТ Р 52551–2016. Системы охраны и безопасности. Термины и определения (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 дек. 2016 г. № 1891) // ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (дата обращения: 21.04.2023).

4. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовое обеспечение экологической безопасности арктической зоны Российской Федерации при реализации геномных технологий // Lex Russica. 2019. № 6. С. 61–70.

5. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Рос. Федерации от 19 апр. 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

6. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Роль и место правовых инструментов в минимизации рисков экологического и биологического характера в Арктической зоне Российской Федерации // Законодательство. 2022. № 1. С. 35–42.

7. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям ИТС 22.1–2016 «Общие принципы производственного экологического контроля и его

метрологического обеспечения» (утв. приказом Федер. агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 дек. 2016 г. № 1891) // ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (дата обращения: 21.04.2023).

8. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: Указ Президента Рос. Федерации от 26 окт. 2020 г. № 645 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 44. Ст. 6970.

9. Игнатъева И.А. Особенности правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления в арктической зоне Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 159–172.

10. Никишин В.В. Экологическая безопасность в российской Арктике: системный подход в правовом регулировании // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 184–190.

11. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы пространственного развития Арктической экологической зоны Российской Федерации // Lex Russica. 2020. № 3. С. 105–113.

12. Емельянцев В.П., Валентей С.Д. Арктика в ракурсе новейших законодательных инициатив // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 136–153.

13. Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 114–122.

14. Паламарчук А. Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 8 (982). С. 3–9.

15. Пономарев М.В. Эколого-правовые проблемы обращения с отходами недропользования в Арктической зоне Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 10. С. 143–156.

16. Боголюбов С.А., Краснова И.О. Право и спасение природы российской Арктики // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 178–190.

17. О развитии Арктической зоны Российской Федерации: пояснительная записка к Федеральному закону (подготовлен Минэкономразвития России 8 нояб. 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Игнатъева И.А. Специальное земельно-правовое регулирование как основа развития бизнеса в арктической зоне Российской Федерации и вопросы защиты арктической природы // Законодательство. 2022. № 2. С. 37–48.

References

1. Ob ohrane okruzhayushchej sredy: Feder. zakon ot 10 yanv. 2002 g. № 7-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2002. № 2. St. 133.

2. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Strategicheskie napravleniya pravovogo obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2019. № 7. S. 161–171.

3. GOST R 52551–2016. Sistemy ohrany i bezopasnosti. Terminy i opredeleniya (utv. prikazom Federal'nogo agentstva po tekhnicheskemu regulirovaniyu i metrologii ot 15 dek. 2016 g. № 1891) // ELEKTRONNYJ FOND pravovoj i normativno-tekhnicheskoy dokumentacii. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (data obrashcheniya: 21.04.2023).

4. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii pri realizacii genomnyh tekhnologij // Lex Russica. 2019. № 6. S. 61–70.

5. O Strategii ekologicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 19 apr. 2017 g. № 176 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2017. № 17. St. 2546.

6. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Rol' i mesto pravovyh instrumentov v minimizacii riskov ekologicheskogo i biologicheskogo haraktera v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii // Zakonodatel'stvo. 2022. № 1. S. 35–42.

7. Informacionno-tehnicheskij spravochnik po nailuchshim dostupnym tekhnologiyam ITS 22.1–2016 «Obshchie principy proizvodstvennogo ekologicheskogo kontrolya i ego metrologicheskogo obespecheniya» (utv. prikazom Feder. agentstva po tekhnicheskomu regulirovaniyu i metrologii ot 15 dek. 2016 g. № 1891) // ELEKTRONNYJ FOND pravovoj i normativno-tehnicheskoy dokumentacii. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (data obrashcheniya: 21.04.2023).

8. O Strategii razvitiya Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i obespecheniya nacional'noj bezopasnosti na period do 2035 goda: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 26 okt. 2020 g. № 645 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2020. № 44. St. 6970.

9. Ignat'eva I.A. Osobennosti pravovogo regulirovaniya v oblasti obrashcheniya s othodami proizvodstva i potrebleniya v arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2018. № 2. S. 159–172.

10. Nikishin V.V. Ekologicheskaya bezopasnost' v rossijskoj Arktike: sistemnyj podhod v pravovom regulirovanii // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2017. № 4. S. 184–190.

11. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Pravovye problemy prostranstvennogo razvitiya Arkticheskoy ekologicheskoy zony Rossijskoj Federacii // Lex Russica. 2020. № 3. S. 105–113.

12. Emel'yancev V.P., Valentej S.D. Arktika v rakurse novejshih zakonodatel'nyh iniciativ // Zhurnal rossijskogo prava. 2020. № 2. S. 136–153.

13. Hludeneva N.I. Perspektivy razvitiya pravovoj ohrany arkticheskikh ekosistem // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 11. S. 114–122.

14. Palamarchuk A. Prokurorskij nadzor za ispolneniem prirodoohrannogo zakonodatel'stva v Arkticheskoy zony // Zakonnost'. 2016. № 8 (982). S. 3–9.

15. Ponomarev M.V. Ekologo-pravovye problemy obrashcheniya s othodami nedropol'zovaniya v Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2021. № 10. S. 143–156.

16. Bogolyubov S.A., Krasnova I.O. Pravo i spasenie prirody rossijskoj Arktiki // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2018. № 6. S. 178–190.

17. O razvitii Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii: poyasnitel'naya zapiska k Federal'nomu zakonu (podgotovlen Minekonomrazvitiya Rossii 8 noyab. 2017 g.). Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

18. Ignat'eva I.A. Special'noe zemel'no-pravovoe regulirovanie kak osnova razvitiya biznesa v arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i voprosy zashchity arkticheskoy prirody // Zakonodatel'stvo. 2022. № 2. S. 37–48.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 30.04.2023

Принята к публикации: 11.08.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 30.04.2023

Accepted for publication: 11.08.2023

Информация об авторах:

Никишин Владислав Васильевич, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации (190000, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д. 96), доктор юридических наук, доцент, e-mail: v.v.nikishin@mail.ru, SPIN-код: 8736-8144

Information about the authors:

Nikishin Vladislav V., professor of the department of civil law disciplines of the Saint-Petersburg academy of the Investigative committee of the Russian Federation (190000, Saint-Petersburg, Moika nab., 96), doctor of law, associate professor, e-mail: v.v.nikishin@mail.ru, SPIN-код: 8736-8144