Барамидзе Давид Давидович. Эколого-правовой режим Арктической зоны Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.06 / Барамидзе Давид Давидович;[Место защиты: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**

Использование Арктической зоны России как стратегической ресурсной базы определило развитие Российской Арктики в качестве актуального направления государственной политики. По оценкам исследователей, в Арктике залегает 13% мировых запасов нефти и газа и практически 90% углеводородов расположены в пределах исключительных экономических зон и континентального шельфа Российской Федерации и США1.

Вместе с тем социально-экономическое развитие арктического  
макрорегиона способно привести к повышению антропогенной нагрузки и  
увеличению риска возникновения природных и техногенных катастроф.  
Значительно усугубляют положение природно-климатические условия  
осуществления хозяйственной деятельности и наличие объектов  
накопленного вреда окружающей среде. По результатам исследования  
Арктического и Антарктического научно-исследовательского института  
Арктика оказывает стабилизирующее воздействие на

природно-климатические процессы и опасные погодные явления2, на ликвидацию последствий которых Российская Федерация тратит порядка 30-60 млрд. рублей ежегодно3. Природные компоненты Арктической зоны обладают крайне низкой способностью к самоочищению (пониженная емкость биосферы) и загрязнения могут принять хронический характер4. Нельзя забывать, что население Российской Арктики составляет порядка 2,5 млн. человек, включая 250 тыс. представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Таким образом, Арктическая

1 Lars Lindholt. Arctic resources in a global perspective // The Economy of the North.  
2008. P. 27.

2 Отчет научно-исследовательской работы Арктического и Антарктического  
Научно-исследовательского Института. «Гидрометеорологическое обеспечение Арктики».  
2013. С. 62.

3 Россия начнет адаптацию к изменению климата. Информационное агентство  
«Арктика-Инфо». 07.02.2017.

4 Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды  
Российской Федерации в 2015 году». С. 483.

зона России характеризуется как высокоперспективный макрорегион, освоение и развитие которого связано с повышенными экологическими рисками и сложными природно-климатическими условиями.

Направления реализации государственной арктической политики нашли отражение в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Весомое значение в определении направлений государственной арктической политики имеет Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., закрепившая в качестве существенной опасности возможность разлива нефтепродуктов в Арктике. В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. отмечено, что происходящие глобальные климатические изменения способны вызывать резкий дефицит продовольствия и обострить конкуренцию за доступ к ресурсам, в том числе арктического региона.

Весьма непросто полностью исключить риск наступления неблагоприятных последствий освоения ресурсов Арктики. Законодателем в государственных программах предусматривается создание особого эколого-правового режима Арктической зоны, способного аккумулировать потенциал общих и специальных правовых средств охраны окружающей среды. Необходимо изучение национального законодательства, включая региональные нормативные акты, и проведение анализа применимых правовых способов охраны окружающей среды, способных минимизировать указанный риск в Арктике. В этой связи, научный и практический интерес представляет формирование модели совершенствования положений законодательства Российской Федерации.

Продолжительное время законодателем и исследователями обсуждается возможность принятия комплексного закона об Арктической зоне, разработка которого продолжается с 90-х гг. XX в. Сегодня к возможности появления «арктического» закона относятся неоднозначно. С одной стороны,

комплексным нормативно-правовым актом может быть выработан единый подход к регулированию существующих и возникающих отношений в Арктике, включая охрану окружающей среды. С другой стороны, возможные законодательные пробелы и противоречия способны дополнительно осложнить процесс развития Российской Арктики.

Компактное расположение арктических государств в арктическом регионе (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия и Исландия) вызывает необходимость повышения международного сотрудничества. Однако формирование международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики связано с некоторыми сложностями. Так, вызванное природно-климатическими изменениями таяние льдов Северного Ледовитого океана значительно снижает издержки геологического изучения и добычи полезных ископаемых и открывает возможность круглогодичного судоходства. Кроме того, освобождение акватории северных морей привлекает сюда неарктические государства, например, Китай, Южную Корею и страны Евросоюза, что дополнительно увеличивает антропогенную нагрузку. Задачей арктических государств становится выработка более совершенных способов устранения и минимизации неблагоприятных последствий.

Таким образом, прослеживаются взаимодополняющие направления развития Арктической зоны Российской Федерации: совершенствование правовых механизмов охраны окружающей среды и укрепление международного сотрудничества в целях обеспечения экологической безопасности населения Российской Арктики. Иными словами, происходит формирование национального и международно-правового режимов охраны окружающей среды Арктики, рассматриваемых диссертантом в качестве структурных элементов эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации.

Указанные вопросы определяют актуальность исследования и требуют детального научного рассмотрения.

**Цель и задачи исследования**

Целью диссертационного исследования является изучение и определение понятия, признаков и структуры эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации, характеристика современного комплекса правовых способов охраны окружающей среды арктического региона, определение направлений совершенствования национального законодательства в области охраны окружающей среды Арктической зоны и тенденций развития международного экологического сотрудничества в Арктике.

Данная цель достигается решением следующих задач:

- изучения историко-правовых и культурных предпосылок  
формирования современных тенденций совершенствования экологического  
законодательства;

анализа действующего российского федерального законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны окружающей среды;

выявления правовых средств охраны окружающей среды в российском законодательстве и определение возможности их применения в рамках Арктической зоны Российской Федерации;

анализа универсальных, региональных, двусторонних международных соглашений и деклараций;

изучения регионального законодательства субъектов Российской Федерации, территории которых полностью или частично включены в состав Арктической зоны;

исследования научных подходов к определению южных границ Арктической зоны Российской Федерации в качестве компонента эколого-правового режима Арктической зоны России;

- изучения правоприменительной практики привлечения к юридической  
ответственности лиц за нарушение экологического законодательства,  
выявление законотворческих недостатков, требующих корректировки и

совершенствования в рамках реализации государственной арктической политики.

**Степень научной разработанности темы**

К теоретическому осмыслению правового режима обращались многие отечественные ученые, среди которых С.С. Алексеев, Б.Н. Бахрах, И.Р. Забугин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, В.Б. Рушайло, Э.Ф. Шамсумова, В.М. Шафиров и многие другие. Методологическая основа рассматриваемого понятия изложена в трудах С.С. Алексеева. Подробная конкретизация признаков правового режима нашла отражение в многочисленных работах и монографии Г.С. Беляевой «Правовой режим: общетеоретические аспекты». В совместном исследовании А.В. Малько и Н.И. Матузова отмечена классификация правовых режимов, отраслевой подход к их пониманию и основные компоненты правового режима. Диссертацией Э.Ф. Шамсумовой на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Правовые режимы: теоретический аспект» обосновано предположение о полезности установления правового режима.

Многочисленные работы ученых в области экологического права – С.А.  
Боголюбова, М.М. Бринчука, Е.А. Галиновской, В.А. Егиазарова, О.А.  
Золотовой, И.А. Игнатьевой, Н.В. Кичигина, А.В. Кодоловой, С.А. Липски,  
Е.И. Майоровой, П.Г. Паламарчука, М.В. Пономарева, О.С. Ростуновой, П.В.  
Саваськова, Д.О. Сивакова, А.А. Соловьянова, Т.Я. Хабриевой, Н.И.  
Хлуденевой и др. – посвящены разнообразным сторонам правового  
регулирования охраны окружающей среды и рационального  
природопользования в условиях активного социально-экономического  
развития Арктической зоны России. Подробный анализ недропользования в  
Арктике проведен в диссертации М.Ш. Тельхиговой «Правовое  
регулирование недропользования на северных территориях Российской  
Федерации». Особенности национально-правового и

международно-правового регулирования Арктики отражены в коллективном труде Института законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве РФ «Арктическое право: концепция развития» под ред. Т.Я. Хабриевой. Актуальность исследований правового регулирования охраны Российской Арктики многократно возросла с появлением «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» (2008 г.), «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.» (2013 г.), «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.» (2017 г.) и «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.» (2017 г.).

Вопросам обеспечения экологической безопасности арктического региона уделяется внимание в трудах по международному праву: В.Р. Авхадеева, А.Н. Вылегжанина, И.С. Жудро, А.В. Овлащенко, И.Ф. Покровского, Э.Ф. Пушкаревой, Б.П. Шаповалова. Непосредственное исследование особенностей правового режима Арктической зоны Российской Федерации получило в диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. по специальности 12.00.10 О.С. Ростуновой «Правовой режим Арктической зоны Российской Федерации».

В зарубежной литературе вопросам правового регулирования охраны окружающей среды Арктики уделяли внимание Аарон Лаур, Давид Буниковски, Дженифер Буниковски, Теренс Каллаган, Тимо Коивурова, Валиул Хасанат и другие.

Вместе с тем, в настоящий момент, проведено недостаточное количество комплексных исследований эколого-правового режима Арктической зоны и тенденций его развития на национальном и международном уровне. Таким образом, актуальность исследуемой темы, новизна и практическая значимость определили необходимость дальнейших исследований.

**Объектом диссертационного исследования** выступают отношения в области охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** становится комплекс нормативно-правовых актов, федеральных и региональных программ и норм, регулирующих отношения, связанные с охраной окружающей среды Арктической зоны, а также практика правоприменения указанных норм.

**Теоретическую основу исследования** составили:

работы теоретиков права: С.С. Алексеева, Б.Н. Бахраха, Г.С. Беляевой, Н.А. Власенко, И.Р. Забугина, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, В.Б. Рушайло, Ю.А. Тихомирова, Э.Ф. Шамсумовой;

труды исследователей экологического права: С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, В.А. Егиазарова, О.А. Золотовой, И.А. Игнатьевой, Н.В. Кичигина, А.В. Кодоловой, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, С.А. Липски, Е.И. Майоровой, Б.А. Молчанова, Н.Г. Нарышевой, В.В. Никишина, П.Г. Паламарчука, В.В. Петрова, М.В. Пономарева, Н.Т. Разгельдеева, О.А. Романовой, О.С. Ростуновой, П.В. Саваськова, Д.О. Сивакова, А.А. Соловьянова, Г.Н. Сосновщенко, Л.А. Тимофеева, Т.Я. Хабриевой, Н.И. Хлуденевой и других;

исследования правового регулирования охраны окружающей среды Арктики с позиции международного права: В.Р. Авхадеева, А.Н. Вылегжанина, А.И. Губанова, И.С. Жудро, А.В. Овлащенко, И.Ф. Покровского, Э.Ф. Пушкаревой, А.М. Солнцева, Б.П. Шаповалова и других;

работы зарубежных ученых: Аарон Лаур, Давид Буниковски, Дженифер Буниковски, Теренс Каллаган, Тимо Коивурова, Валиул Хасанат и др.

**Методологическую базу исследования** определили общенаучные и частнонаучные методы познания. Из общенаучных методов диссертантом применялся исторический метод, метод сравнительного и системного анализа, диалектический метод и обобщение. Среди специальных необходимо отметить формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что автором сформулированы понятие и признаки эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации. Определены составные элементы

рассматриваемого понятия, включая международно-правовой режим охраны окружающей среды Арктики и национальный правовой режим охраны окружающей среды Арктической зоны России.

В рамках исследования эколого-правового режима Арктической зоны России диссертантом:

- определены исторические этапы и сопутствующие особенности  
формирования современных подходов к охране окружающей среды Арктики  
в законодательстве и доктрине;

- выявлены тенденции совершенствования экологического  
законодательства в целях создания эффективного эколого-правового режима  
Арктической зоны России;

- предложены рекомендации по совершенствованию механизмов охраны  
окружающей среды, включая проведение этнологической экспертизы,  
организацию и осуществление экологического мониторинга Арктической  
зоны, а также нормирование в сфере охраны окружающей среды  
арктического макрорегиона;

- выявлены тенденции развития регионального законодательства и  
программ социально-экономического развития; обоснованы и предложены  
изменения и дополнения отдельных положений региональных  
нормативно-правовых актов, закрепляющих правовые способы охраны  
окружающей среды.

**Научная новизна выражается в следующих положениях, выносимых на защиту:**

1. Основными историческими этапами становления и развития законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны выступают *советский период* и *современный период*. Предшествовавшие природоохранные мероприятия и государственные акты в отношении охраны природы Севера России свидетельствуют о несистематическом характере подходов, нередко осуществляемых в целях защиты исключительно частнособственнических интересов.

Прослеживается сохраняющееся стремление защиты исключительных прав на территории и акватории Севера России, нашедшее отражение и в современных государственных программах. Рассматриваемым периодам присуще регулирование отношений внутри групп коренного населения Российской Арктики преимущественно посредством правовых обычаев. Сегодня их значимость (в рамках правового регулирования охраны окружающей среды Арктической зоны России) заключается в наличии «традиционных знаний» коренных малочисленных народов о неистощительных способах использования объектов животного и растительного мира.

2. Под эколого-правовым режимом Арктической зоны Российской  
Федерации следует понимать особый порядок правового регулирования,  
представленный совокупностью эколого-правовых средств, устанавливаемых  
в национальном законодательстве и международных соглашениях, в целях  
обеспечения реализации положений действующей государственной  
экологической и социально-экономической политики, создания условий  
гармоничного удовлетворения социально-экономических и экологических  
интересов. Необходимо учитывать, что к структурным элементам  
рассматриваемого правового режима относятся отдельные блоки  
международных нормативно-правовых актов, гарантирующих интересы  
государства, и национальный правовой режим охраны окружающей среды  
Арктической зоны.

3. Аргументирована необходимость выработки и установления  
научно-обоснованных критериев определения южных границ Арктической  
зоны Российской Федерации. Окончательный состав Арктической зоны  
России может быть предусмотрен в разрабатываемом комплексном законе об  
Арктической зоне.

4. Диссертантом прослеживается тенденция правового регулирования  
охраны окружающей среды Арктики на международном уровне посредством  
заключения региональных соглашений и принятия деклараций,

разрабатываемых с учетом сложившихся международно-правовых обычаев государств арктического региона и составляющих основу международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики.

При этом под международно-правовым режимом охраны окружающей среды Арктики, как элементом эколого-правового режима Арктической зоны, понимается комплекс правовых способов охраны окружающей среды Арктики, закрепленных в международных соглашениях, ратифицированных Россией в установленном законом порядке и, согласно ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации, выступающих частью национальной правовой системы. Международные декларации, устанавливающие направления международного экологического сотрудничества в Арктике, определяют цели и задачи создания международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики.

1. Арктическая зона России является территорией компактного проживания коренных малочисленных народов. Проанализировав практику привлечения представителей коренных малочисленных народов к природоохранным мероприятиям, автор пришел к выводу о целесообразности включения результатов этнологической экспертизы в материалы, подлежащие государственной экологической экспертизе. Объединение рассматриваемых механизмов позволит использовать широко применяемые в современной практике «традиционные знания» коренных народов Севера.
2. Обоснована целесообразность создания и включения системы экологического мониторинга Арктической зоны Российской Федерации в единую систему государственного экологического мониторинга.

7. Современному национальному правовому режиму охраны  
окружающей среды Арктической зоны, выступающему структурным  
элементом эколого-правового режима Арктической зоны, соответствует  
незавершенный процесс становления. Его формирование должно  
происходить по нескольким направлениям: создание комплекса специальных

правовых средств охраны окружающей среды Арктической зоны России путем изменения и дополнения действующих нормативно-правовых актов, разработка комплексного закона о Российской Арктике и создание экологических нормативов.

8. Нередко региональным законодательством и региональными программными документами устанавливаются положения, не отвечающие реальным задачам социально-экономического и экологического развития Арктической зоны. Подобное обстоятельство затрудняет процесс становления национального правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны. Основой выработки региональных правовых средств охраны Арктики может послужить разработка юридически обязательных норм, закрепляющих специальные правовые средства охраны окружающей среды Арктической зоны.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** заключается в том, что положения настоящей работы могут быть использованы в правотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях; в научных исследованиях по данной теме, развитии и отработке различных элементов работы; рассмотренные положения могут использоваться в учебном процессе (в рамках курса «Экологическое право» и различных спецкурсах) в высших и иных учебных заведениях с преподаванием юридических дисциплин.

**Апробация результатов диссертационного исследования**

Диссертация выполнена на кафедре земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии. Выводы и предложения по теме диссертации изложены в публикациях автора. Наиболее существенные результаты исследования докладывались автором на следующих научно-практических конференциях:

«Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России» (ИЗиСП, Москва, 19 марта 2015 г.); «Дни Арктики в Москве» (Москва, 19-21 ноября 2015 г.); «Арктика: настоящее и будущее» (Санкт-Петербург, 7-9

декабря 2015 г.); «Современная юридическая наука и практика» (СГЮА, Саратов, 15 марта 2016 г.); «Эффективное правоприменение: доктрина и практика» (ИЗиСП, Москва, 26 мая 2016 г.); «Актуальные проблемы теории и практики правового регулирования в Российской Федерации, Республике Молдова и Приднестровье» (УдГУ, Ижевск, 28 октября 2016); «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде» (ИЗиСП, Москва, 23 марта 2017 г.); «Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: состояние и эффективность» (СГУ, Саратов, 6 октября 2017); «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (Санкт-Петербург, 30 ноября – 1 декабря 2017).

**Структура диссертационного исследования** предопределена предметом, целями и задачами исследования и отражает его логику. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, списка нормативно правовых актов и использованной литературы.