

Барамидзе Давид Давидович

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ
АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Специальность: 12.00.06 - земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Диссертация выполнена на кафедре земельного и экологического права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель:

Тимофеев Лев Александрович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры земельного и экологического права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Официальные оппоненты:

Никишин Владислав Васильевич

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

Романова Ольга Александровна

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета О.Е. Кутафина (МГЮА)

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Защита состоится «17» сентября 2018 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: <http://izak.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2018 г.

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук

К.П. Ермакова

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. Алексева. 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 Коивулова, 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. Разгельдева, О.А. Романовой, О.С. Ростуновой, П.В. Саваськова, Д.О. Сивакова, А.А. Соловьянова, Г.Н. Сосновченко, 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 Коивурува, 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 частнособственных 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.

5. 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.

6. 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 predetermined 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность и новизна диссертации, определена степень научной разработанности исследуемых проблем, указываются цели, задачи, объект, предмет, теоретическая и методологическая основа исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту. Диссертантом обосновывается научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, а также данные об апробации отдельных результатов диссертации.

Глава I «Теоретические основы эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации» включает два параграфа. *Первый параграф – «Становление и развитие законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны России»* - посвящен

историко-правовому анализу становления и развития природоохранного законодательства, касающегося Российской Арктики. Начиная с древнерусского периода, проанализированы разнообразные исторические документы неправового и правового характера, затрагивающие вопросы использования и охраны природных ресурсов, включая Русскую Правду, Судебник 1550 г., многочисленные жалованные грамоты, законодательство Российской Империи, законы, подзаконные и ведомственные акты советского и современного периода.

Отдельное внимание уделяется неправовым явлениям, которые оказывали влияние на процесс формирования современного природоохранного подхода к Арктической зоне России. В частности отмечается общественная и государственная заинтересованность в организации и проведении научно-исследовательских и промысловых арктических экспедиций; в годы иностранной интервенции 20-х гг. XX в. политика государства была направлена на социально-экономическое развитие северных широт России, обновление и модернизацию судов и применяемой техники.

Научный интерес представляет положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в процессе развития Арктики. Обладая многовековыми самобытными правилами общежития и ведения хозяйства, коренные малочисленные народы сохранили сложившиеся обычаи, называемые сегодня традиционными знаниями, представляющими интерес при формировании современного эколого-правового режима Арктической зоны.

На протяжении анализируемых исторических периодов прослеживается направленность государственной политики на сохранение исключительных прав на северную территорию и акваторию. Защита указанных прав обосновывалась обеспокоенностью колониационной политикой зарубежных государств и необходимостью распространения и закрепления национальной юрисдикции. В результате правителями регулярно принимались указы,

ограничивающие промысловую деятельность зарубежных представителей. Зачастую территории и акватории могли передаваться в исключительное владение и пользование конкретных лиц.

В завершении параграфа диссертантом предлагается выделять четыре исторических этапа, определивших существующие подходы к Арктической зоне в законодательстве и на практике: 1) древнерусский период; 2) период феодальной раздробленности; 3) период Российской Империи; 4) советский период; 5) современный период.

Во втором параграфе – «Понятие и особенности эколого-правового режима Арктики» - исследованы доктринальные основы понятия «правового режима». По мнению исследователей, правовой режим классифицируется в зависимости от объекта регулирования и отрасли права. Под эколого-правовым режимом Арктической зоны Российской Федерации диссертантом предлагается понимать особый порядок правового регулирования, представленный совокупностью эколого-правовых средств, устанавливаемых в национальном законодательстве и международных соглашениях, в целях обеспечения реализации положений действующей государственной арктической политики и создания условий гармоничного удовлетворения социально-экономических и экологических интересов. Одновременно необходимо различать «правовой режим Арктической зоны» и «эколого-правовой режим Арктической зоны». В понятии «эколого-правовой режим» внимание акцентируется непосредственно на охране окружающей среды, т.к. в условиях социально-экономического развития Российской Арктики преобладающее значение имеет экологическая (природоохранная) составляющая. Указанные обстоятельства опосредованы суровыми природно-климатическими условиями хозяйственной и иной деятельности, наличием эндемичных представителей животного и растительного мира и, согласно исследованиям Арктического и Антарктического научно-исследовательского института, глобальной ролью Арктики в стабилизации общепланетарного климата.

Современный состав Арктической зоны России установлен «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» и Указом Президента 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Диссертантом делается вывод о необходимости законодательного уточнения южных границ Арктической зоны с применением единого научно обоснованного критерия. Предположения автора обоснованы отсутствием использования единых подходов отнесения субъектов Российской Федерации (или их части) к Арктической зоне. Кроме того, подзаконные акты и утвержденные программы социально-экономического развития отдельных субъектов России, закрепляют намерения и обоснования дополнительного отнесения некоторых территорий к арктическому макрорегиону.

В диссертации установлено, что регулирование охраны окружающей среды Арктической зоны представлено комплексом нормативно-правовых актов природоохранного законодательства. Однако сегодня высказываются предположения, обосновывающие необходимость принятия специального федерального закона, непосредственно посвященного Арктической зоне. Разработка законопроекта продолжается значительное время, а его принятие поддерживается многими исследователями и политическими деятелями, поэтому диссертант предполагает скорое принятие специального закона.

Значимое внимание направлено на совершенствование существующего комплекса нормативно-правовых актов и разработку нормативов. По мнению автора, в процессе формирования эколого-правового режима Арктической зоны, целесообразна реализация всех указанных тенденций развития законодательства. Предпочтительно уделить главенствующее внимание совершенствованию экологического законодательства и проработке нормативов, с учетом особенностей арктических экосистем.

Неотъемлемыми элементами эколого-правового режима Арктической зоны выступают международно-правовой и национальный правовой режим охраны окружающей среды Арктики. Международно-правовой режим

характеризуется взаимодействием государств арктического региона, а также проявлением заинтересованности в использовании акваторий Северного Ледовитого океана неарктическими государствами. Несмотря на высокую значимость международного сотрудничества в целях обеспечения экологической безопасности Арктики, основополагающее значение имеет национально-правовой режим, представленный системой общих и специальных правовых средств, обеспечивающих охрану окружающей среды в Арктической зоне.

Глава II «К исследованию структурных элементов эколого-правового режима Арктической зоны России» состоит из трех параграфов. *Первый параграф – «Международно-правовой режим Арктики: природоохранный аспект»* - посвящен международно-правовому режиму охраны окружающей среды Арктики, который составляют многочисленные международные декларации, двусторонние и многосторонние соглашения, а также международно-правовые обычаи. В первую очередь, правовой режим Арктики урегулирован Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., что подчеркивается арктическими государствами в региональных международных соглашениях. Однако, изучив последние международные соглашения и декларации Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона, диссертант приходит к выводу о стремлении к преобладанию регионального управления в Арктике. Происходящее усиление регионального сотрудничества, по мнению диссертанта, вызвано обеспокоенностью приарктических государств динамикой климатических изменений в арктическом регионе, а также нарастающим присутствием неарктических государств, например, Китая, Южной Кореи и стран Евросоюза. Повышение антропогенной нагрузки способно значительно увеличить риски возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера и привести к возникновению вреда окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу

проживающего населения, включая наиболее уязвимые коренные малочисленные народы Арктики.

В заключении параграфа обозначены составные элементы международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики, который включает универсальные международно-правовые нормы, региональные декларации и договоры, двусторонние соглашения и международно-правовые обычаи.

Во *втором параграфе* – «*Эколого-правовой режим Арктической зоны в законодательстве Российской Федерации*» - проводится исследование национального правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны. Пристальное внимание уделяется анализу государственных программ современной России, в которых определяющее значение имеет социально-экономическое развитие Российской Арктики. Окончательное оформление арктической политики, по мнению автора, произошло с принятием «Основ государственной политики в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» в 2008 году, положения которой подробнее раскрываются «Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» 2013 года. Принятая в 2017 г. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. определила риски возникновения нефтяного загрязнения и негативное воздействие на окружающую среду Арктики. Противоречивыми видятся положения принятой в Год экологии (особо охраняемых природных территорий) Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, обозначившие избыточность требований в области экологической безопасности в качестве угрозы экономике России.

Проведенный диссертантом анализ российского законодательства позволяет сделать выводы о необходимости совершенствования его отдельных положений. Предлагается обратить внимание законодателя на проработку механизма этнологической экспертизы, применимого в целях

обеспечения охраны окружающей среды Арктической зоны в процессе хозяйственного освоения.

Понятие этнологической экспертизы и право участия в её проведении коренными малочисленными народами устанавливается Федеральным законом от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Принципы проведения, составные этапы механизма, объекты и субъекты экспертизы, дальнейший учет результатов проведенных проверок и возможность оспаривания полученных результатов в законодательстве отсутствуют. В целях получения наиболее полной и объективной информации, содержащейся в материалах, представленных к государственной экологической экспертизе, целесообразно, по мнению диссертанта включить результаты этнологической экспертизы в материалы для проверки в рамках экологической экспертизы.

Несомненный интерес вызывает формирование системы мониторинга окружающей среды Арктической зоны. Сущность наблюдений заключается в накоплении качественной и объективной информации о состоянии и происходящих процессах. Как отмечается в диссертационном исследовании, процесс освоения арктического региона находится на начальных стадиях, поэтому накопление качественной информации о состоянии природной среды Арктики позволит принимать наиболее обоснованные решения, отвечающие принципам рационального природопользования и послужит отправной точкой проведения природоохранных превентивных и восстановительных мероприятий.

Практический интерес представляет принятие нормативов качества и допустимого воздействия, учитывающих состояние и особенности природной среды Арктической зоны. Наибольшую ценность представляют нормативы качества окружающей среды, принимаемые специальными органами государственной власти и обязательными для соблюдения при проведении государственных проверок и осуществления хозяйственной деятельности.

Проведенное исследование национального правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны позволяет сделать вывод о наличии характерных элементов. В первую очередь, в него включаются государственные программы, определившие цели и задачи формирования эколого-правового режима Арктической зоны. Ключевое значение имеет национальное законодательство, закрепившее систему взаимодействующих правовых способов охраны окружающей среды Российской Арктики.

В *параграфе третьем* – «*Региональные особенности правового регулирования охраны окружающей среды Арктической зоны России*» - внимание уделяется исследованию особенностей регионального уровня национального эколого-правового режима Арктической зоны. Указом Президента от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» полностью или частично включены в Российскую Арктику ряд северных регионов. Автором исследования проанализированы законодательство и региональные программы четырех из них: Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ и Архангельская область.

Согласно Конституции Российской Федерации, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности относятся к вопросам совместного ведения. Кроме того, в «*Основах государственной политики в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу*» и «*Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года*», взаимодействие федеральных и региональных органов власти выступает одним из ключевых механизмов реализации государственной арктической политики. Социально-экономическое развитие крупного арктического макрорегиона, насчитывающего несколько северных субъектов России, требует проведения единообразной политики и комплекса нормативно-правовых актов регионального уровня. Однако программами рассматриваемых субъектов зачастую ставятся различные цели и задачи в области реализации

государственной Арктической политики. К примеру, Программой о развитии научной, научно-технической и инновационной деятельности на 2014-2020 гг. в Ямало-Ненецком автономном округе ставится задача занятия лидирующих позиций региона в Арктике, что, по мнению диссертанта, не соответствует целям общегосударственной арктической политики и, в первую очередь, финансовым и техническим возможностям региона.

Арктические субъекты Российской Федерации являются местом проживания и осуществления традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В значимой степени положение коренных малочисленных народов регламентировано региональным законодательством, предоставляющим, в сравнении с федеральным уровнем, больший набор прав. В частности, Законом Республики Саха (Якутия) «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» и подзаконными актами подробно раскрываются понятие, субъекты, объекты и порядок проведения этнологической экспертизы.

В заключении параграфа диссертантом делается обобщенный вывод о неразрывности проанализированных элементов эколого-правового режима Арктической зоны России: международно-правовой режим охраны окружающей среды Арктики, национальный режим охраны окружающей среды Арктической зоны, представленный национальным и региональным законодательством и программными документами.

Вопросы ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны рассмотрены в **Главе III «Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации»**. В *параграфе первом* – *«Международно-правовая ответственность за правонарушения в сфере охраны арктической среды»* - диссертантом исследуется роль института международно-правовой ответственности в

сохранении природной среды арктического региона. Подчеркивается значение положений основополагающих документов международного права, в частности, Стокгольмской декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды и Рио-де-Жанейрской декларации по охране окружающей среде и развитию 1992 г., устанавливающих бремя ответственности за охрану окружающей среды. Государствам предписывается осуществлять сотрудничество в сфере установления ретроспективной ответственности за загрязнение и другие виды ущерба, в том числе за вред, причиненный в результате правомерных действий. Значимым остается вопрос обеспечения компенсации пострадавшим, отдельные стороны которого регламентированы международными соглашениями.

В условиях компактного расположения государств арктического региона первостепенное значение приобретает сотрудничество по недопущению трансграничного загрязнения окружающей среды. Современные инструменты международного права в рассматриваемой области предусмотрены на уровне универсальных международных норм и активно развиваются региональными соглашениями. Так, Соглашением о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике утверждаются основы сотрудничества арктических государств по координации и взаимопомощи в случае возникновения нефтяных загрязнений.

Параграф второй – «Ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды Арктики по законодательству Российской Федерации» - посвящен различным видам ответственности за правонарушения в сфере охраны арктической природной среды.

Диссертантом исследуются существующие доктринальные определения понятий административной, уголовной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности и их составные признаки. Основное внимание автор исследования уделяет вопросам привлечения к

административной ответственности, т.к. упрощенный порядок привлечения к рассматриваемой ответственности и широкий круг уполномоченных органов позволяют оперативно реагировать на нарушения природоохранного законодательства.

В рамках природно-климатических арктических условий и повышенной подверженности природной среды перед антропогенным воздействием, прежде всего, внимание необходимо уделить неотвратимости привлечения виновного к ответственности. В отношении виновного лица предусматривается применение санкций, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и региональными нормативными правовыми актами. Наиболее часто применимы на практике штрафные санкции. Однако, по мнению диссертанта, размеры штрафов зачастую не соответствуют нанесенному природной среде или проживающему населению ущербу, не способны обеспечить восстановление прежнего качественного состояния.

Весьма детально исследована сфера действия имущественной ответственности, зачастую применяемой в совокупности с иными видами ответственности. В указанном случае гражданско-правовая ответственность выполняет компенсационную функцию и выступает способом восстановления нарушенных интересов общества, государства и частных лиц. Основопологающим принципом ответственности является возмещение вреда в полном объеме, кроме исключительных случаев, установленных законодательством.

Диссертантом отмечены некоторые способы защиты законных интересов. В частности, предусмотренная законодательством возможность подачи негаторного иска, когда права гражданина нарушены правомерной деятельностью физического или юридического лица. Другим способом, применимым в Арктической зоне России, выступает предупреждение вреда, способного произойти в будущем. В данном случае бремя доказывания

возможности наступления неблагоприятных последствий и их неотвратимости возлагается на истца.

В обобщенном выводе к главе диссертантом подчеркивается, что, несмотря на необходимость совершенствования правового регулирования привлечения к ответственности, ключевое значение имеют превентивные меры, предохраняющие от возникновения неблагоприятных последствий.

В заключении приведены основные результаты диссертационного исследования.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Барамидзе Д.Д. Некоторые особенности правового регулирования охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. Том 25. Выпуск 5. 2015. С. 86-90.

2. Барамидзе Д.Д. Международное экологическое сотрудничество в Арктике // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. Том 26. Выпуск 4. 2016. С. 98-102.

3. Барамидзе Д.Д. Совершенствование экологического законодательства с целью охраны окружающей среды российской Арктики // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. Том 27. Выпуск 3. 2017. С. 87-93.

4. Барамидзе Д.Д. Развитие законодательства об охране окружающей среды Российской Арктики // Современное право. № 1 (январь). 2018. С. 134-141.

Публикации в иных изданиях:

1. Барамидзе Д.Д. Правовая охрана традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в

условиях развития Арктической зоны Российской Федерации. Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. М.: Изд-во МИИГАиК. 2015. С. 175-178.

2. Барамидзе Д.Д. Особенности эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации. Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы. Сборник научных статей. Том. 2. М.: Юстиция. 2016. С. 124-127.

3. Барамидзе Д.Д. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды Арктики (на примере Российской Федерации). Peoples of Eurasia: history, culture and interaction problems: materials of the VI international scientific conference. Prague. 2016. С. 30-34.

4. Барамидзе Д.Д. Пути совершенствования экологического законодательства Российской Федерации в целях охраны окружающей среды Арктики. Актуальные проблемы теории и практики правового регулирования в Российской Федерации, Республике Молдова и Приднестровье. Сборник статей. Ижевск: Институт компьютерных исследований. 2017. С. 191-196.

5. Барамидзе Д.Д. Правовое регулирование накопленного вреда окружающей среде в Арктической зоне Российской Федерации. Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. М.: Изд-во МИИГАиК. 2017. С. 53-56.

Подписано в печать: 19.05.2018
Заказ № 2693 Тираж - 150 экз.
Бумага офсетная. Формат 60x90/16.
Типография «Мы рядом»
ул. Профсоюзная дом 57, офис 423
+7 (495) 120-6154
ИНН 7728329178
www.we-beside.ru 1500451@mail.ru

