

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Саратовская государственная юридическая академия»

*На правах рукописи*

**Барамидзе Давид Давидович**

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

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право;  
аграрное право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор  
**Тимофеев Лев Александрович**

Саратов - 2017

**Оглавление:**

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Теоретические основы эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации.....</b>	<b>15</b>
1.1 Становление и развитие законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны России.....	15
1.2 Понятие и особенности эколого-правового режима Арктики .....	41
<b>Глава 2. К исследованию структурных элементов эколого-правового режима Арктической зоны России .....</b>	<b>67</b>
2.1 Международно-правовой режим Арктики: природоохранный аспект .....	67
2.2 Эколого-правовой режим Арктической зоны в законодательстве Российской Федерации.....	96
2.3 Региональные особенности правового регулирования охраны окружающей среды Арктической зоны России .....	120
<b>Глава 3. Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации .....</b>	<b>148</b>
3.1 Международно-правовая ответственность за правонарушения в сфере охраны арктической среды.....	148
3.2 Ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды Арктики по законодательству Российской Федерации .....	163
<b>Заключение.....</b>	<b>194</b>
<b>Список нормативно-правовых актов и использованной литературы .....</b>	<b>198</b>

## Введение

### 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 США<sup>1</sup>.

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 явления<sup>2</sup>, на ликвидацию последствий которых Российская Федерация тратит порядка 30-60 млрд. рублей ежегодно<sup>3</sup>. Природные компоненты Арктической зоны обладают крайне низкой способностью к самоочищению (пониженная емкость биосферы) и загрязнения могут принять хронический характер<sup>4</sup>. Нельзя забывать, что население Российской Арктики составляет порядка 2,5 млн. человек, включая 250 тыс. представителей коренных малочисленных народов

---

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

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

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

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

Севера, Сибири и Дальнего Востока. Таким образом, Арктическая 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 усложнить 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. Егiazарова, О.А. Золотовой, И.А. Игнатъевой, 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. Игнатъевой, 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. 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 Коивуро, 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 частнообственнических 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.

## **Глава 1. Теоретические основы эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации**

### **1.1 Становление и развитие законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны России**

Уже первые законодательные акты Древней Руси закрепляли в качестве объектов правового регулирования природные ресурсы. Особенностью подобных документов являлась их тесная взаимосвязь с нормами обычного права<sup>5</sup>.

Бытовая и хозяйственная жизнь тесно переплеталась с природой и во многом зависела от природно-климатических явлений<sup>6</sup>. В центральной части древнерусских земель основным видом промысла являлось земледелие, развитое наряду с собирательством, бортничеством, ловлей рыбы и охотой. Однако на северных землях, отличавшихся суровостью климата, земледелие не обрело подобного развития. Широкое распространение на Севере получило рыболовство и ведение охотничьего хозяйства. Населением также велись дополнительные промыслы, обеспечивавшие индивидуальные нужды и при слабо развитом торговом обмене еще не носили хищнического характера<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Зачастую правовые обычаи становились источниками позитивного права, отражающегося в конкретных нормативно-правовых актах.

<sup>6</sup> В дохристианские времена лесам, ручьям и водоемам могло придаваться религиозное значение, а их территория объявлялась заповедной, на которой запрещалось осуществление рыбной ловли и ведение охоты.

<sup>7</sup> Главной особенностью древнерусского периода в целом являлось минимальное антропогенное воздействие, практически без нанесения ущерба и вмешательства в

Основным действующим центром на Севере России (до становления Московского государства и процесса централизации) считался Великий Новгород. С.Ф. Платонов, исследуя становление Новгородской Руси, полагал, что впервые русские, согласно новгородской грамоте 1137 года, появились у берегов Белого моря в XII веке<sup>8</sup>. В подтверждение сказанного В.Ю. Визе отмечал, что в скандинавских источниках напрочь исчезает название местных жителей, вынужденных бежать от наплыва русских<sup>9</sup>.

По словам обоих исследователей, земли Древнего Новгорода достигали берегов Белого моря. Кроме того, новгородцы имели выход в богатые морским зверем острова Новая Земля и Вайгач<sup>10</sup>. Активно осваивались северные территории Поморья - обширной территории, расположенной по берегам Белого моря, Онежского озера и по рекам Онега, Северная Двина, Мезень, Пинега, Печора, Кама и Вятка вплоть до Урала.

В рассматриваемый период, отношения между природой и человеком не нуждались в правовом регулировании. В результате хозяйственной или бытовой деятельности наносился минимальный вред природе, а использование биологических ресурсов не ставило их под угрозу исчезновения. Поэтому охрана природы не выступала самоцелью. Несмотря на то, что отдельные природоохранные воззрения можно проследить в первоначальных актах, например, в «Русской Правде», в центре внимания находилась защита частнособственнических интересов. Так, ст. 32 «Краткой Правды» предусматривала выплату штрафа за порчу княжеской борти, одного из самых драгоценных видов промысла на Руси. «Пространная редакция» «Русской Правды» содержала правовые предписания, касающиеся

---

естественные природные процессы. М.Б. Булгаков, А.А. Ялбулганов. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 2. С. 136.

<sup>8</sup> Платонов С.Ф. Учебник русской истории. СПб: Наука. Ленинградское отделение. 2001. С. 432.

<sup>9</sup> Визе В.Ю. Моря советской Арктики. Москва-Ленинград: Издательство Главсевморпути, 1948. 396 с.

<sup>10</sup> Потелов В. Тюлень и человек // Размышления о беломорском тюлене (статьи, очерки, документы, хроника). Архангельск, 1999. С. 38.

ответственности за кражу пчел из борти или бобра. Таким образом, указанные положения «Русской Правды» защищали право владения индивидуализированными природными объектами от посягательства сторонних лиц. Природные объекты охранялись государством, находясь в собственности конкретного лица, т.е. осуществлялась защита интересов собственника.

В период феодальной раздробленности территория Древней Руси распределялась между отдельными княжествами. Каждый князь считал территорию княжества своей собственностью. Характерной чертой данного периода являлось регулярное предоставление во владение и пользование территорий и прилегающих природных ресурсов. К примеру, жалованной новгородской грамотой Соловецкому монастырю передавались Соловецкий и другие острова. Документ устанавливал возможность использования по своему усмотрению природными ресурсами и вести хозяйство<sup>11</sup>.

В процессе централизации, в 1478 г., началось присоединение северных новгородских земель. Обширное Поморье, некогда находившиеся в подчинении новгородских бояр, окончательно вошло в состав централизованного государства. Московское княжество поддержало сложившуюся практику передачи северных территорий во владение. В 1530 г. Василий III Уставной грамотой разрешил крестьянам Новые Соли Новгородского уезда «за 20 верст от Соли дрова сечи и хоромной лес в моих великого князя лесах и в боярских и во княжских, и в помесчиковых, и в

---

<sup>11</sup> Кроме того, Новгород имел достаточно развитую торговую сеть не только внутри страны, но торговал также с заморскими государствами. Новгородские купцы часто торговали в Дании, в городах немецкой Ганзы и в районе Балтийского моря. Помимо ведения мирной торговли, между северными государствами регулярно возобновлялись военные действия. В результате военных событий, западная часть Карелии переходила во власть Швеции, которым также не удавалось продвинуться дальше, испытывая натиск новгородцев. В дальнейшем, стараясь уладить разгорающиеся конфликты, новгородским князьям удалось достигнуть определенности в территориальном споре. Первое соглашение о спорном заливе Люген-Фьорд было заключено между Новгородом и Норвегией. Договором разграничивалось владение морскими пространствами. В 1323 году, Новгород, в результате соглашения со Швецией, согласился перенести границы восточнее, к району Врангер-Фьорд.

монастырских, и в своеземцких и по рекам лес плавити...». Существовавший ранее запрет на вырубку леса в частных владениях потерял силу из-за нужды в соли. Документ закреплял ответственность за порчу бортовых деревьев. По мнению М.Б. Булгакова и А.А. Ялбулганова, указанный пример демонстрирует направленность законодателя на охрану «действовавшего промысла»<sup>12</sup>.

Становлению единого правового пространства препятствовали различия между развивающейся общегосударственной правовой системой и сохранявшейся новгородской. Централизованное распространение грамот и передача в пользование природных ресурсов незначительно способствовали разрешению проблемы. Однако решению поспособствовало издание Судебника 1589 г., основой которого выступал Судебник 1550 г. Принятие Судебника послужило формированию единообразного законодательства, учитывавшего особенности русского Севера. Судебником внимание уделялось защите владельческих прав черносотных поселений русского Севера<sup>13</sup>. Ст. 176 устанавливала: «а что за которою деревнею угодыя есть, путики или иное что, про то сыскивати старыми жильцы; и сыщут в которой деревне (или в сотной приписано), ибо дальним жильцам иным деревням к тем путикам не ходити за чюжие деревни и никоторого угодыя угодовати не полюбовно»<sup>14</sup>. Имеется в виду запрет жителям одной деревни пользоваться угодыями другого поселения без специального разрешения<sup>15</sup>.

Появление владельческих прав порождало необходимость наличия способов их защиты, важнейшим из которых являлась челобитная князю. В ответ направлялась жалованная грамота, подтверждавшая нахождение земель

---

<sup>12</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Указ. соч.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Появлению рассматриваемых положений предшествовали выработанные временем правила поведения, закрепляемые обычаями. Например, у коми (зырян) существовали обычаи, регулирующие ведение охоты (охотничье право). Охотничья территория закреплялась строго индивидуально. Определенным юридическим фактом выступало размещение охотничьей избы на незанятой ранее местности. Подтверждали принадлежность лесного участка специальные отличительные знаки (пасы), закрепляемые за каждым родом.

и прилегающих природных ресурсов на праве владения и пользования конкретным лицам или группе лиц. В частности, в 1545 г. в ответ на просьбу канинских и тиманских самоедов защитить их звериные и рыбные промыслы от пустозеров и зырян, Иван IV издал грамоту, запрещающую последним вторгаться на чужие земли<sup>16</sup>.

К XV в., Московское государство становится активным участником международных отношений. Связующим звеном с Западной Европой был морской путь, проложенный из Белого моря вдоль Мурманского берега<sup>17</sup>.

Протяженность и незащищенность северных земель поставили перед государством задачу защиты исключительных прав и сохранения целостности. Например, в результате регулярных попыток Дании закрепить единоличные права на акваторию Севера, Англия обратилась к России с просьбой официального подтверждения принадлежности Московскому государству северных морских путей вдоль Кольского полуострова. В ответном письме подчеркивался факт неправомерных притязаний Королевства Дании на северные судоходные пути и подтверждалось предоставленное Россией право английским торговцам на осуществление северного судоходства и возможность захода в северные порты.

Стремление отстаивания геополитических интересов России на Севере прослеживаются сквозь все исторические периоды. На протяжении допетровских времен и позднего периода существования Российской Империи издавались предписания либо запрещающие заход иностранных судов, либо предоставляющие исключительные права российским подданным.

К примеру, случаи интервенции иностранных судов и колонизаторская политика зарубежных государств вынудили Московское государство закрыть

---

<sup>16</sup> Ефименко А.Я. Юридические обычаи лопарей, карелов и самоедов Архангельской губернии // Записки РГО по отделению этнографии: Сборник народных юридических обычаев. СПб. 1878. Т. 8. С. 160.

<sup>17</sup> Визе В.Ю. Указ. соч.

торговые пути в Мангазею, означавшие неизбежный упадок некогда богатого региона<sup>18</sup>.

В XVII в. в России были приняты «Тариф Санкт-Петербургского, Выборгского, Нарвского, Архангелогородского и Кольского портов»<sup>19</sup> и «Морской пошлинный Регламент или Устав»<sup>20</sup>, ограничивающие свободный доступ к северным портам. Предусматривалась обязательная процедура проверки документации и возможность досмотра груза.

Петр I Указом 1704 г. предоставил исключительное право князю Меншикову и братьям Шафировым на добычу морских зверей в водах, у побережья и на островах Северного Ледовитого океана<sup>21</sup>.

Указом Елизаветы Петровны 1753 г.<sup>22</sup>, помимо запрета иностранного торгового мореплавания, закреплялась монополия князя Шувалова на осуществление морских промыслов в районе Северного Ледовитого океана.

В XIX в. генерал-губернатор Восточной Сибири издал постановление, в соответствии с которым иностранным судам предоставлялось право торговли и ведения морского промысла у северных берегов России только при наличии разрешительного документа<sup>23</sup>.

Рассмотренные предписания демонстрируют направленность развивающегося российского государства на сохранение исключительных прав на северные пространства. Помимо обеспечения безопасности государственных границ, созданные ограничения в значительной степени способствовали пресечению незаконной ловли морских млекопитающих и рыбы. Зачастую непосредственной задачей указаний напрямую выступала борьба с возрастающими случаями браконьерства. Таким образом,

---

<sup>18</sup> Гуреев С.А., Буник И.В. К концепции проекта Федерального закона «О Северном морском пути» // Московский журнал международного права. 2005. N 1. С. 123.

<sup>19</sup> Тариф был опубликован отдельным изданием 31 января 1724 г.

<sup>20</sup> Тариф был опубликован отдельным изданием 31 марта 1731 г.

<sup>21</sup> Полное собрание законов Российской империи. Изд. 1-е. Т. 4. № 1988. С. 264.

<sup>22</sup> Михина И.Н. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Международно-правовой режим Арктики. М. 2003. С. 35.

<sup>23</sup> Михина И.Н. Происхождение российской Арктики. История формирования правового режима морских пространств российской Арктики. Морские вести России. 2014. № 17.

указанными актами, направленными, в первую очередь, на защиту исключительных прав, косвенно регулировалась охрана природных объектов.

Непосредственно природоохранной направленности выступала пермская грамота, запрещающая пользоваться специальными орудиями при ловле бобров и выдр в 1653 г.: «...бобров и выдр капканами не ловити и не побивати, а ловить бобра и выдры попрежнему без капканов»<sup>24</sup>. Грамота 1653 г. впервые установила рациональный способ добычи животных<sup>25</sup>.

В периоды освоения Сибири, широко применялось объявление территорий заповедными с ограничением некоторых видов промысла. В некоторых северных регионах имел место полный запрет на ведение, например, пушного промысла. Обеспокоенность вызывала чрезмерная добыча соболя, поставившая их под угрозу полного вымирания<sup>26</sup>. По нашему мнению, мерами ограничительного характера государство преследовало, в первую очередь, фискальные интересы. Дело в том, что продажа пушнины выступала основным источником пополнения государственной казны в Сибири. В дальнейшем указом ограничивалась рубка лесов в Якутии, в которых осуществлялась добыча животных: «чтобы в ясачных местах лесов не секли и не жгли и оттого бы зверь вдаль не бежал и ...ясачному сбору порухи и недоброму не было»<sup>27</sup>. Объявление районов заповедными затронуло острова Мурманского побережья, где водились охотничьи кречеты, используемые в охоте - излюбленном занятии царя Алексея Михайловича.

Освоение сибирских земель в XVII-XVIII вв. связано с началом массового переселения<sup>28</sup>. К концу XVIII-XIX вв. население Сибири ежегодно

---

<sup>24</sup> Полякова Е.Н. Словарь лексики пермских памятников XVI – начала XVIII в. Том II. П-Я. Пермь. 2010. С. 152.

<sup>25</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т. 1. С. 73.

<sup>26</sup> При добыче соболя свыше трети осенней численности прекращался естественный прирост животных, при которой дальнейшая добыча становилась практически невозможной. Стоит отметить, что добыча и продажа пушнины служили основным средством выплаты ясака.

<sup>27</sup> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М. 1998. С. 98.

<sup>28</sup> Помимо заинтересованных купцов и предприимчивых промышленников, государством предусматривался переезд населения. В начале XIX в. казенным крестьянам предоставлялось право занимать свободные сибирские территории. Передаче земельных

увеличивалось на 200 тыс. человек, достигнув к 1911 г. практически 10 млн. человек<sup>29</sup>. Число аборигенного населения достигло 10%. Последовали случаи притеснения коренного населения, самовольного использования природных объектов, возросло число обращений в государственные органы. Предпринимались попытки законодательного урегулирования проблемы, например, издание в 1835 г. акта, закрепившего исключительные права самоедов на владение и пользование принадлежащих им территорий. Владельческие права коренного населения признавались неприкосновенными, а попытки захвата промысла или земель - противозаконными<sup>30</sup>.

Научный интерес вызывает период существования «допозитивного» права. Отношения внутри представителей северных народов регламентировались обычаями, постепенно переросшими в правовые. Даже законодательством Российской Империи предусматривался учет и применение обычаев при разрешении возникающих споров. Например, волостным судам предоставлялась возможность решения дел по существу на основании установленных местных обычаев и правил<sup>31</sup>.

Следование обычаям характерно многим народам. Однако приверженность северных народов выработанным правилам прослеживается и в гораздо более поздние периоды<sup>32</sup>. Обычаи различались в зависимости от

---

участков сопутствовали предоставлению бюджетных отчислений и налоговые льготы. Строительство Сибирской железной дороги кардинально изменило процесс переселения.

<sup>29</sup> Гоголев П.В. Север России и коренные малочисленные народы как объект государственного интереса: правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 42 (39-47).

<sup>30</sup> Савин А.А. Обычно-правовые нормы об охране и использовании водных живых ресурсов Севера России // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 3. С. 198.

<sup>31</sup> Ефименко П.С. Народные юридические обычаи крестьян Архангельской губернии. 2009. 272 с.

<sup>32</sup> Лаптева Л.Е. Исследования обычного права народов Российской империи XIX века // Государство и право. 1997. № 8. С. 108.

критерия: соблюдаемые поселением (или группой поселений) или семьями; природно-климатические условия; род занятий<sup>33</sup>.

Места ведения промысла распределялись также согласно обычаям. Основанием права пользования территорией выступало использование её в течение определенного периода времени<sup>34</sup>. По общему правилу, реки и озера, находившиеся за населенными пунктами, использовались свободно любым лицом<sup>35</sup>.

Обычаи соблюдались неукоснительно. Пользование чужими природными ресурсами не допускалось и строжайше порицалось. Причиной послужило «религиозное» отношение северных народов к установленным предками правилам. Так, Б.А. Молчанов, анализируя работы исследователей обычного права северян, подчеркивал огромное значение, придаваемое исполнению обычаев северными народами<sup>36</sup>.

Обычаями регламентировались способы организации и функционирования отдельных форм производственной деятельности<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Ведущее значение имело пространственное расположение. Южным народам, занимавшимся земледелием, был присущ оседлый образ жизни. Их обычаи содержали правила ведения совместного земледелия, использования орудий земледелия и использование индивидуально-определенных земельных участков. Отсутствие возможности заниматься земледелием севернее снижало необходимость выработки правил пользования землей. Больше внимание уделялось ведению охотничьего хозяйства (о чем указывалось ранее), рыболовству, собирательству и распределению добычи.

<sup>34</sup> К примеру, крестьяне деревень Мезенского и Архангельского уездов занимались зверобойным промыслом в восточной части Белого моря; крестьяне выселков, расположенных вдоль рек, впадающих в Чешскую губу, осуществляли промысел в Чешской губе

<sup>35</sup> Интересным примером может служить распределение туши выбросившегося на берег животного. Бывали случаи, когда, раненные во время промысла, животные уходили в море. Погибая, их тушу прибывало к берегу, где ее подбирали те, кому принадлежала данная территория. Основанием приобретения останков выступали обычаи. Например, туши китов, которых лопари находили на берегах Мурманского побережья, они забирали себе, т.к. считали данный район своим.

<sup>36</sup> Молчанов Б.А. Человек и природа в традиционном правосознании народов северной России: Монография. Архангельск: Изд-во Поморского государственного университета. 1998. С. 104.

<sup>37</sup> Распространенный зверобойный промысел осуществлялся промысловыми артелями – союз лиц, основывающийся на устной договоренности. В поздние времена основой выступал письменный договор, предусматривающий конкретные права и обязанности. Каждый член артели должен исполнять возложенные обязательства добросовестно и соблюдать дисциплину.

Появление пришлого населения повлекло изменения векового уклада жизни аборигенов<sup>38</sup>. Попытки урегулировать пользование природными ресурсами одновременно с обычаями приводили к противоречиям и конфликтам. Обычаи отличались повышенным вниманием к индивидуальности члена группы или группы в целом. В свою очередь позитивное право подразумевало абстрактность и объективность. Порой отсутствие учета индивидуальных особенностей могло не удовлетворять потребностей и интересов аборигенного населения.

Значимость правовых обычаев коренного населения Севера в регулировании внутригрупповых отношений велика. Однако, по нашему мнению, они также отвечали требованиям рационального природопользования и охраны окружающей среды. Суровые климатические условия, отсутствие возможности ведения земледелия и зависимость от природы выработали со временем правила пользования природными ресурсами практически безвредным и неиссякаемым способом, в пределах т.н. «хозяйственной емкости биосферы»<sup>39</sup>. Конечно, вопросы охраны природы разрешались второстепенно. Рациональное пользование природой и минимальная антропогенная нагрузка устраняли необходимость применения непосредственных мер охраны окружающей среды.

Однако притеснения коренных народов и увеличение числа пришлого населения, обладающего собственным уровнем правового развития, подразумевали необходимость становления централизованного управления в области природопользования. Как отмечает Б.А. Молчанов, «обычное право народов Севера, регулируя внутренние отношения, было бессильно защитить их от посягательств извне»<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Промысловые артели стали нанимать купцы, вкладывающие средства в покупку промышленного оборудования. Вкладчики требовали строго исполнения обязанностей артели, оформляли письменные договоры и могли обратиться в государственные органы в случае возникновения спора.

<sup>39</sup> Боклан Д.С. Международное экологическое право и международные экономические отношения: монография. М.: Магистр: ИНФРА М. 2017. С. 45.

<sup>40</sup> Молчанов Б.А. Указ. соч. С. 107.

В XIX в. продолжило развиваться международное сотрудничество России с зарубежными государствами<sup>41</sup>.

Гаагский договор 1882 г. «О регулировании рыболовства в Северном море», в котором участвовали Великобритания, Германия, Дания, Нидерланды, Бельгия и Франция, к примеру, предусматривал установление режима рыболовства за пределами территориальных вод<sup>42</sup>.

Продажа Россией Соединенным Штатам Америки Аляски<sup>43</sup> привела к необходимости урегулирования вопроса добычи морских млекопитающих. В XIX в. активная ловля морских котиков практически привела к полному истреблению животных в районе Берингова моря<sup>44</sup>.

Территориальные споры США и Великобритании привели к формированию международного арбитража. Помимо ссылки на необоснованные притязания США относительно Берингова моря, суд предоставил сторонам дополнительные документы. Ими рекомендовалось скорейшая приостановка добычи морских котиков. Вынужденную меру спровоцировала назревшая угроза полного исчезновения морских млекопитающих. Положительных результатов не последовало. В период запрета ловли браконьеры занимались добычей на территории России и Японии. Поэтому в 1911 г. было заключено четырехстороннее соглашение по охране котиков, участниками которого выступали, помимо США и Великобритании, Россия и Япония. Соглашение содержало разумные правила добычи и охраны морских котиков на части территории вод Тихого океана, Берингова, Охотского, Камчатского и Японского морей.

---

<sup>41</sup> Главным образом, государства интересовали территориальные споры. Зачастую соглашения могли содержать правила пользования объектами природного мира.

<sup>42</sup> Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике. 2014 г. С. 312.

<sup>43</sup> Официальное решение о продаже Аляски принято 16 декабря 1866 г. Миронов И.Б. Аляска преданная и проданная. История дворцового заговора. Издание третье, дополненное и переработанное. М. 2014. С. 191.

<sup>44</sup> Гарусова Л.Н. Российско-Американские региональные отношения на Дальнем Востоке (конец XVIII-XX вв.): исторический опыт: монография. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та. 2001. С. 57

Ряд принятых международных соглашений показал эффективность совместного сотрудничества государств в области регулирования добычи и охраны природных объектов и борьбы с браконьерством.

Становление природоресурсного законодательства России пришлось на начало правления Петра I. Начали появляться отраслевые законодательные акты, прослеживался ресурсный подход в правовом регулировании<sup>45</sup>. Природные ресурсы стали распределяться для промышленных, фискальных и военных целей. Усложнялись существовавшие и появлялись новые правила в области пользования ресурсами.

Активно развивалось горное законодательство. Появлялись правила добычи и техническое регулирование производства. По словам Н.В. Ковалевой, техническое регулирование, появившееся и функционирующее в Российской Империи в XIX-XX вв., определили «формирование нормативной базы в области экологической безопасности на всех этапах организации и функционирования промышленных объектов»<sup>46</sup>. Схожего мнения придерживается А.А. Шадрина, отмечая высокий уровень проработанности производственных циклов и сопутствующих технологических процессов<sup>47</sup>.

Распоряжением Петра I 1700 г. каждый, «кто на Москве и в городах ведает или впредь сведает на государевых или чьих-нибудь землях золотую, серебряную, медную или иные руды – извещать правительство». Каждый человек обязывался извещать государственные органы об обнаружении полезных ископаемых. Данным образом разрешалась задача пополнения золотом, серебром и другими драгоценными металлами государство, которое в силу неразвитости горной отрасли отставало от зарубежных стран<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Молчанов Б.А. Указ. соч. С. 22.

<sup>46</sup> Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В. Право и экология // Журнал российского права. 2013. N 8. С. 125.

<sup>47</sup> Шадрина А.А. Правовые меры по охране окружающей среды при осуществлении технического регулирования // Российский юридический журнал. 2015. N 4. С. 129.

<sup>48</sup> Стругков В.Г. Курс горного права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обзором принципов горных

Способствовал развитию российского законодательства Манифест о созыве в Россию «полезных художников» - специалистов различных направлений. Благодаря реализованной политике, Россия получила специалистов, особенно проявивших себя в конце XIX в., например, разработавших доктрину российского горного права: А.Е. Яновский<sup>49</sup>, В.Г. Стругков, Б.Ф. Кутыловский<sup>50</sup>, В.А. Удинцев<sup>51</sup>, А.А. Штоф<sup>52</sup>.

Развитие горнодобывающей отрасли, укрупнение морского флота и судостроения вызывали опасения, касающиеся израсходования природных ресурсов и их дальнейшей нехватки. Проблема, по мнению Мельгунова В.Д., формировалась постепенно, начиная с XIX в.<sup>53</sup>, когда Горный Устав Российской Империи был дополнен нормами, обязующими неукоснительно соблюдать правила «горного искусства». Они обеспечивали беспрепятственную возможность дальнейшего использования, отведенного или соседнего участка<sup>54</sup>. Б.А. Молчановым отмечается тенденция ограничения права собственности в отношении некоторых природных ресурсов в государственных интересах<sup>55</sup>.

Необходимое развитие получило законодательство об охране водных и лесных объектов. Указ Петра I от 1718 г. запретил производить выброс мусора в реки, каналы и озера жителям Санкт-Петербурга. Принятие таких

---

законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы. Спб. Типография И.Н. Скороходова. 1907. С. 64.

<sup>49</sup> Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб.: Типография Министерства финансов (В. Киршбаума), 1900. С. 47.

<sup>50</sup> Кутыловский Б.Ф. Права на недра и отчуждение земель под железные дороги // Журнал Министерства юстиции. 1902. N 7. С. 1.

<sup>51</sup> Удинцев В.А. Право на залегающие в недрах ископаемые // Журнал юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. 1897. N 4. С. 43 - 45.

<sup>52</sup> Штоф А.А. Горное право. Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1882. Ч. 1. Главные основания горного и соляного законодательств.

<sup>53</sup> Мельгунов В.Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. N 4. С. 5.

<sup>54</sup> Устав Горный ст. 222-1 по прод. 312 и п. 3 ст. 340. Цит. по: Штоф А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896.

<sup>55</sup> Молчанов Б.А. Указ. соч. С. 22.

правил было вызвано тем, что открытые водоемы использовались населением для личных бытовых нужд. Появлялась система управления охраной лесной растительности, куда включались Министерство Государственных Имуществ, Корпус лесничих, Департамент корабельных лесов и др. органы, создаваемые в период существования Российской Империи.

Несмотря на разрастание промышленного, военного и экономического потенциала российского государства, социально-экономическое развитие российского севера происходило гораздо меньшими темпами<sup>56</sup>. Отсутствовали долгосрочные государственные программы развития русского Севера. Заинтересованные предприниматели, желающие инвестировать в освоение Севера, практически не получали государственной поддержки.

По мнению Е.В. Комелевой, в колонизационной политике России в XVIII-XIX вв. основной целью выступало укрепление позиций государства в отдаленных регионах, а способствование их социально-экономическому развитию откладывалось. Положение ухудшалось отсутствием комплексного государственного планирования, а предпринимаемые действия носили несистематический характер<sup>57</sup>. Стали претерпевать неудачу поставленные задачи полномасштабного освоения Севера Сибири.

Обозначив заслуги государства в формировании законодательных основ, следует между тем подчеркнуть заинтересованность представителей науки и общественных организаций, оказавших значительный вклад в изучение и развитие Севера<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Комлева Е.В. Государственная политика и частная инициатива в области освоения Северо-Востока России в конце XVIII – первой половине XIX в. // Гуманитарные науки в Сибири. 2014. №4. С. 32.

<sup>57</sup> Там же

<sup>58</sup> К примеру, в 1854 г. директор морской обсерватории в Гамбурге Г. Неймайер указал на необходимость систематического исследования полярных широт с привлечением иностранных специалистов и путем тесного международного сотрудничества.

Спустя двадцать лет, в 1879 г. создается Международная комиссия полярных исследований, объявившая в период с 1882 по 1883 гг. международный полярный год. Впервые в истории в Арктику было направлено одновременно порядка 14 исследовательских экспедиций из 11 стран.

Накопленный материал позволил осуществить скачкообразное промышленное и научное развитие Севера России к началу XX в. Первые геологоразведочные работы на углеводородных месторождениях начались уже в 30-е г. Как отмечает А.Э. Конторович, Россия первая стала производить подобные мероприятия<sup>59</sup>.

Всестороннее изучение и освоение Арктики пришлось на советский период. СССР вкладывал значительные силы и средства на исследование северных широт, формируя регулярные научные экспедиции. Значительное внимание уделялось правовому сопровождению процессов и явлений, сопутствующих развитию Арктики<sup>60</sup>.

---

Известный русский исследователь М.В. Ломоносов потратил двадцать лет жизни на изучение Арктики. Начиная с середины XVIII в., Ломоносов по результатам практического исследования составил несколько важных работ: «Письмо о Северном ходу в Ост-Индию Сибирским океаном»; «Краткое описание путешествий по северным морям и показание возможного проходу Сибирским океаном в восточную Индию»; «Примерная инструкция командующим офицерам, отправляющимся к поисканию пути на восток Северным океаном».

В XIX-XX вв. полярные экспедиции приобрели регулярный характер. Главной целью обозначалось научно-промысловое изучение северных широт. Показательным примером стала Мурманская экспедиция, действовавшая практически до 1909 г.

Значительных результатов достигла созданная в эти годы Мурманская биологическая станция, устроенная в Соловецком монастыре с разрешения настоятеля, располагавшаяся там до 1899 г. После ряда возникших обстоятельств исследовательская станция вместе со всем оборудованием и данными переехала в новый отстроенный город Александровск. За годы успешной деятельности научный центр добился мирового признания, благодаря чему в 1902 г. станция стала излюбленным местом зарубежных ученых.

В преддверие Первой мировой войны сфера деятельности подобных научных экспедиций постепенно расширилась. К указанным научным исследованиям и промысловым вопросам, добавились задачи по поиску и оценке полезных ископаемых: нефти и газа.

<sup>59</sup> В 1930 г. в Республике Коми было открыто первое в мире арктическое нефтяное месторождение - Чибьюское, а через два года открылось месторождение Ярегское. К разработке указанных месторождений приступали практически немедленно. Конторович А.Э., Эпов М.И., Бурштейн Л.М. и др. Геология, ресурсы углеводородов шельфов арктических морей России и перспективы их освоения // Геология и геофизика. 2010. Т.51. № 1. С. 7-17.

<sup>60</sup> Высокую заинтересованность Советского Союза в реализации государственных арктических задач ярко демонстрирует государственная политика в период гражданской войны и иностранной интервенции. В связи с созданными трудностями и преградами на пути постепенного изучения северных регионов, планируемое развитие затянулось. Тем не менее, благодаря государственным усилиям, совместно с местными органами власти,

В 20-е гг. государство предложило организовать скорейшее возведение жилых объектов для расселения промысловых рабочих<sup>61</sup>. Последующими актами предусматривалась передача крупных ассигнований на приобретение необходимого промыслового оборудования и масштабного технического перевооружения.

Осуществление зверобойного и рыбного промысла происходило в рамках создаваемых рыболовецких колхозов. С целью экономического развития, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1932 г., для них устанавливались льготы и привилегии<sup>62</sup>.

Начало 20-х гг. продолжило прежнюю политику переселения и освоения северных территорий. Переселения затронули, в первую очередь, коренное население. Представителей малочисленных народов переселяли на арктические острова для дальнейшего их освоения<sup>63</sup>. Правовой основой переселенческих процессов послужило специальное Постановление<sup>64</sup>. Документом передавались в управление Архангельского губернского исполнительного комитета северные острова. Перед Комитетом ставилась

---

были созданы благоприятные условия для дальнейшего развития. Компетентным органом являлся образованный Северный Научно-Промысловый Комитет.

В 20-е годы XX в. стали появляться государственные документы, непосредственно затрагивающие государственную поддержку проводившимся исследованиям в Арктике. Одним из них было постановление СНК СССР от 31.07.1928 г. «Об усилении научно-исследовательской работы в арктических владениях Союза ССР». Постановлением образовывалась специализированная комиссия, действовавшая при СНК, направленная на проработку пятилетнего плана научно-исследовательских работ в арктических владениях СССР. Комиссия была упразднена Постановлением от 15 мая 1933 г. «Об упразднении арктической Комиссии при СНК Союза ССР». Организационные функции были переданы Главному управлению северного морского пути при СНК и Всесоюзный арктический институт при ЦИК СССР.

<sup>61</sup> Совет Труда и Оборона РСФСР. Постановление от 30 марта 1921 г. «О трудовых частях». Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_901.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_901.htm)

<sup>62</sup> Центральный исполнительный комитет СССР. Совет народных комиссаров СССР. Постановление от 23 февраля 1933 г. «О размерах отчислений в колхозные фонды при добыче рыбы на моторизованном флоте». Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3865.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3865.htm)

<sup>63</sup> На межведомственном совещании при Н.К.И.Д. от 2 декабря 1924 г. был поставлен вопрос о скорейшем освоении острова Врангеля.

<sup>64</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 28.03.1927 «Об утверждении Положения об управлении островами Северного Ледовитого океана». СУ РСФСР. 1927. № 41. Ст. 261.

задача образования местных органов власти, действовавших на основе централизованного законодательства. По нашему мнению, указанные действия способствовали постепенному снижению применения обычаев северных народов в реальной жизни. После организационных преобразований, полномочия Комитета перешли Северному краевому исполнительному комитету<sup>65</sup>.

К 30-м гг. СССР удалось достигнуть определенных успехов в сфере освоения и развития арктических территорий<sup>66</sup>. Особое внимание уделялось разрешению имеющихся проблем: отставание северных регионов в хозяйственном плане; малая изученность культурно-хозяйственного положения и производительных сил Севера.

Постановлением СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» наметилась общая тенденция развития охраны природной среды и управления<sup>67</sup>. На Наркомпрос РСФСР по Главному управлению научными и музейными учреждениями и местные органы народного образования возлагались функции руководства, содействия и учета естественных богатств союзной республики. Постановление закрепило положения об организации и управлении заповедниками на территории республики. В дальнейшем, в 1934 г., раздел, посвященный регулированию заповедной деятельности, был выделен в качестве отдельного документа<sup>68</sup>. Причиной изменений стало образование нового органа - Комитета по

---

<sup>65</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1929 «Об управлении островами Северного ледовитого океана». СУ РСФСР. 1929. № 83. Ст. 814.

<sup>66</sup> За указанный период была организована лесная, рыбная, каменноугольная, нефтяная, химическая и кожевенная промышленность; постепенно восстанавливалось оленеводческое хозяйство, особенно в местах проживания коренных народностей. Постановление СНК РСФСР от 08.09.1931 N 957 «О хозяйственном развитии районов Крайнего Севера». Документ опубликован не был.

<sup>67</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.06.1930 «Об охране и развитии природных богатств РСФСР». СУ РСФСР. 1930. № 30. Ст. 397.

<sup>68</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1934 «Об утверждении Положения о заповедниках». СУ РСФСР. 1934. № 15. Ст. 98.

заповедникам, осуществлявшего деятельность при Президиуме ВЦИК РСФСР<sup>69</sup>.

Одновременно на Севере России стали образовываться заповедники. Еще в 1917 г. Московское общество акклиматизации растений и животных призвало к охране памятников природы<sup>70</sup>. Первый арктический заповедник «Семь островов» включал острова Мурманского побережья<sup>71</sup>. Несмотря на эффективность осуществляемой деятельности, в 1951 г. заповедник «Семь островов» был упразднен. Часть территорий была передана Кандалакшскому заповеднику, учрежденному в 1932 г. Постановлением ЦИК Карельской АССР.

Управленческие функции в отношении заповедников возлагались на специально создаваемые при СНК союзных республик управления по заповедникам, зоопаркам и зоосадам<sup>72</sup>. В полномочия организованных учреждений входила проработка методов рационального использования охотопромысловой фауны.

Особый интерес представляет дальнейшее развитие законодательства о заповедниках. На смену Положению 1934 г. пришло Положение 1940 г.<sup>73</sup>. Ссылаясь на конституционные положения, все природные объекты, расположенные на заповедных территориях, объявлялись государственной собственностью и выступали объектами особой государственной охраны.

Значительное место в организации заповедной деятельности уделялось управленческим вопросам. Постепенно образовывались должности

---

<sup>69</sup> Главным направлением деятельности Комитета являлась подготовка мероприятий в сфере управления и охраны заповедных территорий. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.08.1933 «Об организации Комитета по заповедникам при Президиуме ВЦИК». СУ РСФСР. 1933. № 46. Ст. 195.

<sup>70</sup> Молчанов Б.А. Указ. соч. С. 77.

<sup>71</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.05.1938 «Об образовании полного государственного заповедника по гаге и птичьим базарам на островах Харлово». СУ РСФСР. 1933. № 11. Ст. 143.

<sup>72</sup> Постановление СНК СССР от 14.10.1939 № 1692 «Об управлениях по заповедникам, зоопаркам и зоосадам при Совнаркомх союзных республик». СП СССР. 1939. № 55. Ст. 530.

<sup>73</sup> Постановление СНК РСФСР от 17.03.1940 № 159 «Об утверждении Положения о заповедниках». СП РСФСР. 1940. № 9. Ст. 25.

директоров заповедников, назначаемых Главным управлением по заповедникам, зоопаркам и зоосадам СНК РСФСР. В середине 50-х г. на территории СССР насчитывалось 128 заповедников, содержание которых обходилось государству в 54 млн. рублей<sup>74</sup>. Высокий уровень вложений, как отмечал Совет Министров СССР, не оправдывал ожиданий. Неудовлетворительное состояние заповедников, неисполнение возложенных задач (использование, восстановление и охрана природы) и отсутствие единого руководящего органа послужили причиной создания всесоюзного Главного управления по заповедникам. Последовали ужесточения правил нахождения в заповеднике посторонних лиц (без специального разрешения), правила пользования орудиями лова.

Законодательные преобразования в сфере заповедной деятельности отражают стремление государства к восполнению и охране природных ресурсов. Существенным образом обеспечить охрану, к примеру объектов животного мира, возможно ограничением хозяйственной и иной деятельности на определенной территории естественного обитания.

Отдельными документами регламентировалась охрана арктических обитателей. Постановлением Совета Министров РСФСР от 21 ноября 1956 г. «О мерах охраны животных Арктики»<sup>75</sup> устанавливались специальные правила промысловой эксплуатации отдельных видов животных. Основанием осуществления промысла выступали специальные разрешения, «определяющие объем, характер и сроки заготовки продукции».

В целях борьбы с незаконной ловлей животных, в частности, лосей, издается Постановление «О запрещении охоты на лосей»<sup>76</sup>. Преамбулой подчеркивалась эффективность практики введения постоянных и временных ограничений. Документом в течение календарного года запрещалась охота.

---

<sup>74</sup> Постановление Совмина СССР от 29.08.1951 № 3192 «О заповедниках». Документ опубликован не был.

<sup>75</sup> Постановление Совмина РСФСР от 21.11.1956 № 738 г. «О мерах охраны животных Арктики». Свод законов РСФСР. Т. 4. 1988. С. 393.

<sup>76</sup> Постановление СНК РСФСР от 26.05.1945 г. «О запрещении охоты на лосей». СП РСФСР. № 4. 1945. Ст. 27.

Исключение составляли северные территории (Архангельск, Хабаровск, Якутск, Коми), где допускался плановый отстрел лосей с промысловой целью. Нельзя забывать, что разведение лосей является одним из основных видов промысла северных народов. Полностью запрещалось использование «безружейных» способов охоты. Отдельное внимание уделялось борьбе с браконьерством: документом закреплялась ответственность за нарушение установленных правил. Постановление просуществовало практически двадцать лет, вплоть до принятия Уголовного Кодекса РСФСР<sup>77</sup>.

В 60-70 гг. XX в. в Советском Союзе и союзных республиках формируется природоохранное законодательство. Значительное влияние оказала прошедшая конференция ООН по проблемам окружающей среды 1972 г.

В 1960 г. принимается Закон РСФСР об охране природы<sup>78</sup>. Основным объектом регулирования выступали отношения в сфере охраны и использования природными ресурсами. Преамбулой отмечается значимость сохранения природной среды и осознание пагубного воздействия «вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов и размещения производственных сил». Отдельными авторами отмечается неэффективность правового акта, отсутствие эффективных механизмов реализации поставленных задач. Серьезным пробелом выступало отсутствие положений об ответственности<sup>79</sup>.

Принятые в дальнейшем Основы земельного<sup>80</sup> и водного<sup>81</sup> законодательства Союза ССР определили векторы развития

---

<sup>77</sup> Постановление Совмина РСФСР от 03.10.1962 N 1327 «Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства РСФСР в связи с введением в действие Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов РСФСР и Закона о судостроительстве РСФСР». СП РСФСР. 1962. № 19. Ст. 98.

<sup>78</sup> Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР». Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

<sup>79</sup> Бринчук М.М. Указ. соч. С. 97.

<sup>80</sup> Закон СССР от 13.12.1968 N 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик». Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

природоресурсного и природоохранного законодательства. Основной целью виделся переход к рациональному природопользованию<sup>82</sup>. Экологическая политика становится важнейшим направлением развития государства. Документами характеризуются отрицательные результаты проведенных исследований, делаются определенные выводы о неблагоприятном состоянии окружающей среды. Основной причиной называется безграмотное отношение хозяйственного сектора к вопросам рационального природопользования и охраны окружающей среды в процессе осуществления производственной деятельности.

Как отмечает Бринчук М.М., особенностью рассматриваемого периода выступает накопление огромного числа подзаконных актов<sup>83</sup>.

Специальным Указом Президиума Верховного Совета<sup>84</sup> устанавливалась необходимость охраны окружающей среды Крайнего Севера. Обеспокоенность государства объяснялась появлением крупных производственных комплексов, освоением ресурсов континентального шельфа, развитием морских и воздушных сообщений, способствовавших увеличению антропогенной нагрузки в регионе. Кроме того, Север является местом традиционного проживания коренных народов, зависящих от использования природных ресурсов в жизни и быту. Документом особенно подчеркивались отличительные климатические и географические особенности, при которых природные объекты становятся уязвимыми, а процесс восстановления занимает больше времени и средств (порой практически невозможен).

---

<sup>81</sup> Закон СССР от 10.12.1970 N 564-VIII (ред. от 02.12.1987) «Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик». Свод законов СССР. Т. 4. Ст. 251. 1990 г.

<sup>82</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 29.12.1972 N 898 (ред. от 03.08.1988) «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Свод законов СССР. Т. 4. Ст. 11. 1990 г.

<sup>83</sup> Бринчук М.М. Указ. соч. С. 280.

<sup>84</sup> Указ Президиума ВС СССР от 26.11.1984 N 1398-XI «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР». Свод законов СССР. Т. 4. Ст. 30-2. 1990 г.

Указ определял механизмы охраны окружающей среды: расширение системы заповедных территорий и акваторий (с установлением охранных зон); создание правил судоходства по Северному морскому пути (далее – СМП) и воздухоплавания; создание правил проектирования, строительства и эксплуатации зданий и предприятий; правила по охране земли, недр, водных и других природных ресурсов; ограничение туристической деятельности. Перечень оставался открытым, предполагая включение иных возможных способов. Обеспечительной мерой выступало Постановление № 565<sup>85</sup>, конкретизирующее предполагаемые меры охраны окружающей среды Крайнего Севера. К примеру, право компетентных органов осматривать и задерживать суда было качественно проработано и дополнено.

В результате последовавшего распада СССР упразднялись отдельные государственные органы, включая специальную комиссию (Комиссия по Арктике и Антарктике). Комиссией предусматривалось осуществление управленческой и координационной деятельности в целях развития арктического региона<sup>86</sup>.

Современный период Российской Федерации характеризуется появлением государственных программ стратегического планирования. Весомое значение придается изучению действующего законодательства, выявлению пробелов правового регулирования и формированию комплекса правовых средств охраны окружающей среды арктического макрорегиона и обеспечения экологической безопасности населения.

---

<sup>85</sup> Постановление Совмина СССР от 01.06.1990 N 565 «О мерах по обеспечению выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР». Свод законов СССР. Т. 4. С. 30-42. 1990.

<sup>86</sup> Комиссия была создана в мае 1991 г. и обладала широким спектром полномочий. Помимо функций, направленных на поддержание государственного суверенитета в северных широтах, орган осуществлял международное сотрудничество и охраны окружающей среды. Основной административной задачей являлась координация деятельности министерств союзных республик, других специализированных комитетов по вопросам реализации государственной арктической программы СССР до 2000 г. Несмотря на столь важные полномочия, Арктическая комиссия просуществовала менее года.

Динамику становления законодательства об охране окружающей среды Арктического региона можно проследить на каждом историческом этапе. Начиная с первой практики правового оформления складывающихся общественных отношений, заканчивая современными долгосрочными государственными программами, большое значение уделялось вопросам использования природных ресурсов и охраны природной среды Севера России.

Таким образом, исследуя историко-правовые аспекты развития законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны России, целесообразно назвать и кратко охарактеризовать основные исторические этапы:

I. Древнерусский период. Использование природных ресурсов наносит минимальный вред, т.к. удовлетворяет минимально необходимые потребности населения. Повсеместно защита природных ресурсов от порчи и захвата третьими лицами носит частнособственнический характер и служит интересам владельцев природных ресурсов, т.е. ресурсов индивидуализированных.

II. Период феодальной раздробленности и централизации. Земля и другие природные ресурсы повсеместно выступают княжеской собственностью. На Севере ведущее значение приобретает Великий Новгород. Широкое распространение получили княжеские грамоты, позволяющие пользоваться землей и прилежащими ресурсами. Появляются указы, устанавливающие порядок добычи животных, либо использования орудий лова. Процесс централизации вокруг Московского княжества вызывает необходимость распространения единой правовой системы в отдаленных северных землях.

III. Период Российской Империи. Формируется ресурсный подход к использованию природных ресурсов. Развивается отраслевое законодательство, формируется правовая доктрина. Каждый природный ресурс используется целенаправленно: решение государственных

фискальных, налоговых или военных задач. Начало освоения Сибири и Севера военными, промышленниками и купцами. Начинается масштабное переселение подданных государства. Внимание государства направлено на санитарное благополучие населения, появляются различные санитарно-эпидемиологические правила, направленные на улучшение состояния окружающей человека среды. На Севере регулярно применяется практика организации заповедных зон.

IV. XX в. Советский период следует разделить на два основных этапа:

1. Период до 60-70-х гг. Научно-технический прогресс и открытие углеводородных источников энергии опосредуют организацию регулярных арктических экспедиций. Принимаемые акты создают основу продолжающихся исследований Арктики, освоения промысловых зон и полезных ископаемых. Промышленное освоение Арктики значительно увеличивает антропогенную нагрузку в макрорегионе. Происходит стремительное загрязнение окружающей среды, ставится под угрозу экологическая безопасность проживающего населения.

2. После 60-70-х гг. Охрана окружающей среды становится общемировой тенденцией. Огромное влияние оказали знаменательные международные конференции, положения которых нашли отражение в национальном законодательстве. Экологическая политика становится самостоятельным и важнейшим направлением государственной политики. Получает должное развитие экологическое право как способ реализации государственной экологической политики. Начинает формироваться рациональный подход к природопользованию. Резкое снижение уровня государственного регулирования по различным направлениям, вызванное распадом СССР, надолго отложили социально-экономическое и экологическое развитие арктического макрорегиона.

V. Современный период характеризуется оформлением государственной арктической политики, представленной комплексом государственных программ. Основным направлением выступает социально-экономическое

развитие макрорегиона, путем освоения ресурсного потенциала. Однако ключевым элементом становится обеспечение экологической безопасности и применение способов охраны окружающей среды, представленных экологическим законодательством Российской Федерации. В рамках экологического направления арктической политики государством ставится задача формирования правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны России. Особенностью указанного правового режима выступает тесная взаимосвязь международно-правового и национального уровней регламентирования правовых средств, наполняющих указанный эколого-правовой режим Российской Арктики.

На протяжении рассмотренных исторических периодов, прослеживается стремление защиты исключительных прав на Севере. Существовавшая опасность утраты предопределялась отдаленным расположением северных территорий от «центра» России, а техническое развитие не позволяло своевременно среагировать на попытки иностранных интервенций. Отсюда последовавшие, к примеру, запреты на торговлю в Мангазее, ограничения на заход в северные порты иностранным подданным и переселенческая политика конца XIX и XX вв. Однако ограничительные меры косвенно способствовали борьбе с браконьерством и зачастую помогали сохранить популяции отдельных видов животных и растений. Сегодня угроза носит значительно меньший характер и вызвана, скорее, необходимостью обороны государственных границ вообще. Как отмечают современные исследователи, опасность возникновения конфликтов в арктическом регионе крайне невелика.

Особый научный и практический интерес представляют правовые обычаи коренного населения Севера. Продолжительный период применения исторически выработанных правил поведения обеспечил практически безвредное использование природных ресурсов северными народами. Помимо регулирования частноправовых отношений, аборигенное население российского Севера веками применяло обычаи при ведении промыслов и

земледелия. Внимание уделялось отношениям внутри группы, семейным укладам, ведению домашнего хозяйства. Сегодня обычаи коренного населения нашли отражение в т.н. «традиционных знаниях», более подробная характеристика которых будет рассмотрена во второй главе диссертационного исследования.

Подводя итог, следует отметить, что законодательное регулирование отношений в области охраны окружающей среды Арктической зоны России начинает происходить в современный период: появляются государственные арктические программы и разрабатывается правовое наполнение их положений. Однако попытки законодательного урегулирования отдельных сторон охраны окружающей среды Арктики присущи также периоду СССР. Начиная с 20-х гг. прошлого века предпринимались мероприятия природоохранного характера: создание заповедных территорий на Севере, охрана отдельных компонентов природной среды Арктики, получившие отражение в законодательстве. В конце советского периода деятельность осуществляла Комиссия по Арктике и Антарктике, полномочия и функции которой схожи современной Государственной комиссией по вопросам развития Арктики.

## 1.2 Понятие и особенности правового режима охраны окружающей среды Арктики

Важным направлением современной российской арктической политики выступает охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности населения. Российский сегмент Арктики является самым густонаселенным<sup>87</sup>. Согласно исследованиям, численность проживающего населения в арктических регионах составляет 2,5 млн. человек – менее 2% населения России, но около 40% населения всей Арктики<sup>88</sup>. Государство обеспокоено обеспечением гармоничного социально-экономического и экологического развития Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗ РФ).

Механизмом реализации государственной политики выступает право. Как подчеркивает М.И. Байтин, право служит действенным механизмом реализации политических направлений<sup>89</sup>.

Провозглашение целей и задач государственной политики в государственных программных документах и попытки законодательного урегулирования возникающих отношений предполагают формирование определенного правового режима и его элементов.

Понятие “режим”, в переводе с французского, (*regime*, от латинского *regimen* – управление) означает совокупность правил и норм,

---

<sup>87</sup> Сиваков Д.О. Российский сектор Арктики: правовая охрана природы // Энергия: экономика, техника, экология. 2014. № 1. С. 12.

<sup>88</sup> Зленко Е., Сморгочова В. Меры социальной поддержки коренных малочисленных народов Севера как фактор развития Арктического региона // Социальная политика и социальное партнерство. 2015. № 2. С. 31.

<sup>89</sup> Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов. 2001. С.75.

устанавливаемых в отношении определенного объекта. Так, режим особой охраны на особо охраняемых природных территориях представляет собой систему действующих ограничений и правил, действующих в отношении хозяйственной и иной деятельности, если она противоречит целям организации особо охраняемой природной территории<sup>90</sup>. В рассматриваемом случае законодателем созданы правовые предписания ограничительного характера, которыми установлен порядок регулирования деятельности хозяйствующих субъектов и осуществляется охрана особо охраняемых природных территорий. Очевидно предписания представлены системой, устанавливающей комплекс взаимосвязанных правовых мер ограничительного или предписывающего характера, направленных на реализацию конкретной цели.

В теории права представлены разнообразные подходы к определению правового режима. Большинство авторов включают в понятие следующие признаки: единую систему правовых средств, достижение предполагаемой цели и др.

С.С. Алексеев считает, что под юридическим режимом следует понимать «особую целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»<sup>91</sup>.

Подобного мнения придерживаются Н.И. Матузов и А.В. Малько, подчеркивая особенность исследуемого понятия в наличии сочетания юридических средств, создающих итоговое желаемое социальное состояние

---

<sup>90</sup> Закон Московской области от 23.07.2003 N 96/2003-ОЗ (ред. от 23.12.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» (принят постановлением Мособлдумы от 02.07.2003 N 2/63-П). Вестник Московской областной Думы. № 12. 2003.

<sup>91</sup> Алексеев С.С. Теория права. М. Издательство: БЕК. 1995.

и конкретную степень благоприятности, либо «неблагоприятности» для удовлетворения интересов субъектов права<sup>92</sup>.

Э.Ф. Шамсумова детальное внимание уделяет характеристике признаков правового режима и определяет цель создания предписаний: упорядочить и организовать заранее определенным образом конкретные общественные отношения, создать дополнительные механизмы правового регулирования и «увеличить коэффициент полезности самого права»<sup>93</sup>.

Акцентируя внимание на преследуемые установлением правового режима цели, А.П. Ситников указывает на «обеспечение безопасности граждан и защиты конституционного строя»<sup>94</sup>. Желаемый результат достигается путем закрепления на законодательном уровне «специализированного порядка деятельности субъектов права»<sup>95</sup>.

Как отмечает В.В. Лазарев, современными авторами в рамках уточнения критериев выделения в структуре права самостоятельных отраслей, наряду с предметом и методом правового регулирования рассматривается «юридический режим регулирования», обладающий рядом характерных признаков<sup>96</sup>.

По нашему мнению, выработанное Н.И. Матузовым и А.В. Малько определение наиболее полно раскрывает содержание правового режима. Указанное понятие позволяет проанализировать составные признаки.

---

<sup>92</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. 1996. №4.

<sup>93</sup> Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 103

<sup>94</sup> Ситников А.П. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок». Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 31 (169). Право. Вып. 21. С. 10

<sup>95</sup> Там же.

<sup>96</sup> Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 5-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 259.

Подробное их рассмотрение содержится в монографической работе Г.С. Беляевой<sup>97</sup>, среди которых автор выделяет:

1. Нормативно-правовое закрепление правового режима. Суть данного признака заключается в необходимости опубликования правовых средств и приемов в форме положений нормативно-правовых актов. Наличие опубликованного письменного текста способствует наилучшему уяснению и неотъемлемому применению субъектами правоотношений правовых предписаний.

2. Цель. Установление правовых предписаний направлено на регулирование объективно существующих правоотношений. Реализация законных прав и обязанностей, складывающихся в результате возникновения правоотношений, приводит к достижению предполагаемого результата, удовлетворению интересов сторон и формированию определенного социального состояния. Зачастую направленность регулирования правоотношения закрепляется непосредственно в нормативно-правовом акте, например, в виде преамбулы. Многочисленные федеральные законы и законы субъектов, подзаконные акты могут содержать т.н. «направленность воздействия». Иногда цели создания правового акта прослеживаются в сопроводительном письме и пояснительной записке к проекту закона.

3. Направленность регулирования. В зависимости от объекта и предполагаемого результата правовые приемы и средства воздействия могут варьироваться. В одном случае приоритетным выступает дозволение, в другом – запрет. Как отмечал С.С. Алексеев, указанные обстоятельства опосредованы многогранным характером некоторых общественных отношений<sup>98</sup>.

4. Создание определенных конечных условий. Результатом применения установленных правовых средств, помимо достижения поставленных целей, выступает создание условий осуществления прав и обязанностей субъектов.

---

<sup>97</sup> Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретические аспекты. Монография. Курск. 2012. С. 57.

<sup>98</sup> Алексеев С.С. Указ. соч. С. 244.

Нормативно-правовыми актами могут предусматриваться дополнительные требования к осуществлению хозяйственной и иной деятельности, создающие гарантии обеспечения экологической безопасности населения. В противном случае, правовыми средствами устанавливаются льготы и поощрения, например, субъектам, использующим наилучшие доступные технологии.

5. Системность. Правовые средства, определяющие правовой режим представляют единую взаимодействующую систему. Именно в совокупности и взаимодействии правовыми средствами обеспечивается достижение поставленных целей и определенного социального состояния. Как отмечает С.С. Алексеев, «правовой режим можно рассматривать как своего рода укрупненный блок в общем арсенале правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств»<sup>99</sup>. К примеру, рассматривая механизмы предварительных проверок, применимых в Арктической зоне Российской Федерации, целесообразно, помимо проведения экологической, применение этнологической экспертизы (об этом речь пойдет в работе дальше).

6. Особая структура правового режима. Данный признак тесно связан с предыдущим. Как отмечает Г.С. Беляева, правовой механизм, выступая структурным элементом правового режима, сам непосредственно является совокупностью правовых механизмов. Так, возвращаясь к институту экологической экспертизы, необходимо отметить, что в перечень проверяемой документации включаются результаты оценки воздействия на окружающую среду.

Рассматриваемая категория востребована различными областями научного знания и широко применяется в официальных текстах нормативно-правовой литературы. Зачастую термин используется для обозначения объекта правового регулирования, дифференцируется в зависимости от сферы правового регулирования и отрасли права. Особенно часто,

---

<sup>99</sup> Там же. С. 243.

подчеркивает Г.С. Беляева, правовой режим применяется отраслями права для выделения специфического «объекта правового регулирования, вида деятельности, субъектов права»<sup>100</sup>. Обозначение правового режима позволяет выявить характерные особенности конкретного вида деятельности, особенно, как пишет С.С. Алексеев, «когда эта деятельность имеет строго определенный объект»<sup>101</sup>.

В отрасли экологического права, насчитывающего большое число разнообразных институтов, регулирование которых нашло отражение в законодательстве или только формируется, термин «правовой режим» применяется довольно часто. Использование подобной формулировки способно предоставить информацию о существующих способах правового регулирования, мобилизация и аккумуляция которых направленно на достижение конкретного результата – «удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности».

Приставка «эколого»<sup>102</sup>, в понятии «эколого-правовой режим», указывает направленность правового воздействия – регулирования отношений, возникающих в результате охраны окружающей среды. Вектор применения правовых средств, закрепленных в экологическом законодательстве, определен преамбулой Федерального закона «Об охране окружающей среды»: регулирование отношений общества и природы, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

По нашему мнению, целесообразно различать понятия правовой режим Арктической зоны Российской Федерации и эколого-правовой режим. Арктическая политика, помимо сферы экологических интересов государств,

---

<sup>100</sup> Беляева Г.С. К вопросу о сущности правового режима // Государственный советник. 2014. № 3. С. 9.

<sup>101</sup> Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Издательство НОРМА. 2001. С. 318.

<sup>102</sup> Термином «экология», в переводе с греческого (oikos – жилище, дом), обозначается наука, изучающая взаимоотношения человека с природной средой, гармоничное использование природных ресурсов.

т.е. охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности населения, включает направления социально-экономического развития, обеспечение военной безопасности, развитие информационных технологий и связи, стимулирование научных исследований и создания технологий, а также международное сотрудничество. Эколого-правовой режим Арктической зоны связан, в первую очередь, непосредственно с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности проживающего населения. Акцентирование внимания на охране окружающей среды определяется глобальной значимостью Арктики в формировании общепланетарного климата и уникальными природно-климатическими особенностями. Таким образом, правовой режим включает эколого-правовой режим Арктической зоны и соотносится как общее и частное.

Целесообразно перед характеристикой эколого-правового режима российского сектора Арктики выяснить понятие и географическое положение Арктической зоны России. Как отмечают Н.И. Матузов и А.В. Малько, «первейшее значение для правового режима имеют такие условия как время, место (пространство), круг лиц, на которых он распространяется»<sup>103</sup>. Первоочередность определения пространственного ограничения Арктической зоны также подчеркивает С.А. Боголюбов<sup>104</sup>, рассматривая ключевые стороны реализации государственной арктической политики.

Юрисдикция Российской Федерации ограничена пространственными границами государства, поэтому к Арктической зоне применимо действующее экологическое законодательство. Современная государственная арктическая политика предполагает формирование специальных правовых

---

<sup>103</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2016. С. 523.

<sup>104</sup> Боголюбов С.А. Пределы Арктической зоны России. Российская Арктика. Территория права. Альманах. Выпуск II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовые аспекты. Ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. Москва-Салехард. 2015. С. 297.

средств, учитывающих аспекты развития Арктики. Определение регионального состава и географических границ Арктической зоны Российской Федерации способствуют всестороннему исполнению задач представленных государственных программ.

Современный состав Арктической зоны Российской Федерации определен Указом Президента 2014 г.<sup>105</sup>. К сухопутной части Арктической зоны полностью или частично отнесены некоторые северные регионы страны.

Зачастую рассматриваемый документ подвергается критике. Так, В.И. Кузнецов отмечает отсутствие закрепления правового режима арктических морских пространств<sup>106</sup>. Документом не уделяется внимание отнесению северных арктических вод к акватории государства.

Указанное обстоятельство возникло с первых попыток официального закрепления исключительных прав России на полярные широты. Постановлением Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» 1926 г.<sup>107</sup>, объявлявшим потенциальные острова и земли в пределах устанавливаемого географического пространства территорией Союза, не регламентирован статус морских пространств. Предшествующими документами Российской Империи вопросы распространения юрисдикции относительно арктических вод не рассматривались. Однако, проанализировав историко-правовые документы, устанавливающие исключительные права Российской Империи и Советского Союза, К.А. Семенова<sup>108</sup> называет

---

<sup>105</sup> Указ Президента РФ от 02.05.2014 N 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (ред. 27.06.2017). СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть I). Ст. 2136.

<sup>106</sup> Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. N 11. С. 136

<sup>107</sup> Постановление Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 "Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане". "СЗ СССР", 1926, N 32, ст. 203

<sup>108</sup> Семенова К.А. Историко-правовой опыт закрепления территориальных прав России в Арктике. Международные отношения. С. 163

формулировку вышеуказанного Постановления 1926 г.<sup>109</sup> весьма приемлемой. Подобной формулировки придерживалось правительство Канады, объявив в 1909 г. собственностью земли и острова, открытые или могущие быть открытыми впоследствии, расположенные «между Канадой и Северным Полюсом»<sup>110</sup>.

Указанными постановлениями применяется специфическое в международном праве понятие «сектора» или «секторального принципа». Широкое применение принципа получило в законодательстве Канады первой половины XX в. (и прослеживается в современных государственных программах). Сегодня, в целях предотвращения загрязнения морских пространств, канадское законодательство предусматривает строгие правовые предписания охраны побережья и морской среды Арктики. Способствуя выполнению природоохранных задач и расширяя управленческие полномочия канадских исполнительных органов, правительством Канады также обеспечивается защита исключительных прав<sup>111</sup>.

Принятие Россией Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. сделало практически невозможным реализацию секторального принципа<sup>112</sup>. Утверждение весьма спорное, т.к. в современной международно-правовой практике прослеживаются противоречивые примеры (см. гл. 2 работы). Международным договором строго ограничиваются пределы

---

<sup>109</sup> В первую очередь, в связи с развитием науки и техники, северные экспедиции приобрели регулярный характер, причем как в Советском Союзе, так и за рубежом. В связи с обеспокоенностью советской власти в сохранении исключительных прав на северные территории, государством принимается акт, предусматривающий в будущем возможность открытия островов и земель в водах Северного Ледовитого океана. Тем самым, СССР обезопасил исключительность своих владений на Севере.

<sup>110</sup> Ковалев А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России // Индекс безопасности № 3-4 (90-91). Т. 15. С. 120.

<sup>111</sup> Сиваков Д.О. Принципиальные подходы к правовому регулированию Арктической зоны // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 4 (24). С. 107.

<sup>112</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS). Заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982. (с. изм. от 23.07.1994). СЗ РФ. 01.12.1997. № 48. Ст. 5493.

государственной юрисдикции: внутренние морские воды, территориальные воды, исключительная экономическая зона и континентальный шельф.

Боковые границы российской Арктики определены международными соглашениями. Западная граница определена Российско-Норвежским 2010 г.<sup>113</sup>. Восточные - договором СССР с Соединенными Штатами Америки 1990 г.<sup>114</sup>. Указанное разграничение акватории критикуется исследователями, подчеркивающими значительные потери потенциала рыбного промысла и нарушения государственных интересов России<sup>115</sup>.

Основная сложность существует в определении южных границ Арктической зоны. Упущенные государственные выгоды и нарушенные интересы (указанными международными соглашениями) представляют экономический и правовой интерес. Однако именно южную границу необходимо обозначить конкретнее, отразить в национальном законодательстве. Исходная линия определит сферу применения существующих государственных программ, действующего национального и формирующегося «арктического» законодательства, т.е. обозначит область действия в пространстве эколого-правового режима Арктической зоны.

Законодателем основным критерием включения регионов в Арктическую зону выступает нахождение территории за Северным Полярным кругом. Подход полностью соответствует выработанной международно-правовой доктрине, согласно которой «Арктика – часть земного сфероида, центром которой обозначен Северный географический полюс, а окраиной границей – Северный полярный круг» (параллель 66°33

---

<sup>113</sup> Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>114</sup> Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>115</sup> См., например: Повал Л.М. Российско-норвежское соглашение о разделе арктических пространств // Арктика и Север. 2012. № 6. С. 1-26; Вылегжанин А.Н. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г.: разные оценки «временного применения» // Вестник МГИМО Университета. 2010. № 1. С. 1-10.

'северной широты)»<sup>116</sup>. Однако указанный подход не универсален. Например, согласно Постановлению Правительства Архангельской области, включение г. Северодвинска в состав Арктической зоны обусловлено наличием выхода к акватории Северного Ледовитого океана<sup>117</sup>. О.С. Брюховецкий, рассматривая современную структуру российской Арктической зоны, также отмечает нередкое нахождение границы южнее Северного Полярного круга<sup>118</sup>. Автор настоятельно рекомендует обратить внимание законодателя и научного сообщества на вопрос определения южных границ, изучения имеющихся естественно-научных подходов и выбор оптимального варианта.

Расположение субъекта Российской Федерации севернее Полярного круга не обозначает априори включения в Арктическую зону. Республика Якутия (частично включенная в состав) неоднократно претендовала на дополнительное включение тринадцати районов в перечень сухопутной арктической территории, обосновывая заявления расположенностью указанных районов за Северным Полярным кругом<sup>119</sup>. Подобными доводами апеллировал губернатор Карелии, высказываясь о целесообразности включения северной части Республики в Арктическую зону. Он мотивировал предложения тем, что часть субъекта находится за Северным Полярным кругом<sup>120</sup>. В дальнейшем Указом Президента от 27.06.2017 несколько

---

<sup>116</sup> Международное право. В 2 т. Т.1.: учебник для академического бакалавриата / под ред. А.Н. Вылегжанина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. Серия: Бакалавр. Академический курс. С. 109.

<sup>117</sup> Постановление Правительства Архангельской области от 07.10.2014 № 390-пп (ред. от. 28.07.2015) «Об утверждении программы развития судостроительного инновационного территориального кластера Архангельской области на 2014-2017 гг.». Волна. № 40. 14.10.2014.

<sup>118</sup> Брюховецкий О.С., Дроздов Д.С., Лаухин С.А., Яшин В.П. О доле недропользования в накопленном экологическом ущербе Арктической зоны Российской Федерации // Известия ВУЗов. Геология и разведка. 2014. № 6.

<sup>119</sup> Официальный портал «Арктика инфо». [www.arctic-info.ru](http://www.arctic-info.ru) (дата обращения 09.06.2016).

<sup>120</sup> Там же.

муниципальных образований Республики Карелия были включены в состав Арктической зоны<sup>121</sup>.

А.Н. Слепцов, исследуя региональные аспекты развития Арктики, обращает внимание, что, несмотря на нахождение тринадцати северных районов Республики Якутия, Указом Президента, к Арктической зоне отнесены лишь пять, имеющих выход к Северному Ледовитому океану<sup>122</sup>. Критерием отнесения территорий Республики Якутия служит имеющийся выход к арктическим морским пространствам.

В современной российской правовой доктрине отсутствуют научно обоснованные критерии отнесения региона (или отдельной части) к составу Арктической зоны Российской Федерации. От научно обоснованного подхода напрямую зависит процесс реализации положений государственной арктической политики и формирования эффективного эколого-правового режима Арктической зоны. По мнению П.А. Минакира и С.Н. Леонова, отсутствие нормативного определения Арктической зоны и сухопутного состава «препятствует разработке и осуществлению необходимых мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие Арктики как особой макрзоны государственного регулирования, затрудняет ведение единой государственной региональной политики по отношению ко всему российскому побережью Северного Ледовитого океана»<sup>123</sup>.

Несмотря на имеющийся подзаконный акт и государственные программы, определяющие состав сухопутной части Арктической зоны, зачастую можно встретить предложения о пересмотре существующей методики определения арктических пространств. Как отметила Председатель

---

<sup>121</sup> Указ Президента РФ от 27.06.2017 № 287 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>122</sup> Слепцов А.Н. Региональные аспекты развития российской Арктики // Клишас А.А. Эффективное государственное управление как фактор развития Арктики // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. 2015. С. 160.

<sup>123</sup> Минакир П.А., Леонов С.Н. Методологические проблемы прогнозирования развития Арктики Дальнего Востока России // Вестник МГТУ. 2014. Т.17. №3. С. 540.

Совета Федерации В.И. Матвиенко, «имеется выработанное мнение о целесообразности пересмотра существующих подходов и важность согласования этого вопроса с субъектами России»<sup>124</sup>. Таким образом, помимо научного сообщества, самим законодателем вопрос определения южных границ остается неразрешенным.

Представляет научный интерес мнение Ю.Г. Данилова в рамках международного форума «Дни Арктики в Москве» в ноябре 2015 г.<sup>125</sup>. Докладчик в выступлении отметил важность вопроса определения южных окраинных границ Арктической зоны России и охарактеризовал отдельные научные подходы:

1. Нахождение территории за Северным Полярным кругом. Согласно действующему национальному законодательству и международно-правовой доктрине, подход следует определять отправным. Северные заполярные регионы обладают схожими природно-климатическими особенностями, наличием эндемичных представителей животного и растительного мира и наличием неразрешенных экологических проблем. Тем не менее на практике отдельные российские субъекты или части территорий в пределах Полярного круга могут относиться к Арктической зоне, а территория соседнего региона нет. По нашему мнению, выборочное применение рассматриваемой концепции не только тормозит исполнение государственных программ, но способно вызывать нежелательные разногласия и противоречия между северными регионами и федеральным уровнем государственной власти. Очевидно каждый северный субъект заинтересован в социально-экономическом развитии региона. Включение в состав АЗ РФ поспособствует дополнительному финансированию государственных и региональных программ, простимулирует развитие «зеленой» экономики и

---

<sup>124</sup> Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Спикер СФ: Совет Федерации будет настаивать на уточнении принципов отнесения северных территорий к Арктической зоне. 10 декабря 2015. <http://www.council.gov.ru/events/news/62341/> (дата обращения 09.06.2016)

<sup>125</sup> Выступление Данилова Ю.Г. подготовлено в рамках форума «Дни Арктики в Москве». 21-26 ноября 2016 г.

недостающей инфраструктуры. Этим, по нашему мнению, объясняется целеустремленность региональных представителей включить субъект в Арктическую зону.

2. Климатические особенности. Подход выражается в отнесении к территории Арктической зоны северных регионов с температурой, не превышающей +10 градусов в течении июля каждого года.

3. Границы CAFF (Conservation of Arctic Flora and Fauna). CAFF – рабочая группа Арктического Совета, деятельность которой направлена на сохранение биологического разнообразия арктического региона и координацию арктических государств в рассматриваемой сфере. CAFF разработала информационную базу о современном состоянии арктических экосистем и тенденциях изменений биоразнообразия в Арктике. В качестве южной границы рабочей группой предложена линия произрастания лесов. Таким образом, арктический регион сможет включать тундру, лесотундру, северную тайгу и горную часть реки Лены.

4. Интегральная экологическая карта (геоэкологическая карта). Обычно подобный документ составляется в отношении населенных пунктов и представляет собой карту местности. Она состоит из 4 частей: инвентаризационная часть (обозначает общее экологическое состояние исследуемого объекта); оценочная часть (содержит информацию о степени воздействия хозяйственных и иных объектов на экологическую ситуацию и безопасное функционирование и жизнедеятельность живых организмов); прогнозная часть (отображает тенденции развития экологической ситуации с учетом воздействующих факторов); рекомендации предпринять меры по улучшению экологической ситуации.

Документ может быть применен в отношении отдельных районов Арктической зоны Российской Федерации. Как отмечалось выше, российский арктических макрорегион является самым густонаселенным, включая коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Причем последние отнесены к наиболее уязвимому населению.

Составление экологических карт позволит выявлять очаги загрязнения и состояние природной среды Арктической зоны России.

5. Оценка биоклиматических показателей (индекс влажного и сухого ветрового охлаждения по Хиллу)<sup>126</sup>. Индекс Хилла является универсальным измерителем. Он способен отразить природную и социально-экономическую специфику исследуемой территории. Суть способа состоит в определении пригодности и комфортабельности проживания. Основным критерием выступает уровень влажности ветра. Предметом исследования выступают полученные с северных метеостанций показатели. Подобный способ применялся в Дальневосточном Федеральном округе, где использовались показания региональных метеостанций (примерно 528 станций). По результатам исследования примерно треть изучаемой территории оказалась относительно комфортной для проживания в зимний период времени. Примерно 90% территории относились к умеренно комфортной зоне и лишь 1% находился в относительно дискомфортной.

Указанные мероприятия могут проводиться в отношении территории Арктической зоны Российской Федерации. Широкое применение подхода тормозит неразвитость и количественный недостаток метеостанций, не позволяющие получить полную картину. Существующая сеть метеостанций, расположенных на Севере России, не способна в полной мере обеспечить требования современных исследований.

6. Продолжительность отопительного сезона. В рамках рассматриваемого подхода предполагается подготовка отчетной документации, содержащей информацию о продолжительности отопительного сезона в арктических регионах. Результат может быть представлен картами, отображающими потребность населения Севера в отоплении помещений. Указанный и предыдущие подходы направлены на обеспечение законных интересов проживающего населения и

---

<sup>126</sup> Ткачук С.В. Обзор индексов степени комфортности погодных условий и их связь с показателями смертности // Гидрометцентр России. Труды. С. 4.

удовлетворения потребностей. Комфортность проживания способствует накоплению человеческого потенциала, столь необходимого в условиях социально-экономического развития отдаленных территорий.

7. Уровень многолетней мерзлоты. Неотъемлемой составляющей Арктической зоны России является наличие многолетней мерзлоты. Мерзлый грунт специально учитывается при планировании, возведении и эксплуатации зданий и сооружений. Изменения уровня мерзлоты выступают показателями темпа существующих тенденций глобального изменения климата. Например, наличие нескольких дыр в землях Ямала ученые объясняют «потеплением последних лет, которые повысили температуру вечной мерзлоты»<sup>127</sup>. Кроме того, изменения многолетней мерзлоты необходимо строго учитывать при строительстве и эксплуатации хозяйственных и иных объектов. Критерием подхода служит именно динамика изменений многолетнемерзлого грунта. Польза рассматриваемого подхода состоит в снижении рисков при строительстве и длительной эксплуатации объектов в условиях Арктики.

8. Обслуживание акватории Северного Морского пути. Российским законодательством Северный Морской путь определяется в качестве «исторически сложившейся транспортной коммуникации»<sup>128</sup>. Плавание осуществляется в соответствии с национальным законодательством и нормами международного права. Транспортная магистраль простирается вдоль морского пространства Северного Ледовитого океана. Местами включает (полностью или частично) исключительную экономическую зону. Россией и международным сообществом СМП зачастую рассматривается в качестве перспективного морского торгового пути, значительно сокращающего известные существующие проливы, например, Суэцкий и

---

<sup>127</sup> Почему образовалась гигантская дыра в земле на Ямале? <http://www.aif.ru/dontknows/eternal/1218079> (дата обращения 21.05.17).

<sup>128</sup> Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст.3833; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27. (Часть I). Ст. 4186.

Панамский каналы. Исторически Россия поддерживала и развивала исключительные владения водами Северного Морского пути, чем объясняются существующие направления перспективного использования и развития судоходства. Некоторыми учеными предлагается определить территории регионов, способных обеспечить исполнение задач по развитию и отправлению административных функций в отношении СМП.

Состав Арктической зоны, в зависимости от выбранного критерия, непременно варьируется. Важнейшей задачей законодателя и общественности сегодня является выработка научно обоснованного подхода к окончательному законодательному закреплению состава арктического макрорегиона, в границах которого будет происходить формирование правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны. По нашему мнению, целесообразно определить сухопутный состав (т.е. определить южную границу) в подготавливаемом специальном федеральном «арктическом» законе, речь о котором пойдет далее.

Основными задачами эколого-правового режима выступают охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности населения. Применение термина эколого-правового режима устанавливает четкие границы реализации предусмотренных законом правовых средств. Формирование и применение правовых средств эколого-правового режима АЗ РФ возвращает к вопросу о необходимости окончательного законодательного закрепления географических границ макрорегиона, устранения спорных вопросов и претензий отдельных северных субъектов.

Современный эколого-правовой режим Арктической зоны Российской Федерации характеризуется становлением и формированием наполняющих его элементов. Особенностью правовых средств выступает необходимость обязательного учета естественных климатических особенностей региона: повышенная чувствительность к антропогенному воздействию на природные компоненты; риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера. Поэтому существующие способы охраны

окружающей среды макрорегиона должны отличаться повышенной строгостью, созданием дополнительных требований использования наилучших технологий, проведением разносторонних проверок, начиная с предварительных процедур.

Большинство ученых единогласно сходятся во мнении о недостаточности существующих природоохранных мер воздействия национального законодательства<sup>129</sup>. Имеющиеся правовые средства зачастую не учитывают указанных климатических особенностей арктического региона. Разнятся мнения исследователей в области нахождения верного решения сложившейся ситуации. Сегодня рассматривается несколько вариантов возможного решения:

1. Создание единого системообразующего закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». Вопрос разработки и принятия подобного нормативно-правового акта ставился неоднократно. В 1998 г. Совет Федерации впервые выдвинул «проблему законодательного регулирования отношений в Арктической зоне»<sup>130</sup>. На протяжении последнего десятилетия подготавливался ряд законопроектов. Основой нормативного регулирования выступают положения современных государственных арктических программ. Целесообразность появления «полноценного современного национального законодательства, регулирующего все многообразие общественных отношений в российской Арктике» отмечает Т.Я. Хабриева. Существующая возможность разработки специального законодательства, как отмечает Р.А.

---

<sup>129</sup> См. напр.: Гудев П.А. Вызовы и угрозы нефтегазодобыче в Арктике // Экологический вестник России. 2015. № 2. С. 34-37; Бразовская Я.Е. Проблемы совершенствования системы нормативно-правового регулирования плавания судов по трассам Северного морского пути // Транспортное право. 2011. № 4. С. 18-23; Гладун Е.Ф. Охрана окружающей среды в Арктике в период промышленного освоения: анализ законодательства арктических государств // Вестник Тюменского государственного университета. 2015. Т. 1. № 3 (3). 132-142; Джунусова Д.Н. О совершенствовании отечественного законодательства в области предотвращения загрязнения арктических вод в процессе освоения континентального шельфа // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 232-236.

<sup>130</sup> Закон «О развитии Арктической зоны РФ» может быть принят в 2016 году // Известия. 20.11.2015.

Курбанов, предусмотрена Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов», содержащего рубрику 200.040.070 «Правовой режим Арктики»<sup>131</sup>.

Обращая внимание на неоднозначность предмета возможного закона о российском сегменте Арктики, зачастую у авторов возникают скептические предположения о нецелесообразности принятия единого системного нормативно-правового акта. Подобные высказывания содержат оговорку, связанную с подтверждением неоспоримого факта отсутствия в действующем законодательстве необходимого уровня учета естественных и других особенностей Арктической зоны.

Учитывая заинтересованность исследователей и государства, а также продолжительное время разработки законопроекта, принятие специального «арктического» закона остается, по нашему мнению, вопросом времени. Важнейшим моментом, однако является необходимость внесения качественных изменений и дополнений в действующее законодательство для достижения гармоничного взаимодействия правовых предписаний, недопустимости возникновения коллизий и правовых пробелов.

2. Альтернативным вариантом выступает разработка и внесение крупных дополнений в действующие отраслевые законодательные акты.

Современное экологическое законодательство Российской Федерации представляет многогранную систему законов, подзаконных актов, других правовых актов. Выстроенная система институтов постоянно развивается и пополняется новыми областями. Появление специфического объекта правового регулирования требует внесения определенных изменений и дополнений в действующее законодательство. Принятию целого нормативно-правового акта, регламентирующего новые общественные отношения, должна предшествовать процедура оценки регулирующего воздействия. Кроме того, положения нового законодательного акта должны грамотно вписываться в

---

<sup>131</sup> Курбанов Р.А. Вопросы международно-правового и национально-правового регулирования в Арктике (сравнительно-правовой анализ) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 2. С. 85.

национальную правовую систему. Арктическое законодательство должно соответствовать общенациональным тенденциям, иметь схожую направленность развития. Преобладание самостоятельных качеств, резко отличающихся от общераспространенных правил, ставят под угрозу единое правовое пространство государства.

Некоторые ученые скептически относятся к достаточности принятия поправок действующего законодательства. Д.О. Сиваков, рассматривая пути совершенствования российского законодательства, отмечает, что внесение изменений в действующие правовые акты, без создания специализированного нормативно-правового акта, приведет «к потере концептуального подхода законодателя к экологическим проблемам Арктики»<sup>132</sup>.

3. Реформирование системы экологических нормативов. Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды»<sup>133</sup>, нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирует сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечивает экологическую безопасность.

Национальным законодательством предусмотрены две группы экологических нормативов: нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия. Природоохранные нормативы представлены обширным перечнем нормативно-правовых актов. Тем не менее, как отмечается исследователями, «сложившаяся система природоохранного нормирования не решает главную задачу – не

---

<sup>132</sup> Сиваков Д.О. Российское право и «Век Арктики» // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 87

<sup>133</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть II). Ст. 4286.

способствует снижению негативного воздействия на окружающую среду со стороны субъектов хозяйственной и иной деятельности»<sup>134</sup>.

Совершенствование системы природоохранных нормативов представляется важнейшим элементом обеспечения сохранности окружающей среды Арктической зоны России. Осуществление хозяйственной и иной деятельности в условиях Арктической зоны сопряжено с возникающими сложностями, вызванными особыми природно-климатическими условиями. Пересмотр качественных показателей, составляющих экологические нормативы, должен основываться на свойственных арктическому макрорегиону характеристиках.

Кроме того, осуществление хозяйственной и иной деятельности в пределах, установленных нормативами, должно отталкиваться от применения наилучших существующих технологий. На сегодняшний день законодателем определен базис построения современной системы нормативов в сфере охраны окружающей среды – нормативы должны утверждаться и вводиться в действие на основе современных достижений науки и техники. По словам К.В. Колесниковой, начиная с 2011 г. Правительством подготавливался проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»<sup>135</sup>.

Целесообразно отметить четвертый подход, имеющий наибольшие шансы реализации. Вопрос принятия системообразующего нормативно-правового акта прорабатывается продолжительное время. Прошедший 2017

---

<sup>134</sup> Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. – М.: ЭКСМО. 2010. С. 124.

<sup>135</sup> Колесникова К.В. Правовое регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования: монография. – М.: Проспект. 2016. С. 23.

Год экологии<sup>136</sup> (особо охраняемых природных территорий) и наличие неразрешенных экологических проблем Арктики вызывают необходимость создания специализированного правового акта, задающего векторы социально-экономического и экологического развития макрорегиона. Помимо появления федерального закона последуют сопутствующие изменения и поправки действующего законодательства, соединяющего применение существующей правовой системы и созданного правового акта.

В рамках исследования национального эколого-правового режима Арктической зоны, интерес вызывает региональное законодательство. В соответствии с конституционными положениями, регулирование охраны окружающей среды и природопользования отнесено к предметам совместного ведения. Законодательством субъектов порой предусматривается более широкий по сравнению с федеральными законами перечень правовых средств. Особенности регионального законодательства отдельных субъектов, включенных в Арктическую зону, будут рассмотрены во второй главе работы.

Неотъемлемыми элементами эколого-правового режима Арктической зоны выступают существующие международно-правовые нормы и общепризнанные принципы. Арктика – место сосредоточения интересов восьми приарктических государств (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия и Исландия)<sup>137</sup>. Пять указанных стран, согласно международно-правовой доктрине, называют «арктическими государствами» (Россия, США, Канада, Норвегия и Дания)<sup>138</sup>. Они имеют непосредственный выход к акваториям северных морей и водам Северного Ледовитого океана. Компактное и приграничное положение арктических государств понуждает международное сообщество искать компромиссы.

---

<sup>136</sup> Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии». СЗ РФ. 11.01.2016. № 2 (ч.1). Ст. 321.

<sup>137</sup> Загорский А.В. Проблемы арктического сотрудничества и механизмы их решения. Арктика: зона мира и сотрудничества. ИМЭМО РАН. 2011. С. 174.

<sup>138</sup> Там же.

Многочисленными исследованиями установлена взаимозависимость между глобальными климатическими процессами и состоянием окружающей среды арктического макрорегиона<sup>139</sup>. Арктика воздействует на планетарные процессы посредством океанических и морских течений, остужая и притормаживая глобальные изменения климата. Как отмечает В.В. Круглов, «такие регионы, как Север и Арктика, являются важнейшим природным гарантом минимизации опасных последствий планетарных климатических изменений»<sup>140</sup>.

Международными соглашениями, организациями международных переговорных площадок стимулируется развитие международного права охраны окружающей среды Арктики. В свою очередь, международное право значительно воздействует на национальное. Международно-правовой режим охраны окружающей среды Арктики является неотъемлемым элементом эколого-правового режима Арктической зоны, т.к. достижению поставленных экологических задач и разрешению экологических проблем (и недопущению возникновения новых) способствует принятие единообразных природоохранных мер международным сообществом, отражение которых находит в имплементации во внутринациональное право.

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. Подробнее элементы рассматриваемого международно-правового режима проанализированы во первом параграфе второй главы.

---

<sup>139</sup> Отчет научно-исследовательской работы Арктического и Антарктического Научно-исследовательского Института. «Гидрометеорологическое обеспечение Арктики». 2013. С. 62.

<sup>140</sup> Круглов В.В. Об охране окружающей среды на природных территориях с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 24.

Определенные интересы в арктическом регионе преследуют неарктические государства. Исследуя международно-правовой аспект обеспечения безопасности в арктическом регионе, А.А. Моисеев отмечает, что отдельными неарктическими государствами (Китай, Италия, Сингапур, Южная Корея, Япония и др.) критикуется стремление приарктических государств «поделить Арктику между собой»<sup>141</sup>. Как подчеркивает И.Н. Комиссина, повсеместное китайское присутствие становится обыденным явлением, и Арктика не станет исключением<sup>142</sup>. Обеспокоенность арктических государств вызывает увеличение числа торговых судов и сопутствующих рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Арктические государства индивидуально и коллективно разрабатывают правовые механизмы пресечения и реагирования на загрязнения окружающей среды.

Особого внимания заслуживает организация комплексного государственного управления масштабным развитием Российской Арктики, включая выполнение задач по охране окружающей среды. Появление государственных стратегий создало необходимость появления специального исполнительного органа, реализующего программные положения. Предполагалось создание отдельного министерства с передачей ему управленческих полномочий. Весной 2015 г. было принято решение о создании специальной Государственной комиссии по вопросам развития Арктики<sup>143</sup>. Интересно, что названием сфера действия Комиссии не ограничивается российской Арктической зоной. Указанная формулировка подразумевает набор полномочий международного взаимодействия,

---

<sup>141</sup> Моисеев А.А. Безопасность Арктики: международно-правовые позиции // *Международная жизнь*. 2016. № 2. С. 67.

<sup>142</sup> Комиссина И.Н. Арктический вектор внешней политики Китая // *Проблемы национальной стратегии*. 2015. № 1 (28). С. 54.

<sup>143</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14.03.2015 г. № 228 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики». СЗ РФ. 30.03.2015. № 13. Ст. 1928.

необходимого для достижения всестороннего развития Арктической зоны, о чем говорилось ранее.

Государственная арктическая комиссия осуществляет координационные полномочия. Обеспечивая взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, Комиссией создаются единообразные тенденции развития Арктической зоны. В своей деятельности координирующий орган руководствуется Конституцией Российской Федерации и национальным законодательством. Однако отсутствие указания применения международных соглашений (совокупной части эколого-правового режима Арктической зоны), ставит под сомнение способность достижения необходимого качества исполнения полномочий.

Внедрение наилучших технологий изучения и освоения Арктики выступает важнейшим полномочием арктического комитета. Внимание Комиссии уделяется рассмотрению и разработке правовых предписаний. Указанная формулировка полномочия определяет законотворческие полномочия Государственной арктической комиссии. Сегодня Государственная арктическая комиссия активно осуществляет установленные полномочия, подготавливает регулярные отчеты и проводит разнообразные исследования<sup>144</sup>.

Эколого-правовой режим Арктической зоны обладает характерными признаками. Во-первых, национальное законодательство предусматривает широкий перечень правовых средств, способных эффективным образом обеспечить экологическую безопасность. Специальное «арктическое» законодательство, отражающее особенности природной среды Арктики, находится в процессе формирования. Во-вторых, тесное расположение арктических государств, уязвимость природной арктической среды и угроза возникновения трансграничного загрязнения вызывают необходимость тесного международного взаимодействия и сотрудничества. Заключаются новые международные соглашения, вырабатываются подходы прибрежных

---

<sup>144</sup> Официальный сайт Госкомиссии по развитию Арктики. <https://www.arctic.gov.ru/>

арктических государств по охране окружающей среды и исключительных прав. В-третьих, Арктическая зона представляет собой совокупность географически определенных субъектов России. Поэтому важнейшим элементом становится региональное законодательство, определяемое особенностями, присущими строго определенному региону.

По нашему мнению, разработка специализированного нормативно-правового акта, учет климатических особенностей Арктики и отражение в экологических нормативах способна занять продолжительное время. Однако задачи социально-экономического развития и разрешения экологических проблем Севера поставлены и требуют незамедлительного исполнения. Кроме того, провозглашенный Год экологии 2017 и появление Стратегии экологической безопасности должны способствовать процессу формирования и совершенствования экологических предписаний. Поэтому предлагается обратить первоочередное внимание действующему экологическому законодательству и установленным правовым механизмам охраны окружающей среды. Проанализировав законодательство и практику применения, можно выявить противоречия практики и законодательства и правовые коллизии<sup>145</sup>. Их устранение, внесение обоснованных дополнений в действующие предписания способно обеспечить выполнение государственных задач в краткосрочной перспективе.

Таким образом, 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 арктической политики, создания условий гармоничного удовлетворения социально-экономических и экологических интересов. Структурными элементами эколого-правового режима Арктической зоны

---

<sup>145</sup> Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М. 2017. С. 89.

выступают международно-правовой режим и национальный правовой режим охраны окружающей среды Арктики.

## **Глава 2. К исследованию структурных элементов эколого-правового режима Арктической зоны России**

### **2.1 Международно-правовой режим Арктики: природоохранный аспект**

Арктический регион насчитывает восемь «арктических государств»: Россия, США, Канада, Норвегия, Дания, Финляндия, Исландия и Швеция. Пять указанных государств называются «арктическими государствами»<sup>146</sup>: Россия, США, Канада, Норвегия и Дания. Они обладают прямым выходом к акватории северных морей и Северного Ледовитого океана.

Зачастую международно-правовая доктрина рассматривает Арктику и Антарктику (полярные регионы) совокупно. Оцениваются схожий природоресурсный потенциал<sup>147</sup> и планетарное климатическое значение<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Авхадеев В.Р. Многосторонние международные соглашения, регулирующие правовой режим Арктики // Журнал российского права. № 2. 2016. С. 139.

<sup>147</sup> Каратаева К.Е. Арктика и Антарктика: новые мировые вызовы // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 4 (31). С. 241.

<sup>148</sup> Полярные регионы (Арктика и Антарктика). Изменение климата и его последствия. Неофициальный перевод Главы 15 Рабочей группы 2 Четвертого оценочного доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК). С. 9.

Однако арктический регион включает территории приполярных государств полностью (Исландия) или частично. Поэтому вопросы безопасности (в том числе экологической) Арктики являются по своей сути вопросами национальной безопасности арктических государств.

Возможность нанесения экологического ущерба арктическим экосистемам присутствует практически в каждом государстве арктического региона. Как отмечает Е.И. Майорова, приполярные государства ведут активную хозяйственную деятельность в Арктике: Канада эксплуатирует цинковые шахты; Финляндия производит сталь и целлюлозную промышленность; в Норвегии развивается судоходство<sup>149</sup>. Нельзя забывать о современной тенденции милитаризации арктических пространств Россией и зарубежными странами.

Усиливающееся антропогенное воздействие на Арктику способно привести к загрязнению окружающей среды и другим неблагоприятным последствиям: потеря биоразнообразия, изменения эстетических свойств ландшафта, вред здоровью и имуществу населения. На основании исследований Центра лабораторного анализа и технических измерений Мурманской области, В.Д. Малкина указала источники вредных выбросов<sup>150</sup>. Основной вред наносит деятельность обрабатывающего производства, выступающая источником взвешенных частиц. Значительно осложняет ситуацию возможность причинения трансграничного вреда окружающей среде, распространение загрязняющих элементов атмосферным воздухом или посредством водных течений.

Арктическими государствами предпринимаются попытки скоординировать действия в условиях ускоряющегося освоения Арктики. Основными международными механизмами кооперации выступают

---

<sup>149</sup> Малкина В.Д. Экологический вопрос в комплексном развитии мурманского транспортного узла как российской арктической гавани // Экологический вестник России. № 4. 2015. С. 55.

<sup>150</sup> Малкина В.Д. Экологический вопрос в комплексном развитии мурманского транспортного узла как российской арктической гавани // Экологический вестник России. 2015. №4. С. 56.

проведения конференций, организация международных площадок, создание и подписание международных соглашений и деклараций.

Отправным международным актом, направленным на обеспечение экологической безопасности в Арктике, выступает Рованиемская Декларация 1991 (далее – Декларация 1991 г.) г<sup>151</sup>. Документ принимался в рамках первого совещания арктических государств министерского уровня. В дополнение рассматривалась Стратегия защиты окружающей среды Арктики<sup>152</sup>. Оба документа определили причины деградации природной среды Арктики и источники негативного воздействия:

- 1) стойкие органические загрязнители, переносимые из отдаленных регионов посредством рек, атмосферных потоков и океанических течений;
- 2) загрязнение нефтью и нефтепродуктами, носящими в арктических условиях выраженный характер;
- 3) повышенная концентрация тяжелых металлов, вызванная переносом из промышленных центров;
- 4) шумовое воздействие неестественных для Арктики источников;
- 5) радиоактивное загрязнение, являющееся последствием серии ядерных испытаний, имеющих место в прошлые годы, а также катастрофа на Чернобыльской АЭС;
- 6) наличие окисляющих веществ, выбрасываемых транспортными средствами и электростанциями.

Сторонами была отмечена необходимость выстраивания международного экологического сотрудничества в Арктике. Причиной послужило приграничное расположение относительно арктического региона. Рованиемская Декларация называет действующие международные документы залогом плодотворного экологического сотрудничества. Они выступают базисом дальнейшего взаимодействия государств и разработки

---

<sup>151</sup> Авхадеев В.Р. Роль деклараций о сотрудничестве государств в Арктике и международное право // Журнал российского права. 2014. №10. С. 139.

<sup>152</sup> Официальный сайт Арктического совета. <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/arctic-council>

специальных международных соглашений по Арктике, т.е. определяют тенденции формирования международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики.

Географическая расположенность арктических государств вызывала необходимость выработки механизмов нераспространения загрязнения за пределы государственных границ. Целесообразно упомянуть Конвенцию Эспо 1991 г., посвященной оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте<sup>153</sup>.

Положения Конвенции устанавливают обязанность государств предпринять максимально возможные действия по недопущению загрязнения трансграничного характера. Повышенное внимание договаривающихся сторон уделяется наличию превентивных механизмов охраны природы в национальном законодательстве: процедура оценки воздействия на окружающую среду, изучение документации планируемой деятельности. Международный Суд ООН высказывал мнение о неотъемлемом применении оценки воздействия на окружающую среду в рамках общего международного права: «если существует риск того, что предложенная промышленная деятельность могла бы оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду в трансграничном контексте...»<sup>154</sup>.

Проведение министерской встречи в Рованиеме и последовавшее принятие Рованиемской Декларации и Стратегии защиты окружающей среды Арктики заложило основы международной природоохранной деятельности и сотрудничества в арктическом регионе.

---

<sup>153</sup> Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Заключена в г. Эспо 25.02.1991. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. - М.: БЕК, 1996. С. 199 - 207.

<sup>154</sup> Международное право = *Volkerrecht* / Вольфганг Граф Витцтум, М. Боте, Р. Дольцер и др.; пер. с нем. Н. Спица; сост. В. Бергманн; 2-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2015. Серия "Германская юридическая литература: современный подход". Кн. 2.

Второе совещание арктических государств прошло спустя два года в гренландском Нууке<sup>155</sup>. Количество стран-участниц значительно увеличивалось: присутствовали представители Чили, Германии, Нидерландов и Польши. Важное влияние оказало участие международных организаций – Программа ООН по окружающей среде, Совет северных стран, Северный форум, Международный арктический научный комитет, Конференция инуитов Заполярья, Совет саамов и Российская ассоциация народов Севера.

Повесткой встречи обозначалось неблагоприятное и ухудшающееся состояние окружающей среды Арктики. Основными источниками вредного воздействия назывались промышленные и сельскохозяйственные районы Азии, Европы и Северной Америки. Отдельно отмечалось исторически сложившееся отношение к арктическим пространствам как к «отстойникам», пригодным для проведения военных испытаний и захоронений радиоактивных и токсичных отходов, вызванное незначительным числом проживающих людей. Однако применительно к российским условиям данное утверждение категорически неверно, т.к. доля населения, проживающего в арктических условиях, заметно разнится в отличие от зарубежных государств.

Проблема охраны окружающей среды напрямую связана с обеспечением экологической безопасности проживающего на Севере населения. В первую очередь, деградация природных компонентов неблагоприятно сказывается на условиях проживания коренных малочисленных народов, осуществляющих традиционное природопользование. Поэтому характерной чертой международного арктического сотрудничества становится присутствие и активная роль представителей коренных малочисленных народов всех арктических государств.

В целях укрепления основ международного сотрудничества в Арктике создается международная площадка, способная обеспечить координацию

---

<sup>155</sup> Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике (принята в г. Нууке 16.09.1993). Документ опубликован не был.

стран по важнейшим вопросам развития – Арктический Совет. Созданный в 1996 г. Арктический Совет представляет собой межправительственный форум высокого уровня, состоящий из представителей России, США, Канады, Дании, Норвегии, Исландии, Канады и Швеции, имеющих статус постоянно действующих членов. Статус наблюдателей имеют ряд сторонних государств и международных организаций. Основным критерием выступает наличие у государства или международной организации заинтересованности в охране и эксплуатации морских арктических пространств и природных ресурсов.

Цели и задачи Арктического совета определены Оттавской Декларацией 1996 г. основополагающая цель Арктического совета состоит в создании условий тесного и плодотворного сотрудничества государств по вопросам, связанным с развитием арктического региона, в особенности охраны окружающей среды. Сессии и собрания проводятся регулярно, каждые два года, по итогам которых принимаются декларации. Председательство переходит от одного государства к другому.

Под эгидой Арктического совета проводятся продуктивные встречи природоохранных министров, в рамках которых принимаются различные документы. большей частью подобные соглашения относятся к актам «мягкого права» и носят декларативный характер. Однако значимость принимаемых деклараций заключается в установлении основополагающих принципов и начал международного сотрудничества приарктических государств в рамках охраны окружающей среды Арктики.

Однако впервые в 2011 г. Арктическим Советом разработан и принят международный акт, имеющий статус международного договора<sup>156</sup> (далее – Нуукское соглашение 2011 г.). Соглашением регламентировано сотрудничество в авиационном и морском поиске и спасении в арктических

---

<sup>156</sup> «Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике» (Вместе со «Сферой применения...», «Компетентными органами», «Поисково-спасательными ведомствами», «Спасательно-координационными центрами») (Заключено в г. Нууке 12.05.2011). Бюллетень международных договоров. 2013. № 9. С. 21-32.

водах. Основным вектором международного соглашения является координация и сотрудничество в сфере спасательной деятельности в северном регионе.

В рамках Нуукского соглашения 2011 г. за каждым государством предусматривается определенная ограниченная территория, так называемые «поисково-спасательные районы». Установление специальных районов арктического региона не преследует целей делимитации пространства. Преамбулой Соглашения, ссылаясь на положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., оговорено преследование исключительно целей повышения эффективности поисково-спасательных операций в регионе путем территориального районирования. Распределение районов «ответственности» осуществляется на основе действующих международных соглашений, устанавливающих боковые границы государства, а также общепринятых принципов и норм международного права.

В основании предложенного районирования прослеживаются существующие международные обычаи, учитывающие исторические зоны влияния арктических государств. Поэтому приложением указанного Соглашения установлены зоны, расположенные севернее от окраинных границ арктических государств, достигающие Северного полюса.

В положениях Нуукского соглашения 2011 г. прослеживается существующий в доктрине международного права секторальный принцип. Закрепленное разделение районов проведения поисково-спасательных мероприятий соответствует интересам арктических государств. Даже учитывая положения основополагающих международных конвенций (Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.), появление Нуукского соглашения 2011 г. демонстрирует стремление арктических государств самостоятельно распоряжаться северными акваториями в вопросе охраны окружающей среды. Как отмечено ранее, арктические государства не стремятся распространить суверенные права на арктическую акваторию. Однако заключение регионального международного соглашения вынудит

неарктические государства подходить с большей ответственностью к осуществлению судоходства в арктических водах и с пониманием исторической заинтересованности арктических государств в них.

Следующим международным договором, принятым в рамках Арктического совета, выступает Соглашение 2013 г. «О сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике»<sup>157</sup> (далее – Кирунское соглашение 2013 г.). Преамбулой международного соглашения подчеркивается особая уязвимость арктических вод перед нефтяными загрязнениями. Осознавая характер опасности, договаривающимися сторонами предусмотрены полномочия пресечения и реагирования на загрязнения. Ответственные районы установлены ст. 3 Соглашения, которой также закрепляется перечень ограниченных полномочий, применимых за пределами юрисдикции государства.

Рассматриваемое Кирунское соглашение 2013 г. сопоставимо положениями с Нуукским соглашением Арктического совета. Схожим образом распределены зоны ответственности, хотя Нуукское соглашение устанавливает конкретные географические координаты поисковых зон. Обоими договорами определено строгое следование нормам международного права и подчеркивается нераспространение суверенитета на распределенные зоны ответственности. Как отмечает В.Р. Авхадеев, «правовое регулирование вышло на новый уровень развития – расширение пространственной сферы действия международного договора»<sup>158</sup>.

Таким образом, принятые под эгидой Арктического совета международные соглашения имеют характер специальных, по отношению к

---

<sup>157</sup> «Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике» (Вместе с «Компетентными национальными органами», «Национальными круглосуточными оперативными пунктами связи», «Органами, имеющими право обращаться за помощью или принимать решение об оказании запрашиваемой помощи», «Практическим руководством», «Сотрудничеством и обменом информацией») (Заключено в г. Кируне 15.05.2013). Бюллетень международных договоров. 2016. № 7. С. 3-11.

<sup>158</sup> Авхадеев В.Р. Многосторонние международные соглашения, регулирующие правовой режим Арктики // Журнал российского права. 2016. N 2. С. 138.

установленным нормам международного права. Положения соглашения предоставляют государствам право выходить за пределы национальной юрисдикции. Можно называть несколько причин указанных обстоятельств: во-первых, климатические особенности и уязвимость экологических систем Арктики вынуждает арктические и приарктические государства создавать нормы, предоставляющие государствам широкие полномочия; во-вторых, заинтересованность арктических государств в защите исключительных прав подталкивает постоянных членов Арктического совета отдавать предпочтение в регулировании межгосударственных отношений региональным международным актам.

В течение периода существования Арктического совета принимались значимые международные декларации, определяющие тенденции устойчивого развития региона и международного экологического сотрудничества. Первая встреча арктических государств при Арктическом совете прошла в 1998 г. в Икалуите. Повесткой конференции выступало обсуждение сферы социально-экономических условий арктических сообществ. По итогам мероприятий была принята Икалуитская декларация<sup>159</sup>, в которой особое внимание уделялось обеспечению устойчивого развития арктического региона. Стороны встречи организовали рабочую группу, занимающуюся рассматриваемым направлением. Однако после принятия Инарской декларации 2002 г.<sup>160</sup> участниками подчеркивалась необходимость перехода деятельности всей международной площадки к обеспечению устойчивого развития арктического региона.

Особый интерес представляют декларации Арктического совета, призывающие арктические государства обеспечивать качественные условия проживания коренных малочисленных народов. Указанные положения

---

<sup>159</sup> Икалуитская декларация. Первая министерская встреча в рамках Арктического совета. Икалуит, Канада. Сентябрь 17-18. 1998. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/86>

<sup>160</sup> Инарская декларация. Третья министерская встреча в рамках Арктического совета. Инари, Финляндия. Октябрь 10. 2002. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/88>

закреплены в основополагающей декларации об учреждении Арктического совета 1996 г. Последующее развитие положения о состоянии коренных малочисленных северных народов получили благодаря принятию ряда международных деклараций: Инарскую декларацию 2002 г., Рейкьявickскую декларацию 2004 г.<sup>161</sup>, Салехардскую декларацию 2006 г.<sup>162</sup>, Нуукскую декларацию 2011 г., Кирунскую декларацию 2013 г. и Икалуитскую декларацию 2015 г.<sup>163</sup>. Согласно А.В. Бабиной, международными декларациями арктических государств вырабатывается тенденция признания «прав коренных народов и интересов иных групп населения Арктики, в том числе в области местного уклада и прав на средства жизнеобеспечения»<sup>164</sup>.

Завершающийся период председательства США в Арктическом совете ознаменован принятием в рамках десятой министерской встречи арктических государств Декларации Фэрбенкса<sup>165</sup>. Документ выступает своего рода отчетом работы международной площадки и включает рекомендации следующему председательствующему государству – Финляндии. Непосредственно Декларация Фербенкса посвящена основным направлениям работы Арктического совета: обеспечение безопасности в акватории арктического региона, условиям жизни проживающего в Арктике населения, изменение климата и укрепление позиций Арктического совета на межгосударственном уровне. Важнейшим элементом обеспечения безопасности в арктическом регионе становится возрастающая роль

---

<sup>161</sup> Рейкьявickская декларация. Четвертая министерская встреча в рамках Арктического совета. Рейкьявick, Исландия. 2004. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/777>

<sup>162</sup> Салехардская декларация. 2006. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам (под общ. ред. Иванова И.С.). – М.: Аспект Пресс. 2013. С. 201-206.

<sup>163</sup> Икалуитская декларация. Девятая министерская встреча в рамках Арктического совета. Икалуит, Канада. 2015. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/776>

<sup>164</sup> Бабина А.В. Права коренных народов и иных групп населения Арктики: региональный международно-правовой аспект // Российская Арктика - территория права: альманах. 2015. С. 220 - 223.

<sup>165</sup> Декларация Фэрбенкса. Десятая встреча в рамках Арктического совета. Фэрбенкс, Аляска, США. 11 мая 2017. Официальный сайт Арктического совета <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1910>.

международной площадки, продолжающей развиваться и отвечать современным вызовам и угрозам в Арктике. Учитывая вышесказанное, к 2019 г. (11-ой министерской встрече) планируется разработать новый стратегический план, основанный на организационных документах Арктического совета.

Рассмотренные международные документы, регулярно разрабатываемые Арктическим советом, демонстрируют целесообразность создания и эффективность осуществления международного сотрудничества по вопросам Арктики. Принятие юридически обязывающих соглашений, по мнению А.Г. Сахарова, «следует рассматривать как несомненный успех формата взаимодействия, предложенного Арктическим советом»<sup>166</sup>. Автор дополнительно подчеркнул слова министра иностранных дел С. Лаврова, который отмечает, что «совет находится на пути к превращению в межгосударственную организацию»<sup>167</sup>. Председательствующие с 2015 по 2017 гг. США высказали надежду участия России в министерской встрече стран-участниц в 2017 г.<sup>168</sup>. Таким образом, Арктический совет приобретает большее значение среди арктических и неарктических государств. Развиваются региональные международные соглашения и декларативные документы «мягкого права». По нашему мнению, Арктический совет, в рамках набирающей обороты арктической политики арктических и неарктических государств, выступает ключевым звеном международного арктического сотрудничества и будет прирастать новыми участниками вне арктического региона. Принимая во внимание указанные выше международные соглашения, интересы арктических государств преобладают, наделяя арктические государства дополнительными полномочиями и усиливая обязанности по охране окружающей среды. Российской Федерации

---

<sup>166</sup> Сахаров А.Г. Развитие Арктического совета как «института регионального управления» // Вестник международных организаций. 2015. Т. 10. № 4. С. 87.

<sup>167</sup> Там же. С. 82.

<sup>168</sup> США ожидают участия РФ в министерской встрече стран-участниц АС на Аляске. Сайт информационного агентства REGNUM. <https://regnum.ru/news/polit/2255310.html>

целесообразно рассматривать Арктический совет в качестве эффективной формирующейся международной организации, действующей международной платформы сотрудничества и представлять международному сообществу свои национальные интересы в рамках Арктического совета.

Следующей региональной организацией, занимающейся вопросами международного сотрудничества по вопросам развития Арктики, выступает Совет Баренцева/Евроарктического региона (далее - СБЕР)<sup>169</sup>. Появление организации ознаменовало подписание министрами иностранных дел Швеции, Дании, Норвегии, Финляндии, Исландии, России и представителями ЕС совместной Декларации о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе в Киркенесе в январе 1993 г.<sup>170</sup> (далее – декларация СБЕР 1993 г.). Основной задачей объединения северных государств в Баренцевом регионе, согласно Декларации СБЕР 1993 г., выступает развитие Арктического региона путем выстраивания тесного сотрудничества. Отмечается, что функционирование СБЕР связано с усилением экономических, торговых и научных связей. Ключевую роль играет охрана окружающей среды Арктики. Международной декларацией отмечены наиболее характерные климатические черты арктических экосистем, заключающиеся в суровом климате, уникальной и неповторимой природе и повышенной подверженностью антропогенной нагрузке.

Структура Совета представлена двумя уровнями сотрудничества: межправительственный и межрегиональный. В рамках межрегионального

---

<sup>169</sup> Начало формированию Совета послужила деятельность губернатора Норботтена в 1960 г., решившего сотрудничать в Северном регионе в сфере образования, культуры и спорта. Постепенно организация стала наращивать потенциал, проводились международные конференции, занятия по обучению языку. Встречи представителей стран-участниц начали проводиться каждые два года. Тем не менее, несмотря на нераскрытый потенциал, основная преграда устойчивому существованию организации была связана с недостаточностью финансирования. Зарецкая О.В. Создание Совета государств Балтийского моря и Совета Баренцева/Евроарктического региона: причины, предпосылки и основные направления развития. Электронная библиотека Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера) РАН. [http://www.kunstkamera.ru/lib/rubrikator/03/03\\_05/987-5-88431-196-1/](http://www.kunstkamera.ru/lib/rubrikator/03/03_05/987-5-88431-196-1/)

<sup>170</sup> Декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе. Киркенес. 1993. [https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/459\\_doc\\_KirkenesDeclaration.pdf](https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf)

сотрудничества представителей административных единиц, входящих в Баренцев регион, включены представители коренных малочисленных народов Севера. Помимо стран-участниц, расположенных непосредственно в Баренцевом регионе, присоединиться к СБЕР могут любые заинтересованные государства в качестве наблюдателей (к их числу сегодня относятся: Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, Польша, Великобритания и США).

Несмотря на то, что сотрудничество в области охраны окружающей среды не является организационной основой создания СБЕР, вопросам экологии уделено значимое внимание. Так, учитывая возможные риски, связанные с загрязнением окружающей среды Арктики радиоактивными, токсичными и другими вредными веществами, участники Декларации СБЕР 1993 г. рассматривают международное сотрудничество в качестве эффективного способа по улучшению экологической ситуации в регионе. В этой связи высказывается мнение о необходимости создания и дальнейшего принятия странами Арктического региона общих экологических критериев пользования природными ресурсами, накопления эмпирического опыта международного сотрудничества и выстраивание международно-правового режима охраны окружающей среды арктического региона. Первостепенным направлением международного сотрудничества выступает выработка единых мер по предотвращению загрязнения природной среды региона.

Региональный арктический совет СБЕР, сформированный в 1993 г., остается современной региональной площадкой, создающей условия продуктивного международного сотрудничества в Арктике. С момента появления СБЕР расширил осуществляемую деятельность, стали образовываться рабочие группы, функционирующие в различных сферах деятельности. Например, Рабочая группа по окружающей среде, созданная в 1999 г., занимается спектром вопросов охраны окружающей среды арктического региона. В целях конкретизации деятельности рабочая группа имеет разветвления на подгруппы. Так, подгруппа по охране природы

координирует деятельность Совета в области биологического разнообразия и сохранения естественной среды обитания. Проведенными исследованиям подчеркивается, что Баренцев регион обладает сегодня одними из последних нетронутых уголков природы, находящихся под угрозой внешнего антропогенного воздействия. Одной из мер охраны окружающей среды, подгруппой предлагается обратить внимание на пробелы в национальных системах управления особо охраняемыми природными территориями. В первую очередь, государствам необходимо провести работы по выявлению территорий, которые следует дополнительно включить в систему ООПТ.

Примером регионального арктического договора выступает Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г. Преамбулой соглашения подчеркивается место белого медведя в качестве важнейшего ресурса арктического региона. Координация предпринимаемых государствами механизмов способна разрешить задачи, поставленные международным актом. Положениями строго ограничивается возможность добычи белых медведей и исключается использование шкур и других ценных предметов в коммерческих целях. Как отмечает Н.И. Хлуденева, региональные международные соглашения «развивают положения универсальных международных договоров в целях обеспечения учета природных и иных особенностей арктического региона, организации эффективного сотрудничества арктических государств по вопросам охраны окружающей среды этого региона»<sup>171</sup>.

Исследуя вопросы международного экологического сотрудничества и роли международных организаций, нельзя не упомянуть Организацию Объединенных Наций, являющуюся основным плацдармом сотрудничества всего современного мира. Устав ООН устанавливает фундамент современного международного сотрудничества. Несмотря на отсутствие закрепления в уставных документах Организации вопросов охраны

---

<sup>171</sup> Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. N 11. С. 116

окружающей среды и экологической безопасности населения, важнейшим направлением деятельности ООН названо решение глобальных международных проблем, к которым относятся глобальный экологический кризис, глобальное потепление и отдельные вопросы охраны окружающей среды. Под эгидой ООН состоялся первый международный экологический форум – Конференция ООН по окружающей среде, – постулаты которого определили подходы к разрешению экологических вопросов<sup>172</sup>.

Под руководством ООН организована сеть специальных органов (включая комиссии и комитеты), занимающихся охраной окружающей среды и координированием государств. Например, Международной морской организацией установлены правила перевозок по международным морским путям, в том числе по Северному морскому пути. Ведущими организациями, созданными и осуществляющими свою деятельность при ООН, являются Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС.

Деятельность упомянутой Международной морской организации направлена на составление правил морских грузоперевозок. Большое значение приобретают документы, принимаемые организацией, по сохранению морской среды, например, требования к морским судам, пересекающим арктические воды.

Разработка Международной морской организацией мер гармонизации норм о судоходстве в арктических водах Северного Ледовитого океана началась в 90-х гг<sup>173</sup>. Результатом многолетних трудов стали Руководства судам, работающим в покрытых льдом водах Северного Ледовитого океана<sup>174</sup>.

Под руководством Международной морской организации разработан и вступил в действие в 2017 г. Полярный Кодекс (далее – ПК), направленный

---

<sup>172</sup> Дикусар В.М. Роль и место ООН в охране окружающей среды // Законодательство и экономика. № 10. 2006. С. 18.

<sup>173</sup> Кутафин Д.О. Перспективы использования Северного морского пути при транспортировке энергоресурсов // Юридический мир. 2015. N 1. С.39.

<sup>174</sup> Там же.

преимущественно на регулирование морской навигации в полярных условиях<sup>175</sup>. Появление документа, по мнению исследователей, способно разрешить ряд спорных вопросов, возникающих при судоходстве в Арктическом регионе, не предусмотренных существующими международными конвенциями. Как отметил Л.Г. Цой, «поскольку общие положения Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС), Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г. (ПДНВ) и Международной конвенции о предотвращении загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ) не охватывают все проблемы, возникающие при эксплуатации судов в полярных водах, ПК посвящен аспектам полярной навигации, не учитываемым этими конвенциями, а также мерам, необходимым для обеспечения безопасности жизни и предотвращения загрязнения полярных вод»<sup>176</sup>. Принятие указанного международного документа отвечает необходимости поиска научно обоснованных и проработанных подходов к судоходству в арктических условиях, учитывая качества арктических вод. Отдельным элементом ПК выступает попытка урегулировать деятельность горнодобывающих предприятий, расположенных в Арктике<sup>177</sup>.

Целью принятия Полярного Кодекса выступает обеспечение безопасности судоходства и защита окружающей среды полярного региона. Причем, как установлено преамбулой документа, Кодекс применим в отношении Арктики и Антарктики с учетом схожих природно-климатических условий осуществления хозяйственной и иной деятельности. Тем не менее, документом подчеркиваются существенные различия в правовом режиме северного и южного полярных регионов. Подобного

---

<sup>175</sup> Полярный Кодекс. 2017. Официальный сайт Международной Морской Организации.  
<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Documents/POLAR%20CODE%20TEXT%20AS%20ADOPTED.pdf>

<sup>176</sup> Цой. Л.Г. Проект Полярного Кодекса. Предложение по требованиям к судам полярного плавания // PRoATOM. 2010.

<sup>177</sup> Кутафин Д.О. Указ. соч.

мнения придерживаются отдельные зарубежные исследователи, в частности, Д.Р. Ротуэлл отмечает, что различие между рассматриваемыми регионами заключается в том, что «Арктика в основном характеризуется как охватывающий Северный Ледовитый океан регион, окруженный континентами»<sup>178</sup>. Указанные различия в правовых режимах Арктики и Антарктики применимы в случаях, когда речь идет о принятии международного арктического соглашения, основанного на существующем Договоре об Антарктике.

Согласно отчету Фонда Дикой Природы 2015 г., положения Полярного Кодекса направлены на минимизацию угроз загрязнения арктической морской среды. Однако высказываются опасения, связанные с чрезмерной «мягкостью» положений ПК, которые носят рекомендательный характер. Так, использование нетоксичных и биоразлагаемых веществ, не оказывающих серьезного воздействия на окружающую среду, включается в качестве декларативного положения<sup>179</sup>.

В приложениях отчета Фонда Дикой Природы закреплены предложения по редактированию Полярного Кодекса. Большинство предложений направлено на установление запретительных мер на сброс в море загрязняющих веществ. Предлагается детальнее регламентировать навигационную деятельность в Арктическом регионе и районировать определенные участки: создать закрытые для навигации районы, указать рекомендованные пути следования.

Определяющее значение в области установления правового режима Арктики имеют универсальные нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Документом определяются пределы суверенных прав прибрежных государств, полномочия в отношении исключительной экономической зоны

---

<sup>178</sup> Rothwell D.R. *The Polar Regions and the Development of International Law*. Cambridge: Publisher CUP. 1996.

<sup>179</sup> Фомин С.Ю. Отчет по гранту № WWF613/RU013206/1/GLM от 20.03.15 г. «Предложения по совершенствованию международного законодательства с целью минимизации угроз от судоходства для экосистем Арктики на примере Берингова пролива».

и континентального шельфа. Конвенция выступает в качестве международного регулятора, призванного обеспечить единообразный подход к определению государственных границ и правового статуса различных сфер деятельности, связанных с использованием морских пространств. Подчеркивая обширность положений международного соглашения, Д. Абгарян отмечает наличие «ссылок на нормы международного права, либо общепризнанные нормы или стандарты»<sup>180</sup>. Конвенция 1982 г. отдельное внимание уделяет покрытым льдом районам (ст. 234), отмечая права государств «принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды в пределах исключительной экономической зоны». Объясняется существующий режим наличием суровых климатических особенностей и льдов, создающих повышенную опасность осуществления судоходства и возможности загрязнения морской среды и нанесения невосполнимого вреда окружающей среде. Таким образом, у арктических государств появляется, как отметил В.В. Гаврилов, «возможность конкретизации на национальном и региональном уровне универсальных норм международного морского права, касающихся прибрежных морских пространств»<sup>181</sup>. В качестве примера развития конвенциональных положений Я.Е. Бразовская приводит Руководство для сквозного плавания судов по Северному морскому пути, включающие требования к судам, оборудованию и снабжению<sup>182</sup>.

В указанном положении прослеживается явная экологическая направленность. Однако, как отмечено некоторыми исследователями, Конвенция способна породить немало противоречий<sup>183</sup>. Авторами

---

<sup>180</sup> Абгарян Д. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года - итог развития международного морского права к концу XX века // Современное право. 2014. N 8. С. 135.

<sup>181</sup> Гаврилов В.В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. N 2. С. 152.

<sup>182</sup> Бразовская Я.Е. Указ. соч. С. 20.

<sup>183</sup> Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012. С. 247.

предлагается обратиться к вопросу становления Конвенции 1982 г., т.к. «инициаторами включения статьи была Канада, которую активно поддерживал Советский Союз»<sup>184</sup>. Как указывалось выше, канадским законодательством устанавливаются относительно жесткие правовые механизмы охраны окружающей среды прибрежных районов, соблюдение которых вызывает сложности торговым партнерам. Зачастую США критикуются подходы Канады к сохранению морской среды и предлагается строгое соблюдение положения ст.234 Конвенции, т.е. наличие «суровых условий», «льда» и «создание условий наступления неблагоприятных последствий»<sup>185</sup>. Позиция США относительно Конвенции 1982 г. двойственна: в указанном случае США призывают суверенное государство строго соблюдать положения соглашения. Однако США не ратифицировали Конвенцию 1982 г. П. Гудев объясняет нежелание США присоединиться к документу наступающей обязанностью переводить отчисления от разработки природных ресурсов в Международный орган ООН по морскому дну<sup>186</sup>.

П. Гудевым дополнительно критикуется развивающийся процесс «экологизации» положений Конвенции. Желание разрешить экологические проблемы приводит к «практике расширительного толкования тех или иных конвенционных норм»<sup>187</sup>, из-за чего последует возможное разрушение созданного Конвенцией 1982 г. правового режима. Опасения П. Гудеева опосредованы наступлением возможных конфликтных ситуаций, между арктическими и неарктическими государствами. Создание дополнительных правовых ограничений или требований осуществления судоходства способно привести к конфликтам, когда государство-пользователь будет руководствоваться универсальными положениями, а прибрежное государство

---

<sup>184</sup> Там же.

<sup>185</sup> Там же.

<sup>186</sup> Гудев. П. Эволюция морской политики США // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. 2012. Т.10. № 2 (29). С. 58.

<sup>187</sup> Гудев П. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года: настоящая или мнимая конституция морей? // Год планеты. 2013. С. 115.

национальным законодательством или региональными международными соглашениями.

По нашему мнению, обеспокоенность прибрежных государств обоснована ускоряющимися темпами увеличения судоходства из-за повсеместного таяния льдов, вызванных глобальными изменениями климата. Экологические интересы должны сплотить международное сообщество, а не вызывать конфликтных ситуаций. Увеличение среднегодовой температуры способно привести к неопределенным последствиям планетарного масштаба. Кроме того, загрязнения морской среды осуществлением судоходства тормозит социально-экономическое развитие северных арктических регионов и наносит урон инвестиционному имиджу предприятий.

Можно сказать, что Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. поставила точку в вопросе применения секторального принципа разделения полярных территорий прибрежными арктическими государствами. Конвенцией строго устанавливаются пределы юрисдикции государства в отношении морских пространств: внутренние воды, территориальное море, прилегающая зона, исключительная экономическая зона и континентальный шельф. Каждой зоне соответствует ряд осуществляемых государством полномочий. На расположенное за пределами территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа открытое море распространяется специальный правовой режим, заключающийся в свободном доступе каждого государства на основе международных норм и принципов.

Важнейшие элементы международного экологического сотрудничества в Арктике содержатся в двусторонних соглашениях между государствами арктического региона. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады 1993 г. регламентирует основные направления сотрудничества стран по общим вопросам окружающей

среды<sup>188</sup>. Подобной направленности Соглашение между Правительствами Российской Федерации и Норвегии по проблемам утилизации российских атомных подводных лодок в северном регионе<sup>189</sup>. Норвегия обязывалась предоставить технологии и средства утилизации. Значимое внимание Соглашение уделяет имеющимся региональным соглашениям, заключенным арктическими государствами по вопросам экологии. Положения регионального Соглашения о сохранении белых медведей 1973 г. получили в двустороннем Соглашении между Правительством России и Правительством США о сохранении и использовании чукотско-алюскайской популяции белого медведя»<sup>190</sup>.

Благодаря отмеченным особенностям международного сотрудничества в арктическом регионе, прослеживается тенденция превалирования региональных интересов арктических государств в вопросе охраны окружающей среды. Указанные процессы выступают обоснованной реакцией на обеспокоенность арктических государств возможностями загрязнения арктических пространств и наступления неблагоприятных экологических последствий, в первую очередь, на территории арктических и приарктических государств. Осознавая характер происходящих глобальных процессов и необходимость защиты национальных интересов, государствами арктического региона предпринимаются попытки принятия региональных договоров и выстраивания площадок диалога в рамках Арктического совета

---

<sup>188</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды. 1993 г. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. – М.: Аспект Пресс. 2013. С. 109.

<sup>189</sup> Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды в связи с утилизацией российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота в северном регионе, и повышения ядерной и радиационной безопасности. 1998 г. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. – М.: Аспект Пресс. 2013. С. 109.

<sup>190</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании Чукотско-алюскайской популяции белого медведя. (Заключено в г. Вашингтоне 16.10.2000). Бюллетень международных договоров. 2007. № 12. С. 65-70.

или СБЕР. По мнению отдельных исследователей, вырабатываемые арктическими государствами направления сотрудничества, противоречат тенденциям глобализации международного регулирования и учета интересов международного сообщества.

По мнению И.С. Жудро, особенность универсальных международно-правовых норм проявляется через «отражение объективного процесса интернационализации»<sup>191</sup>. Применение универсальных норм в арктическом регионе преследует цели расширения участия неарктических государств в использовании природных ресурсов морской среды. В.В. Карлусов отмечает возрастание заинтересованности Китая в использовании арктических пространств<sup>192</sup>. Несмотря на отсутствие официальных заявлений руководства страны (КНР), освоение арктических пространств остается приоритетной задачей. Как отмечает В.И. Балакин, руководством КНР рассчитаны выгоды пользования Северным морским путем<sup>193</sup>. Кроме того, в 2012 г. Китай провел уже пятую арктическую экспедицию, целью которой стало изучение возможностей инвестиционной деятельности.

Приверженность арктических государств защищать арктические пространства predetermined историческими сложившимися обстоятельствами. Нужно помнить вклад каждого приарктического и арктического государства в развитие полярных пространств; подвиги многочисленных исследователей, посвятивших жизни изучению Арктики. Российская Федерация, как отмечалось в первой главе исследования, предпринимала разнообразные меры по защите государственных интересов, включая официальные обращения к иностранным государствам об обозначении арктических границ.

---

<sup>191</sup> Жудро И.С. Обычно-правовые нормы как компонент уникального, исторически сложившегося статуса Арктики. Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. 2014. № 6. С. 115.

<sup>192</sup> Карлусов В.В. Арктика в системе глобальных приоритетов Пекина: взгляд из России // Международные отношения. Вестник МГИМО-университета. 2012. №5 (25). С. 28.

<sup>193</sup> Балакин В.И. Стратегия Китая в Арктике и Антарктике // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. 2012. Т.17. № 17. С. 231.

В противовес концепции преобладания регионального международного взаимодействия, некоторыми исследователями предлагается идея создания универсального международного арктического договора. Особенностью указанного договора может выступать, по мнению Д.О. Сивакова, участие неарктических государств и учет их интересов. Схожего мнения придерживается Линда Ноулан, отмечавшая необходимость заключения международного договора об Арктике в целях сохранения природной среды<sup>194</sup>.

Принятие единого международного арктического договора, включающего каждое заинтересованное государство, способно предотвратить конфликты в регионе. Недопущение конфликтов и диверсий напрямую отвечает экологическим интересам арктических государств, прилагающих усилия в области охраны окружающей среды. Современные реалии Арктики (таяние морских льдов, освобождением от ледяного покрова огромной акватории и открывшуюся возможность добычи полезных ископаемых государствами, не обладающими ледокольным флотом), делают арктический регион местом сосредоточения интересов многих государств. По мнению Д.О. Кутафина, «основной юридической проблемой экологической защиты Северного Ледовитого океана является отсутствие договора, охватывающего весь регион целиком»<sup>195</sup>. Схожего мнения придерживается зарубежный исследователь В. Хасанат, выступающий за трансформацию Арктического совета в полноценную международную организацию, совместно с принятием международного арктического соглашения<sup>196</sup>.

Современная арктическая политика Евросоюза сводится к идее взаимовыгодного сотрудничества восьми приарктических государств и

---

<sup>194</sup> Linda Nowlan (2001). Arctic Legal Regime for Environmental Protection. IUNC, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and ICEL, Bonn, Germany. xii + 70 pp.

<sup>195</sup> Кутафин. Д.О. Указ. соч.

<sup>196</sup> Waliul Hasanat. Integration of Arctic Sub-National Governments within the Arctic Council. Current Developments in Arctic Law. V. 1. 2013.

возможности присоединения других заинтересованных неарктических государств<sup>197</sup>. Таким образом, принятие договора, учитывающего интересы всего мирового сообщества, способно удовлетворить интересы и развитых, и развивающихся государств. Обеспечение баланса в процессе развития современных государств устраним многие социально-экономические проблемы и поспособствует равномерному распределению необходимых природных ресурсов.

С другой стороны, появление указанного договора и становление специального правового режима способно подорвать интересы непосредственно арктических государств, находящихся в непосредственной зависимости от состояния арктических пространств и использования природных ресурсов Арктики. А.В. Овлащенко и И.Ф. Покровский считают возникновение указанной ситуации стратегической угрозой России, способной нанести ущерб экономике страны и создать условия уязвимости северных границ<sup>198</sup>. Подобного мнения придерживается И.С. Жудро, обозначивший, что глобализация интересов международного сообщества в арктическом регионе игнорирует «географические особенности арктического региона и исторические правооснования России на самые обширные арктические пространства»<sup>199</sup>. Включение новых заинтересованных субъектов означает возрастание антропогенной нагрузки на регион, увеличивает риск возникновения чрезвычайных происшествий и загрязнения природной среды Арктики.

И.С. Жудро считает, что современный правопорядок в Северном Ледовитом океане определяется «именно международно-правовыми обычаями, наряду с международными договорами и актами национального

---

<sup>197</sup> Харлампыева Н.К. Управленческие инициативы вокруг региона Арктики // Материалы Международной научно-практической конференции «Инновации как фактор устойчивого развития Арктики». 24-27 ноября 2010 г. Салехард.

<sup>198</sup> Овлащенко А.В., Покровский И.Ф. Перспективы правового режима морской транспортной среды российской Арктики: дуализм подходов или их эклектизм? // Транспортное право. № 1. 2012. С. 15.

<sup>199</sup> Жудро И.С. Указ. соч

законодательства прибрежных государств»<sup>200</sup>. Под международными обычаями понимается правило поведения субъекта международного права, образовавшееся в результате выполнения повторяющихся однородных действий и признаваемых в качестве международно-правовой нормы. Указанные правила создаются «стихийно», в результате развития международных отношений государств<sup>201</sup>. Отличительной чертой международных обычаев нельзя называть отсутствие факта письменного закрепления, т.к. международные договоры могут заключаться устно<sup>202</sup>. Е.Е. Рафалюк подчеркивает наличие отражения «международно-правовых ценностей» в международных обычаях<sup>203</sup>. Международные обычаи должны иметь добросовестный характер и признаваться (одобряться) другими государствами<sup>204</sup>. Признание и подтверждение государством не требует официального документа. Достаточно молчаливого исполнения выработанных правил.

По нашему мнению, в основе тенденции преобладания региональных международных соглашений в сфере арктического сотрудничества и охраны окружающей среды, лежат международно-правовые обычаи приарктических и арктических государств. Исторически сложившееся обладание северными территориями и защита национальных интересов выработали определенные правила, отражаемые национальными актами и международными соглашениями. Вопросы охраны окружающей среды также учитывались существовавшими международными договоренностями, положениями регулировались различные сферы жизни.

---

<sup>200</sup> Жудро И.С. Роль международных обычаев в управлении Арктикой // Право в современном мире. 2015. № 1 (34). С. 8.

<sup>201</sup> Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>202</sup> Там же.

<sup>203</sup> Рафалюк Е.Е. Аксиологический подход в международном праве // Журнал российского права. 2015. N 10. С. 115.

<sup>204</sup> Шахмаметьев А.А. Международное налоговое право. М.: Международные отношения. 2014. // СПС «КонсультантПлюс».

Проанализировав отдельные международные документы, следует обозначить составные элементы международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики:

- двусторонние соглашения, заключаемые государствами в отношении определенного объекта регулирования. Выполнение поставленных задач достигается аккумулярованием средств обеих сторон соглашения;

- региональные арктические международные договоры и декларации. Участниками указанных международных актов выступают (полностью или частично) восемь приарктических государств. Дополнительными участниками, имеющими статус постоянных наблюдателей, согласно учредительным документам, могут стать заинтересованные государства и международные организации. Особенностью современных тенденций развития международного сотрудничества, на наш взгляд, выступает преобладание регионального уровня сотрудничества государств и правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды Арктики. Причиной следует обозначить схожие социально-экономические ситуации, связанные со стремлением государств использовать природные ресурсы арктического региона, и природно-климатические условия осуществления хозяйственной и иной деятельности. Кроме того, как подчеркивает И.С. Жудро, «любое крупное загрязнение морской среды в Северном Ледовитом океане может стать экологической катастрофой, прежде всего для прибрежных арктических государств, их населения»<sup>205</sup>. Особое значение придается региональным международным организациям, учредителями которых выступают арктические государства: СБЕР и Арктический совет (с оговоркой, что это развивающаяся площадка международного сотрудничества), которым современными национальными стратегическими документами уделяется первостепенное значение среди других подобных организаций в рамках развития арктического региона. Под эгидой

---

<sup>205</sup> Жудро И.С. Правовой режим Арктики в условиях глобализации // Морской сборник. № 4. 2015.

вышеназванных международных организаций формируются правовые механизмы охраны окружающей среды Арктики, позволяющие предотвратить, предупредить и своевременно среагировать на возможные загрязнения арктической среды. Хотя многие рассмотренные в параграфе декларации не обладают обязывающим характером, их значение для формирования международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики состоит в определении его целей и задач, которым должны соответствовать и разрабатываемые правовые средства охраны, и непосредственные действия государств в арктическом регионе;

- универсальные международно-правовые нормы. Они содержатся в существующих международных договорах. Зачастую ими устанавливаются правовые режимы пользования отдельными компонентами природной среды. Присоединиться к международному соглашению может любое государство;

- международные обычаи. Источниками современных международно-правовых актов выступают выработанные международные обычаи. В арктическом регионе, отличающемся специфическими чертами, международные обычаи сегодня проявляются в региональных соглашениях, первостепенное значение которыми придется интересам арктических и приарктических государств. Основное практическое значение международных обычаев состоит в закреплении юрисдикции государств в арктическом регионе. Однако сегодня международно-правовые обычаи могут послужить основанием выработки тенденций формирования правовых способов охраны окружающей среды. Так, разрабатываемые региональные соглашения, устанавливающие зоны ответственности за сохранение морской среды Северного Ледовитого океана, базируются на сложившихся международно-правовых обычаях.

Характерной чертой современного международного экологического сотрудничества в арктическом регионе следует обозначить преобладание и приоритет региональных международных соглашений арктических государств. Несмотря на продолжающийся процесс глобализации и

регулярное появление универсальных международных соглашений, вопросы охраны окружающей среды Арктики остаются главными на повестке дня именно для арктических государств.

Подобное отношение полярных государств опосредовано историческими событиями, продолжительном обладании заполярными территориями, ведении хозяйственной и иной деятельности и защите права исключительного владения северными территориями. Расположенность арктических государств предопределяет совместные действия в области управления арктическим регионом и выработку единых направлений арктической политики. В-третьих, появление новых государств в арктическом регионе приведет к возрастанию уровня антропогенной нагрузки и увеличению рисков возникновения аварий, вызывающих загрязнения окружающей среды.

Единоличное использование арктических территорий в современных условиях не представляется возможным. Продолжающийся технический процесс предоставляет неарктическим государствам возможность выхода в арктические покрытые льдом воды. Большое число государств становятся активными участниками процесса освоения и использования арктических пространств. «Арктическая политика» Европейского Союза, КНР, Южной Кореи и других государств сегодня нацелена на внедрение в процесс развития Арктики и нарастания присутствия в регионе.

Появление единого международного арктического договора не предвидится в ближайшем будущем, т.к. при разработке документа возникнут разногласия между арктическими и неарктическими государствами. Если предположить появление указанного документа, его принятию должен предшествовать долгий процесс сопоставления многочисленных условий, начиная от учета климатических особенностей, заканчивая изучением национального законодательства стран, заинтересованных в освоении ресурсов Арктики. Стремление арктических государств регулировать международные отношения региональными

соглашениями не противоречит международно-правовым нормам. Всеми арктическими соглашениями предусматривается неукоснительное соблюдение международных положений и общепризнанных принципов.

При включении неарктических государств в процесс освоения и использования арктических пространств, приоритет отдаваться будет отношениям арктических государств, т.к. национальные правовые системы и международные соглашения способны обеспечить гармоничный учет социально-экономических и экологических интересов. Приоритетными будут выступать существующие международные площадки – Арктический совет и другие. Они обладают значимой ролью в процессе формирования международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики и будут продолжать развиваться.

Характеризуя тенденции международного экологического сотрудничества в Арктике, интересно проанализировать процесс развития национального природоохранного законодательства Российской Федерации, как крупнейшего арктического государства. Несмотря на огромную роль международного экологического сотрудничества, фундаментальное значение имеет национальное законодательство арктических государств. По мнению О.С. Ростуновой, «в общем плане правовой режим охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации определен в основном актами российского законодательства»<sup>206</sup>. Именно оно выступает основанием выработки правовых средств пресечения и недопущения чрезвычайных экологических ситуаций, обеспечивает реализацию арктической политики. Как отмечает С.А. Боголюбов, существующая «мягкость международных принципов в экологической сфере может быть переложена в конкретность требований национального права»<sup>207</sup>. Таким образом, особый интерес

---

<sup>206</sup> Ростунова О.С. Законодательные и международно-правовые особенности охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации // Московский журнал международного права. 2010. № 4. С. 182.

<sup>207</sup> Боголюбов С.А. Соотношение экологических политик России и других государств // Экологическое право. 2016. N 4. С. 27.

представляет изучение и анализ национального законодательства об охране окружающей среды, составляющий основу эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации.

## **2.2 Эколого-правовой режим Арктической зоны в законодательстве Российской Федерации**

Спад производственных мощностей и оставление населением Севера хозяйственных и иных объектов привели к остановке развития российской Арктики<sup>208</sup>. Последовавшие неблагоприятные последствия, представленные

---

<sup>208</sup> Постановление Президиума ВС РФ от 13.07.1992 № 3269-1 «О критическом положении с завозом продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности». Ведомости СНД и ВС РФ. 30.07.1992. № 30. Ст. 1814. Указанные обстоятельства были характерны практически всем регионам страны. Однако особенную нехватку товаров и запустение ощущали районы Крайнего Севера. Во-первых, причиной выступала невозможность северных регионов находиться на самообеспечении. Во-вторых, переживая сложный период, были нарушены сложившиеся логистические процессы, формировавшие постоянные завозы необходимой продукции из «центра», т.е. деградировала инфраструктура Севера.

накоплением экологического ущерба, продолжившейся деградацией северных экосистем, обозначили необходимость пересмотра арктической политики.

Существенный спад производства не обеспечил снижение нагрузки на окружающую среду арктического региона. Уровень загрязнения продолжал оставаться стабильно высоким. Правительством предпринимались попытки формирования новой политики государства, способной учитывать экологические интересы общества и государства. Последовавшим Постановлением Правительства 1995 г. обозначались направления развития экономики на период до 1997 г.<sup>209</sup>.

Первым программным документом, закрепляющим арктические интересы государства, выступает Подпрограмма «Освоение и развитие Арктики» Федеральной целевой программы «Мировой океан»<sup>210</sup>. Освоение арктических пространств определялось самостоятельным объектом государственной политики. Приоритетным направлением выступала реализация ресурсного потенциала российской Арктики. Планировалось, что привлечение инвестиционных средств поспособствуют социально-экономическому развитию макрорегиона, формированию развитой инфраструктуры Севера и укреплению позиций России на Севере. Однако хозяйственное освоение предполагало также возрастание антропогенной нагрузки и увеличение производственных рисков, способных привести, при несоблюдении законодательства и установленных предписаний, к крайне неблагоприятным последствиям.

---

<sup>209</sup> Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 "О Программе Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах». СЗ РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1966.

<sup>210</sup> Постановление Правительства РФ от 10.08.1998 № 919 (ред. от 18.12.2012) «О Федеральной целевой программе «Мировой океан». СЗ РФ. 17.08.1998. № 33. Ст. 4024.

Как отмечает С.А. Боголюбов, арктическая политика государства «пересекается с экологической политикой лишь частично»<sup>211</sup>. Значимую часть арктической политики представляет социально-экономическое развитие посредством организации добычи полезных ископаемых. Поскольку арктическая природная среда уязвима перед сторонними воздействиями, она нуждается в повышенных мерах охраны окружающей среды и обеспечении экологической безопасности населения, т.е. важнейшим элементом арктической политики становится реализация экологической политики государства.

Определенные задачи представлены Морской доктриной Российской Федерации, действующей до 2020 г.<sup>212</sup>. Россия заинтересована в укреплении безопасности пограничных территорий, а полярный регион всегда рассматривался как один из наиболее незащищенных районов. Поэтому приоритетной государственной задачей определялось закрепление присутствия России в Арктике и защита государственных арктических интересов. Современной Морской доктриной, утв. Президентом в 2015 г., приоритет в охране морской среды Арктики отдается арктическим государствам<sup>213</sup>.

Именно современный период характеризуется принятием основных программных документов, определивших краткосрочную и долгосрочную арктическую политику<sup>214</sup> (далее – Основы государственной арктической политики). Основами государственной арктической политики определяются национальные арктические интересы, перспективные цели и задачи, обозначены механизмы реализации.

---

<sup>211</sup> Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М. 2016. С. 46

<sup>212</sup> «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 27.07.2001) // СПС «КонсультантПлюс»

<sup>213</sup> Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015). Документ опубликован не был.

<sup>214</sup> «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 18.09.2008 N Пр-1969). Документ опубликован не был.

Правовое наполнение положений Основ государственной арктической политики получили после принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>215</sup>. Законом определены понятия целей и задач социально-экономического развития, документа стратегического планирования, определены сроки реализации и понятие макрорегиона. Документ представляет универсальную правовую основу планирования реализации направлений политики, причем в различных отраслях деятельности. Как отмечает Н.Н. Поддубная, рассматриваемый Закон составляет «правовую основу экологического прогнозирования, планирования и программирования»<sup>216</sup>. Г.В. Выпханова и Н.Г. Жаворонкова называют принятие нормативно-правового акта «знаковым событием в правовом поле, имеющем как прямые, так и косвенные последствия для всех сфер жизни общества, в том числе экологической»<sup>217</sup>.

В качестве дополнения Основ государственной арктической политики в 2013 г. принята Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации (далее – Стратегия)<sup>218</sup>. Практически полностью повторяя цели и задачи Основ государственной арктической политики, Стратегия содержит подробно проработанные механизмы реализации установленных ранее предписаний.

Принятие документов долгосрочного планирования по-разному оценивается учеными. К примеру, И.А. Игнатьева оспаривает эффективность

---

<sup>215</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4210.

<sup>216</sup> Поддубная Н.Н. Правовое обеспечение реализации административного механизма охраны окружающей среды г. Москвы // Административное право и процесс. 2016. N 8. С. 46.

<sup>217</sup> Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. N 3. С. 27

<sup>218</sup> «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ). Документ опубликован не был.

принятых стратегических документов<sup>219</sup>. Мнение автора обосновывается «мягкостью» положений арктических документов, отсутствием проработанных механизмов реализации, механизмов финансового обеспечения мероприятий, положений развития частно-государственного сотрудничества и партнерства. Как справедливо отмечает Н.И. Хлуденева, подобные предписания в программных документах способны «длительное время оставаться необеспеченными действенными правовыми нормами, что, безусловно, нивелирует их природоохранный потенциал»<sup>220</sup>.

По нашему мнению, появлением указанных стратегических документов окончательно сформировалась современная российская арктическая политика. Российская Федерация определила ориентиры реализации государственных интересов в Арктике. Представленные цели напрямую отвечают современным потребностям государства и общества, связанным с защитой и обороной государственных границ, социально-экономическим развитием северного макрорегиона, охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности проживающего населения. Определенные этапы выполнения государственных задач уже реализуются: активно осуществляется приоритетное направление экологической политики в Арктике – ликвидация накопленного экологического ущерба и восстановление природной среды, нарушенной в результате ведения прошлой хозяйственной и иной деятельности. Ведутся очистительные работы на отдельных арктических архипелагах, особенно подвергшихся захламлению и загрязнению. Министерством природных ресурсов и экологии России совместно с Советом по изучению производительных сил был разработан проект ликвидации источников негативного воздействия на

---

<sup>219</sup> Игнатьева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения // Экологическое право. 2013. N 3. С. 24

<sup>220</sup> Хлуденева Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. N 12. С. 146

загрязненных территориях островов на 2012-2020 годы<sup>221</sup>. Необходимость внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующего процесс ликвидации накопленного ущерба, подчеркивалась Советом Федерации в постановлении Правительству РФ<sup>222</sup>. Началом 2017 Года экологии (Года охраны окружающей среды) ознаменовано включение новой главы в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», регламентирующей отношения по выявлению, учету и ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Основополагающие вызовы и угрозы экологической безопасности России определены Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента от 19.04.2017<sup>223</sup>. Характеризуя экологическую обстановку в России в целом, отмечено, что серьезную угрозу представляет разлив нефтепродуктов, особенно в районе Арктической зоны, способный привести к длительным негативным воздействиям на окружающую среду. Кроме того, учитывая нарастающую динамику климатических изменений, изменение естественных состояний экосистем Арктики способно отразиться на близлежащих территориях приарктических государств и отдаленных регионах. Законодателем уделяется внимание совершенствованию законодательства об охране окружающей среды, внедрению инновационных технологий, ликвидации накопленного ущерба, созданию и развитию системы экологических фондов и активизации международного экологического сотрудничества. Интересно отметить, что несмотря на наличие среди задач минимизации экологических рисков, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности, Стратегией экологической безопасности

---

<sup>221</sup> Яковлева-Устинова Т. До арктической чистоты. Уборка Арктики может причинить вред // Oil & Gas Journal Russia. 2015. С. 68

<sup>222</sup> Кодолова А.В. Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого (накопленного) экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации. Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. 2015. С. 328.

<sup>223</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». СЗ РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546.

не закрепляется повышение эффективности превентивных механизмов охраны окружающей среды. Тем не менее рассматриваемым документом определены актуальные сферы регулирования отношений в области охраны окружающей среды.

Право рассматривается как механизм реализации государственной политики. Совершенствование законодательства Российской Федерации Основами государственной арктической политики определено как важнейший механизм реализации государственной политики в Арктике. Появление особого объекта регулирования, обладающего рядом специфических характеристик, ставит задачу совершенствования имеющихся правовых средств охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Наметившиеся тенденции опосредованы отсутствием отражения особенностей арктического региона в российском законодательстве.

Современное экологическое законодательство закрепляет широкий перечень правовых средств охраны окружающей среды: экологический мониторинг, осуществление контрольно-надзорных полномочий, проведение превентивной оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) и экологических экспертиз, развивающийся институт экологического аудита хозяйствующих предприятий, страхование экологических рисков осуществления хозяйственной деятельности.

Указанные правовые средства обеспечивают реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду. Тем не менее необходимо подробнее проанализировать отдельные эколого-правовые средства и определить направления совершенствования правовых предписаний в рамках формирования эколого-правового режима Арктической зоны России.

Важнейшим инструментом экологического права выступает наличие превентивных мер воздействия. Согласно основополагающим принципам, сформулированным Федеральным законом «Об охране окружающей среды»,

любая хозяйственная и иная деятельность заведомо негативно воздействует на окружающую среду. Первоначальное закрепление принцип получил в Федеральном законе «Об экологической экспертизе»<sup>224</sup>.

В целях пресечения реализации хозяйственной и иной деятельности, способной оказать негативное или непредсказуемое воздействие на окружающую среду, применяется проведение предварительных проверочных процедур – оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы. Оба действия обладают родственными признаками, опосредованными общей направленностью проведения первоначальных проверок допустимости осуществления конкретной деятельности. Тесная взаимосвязь двух механизмов регламентирована также включением результатов процедуры оценки воздействия в проектную документацию, подлежащую изучению в рамках экологической экспертизы.

Проведение ОВОС способствует принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий. В Приказе об ОВОС<sup>225</sup> раскрывается понятие экологической экспертизы, подразумевающей установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных,

---

<sup>224</sup> Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». СЗ РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556; 2015 СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (Часть I). Ст. 28.

<sup>225</sup> Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 04.07.2000 N 2302). Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 31. 31.07.2000.

экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Существуют два вида экологической экспертизы: государственная и общественная. Приоритетом обладает государственная экологическая экспертиза, предшествующая началу эксплуатации объектов, установленных федеральным законодательством. Как справедливо отмечает Бринчук М.М., хотя принцип комплексности распространяется на оба вида экологической экспертизы, обязанность соблюдения предписывается прежде всего органам государственной экологической экспертизы, а «требовать от общественной экологической экспертизы всесторонней оценки проверяемых материалов нельзя»<sup>226</sup>. Обосновывается данный подход инициативностью проведения общественной экологической экспертизы, выполняющей на сегодня скорее функции дополнительной проверки. Перечень проверяемых объектов содержится в Законе «Об экологической экспертизе» и поделен на объекты федерального и регионального значения.

Ранее перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, был значительно шире. Благодаря включению федеральным законодательством в объекты обязательной проверки наиболее значимых объектов, детальному рассмотрению процедуры проведения экспертизы, жесткой формализации, государственная экологическая экспертиза стала «единственной эффективной мерой охраны окружающей среды в Российской Федерации в 90-е гг. прошлого века»<sup>227</sup>. Кардинальные изменения пришлись на 2006 г. Последовавшие изменения положений Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>228</sup> сократили объекты экологической экспертизы. Изымаемые проекты стали объектами государственной

---

<sup>226</sup> Бринчук М.М. Правовой институт экологической экспертизы и её принципы // Журнал российского права. 1998. № 9

<sup>227</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. МПСИ. Воронеж: МОДЭК. 2011.

<sup>228</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 16; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть II). Ст. 4306.

экспертизы проектной документации и результатами инженерных изысканий, регламентированных градостроительным законодательством.

Анализируя результаты произошедших законодательных изменений, С.А. Боголюбов отмечает, что «сужение объектов государственной экологической экспертизы и ее фактическая ликвидация приводит к осуществлению антиэкологического строительства, к деэкологизации экономики, управления и всей хозяйственной жизни, к безнаказанности лиц, грубо нарушающих природоохранные требования»<sup>229</sup>. Передачу части объектов экологической экспертизы можно рассматривать через призму упрощения организации и ведения хозяйственной деятельности и снижения уровня административных барьеров. По словам С.А. Боголюбова, «исключение обязательности экологической экспертизы из требований ГрК и объединение ее в одном окне с другими видами государственных экспертиз предполагает устранение излишних административных барьеров на пути градостроительной и иной хозяйственной деятельности, уменьшение государственного вмешательства в частные дела»<sup>230</sup>.

Изменения перечня объектов экологической экспертизы поставило под сомнение возможность устойчивого развития, гармоничного удовлетворения социально-экономических и экологических интересов. После принятия поправок многие исследователи выступали с мнением о необходимости восстановления в полном объеме положений об объектах государственной экологической экспертизы. По мнению М. М. Бринчука, «отмена законодательной нормы об исключении из числа объектов государственной экологической экспертизы проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации

---

<sup>229</sup> Боголюбов С.А. Указ. соч.

<sup>230</sup> Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. М.: Издательство Юрайт. 2011. С. 254.

предприятия и иных экологически значимых объектов» выступает единственным возможным решением<sup>231</sup>.

Обратного мнения придерживается Конституционный Суд Российской Федерации. В решении по жалобе на нарушение конституционных прав ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», заявители утверждали, что сокращение перечня объектов государственной экологической экспертизы, позволило отказаться от проведения части экспертизы строительства трубопровода в рамках проекта «Сахалин-1», тогда как в силу п.8 ст.11 указанного закона это необходимо было сделать. В результате была выявлена степень негативного воздействия на окружающую среду строительством трубопровода в береговой части. Однако экологическое воздействие реализации всего проекта не оценено. Суд посчитал, что внесенные изменения статей Закона «Об экологической экспертизе», посвященных объектам проведения, не приводит к отмене требований о подготовке проектной документации на строительство. Изменения коснулись формы проведения государственной экологической экспертизы – вместо этого проводится единая государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий. Суть проверки, заключающаяся в выявлении соответствия экологическим требованиям, остается прежней. Целесообразность замены существующих видов экспертиз единой проверочной процедурой, по мнению Конституционного Суда, состоит в удовлетворении экономических потребностей, с одной стороны, и обеспечении экологической безопасности, с другой. Выражаемое Конституционным Судом мнение относительно выделения проведения оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы в качестве основных механизмов обеспечения экологической безопасности подчеркивает весомую значимость законодательного закрепления возможности проведения подобных процедур.

---

<sup>231</sup> Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4, 5

На наш взгляд, поощрение передачи объектов государственной экологической экспертизы, в результате которых резко сократился объем проверяемых объектов и ограничилось право проведения экологических проверок, противоречит основополагающим принципам экологического права. Следует согласиться с мнением ученых, оспаривающих целесообразность подобной единой проверочной процедуры и заявляющих об урезании возможностей правовых предписаний экологического права воздействовать на существующие правоотношения<sup>232</sup>. Кроме того, современному периоду характерна тенденция экологизации законодательства. В данном случае, очевидно, происходит обратный процесс.

Изучая современные проблемы проведения одного из важнейших организационно-правовых механизмов охраны окружающей среды в Российской Федерации, заслуживает особого внимания законодательно закрепленная возможность проведения общественной экологической экспертизы. Согласно федеральному законодательству, общественная экологическая экспертиза не обязательна и проводится лишь в отношении объектов государственной экологической экспертизы одновременно или до окончания её проведения по инициативе граждан, общественных организаций и органов местного самоуправления общественными организациями, специализирующими деятельность в области охраны окружающей среды.

Результатом проведения экспертизы выступает заключение, подготавливаемое в отношении изучаемого объекта государственной экологической экспертизы. Оно приобретает юридическую силу после утверждения специальным уполномоченным органом по экологической экспертизе.

Установленный законом порядок проведения общественной экологической экспертизы направлен на недопущение анархизма общественными организациями в процессе установления факта соответствия

---

<sup>232</sup> Бринчук М.М. Указ. соч. С. 372.

проверяемой документации экологическим предписаниям. Однако законодательно закрепляемая зависимость проведения общественной экспертизы от решения государственных органов фактически ограничивает права граждан и объединений участвовать в принятии экологически значимых решений. Довольно распространена судебная практика по данному вопросу. К примеру, Постановлением ФАС Северо-Кавказского округа отменены решения нижестоящих судов и установлен факт проведения государственной экологической экспертизы без представителя общественной организации, заявлявшей об участии в проведении процедуры в качестве наблюдателя, без необходимого анализа и правовой оценки<sup>233</sup>. Таким образом, имеет место простейшее игнорирование возможности проведения общественностью независимых проверок.

Необходимость предоставления права населению, гражданам, общественным объединениям непосредственно участвовать в проведении значительных проверочных мероприятий является неотъемлемым элементом формирования современного гражданского общества. Сегодня вопрос обеспечения возможности проведения общественной экологической экспертизы выступает одной из прерогативных тенденций совершенствования всей процедуры экологической экспертизы с целью получения всеобъемлющего и всестороннего заключения в отношении проверяемого объекта. Поэтому вопрос создания механизмов обязательного учета заключений общественной экологической экспертизы представляется весьма актуальным.

---

<sup>233</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.08.2011 по делу № А32-30501/2010.

Дело по заявлению о признании недействительным приказа, которым утверждено заключение экспертной комиссии, направлено на новое рассмотрение, так как вывод о том, что государственная экологическая экспертиза проведена экспертной комиссией в соответствии с требованиями Закона об экологической экспертизе, является недостаточно обоснованным. Обстоятельства об обеспечении извещения департаментом общественной организации о начавшейся государственной экологической экспертизе суды также не исследовали // СПС «КонсультантПлюс».

Заслуживает внимания сформулированный в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов»<sup>234</sup> институт этнологической экспертизы. Представляя собой научное исследование степени влияния изменений исконной среды обитания коренных малочисленных народов и социально-культурной ситуации на этнос, подобный вид экспертизы становится крайне необходим при реализации государственной арктической политики.

Места традиционного обитания коренных малочисленных народов широко распространены в пределах Арктической зоны Российской Федерации. Среди арктических государств именно российский арктический сегмент считается самым густонаселенным. Поэтому защита окружающей среды, недопущение возникновения чрезвычайных происшествий выступает залогом обеспечения экологической безопасности проживающего на Севере населения, включая представителей общин коренных малочисленных народов, чья бытовая и хозяйственная деятельность неотъемлемо связаны с ведением традиционного природопользования.

Современные подходы взаимодействия общин коренных народов Севера и представителей государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов переходит из русла объекта государственного регулирования в тесное и взаимовыгодное партнерство. Данный факт связан с тем, что коренные народы Севера являются обладателями специальных «традиционных знаний»<sup>235</sup>, связанных с использованием и охраной окружающей среды.

Понятие знаний коренных народов отсутствует в национальном законодательстве и международно-правовой доктрине, однако широко изучается в отдельных работах исследователей естественных наук и

---

<sup>234</sup> Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». СЗ РФ. 03.05.1999. № 18 Ст. 2208; 2015 СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (Часть I). Ст. 4382.

<sup>235</sup> Дидикина А.В. «Традиционные знания» в контексте правовых мер по сохранению окружающей среды Арктики // Московский журнал международного права. 2011. № 3 (83). С. 113.

юриспруденции<sup>236</sup>. Термин содержится в стратегических документах Канады и определяется как «знания и ценности, приобретенные через опыт, наблюдения как на территории, так и в духовных учениях, и передаваемые от одного поколения другому»<sup>237</sup>. Многими указанными ранее международными экологическими документами устанавливается наличие «традиционных знаний» коренных малочисленных народов и их роль в устойчивом развитии Севера. Как отмечает Элизабет Барлерсон, в рамках охраны окружающей среды Арктики «особый интерес международного сообщества представляют традиционные знания коренных народов»<sup>238</sup>. Практическая значимость традиционных знаний коренных малочисленных народов подчеркивается П.А. Лудниковым и Е.М. Хомичевым, когда в рамках прокурорского надзора, важнейшим источником «информации об экологической обстановке на территории округа является информация коренных жителей»<sup>239</sup>.

Национальное российское законодательство не раскрывает подобного термина, однако закрепляет такие понятия, как «традиционный образ жизни малочисленных народов», «обычаи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>240</sup>. Не затрагивая формулировку, данную канадским законодательством, российское законодательство ссылается на существование исторически сложившихся правил ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в основу которого заложен опыт предков.

---

<sup>236</sup> Мельников В. Проблемы охраны традиционных знаний // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. М. 2007. № 7. С. 75.

<sup>237</sup> Дидикина А.В. Указ. соч.

<sup>238</sup> Elizabeth Burlerson. Arctic Energy and Climate Change. Current developments in Arctic Law. V. 1. 2013.

<sup>239</sup> Лудников П.А., Хомичев Е.М. Организация прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 4. С. 18.

<sup>240</sup> Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». СЗ РФ. 07.05.2001. № 20. Ст. 1972; 2014 СЗ РФ. 05.01.2015. № 1 (Часть I). Ст. 52.

Значительной особенностью традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера выступает исторически сложившееся неистощительное природопользование, использование объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов в разумных пределах. Подтверждением факта неистощительного использования природных ресурсов служит закрепляемая законодательством возможность образования специальной зоны традиционного экстенсивного природопользования<sup>241</sup> на территории национальных парков, предназначенной для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов России, ведения традиционной хозяйственной деятельности. Таким образом, представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока выступают субъектами, обладающими специальными знаниями об использовании природных ресурсов определенным неистощительным образом.

Как отмечает Л.В. Андриченко, «значительную роль для коренных народов в защите их традиционного природопользования и исконной среды обитания играет природоохранное законодательство и природоохранные организации»<sup>242</sup>. Несомненно, экологическим законодательством регламентированы отношения природопользования и закрепляются правовые механизмы охраны окружающей среды, обеспечивающий должный уровень устойчивого развития в интересах современных и будущих поколений. По нашему мнению, следует частично не согласиться с автором, утверждающим наличие лишь одностороннего влияния природоохранного законодательства на обеспечение прав традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Как отмечают Г.Н. Чеботарев и Е.Ф. Гладун, подобная формулировка демонстрирует сохраняющийся устаревший

---

<sup>241</sup> Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». СЗ РФ. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024; 2016 Российская газета. 09.01.2017. № 1.

<sup>242</sup> Андриченко Л.В. Правовой статус национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М.: Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. Издательский дом «Городец». 2005.

принцип государственного протекционизма жителей северных территорий, в то время как актуальным направлением становится модель соуправления<sup>243</sup>. Современные поиски наилучших способов гармоничного взаимодействия общества и природы предполагают необходимость использования накопленных знаний о неистощимом природопользовании коренными малочисленными народами, т.е. формирование современного экологического законодательства с использованием указанных «традиционных знаний» на практике.

Они выступают основой жизнедеятельности и обеспечения хозяйственной составляющей жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и предметом проведения этнологической экспертизы. Российским законодательством предусматривается право участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

К сожалению, современное национальное законодательство предоставляет только дефиницию этнологической экспертизы, не раскрывая подробности проведения процедуры и отдельных особенностей важнейшего механизма обеспечения устойчивого развития северных арктических регионов. Л.Н. Васильева, отмечая весомость закрепляемой федеральным законодательством процедуры, подчеркивает необходимость дальнейшего урегулирования вопроса проведения этнологической экспертизы<sup>244</sup>.

По нашему мнению, целенаправленному устойчивому развитию Арктической зоны Российской Федерации, будет способствовать проведение

---

<sup>243</sup> Чеботарев Г.Н., Гладун Е.Ф. Участие коренных малочисленных народов Севера в управлении арктическими территориями // Российская Арктика - территория права: альманах. 2015. С. 203.

<sup>244</sup> Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 156.

экспертиз воздействия хозяйственных и иных объектов на традиционные места обитания коренных малочисленных народов Севера. Результаты проведенных проверок следует включать в качестве материалов, подлежащих экологической экспертизе наряду с материалами ОВОС. Т.е. целесообразно дополнить ч.1 и ч. 1.1 ст.14 Федерального Закона «Об экологической экспертизе» положением, согласно которому в составе материалов, подлежащих государственной экологической экспертизе, включаются результаты проведения этнологической экспертизы. Включение результатов этнологической экспертизы поможет учитывать накопленные традиционные знания коренных малочисленных народов при рассмотрении степени воздействия проверяемых объектов на социально-экономическое и экологическое благосостояние проживающего населения. Кроме того, включение в материалы, подлежащие проверке, подобного источника информации, содержащего «традиционные знания» коренных малочисленных народов, способствует реализации принципов научной обоснованности и объективности заключений экологической экспертизы, а также учета общественного мнения.

Особый интерес представляет совершенствование системы экологического мониторинга территорий северных регионов, составляющих Арктическую зону.

Современная система экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды) применяется повсеместно в рамках единой системы государственного экологического мониторинга. Система мониторинга имеет двухуровневую систему, включая государственный мониторинг, проводимый федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Как отмечают В.И. Павленко и Е.К. Глухарева, экологический мониторинг способствует прогнозированию

приоритетов дальнейших исследований и мероприятий по управлению экологическими рисками<sup>245</sup>.

Существующая единая государственная система мониторинга окружающей среды логически подразделяется по подсистемам, обозначенным ст.63.1 Закона «Об охране окружающей среды». В отношении каждой подсистемы образован нормативно-правовой акт, раскрывающий процедуру организации и осуществления мониторинга<sup>246</sup>.

Деятельность уполномоченных органов государственной власти выполняет определенные управленческие функции. По предположению О.Л. Дубовик, следует подразделять исполняемые функции на условные группы<sup>247</sup>: сбор первичных данных; оценочная функция; контроль; информационные полномочия. Рассматриваемый перечень закрепляемых функций следует признать довольно обширным, что безусловно способствует обеспечению первоочередной задачи государственного мониторинга окружающей среды – накопление достоверной информации и дальнейшее использование полученных данных.

Накопление объективной информации о состоянии компонентов природной среды, естественных экологических систем, происходящих процессов и изменений определенно способствует выполнению важнейшего полномочия органов государственной власти, обеспечивающего конституционные права человека на благоприятную окружающую среду – предоставление достоверной информации о состоянии окружающей среды.

---

<sup>245</sup> Павленко В.И., Глухарева Е.К. Влияние изменений окружающей среды на экономическое развитие регионов российской Арктики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 2. С. 75.

<sup>246</sup> К примеру, Приказ Минприроды России от 19.02.2015 № 59 «Об утверждении порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.09.2015 N 38773). Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 45. 09.11.2015.

<sup>247</sup> Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) (под ред. О.Л. Дубовик) // СПС «КонсультантПлюс».

Как справедливо отмечает И.Н. Жочкина, сердцевиной экологического мониторинга и объектом управления становится информация<sup>248</sup>. Следует, однако дополнить высказывание автора, добавив слова «качественная», «объективная» и «достоверная». Благодаря достижению именно этих параметров информации, стоит утверждать о целесообразности дальнейшего использования полученных сведений. К примеру, при проведении государственного экологического надзора, проведения проверок, государственных и общественных экспертиз и оценок, организации экологического страхования и аудита.

Весьма интересной представляется позиция Д.Б. Горохова, предлагающего разделять понятия «правовой мониторинг в сфере экологии» и «государственный экологический мониторинг»<sup>249</sup>. Предметом правового мониторинга в сфере экологии, как утверждает автор, выступает не «фактическое состояние окружающей среды, а состояние правового регулирования и правоприменения в сфере экологии».

На сегодняшний день правовая регламентация организации правового мониторинга окружающей среды содержится в отдельных подзаконных актах федеральных органов государственной власти. Результатами обеих проверок выступают накопление информации и составление рекомендаций. Тем не менее отличие заключается в направленности предложений: по результатам правового мониторинга предлагаются некоторые пути совершенствования отдельных блоков российского законодательства.

Рассматриваемая форма мониторинга осуществляется действующими органами государственной власти в отношении имеющегося законодательства. Подобная процедура вполне применима к современным условиям формирующегося национального правового режима, постоянных обсуждений целесообразности принятия единого комплексного правового

---

<sup>248</sup> Жочкина И.Н. Информационная функция экологического управления (на примере Республики Мордовия) // Информационное право. 2011. № 1. С. 15.

<sup>249</sup> Горохов Д.Б. Правовой мониторинг в сфере экологии // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 66.

акта арктической направленности и совершенствования выработанного экологического законодательства.

Возвращаясь к мониторингу охраны окружающей среды, необходимо дополнительно изучить, каким именно образом собираемая информация становится достоверной и объективной. В отношении проводимых уполномоченными органами государственной власти проверок отдельных видов экологического мониторинга устанавливаются специальные критерии. Они устанавливаются (или должны устанавливаться) в зависимости от объекта экологического мониторинга. К примеру, критериями составления объективизированной информации о состоянии водных биологических ресурсов выступает наличие токсичных элементов<sup>250</sup>.

По нашему мнению, совершенствованию механизма проведения экологического мониторинга Арктической зоны Российской Федерации поспособствует выработка специальных критериев, закрепляемых подзаконными актами органов государственной власти. Подобным критерием вполне может служить популяция белых медведей, населяющих северные окраины российской Арктики. Современный экологический кризис, проявляемый таяниями льдов акватории Северного Ледовитого океана, крайне неблагоприятно воздействует на белых медведей, усложняя передвижение и добычу пищи. Помимо глобальных естественных планетарных процессов смены климата, ускоренному таянию ледяного покрова способствует возрастание антропогенной нагрузки северных регионов. Поэтому построение экологически безопасной промышленности, использование наилучших доступных технологий и восстановление

---

<sup>250</sup> Приказ Росрыболовства от 13.11.2009 № 1020 (ред. от 03.06.2010) «Об утверждении Инструкции о передаче данных государственного мониторинга водных биологических ресурсов подведомственными Федеральному агентству по рыболовству научно-исследовательскими организациями и федеральными государственными учреждениями - бассейновыми управлениями по сохранению, воспроизводству водных биоресурсов и организации рыболовства в Федеральное агентство по рыболовству и его территориальные органы» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.01.2010 N 16019). Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 10. 08.03.2010.

арктических экологических систем, закрепляемых в качестве задач государственными программными документами будет благотворно влиять на процессы жизнедеятельности белых медведей, выступающих критериями достижения должного уровня охраны окружающей среды Арктической зоны.

По нашему мнению, подсистему государственного экологического мониторинга Арктической зоны следует рассматривать в качестве отдельного самостоятельного компонента единой системы государственного мониторинга охраны окружающей среды. Уникальность арктических экологических систем, неповторимое биологическое разнообразие, характеризующие российский сегмент Арктики, выступают значимыми отличительными элементами макрорегиона. Кроме того, следует подчеркнуть важность сохранения благоприятного состояния и необходимость постоянного мониторинга окружающей среды в целях защиты коренных малочисленных северных народов. Полученные результаты проведенных проверок составят фундамент предпринимаемым дальнейшим действиям государства и хозяйствующих субъектов для достижения гармоничного уровня охраны и использования природных ресурсов Арктической зоны определенными способами, не оказывающих непоправимого вреда.

В российском законодательстве имеется специфический вид экологического мониторинга, проводимый в отношении экосистемы озера Байкал. Уникальность экологической системы Байкала в Федеральном законе «Об охране озера Байкал» выступает критерием выделения отдельной подсистемы экологического мониторинга. Схожими отличительными чертами обладает и арктическая экосистема, нуждающаяся в качественно новом виде экологического мониторинга, специализирующегося непосредственно на арктическом регионе. Базой смогут служить системы северных метеорологических станций, распространение которых продолжается, по заявлениям некоторых ученых, по сегодняшний день.

Представленные правовые средства охраны окружающей среды являются лишь частью существующего комплекса организационно-правовых и экономических способов обеспечения экологической безопасности. Их совокупность, взаимодействие, дополнение друг друга способствуют всестороннему выполнению задач по сохранению природной среды Российской Федерации. Задача поиска решений первоочередных проблем и пробелов экологического законодательства, в первую очередь, связана с необходимостью тщательного изучения имеющегося потенциала рассмотренных и других правовых средств охраны окружающей среды.

По нашему мнению, в рамках становления эколого-правового режима Арктической зоны, существенное внимание законодателя должно быть обращено к развитию нормирования в области охраны окружающей среды полярного макрорегиона.

Современная организация и процедура создания нормативов качества окружающей среды и предельно допустимого воздействия устанавливается федеральным законодательством и подзаконными нормативно-правовыми актами. По мнению многих авторов, действующий институт нормирования окружающей среды требует доработки и внесения различных дополнений. Не акцентируя на этом внимание, необходимо отметить, что, по нашему мнению, появление нового объекта регулирования, обладающего определенными отличиями, вызывает необходимость разработки качественно новых нормативов, соответствующих рассматриваемому объекту. Как отмечается государственным экологическим докладом, загрязнения арктических рек, вызванные постоянными нагрузками сточных вод промышленных комплексов, могут иметь необратимые последствия. Дело в том, что арктические водные объекты обладают слабой способностью к самоочищению, поэтому загрязнение окажет неблагоприятное воздействие всему руслу реки и создаст угрозу причинения экологического вреда расположенных поблизости населенных пунктов или мест традиционного проживания коренных малочисленных народов.

Поэтому, по нашему мнению, необходимо рассмотреть возможность скорейшей разработки и принятия нормативов качества окружающей среды и пределов допустимого воздействия в отношении Арктической зоны России. Принятие подобных документов послужит благоприятным фундаментом дальнейшего развития арктического законодательства, основой при принятии практических решений.

Подводя итог, следует обратить внимание на анализ элементов национального правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. В первую очередь, необходимо исходить из того факта, что данный процесс является неоконченным и продолжает становление:

1) государственные программные документы. Включение стратегических документов в национально-правовой режим весьма спорно, т.к. подобные документы не содержат нормативно-правовых предписаний. Однако ими определяются первостепенные цели и задачи формирования эколого-правового режима Арктической зоны России и устанавливаются основные тенденции совершенствования законодательства, как ключевого элемента правового режима. Тем не менее принятие Основ государственной политики в Арктике (и принятые во исполнение документы) ознаменовало окончание процесса становления современной российской арктической политики. Установленные стратегическими документами положения выступают основой выработки отвечающего современным вызовам законодательства. Совершенствование или формирование новых нормативно-правовых актов должно учитывать складывающуюся конъюнктуру, особенности возникших отношений;

2) действующее экологическое законодательство, представлено более чем 500 нормативно-правовых актов. По нашему мнению, имеющийся потенциал российского экологического законодательства содержит обширный перечень применимых в арктических условиях правовых способов обеспечения охраны окружающей среды, к примеру, процедуру

превентивных проверок соответствия документации планируемой деятельности законодательству. Конечно, в условиях появления качественно нового объекта государственного регулирования стоит обратить внимание на возможность внесения отдельных изменений и дополнений. Однако, учитывая хрупкое уязвимое состояние экологических арктических систем, они должны быть научно обоснованными и крайне детально проработаны;

3) региональный уровень. Особый интерес представляет региональный уровень обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей природной среды Арктики. На сегодняшний день субъекты, составляющие исследуемый макрорегион, обладают достаточно обширными полномочиями наравне с другими субъектами Российской Федерации, как установлено Конституцией<sup>251</sup>. Региональное законодательство обладает рядом особенностей и сопутствующих проблем в регулировании эколого-правового режима Арктики, чему необходимо уделить значительное внимание.

---

<sup>251</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398

### **2.3 Региональные особенности правового регулирования охраны окружающей среды Арктической зоны России**

Национальная арктическая политика предполагает реализацию поставленных задач посредством организации взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального значения. Субъекты государства обладают широкими полномочиями, правом разработки и совершенствования регионального законодательства, регулирующего отношения в области охраны окружающей среды Арктики. Основным механизмом реализации арктических программных документов служит создание социально-экономических стратегий развития субъектов, схем территориального планирования и программ социально-экономического развития.

Современный состав (сухопутные территории) Арктической зоны России представлен Указом Президента Российской Федерации 2014 г. Полностью или частично включены следующие регионы: Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, территории муниципальных образований: «Беломорский муниципальный район», «Лоухский муниципальный район», «Кемский муниципальный район» (Республика Карелия), территория муниципального образования городского округа «Воркута» (Республика Коми), территории Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Нижнеколымского района, Усть-Янского улуса (района) (Республика Саха (Якутия), территории городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край), территории муниципальных образований: «Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», "Приморский муниципальный район", «Северодвинск» (Архангельская область).

Актуальность исследования регионального правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны определяется основополагающими программными документами. Ими предполагается выработка региональных стратегий и программ социально-экономического развития.

Уделяя внимание вопросу обеспечения устойчивого развития арктических регионов, Д.О. Сиваков, обращает внимание на недостаточный уровень установления правового режима<sup>252</sup>. По мнению автора, решение задачи должно происходить «посредством правотворчества субъектов Российской Федерации». Следует также согласиться с необходимостью обеспечения заинтересованности хозяйственных субъектов к обоснованному освоению природных ресурсов, в том числе путем создания региональных правовых механизмов. Использование потенциала Северного морского пути, предусмотренное государственными программами, как отмечает В. Збарщенко, способно разрешить вопросы «территориальной целостности страны за счет создания и устойчивого обеспечения наиболее дешевых транспортных связей между Европейской частью России и Дальневосточным федеральным округом, одновременно обеспечив постоянное присутствие России в Арктике»<sup>253</sup>.

Современное состояние арктических экосистем определяется наличием характерных для макрорегиона экологических проблем. Так, по мнению Л.В. Пушкаревой, «проблемы в области природопользования и обеспечения экологической безопасности однотипны для всех регионов России»<sup>254</sup>. Расположенность территории в границах полярного круга подразумевает ряд специфических особенностей, связанных с очаговым характером объектов

---

<sup>252</sup> Сиваков Д.О. Для устойчивого развития северных регионов нужен особый режим природопользования в российской Арктике // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России. Сборник материалов международной научно-практической конференции, Москва. 19 марта 2015 г. М. Издательство МИИГАиК. 2015. С.102.

<sup>253</sup> Збарщенко В. Транзитный потенциал Северного морского пути // Морской флот. 2010. № 1-2. С. 22.

<sup>254</sup> Пушкарева Л.В. Совершенствование методов управления природопользованием и охраны окружающей среды регионов Крайнего Севера // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. 2015. С. 310.

хозяйственной и иной деятельности, неразвитой системой инфраструктуры и наличием значительных запасов полезных ископаемых. Указанные факторы являются своего рода обоснованием имеющихся правовых особенностей, нашедших отражение в региональном законодательстве.

Высказанная позиция отражает наличие неразрешенных экологических проблем современности, особенно свойственных арктическому региону: загрязнение атмосферного воздуха, водных объектов, захламление почв отходами производства и потребления. Схожесть положений арктических регионов прослеживается в наличии финансовых возможностей, государственного финансирования создания благоприятных основ развития российской Арктики. Очевидно многие «неарктические» северные субъекты надеются на изменения федерального законодательства, которые возможно дополнят программные документы и вышеназванный Указ Президента 2014 г., как произошло в 2017 г. Вопрос финансирования мероприятий, связанных с освоением и развитием Арктической зоны, обозначенных многочисленными региональными программными документами, заслуживает подробного изучения и осмысления.

Интерес представляет изучение регионального законодательства, выработка тенденций совершенствования отдельных положений и формирования необходимых правовых средств охраны окружающей среды. Важно обратить внимание на направления взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти. К примеру, как отмечает А.А. Клишас, многие арктические риски в Канаде «нейтрализуются в том числе благодаря правотворчеству субъектов»<sup>255</sup>. Выполнение полномочий субъектов Российской Федерации предполагает наличие определенной самостоятельности, определяемой развитым региональным законодательством, способным обеспечивать охрану окружающей среды и экологическую безопасность населения с учетом локальных природно-

---

<sup>255</sup> Клишас А.А. Эффективное государственное управление как фактор развития Арктики // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. 2015. С. 128.

климатических и других особенностей. Такая самостоятельность, однако, не должна выходить за рамки, особенно с учетом специфики развития Арктической зоны России в качестве единого государственного направления развития.

Определенные тенденции социально-экономического развития отдельных арктических субъектов сформулированы государственной программой «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.»<sup>256</sup>. При рассмотрении указанного вопроса следует обратиться отдельно к законодательству некоторых арктических регионов, представленных упомянутым Указом Президента. Определить наличие и качество региональных арктических программ, определить статус, результаты исполнения поставленных задач, уровень воздействия и отражения региональным законодательством арктических особенностей. К сожалению, из-за ограниченных объемов диссертационного исследования, не представляется возможным подробнее отразить законодательные особенности всех арктических субъектов России и отдельных муниципальных образований.

### *1. Республика Саха (Якутия).*

Современные экологические проблемы нашли отражение в региональном законодательстве Республики Саха (Якутия). К примеру, Постановлением Правительства Республики 2008 г. признается факт негативного воздействия, оказываемого существующими климатическими процессами, в результате которых создается угроза некоторым населенным пунктам, расположенным вдоль русла северных рек<sup>257</sup>. По результатам

---

<sup>256</sup> Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 (ред. от 17.12.2014) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть IV). Ст. 2207.

<sup>257</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 04.03.2008 № 62 «О проблемах негативного влияния современных климатических процессов на

проведенных исследований средняя годовая температура неуклонно возрастает. Обеспокоенность правительства и общественности вызывают последствия климатических изменений, выражающиеся опасными гидротехническими явлениями, создающими угрозу имуществу, здоровью и жизни населения Республики<sup>258</sup>.

Примером программного документа в регионе выступает Концепция устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера до 2020 г., разработанная в 2007 г.<sup>259</sup>. В качестве основы использована Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации 2000 г.<sup>260</sup>. Помимо целей социально-экономического развития северного региона и поддержания культурной самобытности коренных малочисленных народов, указанная Концепция содержит механизмы реализации программных положений.

---

жизнедеятельность населенных пунктов, расположенных в бассейнах северных рек Республики Саха (Якутия)». Документ опубликован не был.

<sup>258</sup> Вообще проблема порчи гидротехнических сооружений связана с деградацией многочисленных линий водоснабжения и водоочистных сооружений, оставшихся неликвидированными после прекращения деятельности отдельных предприятий. Подобная ситуация характерна также некоторым другим регионам: Алтаю, Магаданской области. Республиканскими органами, совместно с привлекаемыми российскими исследователями, проводились научные экспедиции с целью изучения сложившейся ситуации и нахождением путей разрешения. Проведение исследований поспособствовало разработке отчетов и составлению программы реагирования. Помимо прочего, предлагалось предпринять правовые методы разрешения проблемы путем принятия нормативно-правового акта. Перечень программных действий, согласно распоряжению Правительства Республики Саха (Якутия) 2013 г. выполнен. Подобными научно-исследовательскими экспедициями, подготавливаемыми итоговыми отчетами, различными мнениями ученых, вырабатывается определенный базис дальнейших практических и теоретических действий, включая составление региональных программных документов. В дальнейшей перспективе, разработанные программные документы зачастую служат основанием разработки и принятия нормативно-правовых актов или внесения изменений в действующую правовую систему.

<sup>259</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 17.12.2007 № 515 «О Концепции устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) до 2020 г.». Якутские ведомости. № 100. 26.12.2007.

<sup>260</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.2000 № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера». СЗ РФ. 20.03.2000. № 12. Ст. 1286.

Важным направлением выступает обеспечение всесторонней защиты проживающего населения Севера, минимизация воздействия на природную среду в условиях продолжающегося экономического развития. Приоритетной целью социально-экономического преобразования региона называется достижение оптимального баланса отраслевой структуры и пространственной организации экономики, обеспечивающей наиболее эффективное использование и приумножение уникальных природных богатств Якутии для повышения качества и уровня жизни населения при соблюдении устойчивого развития региональных экосистем.

Необходимую основу разработки региональных программных документов, субъекты России получили после формирования общегосударственной арктической программы. Так, базисом разработки Комплексной региональной программы социально-экономического развития Якутии 2014 г. являлись устанавливаемые цели и механизмы реализации федеральных программ.

Значительный интерес представляет взаимодействие федеральных и региональных органов власти по вопросам развития Арктики. Без передачи полномочий регионам федеральными органами, по нашему мнению, сложно достигнуть положительного результата, особенно в вопросе развития макрорегиона, состоящего из отдельных субъектов федерации.

В Якутии в рамках выработки единых тенденций региональной политики создан орган специальной компетенции – Государственный комитет по делам Арктики, образованный Постановлением Правительства Республики в 2014 г.<sup>261</sup> (далее – Комитет). Комитет представляет собой исполнительный орган государственной власти Республики, осуществляет межотраслевую координацию в сфере развития арктических и северных территорий региона, реализует меры государственной поддержки традиционных отраслей Севера, организации и регулирования рыболовства,

---

<sup>261</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 24.11.2014 № 420 «Об утверждении Положений о государственном комитете Республики Саха (Якутия) по делам Арктики и его коллегии». Якутские ведомости. № 61. 29.11.2014.

обеспечивает функциональное регулирование других вопросов, отнесенных к его компетенции.

Первостепенной задачей Комитета выступает межотраслевая координация органов государственной власти федерального и регионального значения в сфере развития территории Арктической зоны России. Арктический комитет отвечает за реализацию государственной арктической политики в регионе и подотчетен Главе и Правительству субъекта Российской Федерации. Представляет интерес обозначенная задача по расширению фундаментальных и прикладных научных исследований, проводимых в арктических условиях. На наш взгляд, накопление полезной и объективной научной информации, получаемой по результатам проводимых арктических исследований, является первоочередной задачей специализированных государственных органов арктической направленности, выступая при этом методологической основой предпринимаемых действий долгосрочной компетенции.

Основой общего социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) выступает ряд программных документов. На основании Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. принята и действует Программа социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) на период до 2025 г. и основные направления до 2030 г.<sup>262</sup>.

Учитывая географическую расположенность Якутии, значительное место уделяется вопросам обеспечения и организации судоходства Северным морским путем. Так, морской порт Тикси, расположенный в Булунском районе Республики, выступает важнейшим связующим звеном воссоздаваемого морского пути. Современный этап восстановления судоходства, как обозначено в указанной Программе, должен проходить в

---

<sup>262</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 24.03.16 № 79 «Об итогах социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) за 2015 г. и основные задачи на 2016 г.». Якутские ведомости. № 30. 29.03.2016.

рамках международных стандартов безопасности, определяемых требованиями Глобальной морской системой связи и спасения на море.

Важность арктического вектора развития подчеркивается созданным региональным институтом арктического законодательства, который, как отмечает А.Н. Слепцов, «регулирует вопросы социально-экономического развития арктических и северных территорий»<sup>263</sup>.

Вызывает определенный интерес Распоряжение Правительства Республики 2016 г. «О рабочей группе по подготовке предложений к проекту Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации»<sup>264</sup>. В первую очередь необходимо отметить, что Якутия включена в состав сухопутной Арктической зоны лишь частично. Включены северные районы, находящиеся в непосредственной близости от побережья Северного Ледовитого океана, что по мнению некоторых ученых, подтверждает стремление государства обеспечить необходимый уровень развития портов Северного морского пути. В то же время, по нашему мнению, дифференцированный подход законодателя к включению северных регионов полностью или частично в состав Арктической зоны говорит об отсутствии единого проработанного подхода, который, впрочем, может быть отражен в комплексном законе об Арктике.

Стремления региональных властей направлены на включение дополнительных восьми районов Якутии в состав Арктической зоны. Указанные предложения уже согласованы с федеральными органами исполнительной власти и научными организациями, которые подтвердили целесообразность подобных действий. Обсуждение также состоялось с Комитетом Совета Федерации по федеральному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера еще в ноябре 2015 г. и Министерством экономического развития в 2016 г. Разработанные

---

<sup>263</sup> Слепцов А.Н. Указ. соч.

<sup>264</sup> Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 11.04.2016 № 352-р «О рабочей группе по подготовке предложений к проекту ФЗ «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

предложения были переданы Председателю Правительства Республики Саха. Согласно отчетам о социально-экономическом развитии региона, одной из основных задач до начала 2017 года являлось внесение изменений в действующий Указ Президента о сухопутных территориях Арктической зоны России.

На наш взгляд, предварительным этапом процедуры дополнения отдельных районов Севера России к Арктической зоне должна выступать выработка единого научно обоснованного критерия отнесения северных территорий к арктическому макрорегиону. Существующие концепции, которые зачастую противоречат друг другу и могут быть использованы различными субъектами в качестве обоснования целесообразности включения в состав Российской Арктики, способны вызывать исключительно ухудшение социально-экономической ситуации и дестабилизацию слаженного процесса развития Арктической зоны, где важную роль играет как государство в целом, так и отдельные северные регионы.

Экологическая ситуация в Якутии, согласно отчету исполнительных органов государственной власти, стабильна. Отсутствуют зафиксированные случаи высокого уровня загрязнения атмосферного воздуха или водных объектов. Однако подчеркиваются присущие региону экологические проблемы, представляющие собой локальные загрязнения окружающей среды (особенно в районах промышленного освоения и крупных населенных пунктах). Некоторые виды животных ощущают «промысловый прессинг», связанный как с увеличением добычи, так и случаями браконьерства. Таким образом, Республике свойственны характерные признаки ухудшения окружающей среды, природных компонентов, без выраженной специфики.

В связи с нарастающей хозяйственной деятельностью в регионе, с учетом сложившихся неблагоприятных ситуаций, повышается значение отдельных механизмов охраны окружающей среды, к примеру, экологического мониторинга, организация и проведение проверок. Только за 2015 г. проведено свыше 4000 контрольно-надзорных мероприятий,

выявлены и пресечены правонарушения в сфере экологии. Эффективность проведенных проверок подтверждается размером предотвращенного ущерба окружающей среде в 2 млрд. рублей.

Расширяется зона воздействия экологического мониторинга. Примерно 46% всей территории Якутии охвачено действующими стационарными или мобильными проверочными станциями. Несмотря на отмечаемые успехи, развитие экомониторинга продолжается. Перед региональными властями ставится задача обеспечить увеличение площади территории экологического мониторинга, особенно в местах планируемого хозяйственного освоения, постройки магистрального газопровода «Сила Сибири» и районов планируемого падения отделяемых частей ракет-носителей с космодрома «Восточный».

Важнейшим механизмом сохранения природы в первозданном виде выступает расширение зон особо охраняемых природных территорий Республики. На сегодняшний день практически 918 тыс. кв. км. Якутии (примерно 29,8%) отнесены к особо охраняемой зоне, с особым правовым режимом хозяйственной либо иной деятельности. Предполагается увеличение до 935 тыс. кв. км. общей площади особо охраняемых природных территорий. Нельзя забывать о ключевом объекте, располагаемом на территории Якутии – Ленских столбах, отнесенных к объектам всемирного природного наследия.

Помимо запланированных практических мероприятий, связанных, например, с организацией сбора и вывоза накопленного мусора, металлолома, внимание уделено разработке и совершенствованию отдельных правовых актов.

Примером служит Закон «Об общественном контроле охраны окружающей среды на территории Республики Саха (Якутия)». Целью закона выступает привлечение населения и общественных объединений к вопросу охраны окружающей среды. Помимо общих направлений развития, связанных с воспитанием, повышением экологической культуры населения,

важнейшая задача состоит в организации контрольных механизмов, способных обеспечить участие граждан, учет мнения общественных организаций, повышение роли общественности при принятии экологически значимых решений.

В первую очередь, привлечение общественных организаций способствует выстраиванию тесных доверительных отношений общества и государства, которые в последнее время позиционируются отдельно друг от друга. Во-вторых, нельзя забывать о роли коренных малочисленных народов, которые, как уже отмечалось, обладают особыми «традиционными знаниями», полезными для государства и представителей хозяйственных организаций при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Отдельное внимание уделяется вопросам участия коренных малочисленных народов в Республике Саха, уровню правовой обеспеченности и возможности воздействовать на планируемые действия государства и бизнеса.

Согласно Закону Республики «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»<sup>265</sup>, обязательной процедурой, предшествующей размещению хозяйственного объекта, выступает этнологическая экспертиза. В рамках процедуры осуществляется проведение проверок нормативно-правовых актов, материалов и документов намечаемой деятельности, подготовка и проведение непосредственной проверки, подведение итоговых результатов в виде отчета, определение размера понесенных убытков, вынесение предложений и рекомендаций.

---

<sup>265</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 З № 538-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия). Якутские ведомости. № 30. 12.05.2010.

Организация проверки инициируется специализированным органом – Департаментом по делам народов Республики Якутия. Процедура экспертизы включает создание экспертной комиссии, куда коренные малочисленные народы вправе делегировать представителей. Заказчиком выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, планирующий осуществление хозяйственной, либо иной деятельности, способной оказать негативное воздействие на места традиционного проживания коренных народов Севера.

Подготавливаемое заключение может носить положительный или отрицательный характер. Вынесение положительного итога является обязательной предпосылкой организации и реализации планируемых действий. Отмечается также, что положительное заключение имеет обязательную юридическую силу. Отрицательным заключением запрещается реализация объекта экологической экспертизы.

Проанализировав положения рассматриваемого Закона, следует отметить и некоторые недостатки. Как было указано, сами коренные малочисленные народы выступают объектом этнологической экспертизы. На основании отрицательного заключения запрещается реализация предполагаемых объектов экспертизы, которыми могут выступать и коренные малочисленные народы, и социально-культурная ситуация. Целесообразнее убрать из объектов этнологической экспертизы коренные малочисленные народы, т.к. объектом проверки должна выступать исконная среда обитания и документация, опосредующая какую-либо деятельность, оказывающую в дальнейшем воздействие на места традиционного проживания коренных малочисленных народов.

Практический интерес вызывают последствия принятия отрицательного заключения. Заказчик экспертизы может в последствии повторно предоставить материалы на проверку при обязательном условии переработки и исправления замечаний. Получается противоречие отдельных положений Закона. С одной стороны, повторная проверка может проводиться только на

основании судебного решения, с другой, устанавливается возможность заказчика повторно предоставить документы для проверки, т.е. повторно выступать заказчиком по одному и тому же объекту экспертизы без судебного решения. По нашему мнению, следует обратить внимание и доработать положение об отрицательном заключении этнологической экспертизы и дополнить положением о том, что заказчик имеет подобное право на основании решения суда.

Закон Республики об этнологической экспертизе не раскрывает процедуру проведения проверки. Она содержится в Постановлении Правительства Республики<sup>266</sup>. На данный документ необходимо обратить внимание, т.к. к обязательным документам, предоставляемым заказчиком для проверки, выступает список мероприятий по охране окружающей среды и оценка действующего состояния основных компонентов среды на территории реализации проекта. Таким образом, прослеживается тесная взаимосвязь между экологической и этнологической экспертизой, где элементами проверяемого объекта выступает природная среда, её отдельные компоненты.

Региональными властями серьезное внимание уделено краткосрочным и долгосрочным программным положениям в отношении окружающей среды. К примеру, Указом Президента Республики от 2011 г. закрепляется целый ряд действий, необходимых для реализации до 2019 г., исполнителем которых установлено Министерство охраны природы Якутии<sup>267</sup>. После образования Республиканского арктического комитета, а также обозначения арктической политики государства и региона, комитет присоединился к выполнению программы в качестве соисполнителя.

---

<sup>266</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 06.09.2011 № 428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территории Республики Саха (Якутия)». Якутские ведомости. № 60. 10.09.2011.

<sup>267</sup> Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 № 981 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Охрана окружающей среды Республики Саха (Якутия) на 2012-2019 гг.». Якутские ведомости № 20. 21.02.2012.

Основными направлениями выступает повышение радиационной безопасности населения (особенно в местах проведения ядерных испытаний); совершенствование системы экологического мониторинга в качестве базиса дальнейших мероприятий; совершенствование системы управления особо охраняемых природных территорий с постепенным включением отдельных районов.

Весьма целесообразным, по нашему мнению, выступает включение целевых индикаторов в программный документ, т.е. необходимый для достижения результат. В ходе выполнения программных предписаний, по истечению установленного срока, подобные показатели будут прямо говорить об эффективности предпринятых действий. К сожалению, основные государственные арктические программы, как отмечалось выше, не содержат критериев успешного исполнения предписаний или целевых индикаторов, хотя наличие соответствующих показателей способствовало бы выработке верного вектора развития Арктической зоны.

Во исполнение Указов Президента Российской Федерации о признании 2017 г. Годом Экологии (вместе с Годом особо охраняемых природных территорий) региональными органами власти были приняты соответствующие распоряжения, устанавливающие ряд мероприятий. Особо стоит подчеркнуть привлечение общественности, заинтересованности общественных организаций к проведению запланированных мероприятий, что способно повысить уровень диалога между государством и общественностью в целом.

Характеризуя складывающуюся ситуацию в рассматриваемом регионе, необходимо подчеркнуть значимую роль Якутии в плане социально-экономического развития самого региона и Арктической зоны в целом. Республика Якутия обладает поистине колоссальными запасами полезных ископаемых, постепенное освоение которых установлено ведущими программными документами России.

В то же время значительное внимание уделяется вопросам охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности населения. Повышение антропогенной нагрузки, особенно в зонах планируемого хозяйственного освоения, будет сопровождаться повышающимися рисками возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера, что крайне неблагоприятно отразится как на процессе социально-экономического развития российской Арктики, так и, самое важное, окружающей среде. Властями рассматриваются выгоды освоения ресурсного потенциала региона и сопровождающие экологические риски, что подтверждается предпринимаемыми практическими действиями и формированием необходимого правового режима охраны окружающей среды.

Внимание необходимо уделить также наличию законодательного закрепления процедур, способствующих обеспечению экологической безопасности в регионе, например, этнологической экспертизы. Как отмечалось, федеральное законодательство, закрепляя полномочия коренных малочисленных народов Севера России, содержит лишь дефиницию процедуры, не закрепляя в подзаконных актах порядок проведения. Поэтому наличие в региональном законодательстве прописанных положений качественно увеличивает и укрепляет механизмы, обеспечивающие благополучие населения и охрану окружающей среды. Конечно, в параграфе отмечены некоторые недостатки, связанные, по большей части, с формулировкой отдельных положений этнологической экспертизы. Однако сам факт закрепления и подробно расписанной процедуры следует назвать весомым достижением регионального законодательства.

Размышляя о планируемых мероприятиях, возможной динамике регионального законодательства, усиления взаимодействия органов федерального и регионального уровня, не стоит забывать о важнейшей составляющей любых планируемых свершений – финансовом обеспечении.

В условиях общегосударственного финансового кризиса, сокращения бюджетных средств (средства, выделяемые на охрану окружающей среды, всегда являлись незначительными), появлением новых статей расходов, происходит повсеместное урезание выделяемых средств. Рассматривая законы Республики Якутия за последние несколько лет, очевидным становится факт постепенного сокращения выделяемых средств, например, предназначенных Комитету по делам Арктики для выполнения установленных функций, в том числе по развитию Арктической зоны России. В многочисленных отчетах, подготавливаемых Правительством Республики, фигурируют положения, призывающие произвести оптимизацию расходов, выделяемых бюджетом и внебюджетных средств, закупка только первоочередных товаров.

Следует отметить, что государственными программными документами предполагалось уменьшение выделяемых средств на запланированные мероприятия по охране окружающей среды, однако также устанавливалось постепенное их увеличение к 2020 г. Вопросы финансирования имеют ключевое значение при планировании конкретных практических действий и формирования правовой основы регионального развития Арктической зоны. Тем не менее задачи государством и субъектами поставлены, они требуют качественного исполнения и тщательного осмысления в существующих реалиях.

## *2. Ямало-Ненецкий автономный округ.*

Автономный округ относится к центральной части Арктической зоны Российской Федерации, более половины которого находится за полярным кругом. Указом Президента ЯНАО полностью включен в состав Арктической зоны, что нашло отпечаток в региональном законодательстве и программах.

Как и свойственно северному региону, ЯНАО обладает большим запасом ископаемых ресурсов, занимает одно из ведущих мест по залежам углеводородов, особенно природного газа и нефти. Отличительной чертой

выступает наличие большого числа водных объектов, включая 300 тыс. озер и 48 тыс. рек (включая судоходные).

Отправным документом социально-экономического развития автономной области в краткосрочной перспективе выступает Стратегия социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2020 г.<sup>268</sup>. Стоит подчеркнуть весьма интересную формулировку предполагаемых целей. Помимо непосредственного роста экономических показателей региона, развития хозяйственного комплекса, инфраструктурных объектов, первоочередной целью выступает неуклонный рост качества жизни проживающего населения.

Стратегия обладает широким объемом информации, необходимым в качестве отправной точки последующих действий, в том числе формировании пласта законодательства, обеспечивающего развитие Арктики и сохранение экосистем. Сама охрана окружающей среды и восстановление (оздоровление) экологии признается одним из основных направлений развития региона. Включение экологических показателей в программу именно социально-экономического развития весьма правильный шаг в достижении гармоничного развития общества в целом с учетом экономических и экологических потребностей. По нашему мнению, создание социально-экономических программ, специализирующихся строго на закреплении задач и механизмов, обеспечивающих экономическое развитие, тем не менее, должно содержать, или, по крайней мере, должным образом учитывать экологическую составляющую вопроса.

Документом подчеркивается факт неуклонного повышения промышленного воздействия на окружающую среду, который, в ближайшее и будущее время, будет только возрастать. В этой связи задача сохранения

---

<sup>268</sup> Постановление Законодательного Собрания Ямало-ненецкого автономного округа от 24.06.2015 № 2612 «Об утверждении отчета о реализации в 2014 г. Стратегии социально-экономического развития Ямало-ненецкого автономного округа до 2020 г.». Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. № 5. Июнь-июль. 2015.

арктических экосистем региона и проведение комплекса защитных мероприятий становятся неотъемлемыми действиями региональных органов власти.

Первоочередными мероприятиями обозначены, традиционно выделяемые, расширение территорий особо охраняемых природных территорий и разрастание зоны экологического мониторинга. Конечно, подобные механизмы качественно обеспечивают исполнение функции охраны окружающей среды. Однако с учетом стремления государства перейти от ресурсной экономики, зависящей от добычи полезных ископаемых, целесообразно развитие восстанавливаемых источников энергии, которые многие авторы, на сегодняшний день, называют ведущим способом обеспечения экологической безопасности.

По существующим данным, в летний период времени, в условиях полярного лета, поступление солнечной энергии превышает показатели доступности солнечной энергии в районе Сочи, в результате чего, практически 6 месяцев населенные пункты могут быть обеспечены постоянной энергией, горячей водой и теплом.

Довольно яркая характеристика региона дается в Программе перспективного развития электроэнергетики ЯНАО на период 2017-2020 гг.<sup>269</sup>. Как отмечалось выше, Ямало-Ненецкий автономный округ располагается в центральной части Евразии, занимая при этом высокоширотное положение, обеспечивающее неблагоприятные климатические условия. По данным исходных документов к основным воздействующим факторам относится равнинный рельеф, открытый для холодного воздушного потока и повышенная суровость климата.

Характеризуя правовой режим рассматриваемого региона, необходимо особое внимание уделить выработанным тенденциям развития (в рамках

---

<sup>269</sup> Постановление Губернатора Ямало-ненецкого автономного округа от 28.04.2016 № 82-ПГ «Об утверждении схемы и программы перспективного развития электроэнергетики Ямало-ненецкого автономного округа на период 2017-2021 гг.». Красный Север. Спецвыпуск № 33. 07.05.2016.

общегосударственного процесса развития Арктической зоны) и планируемым направлениям. К примеру, многочисленными региональными программами нередко подчеркивается среди основополагающих задач необходимость достижения главенствующей роли автономного округа в Арктике. Сформулированное предложение вызывает немало вопросов, связанных, прежде всего, с конкретизацией запланированных регионом мероприятий.

Так, Программой о развитии научной, научно-технической и инновационной деятельности на 2014-2020 гг., ставится задача достижения лидирующих позиций Ямала в Арктике. Программное положение отнюдь не конкретизировано, не приведены целевые показатели, не выработаны критерии отнесения регионов в позицию «лидера» Арктической зоны. Стоит обратить внимание, что заявленные цели направлены на достижение позиции лидера в Арктике в целом, без уточнения российского сегмента. Таким образом, можно предположить, что руководящие органы ЯНАО намечают выход в лидирующие позиции региона на международном уровне, но без указания критериев: лидеры по добыче полезных ископаемых; по уровню социально-экономического обеспечения населения.

Подобные программные положения, если рассматривать высказанную позицию с точки зрения мотивированности и заинтересованности региона, носят положительный характер. Однако региональные программы должны отличаться повышенной точностью (даже с учетом частого содержания общих положений), конкретными механизмами, соблюдение положений которых способно привести к выполнению поставленных задач. К примеру, лидирующее положение по уровню благосостояния населения Ямало-Ненецкому автономному округу будет достичь затруднительно, особенно сравнивая арктические регионы США или Канады. Доходность одного жителя штата Аляска составила 49,5 тыс. долл., что равно в сумме общего количества проживающего населения 346,5 млрд. долларов. Приведенный

пример демонстрирует разницу обеспеченности населения северных регионов разных государств.

Заявляемые требования становления доминирующим арктическим регионом, конечно, носят весьма расплывчатый характер, если не обеспечиваются конкретизацией механизмов, должным уровнем правового регулирования и финансирования.

Похожая неопределенность содержится в Программе ЯНАО «Охрана окружающей среды на 2014-2020 гг.»<sup>270</sup>. Планируемыми результатами исполнения выступает увеличение доли общей площади особо охраняемых природных территорий с 10,27% до 10,77%, а также повышение количества выявленных нарушений экологического характера. Интерес вызывает достижение прогнозов развития негативных процессов в природных объектах, подверженных антропогенному воздействию в качестве результатов выполнения документа. По нашему мнению, результатами исполнения программных документов являются конкретные предпринятые мероприятия (так называемые «технические решения» проблемы) или пересмотр существующих подходов, правовых позиций и взглядов. Составление прогнозов выступает непосредственной процедурой разрешения проблем, результаты которых должны быть представлены спрогнозированными отчетами, содержащими меры должного реагирования.

Реализация экологической программы ЯНАО предусматривается посредством исполнения пяти подпрограмм, регламентирующих отдельные институты экологического права. Первая подпрограмма «Сохранение экологического баланса и благоприятной окружающей среды Ямало-Ненецкого автономного округа» формулирует планируемые мероприятия просто указывая охрану окружающей среды, не расписывая дальнейшие мероприятия, возможные законодательные предложения. Следующая

---

<sup>270</sup> Постановление Правительства Ямало-ненецкого автономного округа от 25.12.2013 № 1135-П «Об утверждении государственной программы Ямало-ненецкого автономного округа «Охрана окружающей среды на 2014-2020 гг.». Красный Север. Спецвыпуск № 88/16. 30.12.2013.

подпрограмма «Реализация государственной политики в сфере охраны окружающей среды, атмосферного воздуха, обращения отходов производства и потребления, а также организации и проведения государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня» предусматривает в перечне задач проведение экологических экспертиз планируемых объектов, проведение контрольно-надзорных мероприятий и лицензирование отдельных видов деятельности. Научный интерес вызывает целесообразность подобной формулировки. Приведенные задачами мероприятия охватываются сферой действия российского законодательства, включая имеющиеся региональные нормативно-правовые акты. Осуществление экологической экспертизы не может выступать задачей региональной программы (сама процедура). Программный документ должен содержать способы выявления и устранения существующих пробелов при осуществлении подобных процедур, пути повышения эффективности, обеспечение доступа граждан и представителей коренных малочисленных народов Севера.

На наш взгляд, вызываемые сомнения относительно региональных программ, закрепленных положений опосредованы именно формулировкой. Заинтересованность региональных органов власти в совершенствовании приведенных мероприятий (помимо региональных программ) также подтверждается обращениями к федеральным органам власти. Примером выступает направленное Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации обращение Законодательного Собрания ЯНАО от 27.10.16. Проблемным элементом обозначено недостаточно развитая система государственного экологического мониторинга на территории автономной области. Ранее в процедуре мониторинга окружающей среды задействовалось порядка 60 наблюдательных станций, образующих региональную сеть. Применяемые на сегодняшний день станции (около 28) в результате долговременной эксплуатации приведены в негодность. Опасения региональных властей вызывает необеспеченность органов региональной власти и субъектов хозяйственной деятельности необходимой практической

информацией, особенно в рамках прогнозируемого увеличения промышленного освоения региона как одного из районов Арктической зоны России.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на отдельные недочеты и неточности при формулировании программных положений о развитии автономного округа в качестве части Арктической зоны, региону свойственно понимание основных негативных факторов, присущих столь масштабному процессу. Развивающаяся система программных положений задает определенный базис формирующемуся правовому режиму охраны окружающей среды Арктической зоны.

Зачастую ставящиеся задачи не отвечают реальностям, могут непреднамеренно завышать ожидания, что вносит некий дисбаланс в комплексный процесс освоения Арктики (с учетом того, что на сегодняшний день процесс находится на стадии выработки основных тенденций). Ярким примером служат приведенные программы ЯНАО, заявляющие стремление региональных властей обеспечить лидирующее положение среди арктических регионов. Как отмечает О.А. Дементьева, подобные указания просто не соответствуют действительности. Как известно, региональные арктические программы используют разработанные государственные стратегические документы в качестве основы. Однако ни в одном государственном документе не отображена цель превращения Ямала в «международный форпост освоения Арктики». По мнению автора, одними региональными усилиями нельзя достичь столь крупных и масштабных результатов. Поэтому, на наш взгляд, выраженное региональными властями стремление лидировать в области освоения Арктики, хоть и похвально, однако создаст определенные противоречия и проблемы на практике.

Кроме того, с учетом финансового кризиса и сокращения расходов, вполне вероятно в краткосрочной перспективе сокращение финансирования отдельных программ. Поэтому реализация крупных замыслов должна носить проработанный и оправданный характер.

### *3. Чукотский автономный округ.*

Располагается в Дальневосточном федеральном округе, территория полностью отнесена к району Крайнего Севера. Особенностью региона выступает наличие смежной морской границы с другим арктическим государством – США.

Характерной чертой Чукотского автономного округа являются суровые природно-климатические особенности, свойственные арктическому региону в целом. Однако, как отмечает Н.В. Халдеева, Чукотка также характеризуется труднодоступностью и непроходимостью<sup>271</sup>. Региональными актами подчеркивается тот факт, что расположенность региона в Арктической зоне и, как следствие, высокая капиталоемкость и «северное удержание», тормозят развитие предпринимательства в автономном округе<sup>272</sup>. Ситуацию усугубляет постоянная зависимость от завоза продукции в короткий навигационный период, т.е. практически единовременное приобретение годового объема товаров для населения и экономических нужд.

Географическая расположенность относительно акватории Северного Ледовитого океана и Северного Тихого океана предполагает осуществление морской деятельности. Административными функциями в установленной сфере обладает Совет по морской деятельности при Губернаторе Чукотской автономной области<sup>273</sup>. Основной целью Совета выступает содействие реализации положений Морской доктрины Российской Федерации, включая исследование и освоение морских пространств Арктики, с ориентиром на развитие экспортных отраслей хозяйства.

---

<sup>271</sup> Халдеева Н.В. Основания территориальной дифференциации: проблемы и пути их решения // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. N 3. С. 27.

<sup>272</sup> Постановление Правительства Чукотской автономной области от 31.08.2015 № 451 «О внесении изменений в Постановление Правительства Чукотской автономной области от 21.10.2013 № 410». Ведомости. № 34 (720). 04.09.2015.

<sup>273</sup> Постановление Губернатора Чукотской автономной области от 07.07.2009 № 50 (ред. от 30.12.2015) «О создании Совета по морской деятельности при Губернаторе Чукотской автономной области». Ведомости. № 27/1 (405/1). 10.07.2009.

Существенное значение в автономном округе, свойственное северным регионам России, уделяется месту и роли коренных малочисленных народов. Преамбулой Устава подтверждается необходимость проявления уважения к истории, традициям и культуре коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>274</sup>. Дальнейшими положениями документа закрепляется правило, согласно которому, при формировании окружного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, предусматриваются бюджетные ассигнования, направленные на поддержание и развитие народных промыслов и возможность осуществления традиционного природопользования коренными народами.

На территории автономной области осуществляет деятельность несколько организаций коренных малочисленных народов. К примеру, Инуитский приполярный Совет Чукотки, включенный в Инуитский приполярный Совет, осуществляет работу по предотвращению проникновения загрязняющих веществ в арктическую среду на территории северного региона. Кроме того, в сферу деятельности организации включаются вопросы изменения климата Арктики и устойчивого развития и природопользования, вкуче с представителями коренных малочисленных народов. Указанные обстоятельства демонстрируют наличие представления о важности роли коренных малочисленных народов в процессе развития Арктического региона.

Постановлением Правительства Чукотской автономной области предлагается обратить внимание на деятельность Ассоциации коренных малочисленных народов Чукотки и урегулировать вопросы финансового обеспечения деятельности<sup>275</sup>. По замыслу региональных властей, финансирование деятельности подобных организаций поможет реализовать

---

<sup>274</sup> Устав Чукотской автономной области от 28.11.97 № 26-ОЗ (принят Думой ЧАО 29.10.97) (ред. от 27.02.17). Сборник законов Чукотской автономной области, вступивших в действие в 1997 г. 1999 г.

<sup>275</sup> Постановление Правительства Чукотской автономной области от 17.02.14 № 66 «О внесении изменений в Постановление Правительства Чукотской автономной области от 20.12.2013 № 516». Ведомости. № 7 (641). 21.02.14.

программные направления по развитию коренных малочисленных народов Чукотки.

Особенностью правового режима охраны окружающей среды Чукотской автономной области выступает, несмотря на включение территории полностью в Арктическую зону России, малое количество программных документов и наличия правовых средств реализации поставленных задач.

#### *4. Архангельская область.*

По-другому складываются обстоятельства в Архангельской области, где лишь отдельные муниципальные образования входят в состав Арктической зоны (а также земли и острова Северного Ледовитого океана – архипелаг Земля Франца-Иосифа и о. Виктория).

На территории области реализуются программные документы социально-экономического развития региона. Ответственным субъектом определено Агентство стратегического развития Архангельской области, к полномочиям которого относится координация деятельности региональных органов по реализации программных положений, включая территории с особым правовым статусом, т.е. входящих в состав Арктической зоны<sup>276</sup>.

В целях реализации государственных арктических программ Архангельской областью предпринималась попытка аккумулировать региональные средства. Созданная в результате Ассоциация арктических муниципалитетов осуществляет полномочия, направленные на реализацию Стратегии развития Арктической зоны России<sup>277</sup>.

Интерес вызывает имевшая место долгосрочная целевая программа «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности

---

<sup>276</sup> Постановление Правительства Архангельской области от 26.01.2016 № 22-ПП (ред. от 14.06.2016) «Об утверждении Положения об Агентстве стратегического развития Архангельской области». Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>. 02.02.2016.

<sup>277</sup> Решение Совета депутатов Северодвинска от 27.11.14 № 88 «Об Ассоциации арктических муниципалитетов» // СПС «КонсультантПлюс».

Архангельской области на 2012-2014 гг.»<sup>278</sup>. Документ реализовывался в рамках ликвидации существовавших загрязнений отдельных территорий региона, включая водоохранную зону р. Северной Двины. Реализация рассчитана на 4 г. и включает порядка 1,2 млн. евро затрачиваемых средств. Планировалось ликвидировать угрозу попадания в водные объекты более 130 т. нефтепродуктов и рекультивировать около 20 тыс. кв. м. территории. Однако результаты оказались значительно ниже запланированных. По итогам проводимых мероприятий получилось ликвидировать 80 т. нефтепродуктов и рекультивировать 2,5 т. кв. м. территорий при сохранении предполагаемого уровня финансирования. Рассматриваемый пример позволяет обратить внимание на сложность организации и планирования конкретных действий в экологической сфере и свойственная арктическим регионам зависимость от финансовой обеспеченности, о которой подробно писала К.В. Колесникова<sup>279</sup>.

Активно развивается арктический экологический туризм – новое направление, закрепляемое современными арктическими программными документами. Нельзя забывать, что Архангельская область включает арктический национальный парк «Русская Арктика», продолжающий развиваться и включать новые территории Арктической зоны России<sup>280</sup>. В соответствии с Законом «Об особо охраняемых природных территориях в Архангельской области» широко применяется разработка программных документов, направленных на развитие сферы ООПТ в регионе и обеспечивающих защиту природной среды Арктики<sup>281</sup>.

---

<sup>278</sup> Постановление Правительства Архангельской области от 11.10.2011 № 360-ПП (ред. от 17.05.2013) «Об утверждении долгосрочной целевой программы Архангельской области «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности Архангельской области на 2012-2014 гг.». Волна. № 46. 26.10.2011.

<sup>279</sup> Колесникова К.В. Указ. соч.

<sup>280</sup> Решение Архангельского областного Собрания депутатов от 26.05.1999 № 622 «Об организации национального парка «Русская Арктика». Волна. № 23. 22.06.1999.

<sup>281</sup> Закон Архангельской области от 24.02.15 № 242-14-ОЗ (ред. от 23.12.16) «Об особо охраняемых природных территориях в Архангельской области». Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. № 14. 2015.

Российскими программами освоения и развития Арктики отведена огромная роль участию региональных и местных уровней. Только тесное сотрудничество, выстраивание отношений по передаче отдельных полномочий, будет способствовать правильному и всеобъемлющему достижению поставленных результатов.

Арктические регионы имеют достаточный правовой потенциал, закрепляемый федеральными законами и региональными нормативно-правовыми актами. Существующие и разрабатываемые программные документы должны, в свою очередь, выступать основой качественного преобразования закрепленных правовых средств.

Однако, проведя анализ регионального законодательства, по нашему мнению, заметны дифференцированные подходы к регулированию процесса развития Арктической зоны и охраны арктической среды. Кроме того, по словам Л.А. Деминой, некоторые северные регионы, в том числе Республика Саха (Якутия) и Чукотский автономный округ, обладают противоречащими федеральному законодательству нормативно-правовыми актами<sup>282</sup>. Как отмечает автор, «в целях обеспечения единства правового пространства Российской Федерации приняты меры к устранению недостатков нормативного регулирования».

Реализация государственной арктической политики требует наличия слаженной системы правовых механизмов. Как отмечалось ранее, эколого-правовой режим Арктической зоны России представлен сочетанием международно-правового режима и национального правового режима охраны окружающей среды Арктики. Существенное значение при этом уделяется созданию системы правовых средств охраны окружающей среды Арктической зоны, представленной региональным законодательством. Указанные элементы эколого-правового режима взаимосвязаны и создают комплекс правовых средств регулирования правоотношений по охране

---

<sup>282</sup> Демина Л.А. Сохранение водных биоресурсов - новая задача для прокуроров Дальнего Востока // Прокурор. 2016. N 2. С. 112.

окружающей среды и рациональному природопользованию арктического макрорегиона.

Международно-правовой режим Арктики, начавший активное формирование с 90-х гг., включает множество декларативных документов, положения которых получили отражение в национальном законодательстве арктических государств. За последнее десятилетие появились первые юридически обязательные соглашения, разработанные арктическими государствами под эгидой Арктического совета. Внимание государств арктического региона уделяется возможности неарктических государств представлять интересы в Арктике. Тем не менее, исторически сложившиеся предпосылки защиты национальных интересов на Севере и современные потребности в обеспечении охраны окружающей среды Арктики, вызывают необходимость арктических государств к взаимодействию и проработке правил на уровне национального законодательства, предоставленного универсальными нормами Конвенции по морскому праву 1982 г.

В Российской Федерации эколого-правовой режим представлен наличием государственных программ, имеющимся и развивающимся комплексом правовых средств, представленных многочисленными нормативно-правовыми актами, а также формирующимся специальным законодательством, отражающим природно-климатические особенности арктического макрорегиона. Важным элементом, требующим, по нашему мнению, пристального внимания и анализа, выступает региональное законодательство. Как и на общегосударственном уровне, процесс развития Арктической зоны требует разработки региональных программ, изучения и совершенствования отдельных элементов законодательства. Упор на региональное законодательство определяется способностью регионов, включенных в Арктическую зону России, регламентировать возникающие отношения в арктической сфере и прорабатывать отдельные элементы правового регулирования охраны окружающей среды.

Представленные во второй главе диссертационного исследования элементы эколого-правового режима Арктической зоны России составляют комплексную и постоянно развивающуюся систему. Закрепляемые российским законодательством правовые средства охраны окружающей среды постоянно совершенствуются и пополняются качественно новыми способами, отвечающими поставленным задачам охраны арктической природной среды. Однако помимо рассматриваемых элементов, эффективный эколого-правовой режим Арктической зоны должен содержать необходимую систему гарантий, связанную с возможностью привлечения виновного лица к юридической ответственности.

### **Глава 3. Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации**

#### **3.1 Международно-правовая ответственность за правонарушения в сфере охраны арктической среды**

Приграничное расположение государств арктического региона, предполагающее «тесное» пространственное размещение, предопределило столь же тесное сотрудничество в области охраны окружающей среды Арктики.

Современные экологические проблемы распространены повсеместно. Как отмечалось ранее, промышленная деятельность Азии, Европы и Америки сказываются на состоянии природной среды Арктики. Поэтому арктическими и неарктическими государствами значимое внимание уделяется экологическим проблемам, решить которые по силам благодаря плодотворному сотрудничеству.

Состояние арктической природной среды находится на повестке дня всех арктических государств. Кроме того, снижающаяся степень труднодоступности региона, вызванная уменьшением площади ледяного

покрова, привлекает новых международных «игроков». Хотя исследователи утверждают о чрезвычайно низкой возможности возникновения региональных и международных конфликтов в Арктике, присутствие новых государств в арктическом регионе означает появление другой проблемы – увеличение антропогенной нагрузки и риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

В связи с этим практический интерес вызывает институт международно-правовой ответственности, закрепляющий возможности привлечения виновных субъектов к ответственности за международные правонарушения экологического характера.

Термин «ответственность» применяется не только для обозначения наступления неблагоприятных последствий для нарушителя. Рассматривая основополагающие международные экологические декларации, например, Декларацию Рио-де-Жанейро<sup>283</sup>, стоит упомянуть принцип 7, закрепляющий ответственность государств по обеспечению устойчивого развития. В данном случае, ответственность понимается в более широком смысле, чем, скажем, принцип 13, направленный на исправление неблагоприятной ситуации, возникшей в результате каких-либо действий со стороны государства, в результате которых может быть применен институт ответственности потерпевшей стороной.

Подобным образом рассматривает ответственность Стокгольмская декларация<sup>284</sup>. Определяя основными целями достижение мира, экономического и социального развития, Стокгольмская декларация призывает каждого человека осознать ответственность перед мировым сообществом «за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений». Государства, в свою очередь, должны

---

<sup>283</sup> Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687-692.

<sup>284</sup> Стокгольмская декларация (Принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей среды). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 682-687.

взаимодействовать по вопросам практического характера, касающегося выплат компенсаций и регулирования на международном и национальном уровне института ответственности.

Рассматриваемые подходы к определению ответственности несут идею не только поиска «технического» решения, способных кратковременно разрешить насущные проблемы, а построения новой парадигмы мышления человечества, нахождения «золотой середины» отношений «человек-природа-общество».

Тем не менее стремление государств урегулировать международно-правовую ответственность помогает обеспечить должное соблюдение существующих правовых норм, обезопасить мировое сообщество от возникновения новых угроз и разрешить практические вопросы компенсационного и восстановительного характера.

В основе международно-правовой ответственности лежит противоправное деяние, характеризующееся следующими признаками: в первую очередь учитывается факт совершения противоправного деяния в виде действия или бездействия; во-вторых, объектом противоправного деяния выступает международно-правовая норма, обязательство или общепризнанные принципы<sup>285</sup>.

На арктические пространства, как указывалось выше, распространяется общий международно-правовой режим, устанавливаемый Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Некоторые международные документы регулируют вопросы ответственности государств, содержат императивные нормы, отклонение от которых ведет к нарушению международного права и возможности привлечения виновного лица к юридической ответственности.

---

<sup>285</sup> Шумилов В.М. Международное право: учебник / В.М. Шумилов. 3-е изд., исп. и доп. – М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. С. 156.

Ответственности в международном праве характерно традиционное разделение на четыре основных элемента любого правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона<sup>286</sup>.

Субъектом международно-правовой ответственности выступает государство, совершившее деяния (действие/бездействие). Причем рассматривается в качестве действий самого государства, деятельность органов государственной власти, должностных лиц, государственных образований, поведение определенных лиц, совершающих элементы государственной власти в отсутствие или при несостоятельности официальных властей, а также поведение, которое государство принимает и признает в качестве собственного.

Определенный интерес вызывает способность международных организаций выступать субъектом международной ответственности<sup>287</sup>. Соответствующая возможность предусматривается учредительными документами международных организаций. Если международная организация не обладает международной правосубъектностью, а решения принимаются от имени государств-членов, то вопрос ставится только об ответственности государств. К примеру, Арктический Совет не является международной организацией и не обладает подобной правосубъектностью, хотя, как отмечалось ранее, имеются отдельные направления в этой сфере.

Международные противоправные деяния подразделяются на международные деликты и нарушения обязательств *erga omnes*<sup>288</sup>. Первые выступают нарушениями обязательств, предусмотренных международными договорами. Обычно правонарушения данного рода совершаются в отношении государства или группы субъектов. Второй вид международных правонарушений направлен против международного сообщества в целом,

---

<sup>286</sup> Егоров С.А. Международное право: учебник. М.: Статут. 2016. С. 238.

<sup>287</sup> Гуласарян А.С. Международно-правовая имплементация норм об ответственности международных организаций: монография / под ред. К.А. Бекяшева. М.: Статут. 2015.

<sup>288</sup> Шинкарецкая Г.Г. Потсдамская конференция и последующее развитие международного права // Современное право. 2016. № 6. С. 110 - 115.

имеющие место, по словам У.Ю. Маммадова, даже во время ведения войн<sup>289</sup>. Вопрос о привлечении к ответственности в рамках нарушения обязательств *erga omnes* может ставить любое государство.

Необходимо отметить, что в международном праве отсутствует строгий перечень деяний, которые относятся ко второму типу международных правонарушений. Однако по общим правилам к ним следует относить правонарушения особо тяжкого характера, имеющие ряд крайне неблагоприятных последствий для всего мирового сообщества, называемые международными преступлениями.

Рассматриваемые международные преступления, в силу общественной опасности для международного сообщества, планировалось объединить в едином международном документе. Комиссия международного права ООН одобрила первоначальный проект статей об ответственности государств, в котором содержался схожий перечень международных преступлений. Среди таких деяний, как агрессия, колониальное господство, рабство, геноцид, апартеид, также содержались тяжкие правонарушения международных обязательств, имеющих основополагающее значение для защиты окружающей среды. В конечном итоге перечень международных преступлений не был принят, однако доктринально под международным правонарушением понимается «серьезное нарушение обязательств, вытекающих из императивной нормы международного права».

По мнению С.А. Егорова, термин «международное преступление» в международном праве следует рассматривать в качестве «метафоры», т.к. рассматриваемые международные правонарушения не означают преступления в уголовно-правовом смысле, а подчеркивают повышенную общественную опасность данной категории международных правонарушений<sup>290</sup>. Однако отсутствие в доктрине и практике

---

<sup>289</sup> Маммадов У.Ю. Защита природной среды во время вооруженных конфликтов в контексте международного права окружающей среды // Российский юридический журнал. 2015. N 6. С. 59.

<sup>290</sup> Егоров С.А. Указ. соч.

международного права использования термина «преступление» не означает утрачивание значения особого отношения к подобным правонарушениям. Автор заявляет, что, несмотря на отсутствие конкретного перечня международных преступлений, не должно вызывать абсолютно никаких сомнений, «что к ним относятся агрессия и геноцид в форме государственной политики»<sup>291</sup>.

В.М. Шумилов также упоминает доктринальное понимание международных преступлений (особо тяжких правонарушений)<sup>292</sup>. Ими, по мнению автора, являются международно-противоправные деяния, выражающиеся в нарушении императивных норм общего международного права. Целесообразно относить такого рода правонарушения как: рабство, колониальное господство, нарушение обязательства по обеспечению мира и безопасности и масштабное загрязнение окружающей среды.

Отношения между государствами (и другими субъектами) по поводу охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования регламентированы международным экологическим правом, являющегося, как отмечает В.Т. Батычко, самостоятельной отраслью международного права<sup>293</sup>.

Нарушение международных обязательств, а также деятельность, противоречащая общепризнанным принципам и нормам международного права, последствия которых привели к массовому загрязнению окружающей среды необходимо рассматривать в качестве серьезных международных правонарушений – преступлений. Стоит, однако учитывать наличие факта установленной вины государства, потому что в ряде случаев последствия могут наступить в результате форс мажорных обстоятельств, обстоятельств непреодолимой силы или вооруженного конфликта.

Доктрина международного права обращает внимание также на ситуации, когда государство несет (зачастую неполную) ответственность за

---

<sup>291</sup> Там же.

<sup>292</sup> Шумилов В.М. Указ соч.

<sup>293</sup> Батычко В.Т. Международное право. Конспект лекций. ТТИ ЮФУ. 2011.

деятельность граждан. Р.М. Валеев называет подобные случаи «гражданской ответственностью за причинение трансграничного ущерба окружающей среде»<sup>294</sup>. Такими международными правонарушениями выступают случаи нарушения правил перевозки опасных объектов, загрязнения морской среды нефтепродуктами, радиационные загрязнения, последовавшие после чрезвычайных ситуаций на ядерных объектах.

Отдельными международными соглашениями регламентирована ответственность за ущерб окружающей среде. Например, Конвенция, подготовленная Международной морской организацией о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г.<sup>295</sup>. Принятию Конвенции послужила, как отмечено документом, повышенная опасность загрязнений, вызываемых разливом нефтепродуктов во время морских перевозок. Ответственным лицом, согласно ст. 3, выступает собственник судна, отвечающий с момента возникновения инцидента за всякий ущерб, нанесенный загрязнением. Исключениями служат ситуации, когда ущерб явился результатом перечисленных Конвенцией обстоятельств, не зависящих от собственника судна: военные действия, враждебные действия, гражданская война, действия или бездействия третьих лиц, намеренных причинить ущерб и т.д.

Установление ответственности за загрязнение морской среды посредством разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна регламентировано одноименной Конвенцией, принятой в 1977 г.<sup>296</sup>.

---

<sup>294</sup> Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут. 2012.

<sup>295</sup> Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (КГО/CLC) (Вместе со Свидетельством о страховании или ином финансовом обеспечении гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью) (Заключена в г. Брюсселе 29.11.1969) (с изм. от 27.11.1992). Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. - М. 1977. С. 105.

<sup>296</sup> Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна (Принята в г. Лондоне 17.12.1976). Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. <http://docs.cntd.ru/document/1900700>

Применение документа направлено на возмещение пострадавшим и понесшим ущерб лицам. Конвенцией также урегулированы вопросы установления и применения единообразных правил и процедур наступления ответственности и предоставление компенсации потерпевшей стороне. Ответственным лицом выступает оператор установки, причем ответственность сохраняется спустя 5 лет после оставления объекта загрязнения.

В условиях арктического судоходства широко распространена практика использования атомного ледокольного флота, способного преодолевать дальние расстояния и проходить покрытые льдом районы. Вызывают интерес международные инструменты обеспечения ядерной безопасности, наличие предусмотренных процедур наступления ответственности и расчета компенсаций.

Подобным документом является Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, заключенная под эгидой Международного агентства по атомной энергии в 1963 г.<sup>297</sup>. Конвенцию необходимо рассматривать вместе с Конвенцией, заключенной под руководством Организации экономического сотрудничества и развития в 1960 г.<sup>298</sup>, предназначенной для установления компенсации лицам, пострадавшим в результате ядерных инцидентов. Конвенция 1963 г. расширила действие первого международного соглашения, также включив в понятие «лица» помимо «индивидов» потерпевшие государства. Общее направление деятельности документов привело к созданию Совместного протокола, объединяющего обе Конвенции в 1988 г. Совместным протоколом обозначалась абсолютная ответственность оператора ядерной установки.

---

<sup>297</sup> Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (Заключена в г. Вене 21.05.1963). СЗ РФ. 29 августа 2005 г. N 35. Ст. 3588.

<sup>298</sup> Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии (Заключена в г. Париже 28.01.1964). Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. <http://docs.cntd.ru/document/1900886>

Исключением служили ситуации чрезвычайного характера, когда оператор освобождался от ответственности.

Сфера обеспечения промышленной безопасности регламентирована Конвенцией о трансграничном воздействии промышленных аварий, заключенной в г. Хельсинки в 1992 г.<sup>299</sup>. Соглашением регулируются вопросы обеспечения промышленной безопасности и способы международного сотрудничества в целях недопущения возникновения промышленных аварий, способных привести к трансграничному загрязнению. Договаривающимися сторонами могут быть предусмотрены возможности предоставления специальных технологий, позволяющих обеспечивать должный уровень безопасности.

В качестве дополнения, регулирующего вопросы привлечения виновных лиц к ответственности и возмещения понесенного ущерба пострадавшей стороной, Конвенция была дополнена Протоколом о гражданской ответственности, подписанным в 2003 г. Виновным лицом признается оператор, который несет ответственность в результате промышленной аварии. Соответственно, имеются определенные исключения, освобождающие оператора, если представлены доказательства, от ответственности. Российская Федерация не является участником рассматриваемого Протокола, хотя подписала Конвенцию 1992 г. Отсутствие среди участников Протокола России, разъясняющего отдельные элементы ответственности за трансграничный ущерб, на наш взгляд, является серьезным упущением и ставит под угрозу вопросы обеспечения промышленной безопасности, в том числе в арктическом регионе<sup>300</sup>.

Представленными документами регламентированы особенности процедуры наступления ответственности и установления размера

---

<sup>299</sup> Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Заключена в г. Хельсинки 17.03.1992). Бюллетень международных договоров. 2000. № 6. С. 19-46.

<sup>300</sup> Рязанова М.А. Европейское сотрудничество в области использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков // Международное публичное и частное право. 2015. № 2. С. 28.

компенсации в важнейших сферах хозяйственной деятельности, свойственной арктическому региону: добыча нефтепродуктов, использование атомной энергетики и промышленная деятельность. Важно отметить, что всеми перечисленными документами установлена обязанность оператора организации страхования или иного финансового обеспечения. Единственное различие состоит в определении размеров компенсационных выплат.

Необходимо отличать международно-правовую ответственность государств за вред, наступивший в результате правомерных действий. Особенностью выступает схожая необходимость претерпевать определенные неблагоприятные последствия, предусмотренные международными договорами, однако причиненного деятельностью, не противоречащей общепризнанным принципам и нормам международного права, не являющейся противоправной.

Государство, на территории которого произошло экологическое правонарушение, приведшее к выбросам загрязняющих веществ за пределы национальных границ, вполне может нести субсидиарную ответственность<sup>301</sup>. Зачастую подобные меры принимаются относительно части выплаты, которую не способно выплатить виновное лицо.

Региональными арктическими соглашениями, принятыми договаривающимися странами в рамках Арктического Совета, не предусмотрены меры ответственности государств и частных лиц за противоправные деяния. Однако ратифицированные Российской Федерацией международные соглашения, юрисдикция которых распространяется вне зависимости от региона, вполне имеют возможность применения в Арктике.

Арктические условия, которые по оценкам исследователей, сочетают хрупкую и уязвимую экосистему и значительное влияние на климатические процессы, определили соответствующие вопросы относительно международно-правовой ответственности государств. Способны ли

---

<sup>301</sup> Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012.

современные институты международного права справиться с возрастающей угрозой загрязнения арктического региона, что окажет непосредственное воздействие на устойчивое развитие окружающей среды.

Как отмечалось прежде, международно-правовой режим охраны окружающей среды сочетает универсальные нормы международного права, региональные и двусторонние соглашения, определяющие общий вектор развития Арктики. Соответственно, рассматривая международные договоры, распространяющие юрисдикцию в отношении арктических пространств, прежде всего, необходимо проанализировать международные экологические соглашения общего характера.

На сегодня значительное число международных актов представлено в качестве международных деклараций, не содержащих конкретных обязанностей государств. Подобными актами не регламентированы вопросы наступления ответственности субъектов международного права за неисполнение возложенных обязанностей или противоправных действий, приведших к неблагоприятным последствиям.

По нашему мнению, указанные обстоятельства не следует называть упущением международного права, т.к. зачастую декларативные документы составляют основу принятия национального законодательства, нарушение которого будет служить основанием применения ответственности подданных государства.

Примером может служить положение ст. 234 Конвенции по морскому праву<sup>302</sup>, предписывающей возможность прибрежного государства принимать и обеспечивать соблюдение законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны. Конвенцией подчеркивается наличие особо суровых климатических условий и льдов, затрудняющих судоходство и

---

<sup>302</sup> "Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву" (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994). "Собрание законодательства РФ", 01.12.1997, N 48, ст. 5493.

создающих условия повышенной опасности, а возможные загрязнения нанесут тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушат его.

Ст. 260 Конвенции предоставляет государствам возможность установления специальных защитных зон вокруг научно-исследовательских установок или оборудования, не превышающей 500 метров. Российское законодательство о континентальном шельфе повторило положения международного соглашения, предписав установление 500-метровой зоны безопасности вокруг искусственных островов, установок и сооружений. В зонах безопасности специализированными федеральными органами исполнительной власти обеспечиваются безопасность судоходства и безопасность непосредственно самих искусственных установок.

Интересно обратить внимание на дело судна Arctic Sunrise, произошедшее осенью 2013 г. Как известно, установление зон безопасности сопровождается оглашением принятых мер в журнале «Известия мореплавателям». Однако, не взирая на предусмотренные международным правом и национальным российским законодательством предписания, судно Greenpeace вторглось в зону безопасности, нарушив тем самым международные правила судоходства. Ответственным лицом выступает капитан судна. Опасность произошедшей ситуации заключается в осуществляемых установкой «Приразломная», в акваторию которой вторглось судно, работ по добыче полезных ископаемых на континентальном шельфе. В случае непредвиденных обстоятельств, могла возникнуть чрезвычайная ситуация, приведшая к аварии, выбросу загрязняющих веществ в морскую среду и ущербу окружающей среде и здоровью или жизни людей.

Ощутимые последствия загрязнения морской среды арктического региона первостепенно угрожают непосредственно арктическим государствам. Особенно возрастает опасность наступления неблагоприятных последствий сегодня, когда изменение климата, сопровождающиеся таянием

вечных льдов Северного Ледовитого океана, располагает к судоходству в арктическом регионе все больше заинтересованных государств.

К примеру, в 2011 г. на рыболовецком траулере, принадлежащем южнокорейской компании произошло возгорание<sup>303</sup>. Ситуация имела место в Анадырском заливе Берингова моря, расположенного у берегов Чукотки. На борту судна находились 166 т. судового маловязкого топлива, 942 т. мазута и 1689 т. мороженого минтая. Последовавшее заключение договора об оказании аварийно-спасательных услуг между южнокорейской компанией и ФГУП «Балтийское бассейновое аварийно-спасательное управление» и выполнение работ по выгрузке нефтепродуктов способствовало уменьшению вредных последствий. Однако проблема остается актуальной, т.к. по словам губернатора Чукотки, на борту неутилизованного траулера находится порядка 600 т. нефтепродуктов, представляющих угрозу окружающей среде.

Интересно обратить внимание на случай загрязнения морской среды в результате разлива нефти у берегов Австралии, произошедший на платформе американской компании ExxonMobil<sup>304</sup>. Подобный инцидент – не первый случай загрязнения морской среды. В том же заливе, близ Австралии, зафиксированы нефтяные пятна с другой платформы ExxonMobil, расположенной недалеко от побережья. Почему произошедшие события вызывают интерес при изучении эколого-правового режима арктического региона? По заявлениям главы российского подразделения компании, ExxonMobil может возобновить совместные с Роснефтью проекты добычи на арктическом шельфе после отмены экономических санкций.

Конечно, международными договорами и соглашениями, которые также упоминались выше, национальным законодательством обоих государств

---

<sup>303</sup> «Возбуждено дело против судовладельца затонувшего на Чукотке траулера». Официальный сайт Информационного агентства «Arctic Info». 09.12.2016. <http://www.arctic-info.ru/news/09-12-2016/vozbuzhdeno-delo-protiv-sudovladeltsa-zatonuvshego-na-chukotke-traulera/>

<sup>304</sup> «У берегов Австралии произошел разлив нефти у платформы ExxonMobil». Научно-практический журнал «Экология производства». 03.02.2017. <http://www.ecoindustry.ru/news/view/49781.html>

предусмотрены строгие меры ответственности и процедуры предупреждения и ликвидации аварий. Однако каков потенциал международных и национальных инструментов ответственности, способны ли предусмотренные механизмы в необходимой степени компенсировать вред и восстановить прежнее состояние окружающей среды?

К виновному государству применяются различные меры ответственности, включая материальную и нематериальную ответственность. Формы нематериальной ответственности, которую также называют «морально-политической» или «политической» не дифференцируются из-за разнообразия. Материальная ответственность, как правило, проявляется в форме репараций и реституций. Под репарациями понимается возмещение причиненного ущерба в денежном эквиваленте, также путем «поставок различного рода объектов». Большой интерес, с точки зрения международного экологического права, вызывают реституции – обязанность восстановить в прежнем виде какой-либо объект. Однако часто возникает сложность восстановления, особенно объектов природы, уничтоженных, поврежденных или загрязненных в результате международного правонарушения.

Как отмечено в литературе, восстановление разрушенного здания нельзя назвать реституцией, т.к. фактически результатом восстановления является новое здание, которое возможно не несет прежней значимости. В условиях арктического региона восстановление является, на наш взгляд, наилучшим вариантом формы ответственности виновных субъектов. Однако полнота восстановления напрямую зависит от технологических и финансовых возможностей виновного субъекта. Именно поэтому, как говорилось ранее, в вопросах трансграничного загрязнения предусматриваются финансовые гарантии и возможность наступления субсидиарной ответственности государства, на территории которого находится источник загрязнения и применение института страхования ответственности. Особенно значимость наличия технических средств и финансовых гарантий ощущается в

арктических условиях, отличающихся неблагоприятными климатическими условиями и уязвимостью природы перед незначительными изменениями и деградацией.

Важность рассмотрения института международно-правовой ответственности в рамках исследования эколого-правового режима Арктической зоны России заключается в необходимости выработки арктическими и неарктическими государствами эффективных инструментов привлечения виновных лиц к ответственности за загрязнение окружающей среды или создание реальной угрозы наступления неблагоприятных последствий. Рассматриваемый механизм привлечения к ответственности способен выступать существенной гарантией компенсации вреда пострадавшим лицам, их имуществу и окружающей природной среде, удовлетворению интересов государства и общества в целом.

### **3.2 Ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды Арктики по законодательству Российской Федерации**

Российским законодательством предусматриваются различные виды ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды: имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная.

Значительное место отводится административной ответственности, обладающей рядом специфических признаков, применимых и полезных в плане обеспечения экологической безопасности арктического региона.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, административная ответственность наступает за административное правонарушение, под которым подразумевается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое федеральным законодательством или законами субъектов устанавливается ответственность<sup>305</sup>.

По-разному административная ответственность понимается в юридической литературе.

---

<sup>305</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ СЗ РФ. 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1; 2016 Российская газета. 09.01.2017. № 1.

Б.А. Райзберг под административной ответственностью понимает форму юридической ответственности граждан и должностных лиц за совершенное ими административное нарушение, например, за несоблюдение правил в сфере управления, нерациональное использование природных ресурсов, халатность, не приведшую к существенным убыткам<sup>306</sup>.

Д.Н. Бахрах характеризует административную ответственность как официальное признание деяния административным правонарушением, осуждение виновного и применение к нему уполномоченными субъектами административной власти административных наказаний в урегулированном КоАП РФ порядке<sup>307</sup>.

Ю.С. Шемшученко рассматривает административную ответственность в качестве ответственности перед государством, имеющую государственно обязательный характер и наступающую независимо от воли отдельных индивидуумов<sup>308</sup>. Целью является «наказание правонарушителя, воспитание населения в духе уважения к закону, предупреждение нарушений правовых норм и восстановление нарушенной законности».

Г.А. Кузьмичева рассматривает административную ответственность в качестве способности лица в связи с совершением административного правонарушения претерпеть неблагоприятные последствия личного или имущественного характера, предусмотренные административно-правовой нормой и выраженные в виде административного взыскания<sup>309</sup>.

По мнению М.С. Шлютер, выраженное Г.А. Кузьмичевой определение административной ответственности «в наибольшей степени передает

---

<sup>306</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М, 2011.

<sup>307</sup> Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2.

<sup>308</sup> Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Отв. ред. Шемшученко Ю.С. Академия наук Украинской ССР. Институт государства и права. Киев. 1978.

<sup>309</sup> Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: учебное пособие, нормативные акты М.: Юриспруденция. 2000. С. 19.

характеристики и особенности института»<sup>310</sup>. На наш взгляд, в указанном определении подробно прослеживаются основные признаки ответственности, что делает определение практически применимым при рассмотрении вопроса наступления административной ответственности.

Прежде всего, обращает внимание универсальность рассматриваемой формы ответственности. Она применяется специально уполномоченными государственными органами исполнительной власти и судом (в определенных случаях). Виновные лица могут быть привлечены к ответственности широким кругом надзорных органов, что повышает эффективность в области охраны окружающей среды.

Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. Эта особенность отличает административную форму ответственности от уголовной и дисциплинарной, где субъектом может выступать исключительно физическое лицо. Установленное правило способствует реализации принципа неотвратимости наказания, в том числе для субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность в форме юридического лица.

Возможность привлечения к административной ответственности юридических лиц важна в условиях разворачивающегося хозяйственного освоения арктических территорий.

Отметим, что северным территориям присущ довольно низкий уровень совершения экологических правонарушений. Исторически складывалось так, что посредством вытеснения аборигенного населения Русского Севера, происходило увеличение количества совершаемых правонарушений, особенно против интересов собственника<sup>311</sup>. Поэтому сегодня, в период нарастающего хозяйственного освоения Арктики, появляется опасность увеличения числа правонарушений, предметом которых может выступать окружающая среда и природные ресурсы. Институт административной

---

<sup>310</sup> Шлютер М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография. – М.: Проспект. 2015. С. 15.

<sup>311</sup> Б.А. Молчанов. Указ. соч.

ответственности, в этом плане, должен выступать способом защиты интересов государства и общества, в том числе социально-экономического характера и охраны окружающей среды. Поэтому особого внимания при рассмотрении указанного института, в рамках процесса развития и освоения Арктики, заслуживает неотвратимость привлечения к административной ответственности юридических лиц, нарушивших установленные законом правила.

С проблемой возрастания количества административных правонарушений экологического характера на Севере России связан еще один признак административной ответственности – общественная опасность противоправного деяния. В отличие от уголовной ответственности, наступающей за совершение преступлений, административным проступкам не свойственна повышенная степень общественной опасности. Гл. 26 Уголовного Кодекса РФ устанавливает ответственность за нарушения в области экологического законодательства. Они могут быть выражены т.н. «существенным» повышением радиационного фона, загрязнением компонентов природной среды и т.д.

Интерес вызывает указание на причинение вреда здоровью человека. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ разъясняется, что «под причинением вреда здоровью человека при совершении преступлений, предусмотренных отдельными статьями гл. 26 УК РФ, следует понимать причинение вреда здоровью любой степени тяжести одному или нескольким лицам». Таким образом, причинение даже легкого вреда здоровью означает наступление уголовной ответственности по статьям УК РФ об экологических преступлениях. Этим уголовный закон дополняет санкции КоАП, предусматривающие схожие нарушения установленных правил.

Однако появляются сопутствующие вопросы, вызывающие сложность. Как отмечалось ранее, причиной возможных административных правонарушений является повышение уровня антропогенной нагрузки путем хозяйственного освоения различными экономическими субъектами. Их

деятельность зачастую приводит к загрязнению природных компонентов, которые могут нанести вред окружающей среде и здоровью человека. Нельзя забывать, что российский Север отличается повышенной плотностью проживания коренных малочисленных народов, полностью зависимых от природы и её качества.

Соответственно возникает вопрос, свойственный всем экологическим правонарушениям, связанным с установлением причинно-следственной связи между совершенным правонарушением и наступившими последствиями. Как отмечается учеными, экологические правонарушения зачастую носят латентный характер. Это означает фактическую сложность установления причинно-следственной связи, что препятствует нахождению виновного и к привлечению той или иной формы ответственности. Особенно остро вопрос стоит в арктических условиях, где загрязнение может долго консервироваться и оставаться незамеченными. Проблема кроется в том, что современной Арктике характерно повышение среднегодовой температуры, резкое таяние льдов, сокращение уровня вечной мерзлоты. Поэтому загрязнения, которые произошли ранее, могут проявить себя и оказать вред окружающей среде. С этим фактом напрямую связан институт накопленного вреда окружающей среде, которому уделяется значительное внимание как законодателя, так и исследователей, и общественности.

Административная ответственность выступает последствием нарушения предусмотренных законом правил. Отраслевое законодательство не содержит конкретных статей, устанавливающих применение административной формы ответственности. В этом состоит его особенность, содержащего лишь бланкетные нормы, ссылающиеся на предусмотренные КоАП и УК санкции.

В дополнение к указанному, следует отметить, что, согласно конституционным положениям, административное и административно-процессуальное законодательство относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов. Положение о совместном ведении конкретизируется непосредственно КоАП, где установлено, что

законодательство об административных правонарушениях включает сам Кодекс и принимаемые субъектами специальные законы. Это значительно отличает административную ответственность от уголовной, которая является предметом исключительного ведения федеральных органов власти, а уголовные санкции закреплены в УК.

Указанная особенность способна благоприятно отразиться на возможности привлечения виновных лиц к ответственности в рамках Арктической зоны России. Субъектами, включенными в состав макрорегиона, должны быть предусмотрены специальные законы, закрепляющие отношения в области привлечения к административной ответственности. С учетом природно-климатических и географических особенностей, законы субъектов могут отличаться. Однако общие направления, связанные с ужесточением административных наказаний, увеличением штрафных санкций и выплат, должны иметь схожий характер.

К примеру, на территории Республики Карелия, согласно статистическим данным, превалируют нарушения правил ведения охоты и охотничьего хозяйства, довольно высокий уровень браконьерства. Особенно характерно данное явление для северных малонаселенных территорий, с низкой плотностью населения и высоким уровнем безработицы. В городах и более южных районах Карелии количество экологических правонарушений составляет менее 1% от общего числа административных правонарушений. Северным территориям также характерны незаконные добыча древесины, проведение рубок без разрешения и т.п. правонарушения, связанные с нарушением лесного законодательства. Причиной выступают природно-климатические и географические особенности региона, которому свойственны низкая плотность населения на Севере, отсутствие развитой инфраструктуры, включая рабочие места и широкое распространение древесных насаждений и объектов живой природы.

Таким образом, законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях должны учитывать (и поэтому и

относятся к предмету совместного ведения) присущие региону тенденции совершения административных правонарушений. К примеру, ответственность за нарушение правил проведения этнологической экспертизы, следует закрепить тем регионам, где такая процедура предусмотрена законодательством. По нашему мнению, институт этнологической экспертизы, находится в довольно неразвитом состоянии на уровне федерального законодательства и зачастую предусматривается отдельными законами регионов АЗ РФ.

Административная ответственность наступает за нарушение установленных законом правил, закрепленных различными нормативно-правовыми актами отраслевого законодательства. Особенностью эколого-правового режима АЗ РФ, как было установлено ранее, выступает наличие формирующегося законодательства. Современное экологическое законодательство об охране окружающей среды арктического макрорегиона регламентировано многочисленными нормативно-правовыми актами. Однако специализированные правила, устанавливающие, к примеру, осуществление различных видов хозяйственной деятельности в северных арктических условиях отсутствуют. Возникает пробел в законодательстве, который, по идее, может быть решен по аналогии. За эталон могут быть использованы правила осуществления хозяйственной деятельности вне зависимости от природно-климатических и географических условий. Тем не менее, законодателю следует обратить особое внимание на вопрос регламентации подобных правил, применимых к арктическим условиям, которые, как отмечено многочисленными работами ученых, заметно отличаются от «центральной части» государства.

Основным признаком, отличающим рассматриваемую форму ответственности от других, является упрощенная процедура привлечения к ней. В отличие от процедур привлечения к уголовной или имущественной ответственности, привлечение к административной ответственности носит упрощенный характер. Значимость указанного обстоятельства особенно

применима к арктическим условиям, где время между обнаружением последствий нарушения предусмотренных законом правил и привлечением виновного лица к ответственности выступает определяющим фактором того, насколько серьезный ущерб будет причинен окружающей среде. Скорость принятия решения, например, о приостановлении деятельности, влекущей чрезмерное загрязнение окружающей среды, благоприятно отразится на финансовом состоянии самого хозяйствующего субъекта. Чем значительнее ущерб нанесен окружающей среде, тем больше финансовых и технических затрат потребуется от самого виновного лица.

Рассмотренные признаки помогают представить значение административной ответственности в рамках формирующегося правового режима охраны окружающей среды Арктической зоны и возможности недопущения причинения вреда окружающей среде и экологической безопасности проживающего населения.

Основанием привлечения виновного лица к административной ответственности является совершение административного правонарушения, понятие которого закреплено КоАП.

В определении обращается внимание на способы совершения противоправного деяния – действие или бездействие. В рамках экологических правонарушений наибольшую угрозу представляют деяния, совершаемые в форме бездействия, т.е. умышленного допущения виновных деяний, например, выбросов, превышающих установленные нормативы и лимиты, без предупреждения специализированных органов государственной власти. Признак общественной опасности административного правонарушения не устанавливается КоАП, однако напрямую подразумевается, особенно в теории административного права.

С целью правовой квалификации совершенного правонарушения необходимо разобрать юридический состав рассматриваемой группы административных правонарушений, т.е. в области охраны окружающей среды Арктической зоны России. Юридический состав способствует

применению основополагающих принципов административной ответственности, включая индивидуализацию и неотвратимость наказания, соразмерно противоправному деянию.

Объектом проступка выступают общественные отношения, регламентированные и охраняемые законом. В случае изучения эколого-правового режима Арктической зоны России, объектом административного правонарушения являются общественные отношения в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности Арктической зоны Российской Федерации. Комплексность института охраны окружающей среды Арктической зоны порождает тот факт, что объектом будут выступать отношения, регулируемые нормами различных отраслей, включая административное право, конституционное, водное, земельное, лесное и экологическое.

Предметом противоправного деяния выступает непосредственно окружающая человека среда, природные ресурсы и компоненты, способные испытывать неблагоприятное воздействие человеческой деятельности. КоАП закреплена определенная классификация административных правонарушений на проступки в области охраны и использования: земли, водных объектов, леса и лесных ресурсов, недра и атмосферный воздух.

Ю.С. Шемшученко предлагает использовать следующие группы проступков: нарушающие права исключительной государственной собственности на природные ресурсы; нарушающие правила охраны окружающей среды и природных ресурсов; нарушения правовых требований рационального природопользования; проступки, направленные на нарушение правил нормальной деятельности государственных органов в области управления охраной окружающей среды<sup>312</sup>.

С указанным делением административных проступков следует согласиться, но с оговоркой учета современных реалий. В первую очередь, согласно Конституции РФ, наряду с государственной собственностью,

---

<sup>312</sup> Шемшученко Ю.С. Указ. соч.

признается частная, муниципальная и иные формы собственности. Положение конституционной нормы подкреплено многочисленными нормативно-правовыми актами, устанавливающими основания, порядок и способы передачи или приобретения юридическими, или физическими лицами отдельных природных ресурсов в собственность. Поэтому, применяя критерий к современному периоду, необходимо сформулировать его как «проступки, нарушающие права собственности и иные права на природные ресурсы». Ярким примером служит самовольный захват территорий, происходящих вдоль береговой линии водных объектов, или захват земельных участков. Подобными правонарушениями наносится ущерб правам и законным интересам определенных лиц, заинтересованных в использовании (или приобретении) какого-либо природного ресурса.

Объективная сторона административного правонарушения заключается в совершении правонарушителем определенных действий (бездействий). Важнейшим элементом также выступает обнаружение причинно-следственной связи между совершенным деянием, выразившимся в форме действия или бездействия и наступившими последствиями.

По мнению отдельных авторов, правонарушения в экологической сфере, совершаемые в форме бездействия, наносят большой вред окружающей среде и носят повышенную общественную опасность. Причиной служит отсутствие прямой связи между наступившими последствиями и совершаемыми деяниями, что препятствует применению определенных санкций к виновному лицу. Совершение правонарушений путем бездействия способно затруднить деятельность специализированных контрольно-надзорных органов государственной власти, способных своевременно обнаружить источник загрязнения окружающей среды и предпринять определенные действия.

Особенно остро вопрос стоит вокруг арктических условий, которым помимо своеобразного климата и погодных условий, характерна достаточная удаленность от крупных центров. Поэтому вопрос заключается в том,

способны ли органы государственной власти субъектов, включенных в Арктическую зону России своевременно и полноценно реагировать на подобные случаи нарушения экологического и природоресурсного законодательства? Во-вторых, возможен ли ведомственный надзор вышестоящими органами государственной власти удаленных нижестоящих органов?

Интерес вызывает заявление Совета по правам человека при Президенте РФ. В послании Главе государства было выражено опасение, заключающееся в отсутствии финансовой и материальной способности органов исполнительной власти субъектов, своевременно исполнять обязанности в области охраны окружающей среды. Обращение также дополняло предложение о передачи полномочий в сфере охраны окружающей среды органов субъектов органам федерального значения.

По нашему мнению, вопрос вполне актуален, т.к. проанализировав региональный аспект развития Арктической зоны, можно прийти к логическому выводу о финансовых трудностях, встречающихся на пути формирования необходимого эколого-правового режима. Примером могут выступать достаточно высокие претензионные заявления отдельных арктических субъектов при откровенной материальной невозможности воплощения желаемых результатов. Конечно, благодаря существующим и разрабатываемым государственным инвестиционным программам, совместному долгосрочному планированию социально-экономического развития, регионы будут экономически развиваться и пополняться дополнительными средствами, которые могут быть направлены на реализацию отдельных положений.

Тем не менее задача охраны окружающей среды стоит довольно остро, хозяйственное освоение Российской Арктики начато и продолжается, поэтому вопросы финансовой обеспеченности регионов должны решаться прямо сейчас. С другой стороны, передача полномочий органов государственной власти субъектов федеральному уровню способно привести

к значительному повышению загруженности работников. Повышенная нагрузка и широкий спектр полномочий, особенно применительно к удаленным арктическим регионам, может оставить макрорегион полностью без поддержки из «центра». Мы считаем, что данная инициатива имеет рациональное зерно, обращает внимание Президента России на остро стоящую проблему деградации окружающей среды и низкий уровень исполнения возложенных на региональные органы обязанности. Тем не менее, с точки зрения финансового вопроса и экономической выгоды, данное обращение вряд ли будет реализовано, хотя Президент поручил аппарату разобраться.

Таким образом, хотелось бы обратить внимание законодателя на возможность повышения эффективности работы органов государственной власти субъектов в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности. Возможно, благодаря передаче дополнительных полномочий, в рамках соглашения между государством и субъектами, а также финансовых средств, необходимых для реализации поставленных задач, положительные успехи могут быть достигнуты.

Субъектами административного правонарушения в сфере охраны окружающей среды могут выступать как физические, так и юридические лица, о чем говорилось выше. Кроме того, необходимо упомянуть должностных лиц, выступающих специальным субъектом административного правонарушения. КоАП закрепляет несколько статей, посвященных ответственности данной категории субъектов в сфере экологии. Чаще всего правонарушения направлены на нарушение установленных законом полномочий должностных лиц, предусмотренных многочисленными правилами. К примеру, крайне важной обязанностью уполномоченных лиц выступает информирование населения в плане предоставления необходимой информации по запросу, а в отдельных случаях без.

Применительно к арктическим условиям, своевременное информирование проживающего населения способно предотвратить совершение административного правонарушения или обезопасить проживающих лиц, не допустить причинения вреда здоровью и имуществу, и создать угрозу жизнедеятельности. В связи с тем, что должностные лица относятся к субъектам, принимающим окончательные экологически-значимые решения, ответственность указанных лиц перед законом должна быть значительно выше. К примеру, в результате неисполнения установленных обязанностей в рамках проведения предварительных проверочных процедур – ОВОС или экологическая экспертиза – уполномоченным должностным лицом вполне может быть допущено до эксплуатации крайне опасный хозяйственный объект, сильно загрязняющий окружающую среду.

Особые условия осуществления хозяйственной деятельности в арктическом регионе вызывают необходимость применения наилучших доступных технологий, увеличивающих возможности использования безвредных способов природопользования. В 2010 г. на заседании Госсовета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды предлагался повсеместный переход к практическому осуществлению указанного принципа. Значимое внимание уделялось вопросам совершенствования нормирования, о чем шла речь ранее, основанных на наилучших доступных технологиях. Однако подчеркивалось отсутствие экономических стимулов предприятий в осуществлении хозяйственной деятельности на новых условиях.

Как отмечалось ранее, эколого-правовой режим Арктической зоны отличается продолжающимся формированием, нарастанием правовых механизмов обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в арктическом регионе. Действующим законодательством закрепляются стимулы использования современных безопасных технологий добычи полезных ископаемых. Вступающий в силу с 01.01.2020 г. п.5 ст. 16.3

Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает нулевой коэффициент к ставке платы за негативное воздействие на окружающую среду, при совершенном предприятием переходе к использованию наилучших доступных технологий. Как отмечает К.В. Колесникова, обязательства природопользователей законодательством не гарантированы, т.к. «не обеспечены мерами ответственности»<sup>313</sup>. Далее автор рассматривает пример отсутствия юридической ответственности за неприменение наилучших технологий хозяйствующим субъектом. По нашему мнению, следует признать обязательным требование о применении наилучших доступных технологий субъектам, осуществляющим использование природных ресурсов в арктическом регионе. Кроме того, КоАП следует дополнить статьей, устанавливающей ответственность за осуществление хозяйственной деятельности в условиях неисполнения субъектом принципа наилучших доступных технологий. По мнению В.А. Егиазарова, «хозяйственная деятельность при устарелости и изношенности оборудования порождает в арктических регионах те же экологические проблемы, что и в остальной России. При этом в силу повышенной уязвимости полярных экосистем сами экологические трудности возведены в высокую степень»<sup>314</sup>. Схожего мнения придерживается А.А. Соловьянов, подчеркивая, что при наличии обширной природоохранной нормативно-правовой базы (практически 40 федеральных законов и 1200 постановлений и распоряжений Правительства России), большинством документов «не учитывается специфика природно-климатических условий Арктики»<sup>315</sup>.

Рассматривая институт привлечения к ответственности за экологические правонарушения в Арктической зоне России, следует согласиться с мнением, высказанным в проекте ЮНЭП/ГЭФ, согласно которому основания для

---

<sup>313</sup> Колесникова К.В. Указ. соч.

<sup>314</sup> Егиазаров В.А. Осмысляя современные арктические исследования (взгляд с позиций экологического права) // Аграрное и земельное право. 2014 № 10 (118). С. 5.

<sup>315</sup> Соловьянов А.А. О путях решения проблемы защиты арктической природной среды // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2012. № 4. С. 42.

дальнейшего ужесточения установленных законом наказаний отсутствуют<sup>316</sup>. Исключением могут выступать случаи, когда ущерб окружающей среде чрезмерно велик и целесообразно предусмотреть увеличение штрафных санкций и предусмотреть условия неотвратимости наказаний. Необходимости увеличения штрафных санкций придерживается О.Е. Репетева<sup>317</sup>. Автор полагает, что увеличение штрафных санкций, предусмотренных КоАП РФ, будет иметь «превентивный характер и способствовать сокращению числа экологических правонарушений».

Следует частично согласиться с указанными утверждениями. Зачастую штрафные санкции несоизмеримы с наступившими последствиями. В частности, в случае произошедшего перелива воды через дамбу (принадлежащую «Норникелю») после продолжительных дождей, произошел перелив воды в реку, в результате чего водный объект окрасился в красный цвет. В отношении предприятия составлен протокол об административном правонарушении по ст. 8.13 КоАП, предусматривающей штраф от 30 до 40 тыс. рублей. Очевидно, что выплаченная сумма не способна покрыть расходов, предпринимаемых государственными органами, в связи с ликвидацией последствий нарушения.

Отличающиеся повышенной суровостью меры правового воздействия наступают за совершение правонарушений, предусмотренных Уголовным Кодексом России<sup>318</sup>. Уголовная ответственность наступает за совершение преступления – виновно совершенного противоправного деяния, запрещенного Уголовным Кодексом под угрозой наказания.

---

<sup>316</sup> Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. Одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации. Протокол совещания. 19.06.2009. № 2 (11). Раздел I. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЭП)/Глобальный экологический фонд (ГЭФ) «Российская Федерация – Поддержка национального плана действий по защите арктической морской среды.

<sup>317</sup> Репетева О.Е. Об административной ответственности за экологические нарушения // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: юридические науки. 2013. № 4 (15). С. 51.

<sup>318</sup> Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954; 2017. СЗ РФ. 12.06.2017. № 24. Ст. 3489.

Противоправность деяния «зависит от установленных судом признаков состава преступления»<sup>319</sup>.

Под уголовной ответственностью понимается «государственно-принудительное воздействие, предусмотренное уголовно-правовой нормой и примененное к лицу, совершившему преступление, на основании обвинительного приговора суда, вступившего в законную силу»<sup>320</sup>.

Как отмечали М.П. Карпушин и В.И. Курляндский, уголовная ответственность есть «обязанность подвергнуться правоограничениям, вытекающим из процессуального порядка, быть осужденным и понести соответствующее наказание»<sup>321</sup>.

По мнению О.Л. Дубовик, под экологическим преступлением, за которое наступает уголовная ответственность, целесообразно рассматривать «предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и её компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивают оптимальную жизнедеятельность человека, на экологическую безопасность населения и территорий, и состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состоянии) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям качества окружающей среды, уничтожению, повреждению объектов»<sup>322</sup>.

Особенностью дисциплинарной ответственности выступает то, что субъектом правонарушения может быть исключительно физическое лицо,

---

<sup>319</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания». Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2. 2016.

<sup>320</sup> Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. – М.: Проспект. 2017. С. 219.

<sup>321</sup> Каплин М.Н. Уголовная ответственность и наказание: соотношение базовых категорий уголовного права // Вестник Института: преступление, наказание, исправление. № 8. 2009. С. 10. (9-12).

<sup>322</sup> Дубовик О.Л., Чолтян Л.Н. Экологическое право в вопросах и ответах: учебное пособие. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект. 2017. С. 169.

состоящее в трудовых отношениях с конкретным предприятием. Применение дисциплинарной ответственности регламентировано трудовым законодательством<sup>323</sup>.

Наряду с дисциплинарной, административной и уголовной ответственностью, в сфере охраны окружающей среды может применяться имущественная ответственность. Важнейшей её особенностью выступает возможности применения вместе с другими формами ответственности. В данном случае имущественная ответственность выполняет компенсационную функцию, покрывающую расходы потерпевшей стороны.

Понятие имущественной (или гражданско-правовой) ответственности не содержится в законодательстве. Тем не менее отдельные предложения выработаны и сформулированы доктриной.

Е.А. Суханов под гражданско-правовой ответственностью понимает форму государственного принуждения, состоящую во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на нарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленные на восстановление имущественной сферы потерпевшего<sup>324</sup>.

По мнению А.Б. Бабаева, гражданско-правовая ответственность представляет собой последствия нарушения субъективных гражданских прав<sup>325</sup>. Автор предлагает отказаться от формулировки конкретного понятия гражданско-правовой ответственности. При этом использовать понятие необходимо наряду с присущими гражданско-правовой ответственности признаками в совокупности с основаниями и условиями наступления ответственности.

---

<sup>323</sup> Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ. СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч.1). Ст. 3; 2017 СЗ РФ. 19.06.2017. № 25. Ст. 3594.

<sup>324</sup> Ермолаев С.Н. Понятие гражданско-правовой ответственности // Грамота. 2010. № 8 (39). С. 14.

<sup>325</sup> Там же.

С.Н. Ермолаев полагает, что сформированное понятие гражданско-правовой ответственности не будет охватывать все многообразие регулируемых правоотношений, которые в свою очередь характеризуются разнородностью и не всегда полностью вписываются в конструкцию юридической ответственности<sup>326</sup>.

М.М. Бринчук, основываясь на выработанной доктрине экологического права, отмечает, что гражданско-правовая ответственность в сфере взаимодействия общества и природы заключается главным образом в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушений правовых экологических требований<sup>327</sup>.

В гражданско-правовой науке представлены разнообразные варианты определения гражданско-правовой ответственности. Однако, по мнению А.В. Добровинской, господствующее мнение в цивилистике представляет гражданскую ответственность как отрицательные имущественные последствия для нарушителя в виде лишения субъективных гражданских прав, возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей<sup>328</sup>.

Реализация гражданско-правовой ответственности демонстрируется отдельными положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды». Требованиям гражданского законодательства корреспондирует обязанность юридических и физических лиц, причинивших вред окружающей среде, возместить его в полном объеме.

Гражданским законодательством закреплены отдельные принципы возмещения вреда, напрямую коррелирующие с экологическим правом. Так, юридические и физические лица, чья деятельность сопряжена с повышенной

---

<sup>326</sup> Там же.

<sup>327</sup> Бринчук М.М. Указ. соч. С. 401.

<sup>328</sup> Добровинская А.В. Имущественная ответственность в гражданском праве России // Гражданское, предпринимательское, договорное право. Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Юридические науки. 2013. № 1 (2). С. 47.

опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник в следствие обстоятельств непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владельцы источников повышенной опасности солидарно несут ответственность за вред, причиненный в результате взаимодействия этих источников третьим лицам. Ст. 1064 ГК РФ установлено, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Однако лицо может быть освобождено от ответственности, если докажет, что вред причинен не по его вине. Далее устанавливается, что отдельными законодательными актами могут быть предусмотрены исключительные случаи. Одним из них выступает регулирование отношений в сфере атомной энергетики. Так, ответственность эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, наступает независимо от вины эксплуатирующей организации. По словам Нарышевой Н.Г., законодателем намечена тенденция выработки критериев отнесения различных сфер деятельности к источникам повышенной опасности<sup>329</sup>. Ранее, необходимо отметить, в соответствии с п.10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» вопрос отнесения деятельности предприятия, учреждения, организации к числу представляющих повышенную экологическую опасность решался арбитражным судом в каждом конкретном случае самостоятельно<sup>330</sup>.

Потерпевшая сторона, интересы которой были нарушены, может требовать полного возмещения причиненных убытков. Гражданское

---

<sup>329</sup> Нарышева Н.Г. Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Экологическое право. 2005. № 1.

<sup>330</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 21.10.1993 № 22 (ред. от 10.04.2000). «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Вестник ВАС РФ. № 3. 1994.

законодательство под убытками, в том числе причиненного экологическим правонарушением, понимает расходы, понесенные лицом, чье право нарушено, т.е. реальный причиненный ущерб и неполученные доходы, которые лицо могло получить при обычных условиях гражданского оборота (упущенная выгода). Убытки, возникшие в результате незаконного действия (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению соответствующим органом.

Как отмечает С.А. Боголюбов, «слабым звеном в механизме возмещения вреда является установление причинной связи между действиями или бездействием причинителя вреда и наступившими природными последствиями»<sup>331</sup>. Указанное предложение прямо соответствует положению п. 41 Постановления Пленума ВС РФ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», согласно которому судам необходимо устанавливать причинную связь между деяниями и наступившими последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей<sup>332</sup>. По мнению Ю.А. Тимошенко, установление причинно-следственной связи представляет особую сложность, т.к. на практике может иметь место «сложное переплетение различных явлений и процессов», в результате чего приходится прибегать к помощи специалистов различных областей<sup>333</sup>. О проблеме установления причинной связи высказывалась Е.И. Майорова, при этом

---

<sup>331</sup> Боголюбов С.А. Указ. соч. С 378.

<sup>332</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 N 21 (ред. от 26.05.2015) "О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования". Бюллетень ВС РФ. № 12. 2012.

<sup>333</sup> Тимошенко Ю.А. Ответственность за экологические преступления (научно-практический комментарий к постановлениям Пленума ВС РФ). Теория и практика. М. 2017. С. 224.

значительное внимание уделяя институту судебной экологической экспертизы<sup>334</sup>. Судебная экспертиза проводится с целью точного выяснения обстоятельств, предшествовавших наступившим последствиям, установление источника загрязнения, последовавших масштабов чрезвычайного происшествия и определение конечного размера ущерба. Процедура проводится, в отличие от экологической экспертизы, не на предварительных этапах, предшествующих хозяйственным процессам, а применяется специально для установления всех обстоятельств.

Особый интерес представляет возможность возмещения вреда окружающей среде в натуре, т.е. восстановление прежнего состояния природной среды, природных компонентов, устранение загрязняющих веществ и негативного состояния природных объектов. Подразумевается, что виновное лицо берет обязательства по финансовому и техническому обеспечению возмещения причиненного вреда в натуре. Однако на практике возникают ситуации, когда хозяйственным субъектом или другим лицом, нанеся вред природной среде, восстановление не может быть произведено по причине нехватки средств и отсутствия технической составляющей. По словам С.А. Боголюбова, «прошедшее время показало трудности такого способа»<sup>335</sup>. Зачастую причинителю вреда, не имеющему в распоряжении необходимых средств, удобнее было заплатить, «откупиться» от восстановления в натуре. Способствовали этому государственные и муниципальные органы, предлагавшие за определенную плату взять на себя обязанности виновного лица.

Невозможность применения полного возмещения вреда прослеживается при возмещении вреда жизни и здоровью человека. Как отмечает Л.А. Тимофеев, «принцип полного возмещения вреда, закрепленный в гражданском законодательстве (и в экологическом тоже), при возмещении

---

<sup>334</sup> Майорова Е.И. Определение размера причиненного экологического вреда (таксы, методика, экспертиза). Доклад в рамках Международно-практической конференции «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде». 23.03.2017.

<sup>335</sup> Боголюбов С.А. Указ. соч.

вреда жизни и здоровью трактуется только в той части в которой вред поддается денежной оценке»<sup>336</sup>. По этому поводу В.В. Петров указывает, что материально оценены могут быть исключительно реальные потери, выраженные «расстройством здоровья, смертью кормильца, полной или частичной потерей трудоспособности»<sup>337</sup>.

Основной проблемой, связанной с возмещением вреда в натуре, выступают пределы технологической и финансовой возможностей. Они связаны, прежде всего, с фактической возможностью восстановления нарушенного природного объекта в прежнем состоянии, при котором объект сохраняет свои полезные свойства, например, очистка земельного участка от захламлений или мелиоративные работы по восстановлению плодородия почвы; очистка водных объектов с целью достижения предшествующих правонарушению эстетических или химических свойств. Кроме того, вопрос реального возмещения вреда упирается в наличие средств виновного лица.

В отношении Арктической зоны России наиболее приемлемо наличие возможности полного возмещения и восстановления поврежденного природного объекта.

В случае невозможности возмещения реального вреда, предусмотрен вариант возмещения в денежном соотношении. Национальным законодательством устанавливается несколько способов установления размера вреда и необходимых средств для возмещения. Они перечислены ст. ст. 77 и 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, установлено, что при расчете возмещения вреда применяются таксы и методики подсчета ущерба, а при их отсутствии фактические затраты.

Отдельного внимания заслуживает наличие накопленного вреда окружающей среде в Арктической зоне. Понятие накопленного вреда существует в законодательстве и доктрине довольно продолжительное время.

---

<sup>336</sup> Тимофеев Л.А. Правовые основы предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод. Саратов. Изд-во ФГОУ ВПО Саратовский ГАУ. 2004. С. 98.

<sup>337</sup> Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М. Изд-во БЕК. 1996. С. 356.

Однако только в начале 2017 г., после вступления в силу изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», появилось окончательно сформировавшийся термин. Ранее российские нормативно-правовые документы закрепляли различные дефиниции накопленного вреда. К примеру, государственный стандарт, посвященный оценке прошлого накопленного экологического ущерба, рассматривал только вред, причиненный хозяйственными организациями. Применительно к Арктической зоне, где велика доля объектов накопленного вреда военной сферы, данный термин свойственен лишь частично. Поэтому современным экологическим законодательством предусматриваются нововведения в понятийный аппарат, применимый также другими нормативно-правовыми актами.

Некоторые ученые окончательно не согласились с предложенным законодателем определением. По их мнению, определение накопленного вреда и его объектов может привести к затруднениям на практике. Следует согласиться с представленным мнением. На наш взгляд, включение, к примеру, объектов размещения отходов в понятие объекта накопленного вреда, создает путаницу с законодательством об отходах. Следует ли рассматривать в качестве объекта накопленного вреда каждое захоронение ТБО или промышленных отходов; несанкционированные свалки, доля которых весьма велика в наше время. Возможно, необходимо дополнить понятие накопленного вреда окружающей среде характерным признаком, связанным с отсутствием установленного собственника или владельца объекта накопленного вреда.

Некоторыми арктическими субъектами сегодня разрабатываются практические подходы к разрешению проблемы. Например, на территории Мурманской области создаются рабочие группы, предназначенные для установления и поиска собственников некоторых оставленных судов, являющихся указанными объектами. Работа пока не принесла результатов,

но тем не менее ярко демонстрирует попытки региональных властей разрешить проблему.

Задача установления собственника объекта накопленного вреда, собственников затонувших судов, как указано выше, способствует поиску ответа на вопрос о том, кто должен нести ответственность и заниматься утилизацией и ликвидацией накопленного вреда. Отдельными учеными высказываются предположения о том, что государство, особенно в отдаленных северных территориях, должно нести абсолютную ответственность в указанной сфере. Причинами выступают несколько факторов. Во-первых, объекты накопленного вреда появились в результате предыдущей хозяйственной и иной деятельности СССР, государственными компаниями, чья деятельность была регламентирована подзаконными и локальными актами. Во-вторых, согласно Конституции СССР, единственным собственником на землю и иные природные ресурсы выступало государство. Таким образом, государство само инициировало, организовывало и осуществляло хозяйственную деятельность на территории арктического макрорегиона. Кроме того, обеспечение оборонных интересов – исключительная прерогатива государства. Следовательно, возведение, использование военных баз и аэродромов, их ликвидация осуществлялась также исключительно самим государством.

Противниками указанного предложения высказаны предположения о том, что обязательства по уплате за накопленный вред окружающей среде могут передаваться частным лицам, которые, скажем, приобретают объект накопленного вреда, например, землю с расположенным источником накопленного вреда окружающей среде. Предлагаются институты государственно-частного партнерства, широко применяемые и демонстрирующие успешные результаты за рубежом. По нашему мнению, государство, особенно учитывая сложившуюся современную конъюнктуру, не способно отвечать исключительным образом за накопленный вред окружающей среде. Целесообразно подготовить благоприятные условия

хозяйствующим субъектам, приобретающим в собственность или на основании других вещных прав, объекты накопленного вреда окружающей среде. Достигнуть определенного результата можно благодаря созданию экономических гарантий осуществления предпринимательской деятельности, например, гарантированного кредитования и определенных налоговых послаблений. Таким образом будут достигнуты результаты в социально-экономической и экологической сферах одновременно.

Интерес вызывает определение виновной стороны, в случае произошедшей аварии, по причине наличия неликвидированного объекта накопленного вреда. Как известно, национальным законодательством Северный морской путь рассматривается в качестве исторически сложившейся транспортной артерии Северной России. В условиях глобализации значительно увеличивается судоходство вдоль арктических побережий. Можно допустить ситуацию, при которой причиной произошедшей аварии в арктических водах стал объект накопленного вреда, например, затонувшее судно, в результате которой произошел выброс загрязняющих веществ в водные объекты или атмосферу. Кто будет ответственной стороной? Следует ли признать оператора судна виновным, как это устанавливается отдельными международными соглашениями? На наш взгляд, в арктических условиях, на первый план должны выходить экологические интересы (причем не только отдельного государства, а глобальные). Выяснение обстоятельств дела и установление виновного лица может занять продолжительное время. Конечно, международными соглашениями предусмотрены механизмы быстрого реагирования. Однако принятие различных превентивных и реальных мер требуют значительного финансового обеспечения.

Весьма важным средством устранения вреда окружающей среде служит возможность подачи негативных исков. Собственник, арендатор, пользователь или владелец имеют законное право требовать устранения препятствий, причиняемых другими лицами, для свободного осуществления

подлежащих прав собственности, аренды, пользования или владения. Основания предоставления иска об устранении препятствий законным интересам граждан закреплены Конституцией России, ст.36 которой предоставляет право свободного пользования землей и другими природными ресурсами, не нанося ущерба окружающей среде и не нарушая прав и законных интересов других лиц. Гражданское законодательство закрепляет возможность собственнику или иному владельцу, не обладающему правом собственности, требовать устранения всяких нарушений его права, хотя эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

Гражданско-правовая доктрина называет институт устранения препятствий имеющихся прав соседским правом. Как отмечает Т.П. Подшивалов, указанный термин предлагался в докторской диссертации В.В. Чубарова и означал невозможность собственника земельного участка запретить воздействие отдельных неприятных шумов, газов, дыма и т.п., «если они не влияют или влияют несущественно на использование его участка»<sup>338</sup>. Главная проблема, по нашему мнению, кроется в определении границ «несущественного» влияния на земельный участок или другие природные ресурсы. По мнению указанного автора, основная сложность рассмотрения дел на основании негаторного иска заключается в определении уровня «вредного, неблагоприятного воздействия»<sup>339</sup>.

При рассмотрении основания предоставления негаторного иска, необходимо исходить из того, что права и законные интересы граждан могут быть нарушены не только в следствие противоправной деятельности другого физического или юридического лица. В данном случае речь идет о закрепленной в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» возможности требовать ограничение, приостановление или прекращение деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой без

---

<sup>338</sup> Подшивалов Т.П. Определение сферы применения негаторного иска // Современное право. 2010. N 12. С. 62.

<sup>339</sup> Подшивалов Т.П. Критерии применения негаторного иска // Вестник арбитражной практики. 2011. N 3. С. 24.

нарушений требований законодательства об охране окружающей среды. Так, согласно п.10 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», внесение платы за загрязнение окружающей среды не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также от возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей среды, в соответствии с действующим законодательством<sup>340</sup>. Таким образом, как отмечает В.Б. Агафонов, даже при соблюдении хозяйствующим субъектом всех установленных законных и подзаконных предписаний, «предприятие будет обязано возместить вред, причиненный, скажем, повреждением лесов, почв или других природных объектов»<sup>341</sup>. В.В. Петров, рассматривая аналогичную ситуацию, указывает на проведенные исследования экономистов, в которых установлено, что «вблизи крупных городов и промышленных центров урожайность сельскохозяйственных культур из-за запыленности и загрязненности окружающей среды ниже в два-три раза и качество сельскохозяйственной продукции из-за насыщенности её вредными веществами тоже в несколько раз ниже»<sup>342</sup>.

Гражданским законодательством также регламентировано предупреждение причинения вреда, способного произойти в будущем. В данном случае существующая реальная угроза наступления неблагоприятных последствий из-за эксплуатации объекта, например, хозяйственной сферы, может являться основанием к иску о запрещении подобной деятельности.

---

<sup>340</sup> Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 (ред. от 26.12.2013) "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия".  
Собрание актов Президента и Правительства РФ. 07.09.1992. № 10. Ст. 726.

<sup>341</sup> Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. – М.: Проспект. 2017. С. 232.

<sup>342</sup> Петров В.В. Указ. соч. С. 350.

Исходя из диспозиции нормы ст.1065 Гражданского Кодекса России, бремя доказывания возможности причинения вреда в будущем и предоставление доказательств относительно неотвратимости наступления пагубных последствий лежит на истце. Основанием подачи искового заявления служит не только возможность наступления экологического вреда, но и экогенного, т.е. вреда здоровью и жизни людей. Так, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ, Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», в случаях, когда самовольно возведенный объект создает угрозу жизни и здоровью граждан, заинтересованные лица вправе обратиться в суд с иском о запрете эксплуатации данного объекта<sup>343</sup>. Таким образом, до стадии введения в эксплуатацию и непосредственной эксплуатации, при наличии оснований полагать вредный характер спорного объекта, заинтересованные лица могут защитить свои права и законные интересы до наступления непредвиденных последствий.

Указанный пример демонстрирует один из вариантов оснований предоставления искового заявления. Другим примером может служить анализ правоприменительной практики прокурорских проверок, проведенной Ю.В. Борисовой. Как отмечает автор, прокурорами и контролирующими органами «выявляются нарушения, связанные с осуществлением юридическими лицами деятельности по перевозке, размещению и утилизации твердых бытовых отходов без лицензии», т.е. без разрешительных документов<sup>344</sup>. Оба примера показывают отсутствие правовых оснований эксплуатации объекта, доказывающего безопасность его

---

<sup>343</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 (ред. от 23.06.2015) "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав. Вестник ВАС РФ. № 6. 2010.

<sup>344</sup> Борисова Ю.В. Реализация прокурорами полномочий по устранению нарушений закона в сфере обращения с отходами производства и потребления // Законность. 2016. N 7. С. 12.

использования и лицензии, подтверждающей способность юридического лица выполнить взятые обязательства.

По мнению О.Л. Дубовик, «общее требование об ответственности применительно к договорным обязательствам целесообразно сформулировать в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», а конкретные – предусматривать в самих договорах»<sup>345</sup>.

Таким образом, характерными признаками и основаниями подачи иска о запрещении деятельности, создающей опасность, выступают: наличие неопровержимых и достаточных доказательств истца, относительно создания угрозы спорным объектом или деятельностью; отсутствие вреда; наличие угрозы причинения вреда; отсутствие правового основания осуществления спорной деятельности или эксплуатации объекта.

Применение подобного механизма гражданско-правового законодательства расширяет закрепляемые законодательством способы обеспечения охраны окружающей среды. Особенно актуален указанный институт в арктических условиях, где причинение вреда окружающей среде просто непозволительно и основной упор должен делаться на превентивные охранительные меры. Правом подачи рассматриваемого иска может выступать любое заинтересованное лицо, обладающее достаточными основаниями считать тот или иной объект создающим угрозу причинения экологического или экогенного вреда. Говоря о стороне истца, необходимо вспомнить, применительно к Арктической зоне России, наличие коренных малочисленных народов, обладающих, как указывалось ранее в работе, традиционными знаниями об охране окружающей среды и рациональном природопользовании. В этой связи необходимо наделить представителей коренных малочисленных народов правомочиями подачи подобных исковых заявлений, что, по мнению автора, будет выступать превентивной мерой охраны окружающей среды и недопущения к эксплуатации хозяйствующих

---

<sup>345</sup> Дубовик О.Л., Бринчук М.М. Куделькин Н.С., Редникова Т.В. Совершенствование юридической ответственности за экологические правонарушения. Официальный сайт Института государства и права РАН. <http://igpran.ru/articles/2958/>

объектов, способных привести к непредвиденным или неблагоприятным последствиям. Целесообразно региональным законодателям найти способ отразить указанные обстоятельства в региональные акты о правовом статусе коренных малочисленных народов.

Представленные выше отдельные элементы гражданско-правовой ответственности могут напрямую способствовать развитию эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации. При соблюдении законных требований, возможности привлекать правонарушителя к ответственности за совершенные противоправные деяния возникают благоприятные условия выполнения государственных стратегических задач, направленных на выстраивание гармоничного социально-экономического и экологического развития арктического макрорегиона. Стоит отметить, что институт ответственности за экологические правонарушения находится в весьма развитом состоянии, с точки зрения проработанного законодательства. Однако практическая составляющая оставляет желать лучшего.

Гражданско-правовая ответственность служит исполнению компенсационной функции. Наряду с административной, уголовной или дисциплинарной ответственностью, можно привлечь ответственное лицо к имущественным выплатам. Таким образом будут разрешены сразу несколько задач: наказать виновное лицо (карательная функция) и восстановить причиненный ущерб (компенсационная функция). На наш взгляд, правоприменителю следует уделять большее внимание применению гражданско-правовой ответственности, способствующей восстановлению экономических интересов. Кроме того, нельзя забывать о возможности восстановления поврежденных объектов, включая природные ресурсы в природе, что будет способствовать удовлетворению экологических интересов и задач.

Большое значение необходимо уделять предотвращению возникновения экологического и экогенного вреда, возникшего в результате как

правомерных действий хозяйствующих субъектов, так и в связи с нарушением ими экологического законодательства. В связи с этим необходимо уделять внимание применению исковых заявлений о запрещении деятельности, которая причинит вред в будущем. Совместно с применением правовых средств превентивного характера, таких, как оценка воздействия и экологическая экспертиза (включая этнологическую экспертизу в местах обитания коренных малочисленных народов), подача указанных исков поспособствует самому важному в условиях Арктики – недопущению вреда окружающей среде.

Хозяйствующие субъекты и государственные органы, физические и юридические лица должны осознать, что помимо вреда окружающей среде, именно предотвращение, а не устранение последствий, обойдется меньшими экономическими потерями, что будет способствовать экономическому развитию самого предприятия и комплексному освоению Арктической зоны в целом.

Значимость института ретроспективной ответственности в рамках исследования эколого-правового режима Российской Арктики состоит в создании превенций противоправных поступков в области охраны арктического региона. Однако основополагающее значение должны иметь средства «профилактического»<sup>346</sup> характера, направленные на устранение накопленного вреда окружающей среде и недопущение появления нового. Подобную задачу преследует создание эколого-правового режима Арктической зоны, в рамках которого происходит процесс формирования системы правовых средств в том числе превентивной направленности.

---

<sup>346</sup> Колбасов О.С. Природа – забота общая. – М.: Моск. рабочий. 1982. С. 17.

## Заключение

Проведенное исследование эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации показывает наличие ряда нерешенных правовых проблем.

Несмотря на уязвимость Арктики, продолжается активное хозяйственное освоение и повышение антропогенной нагрузки. Федеральным и региональным законодательством предусматривается обширный комплекс взаимосвязанных правовых средств охраны окружающей среды. Тем не менее характерные природно-климатические и географические особенности арктического макрорегиона учтены законодательством в недостаточной степени. Специальное «арктическое» национальное законодательство продолжает формироваться.

Указанные обстоятельства вызывают следующие проблемы:

1. Государственные арктические программы определяют направления развития Арктической зоны, устанавливают первоочередные цели и задачи эколого-правового режима Российской Арктики. Однако отсутствие правовых норм, способных в достаточной мере отразить природно-климатические особенности макрорегиона, создают пробелы в регулировании отношений в области охраны окружающей среды Арктики.

2. Имеющиеся разногласия в области определения южных границ Арктической зоны способны затормозить процесс социально-экономического развития Российской Арктики и создания специализированных правовых средств охраны окружающей среды арктического макрорегиона.

3. Специфика Арктической зоны вызывает необходимость создания специальных нормативов качества окружающей среды и допустимого воздействия.

4. Загрязнения окружающей среды нефтепродуктами и другими вредными веществами способны вызывать трансграничное устойчивое загрязнение природной среды, оказывающее неблагоприятное воздействие на территории приарктических государств. Кроме того, последствия способны отразиться в отдаленных регионах.

В работе суммируются результаты исследования и намечаются перспективы развития тематики:

1. Рассматривая исторические предпосылки формирования природоохранного законодательства, следует отметить, что определенным значением обладали правовые обычаи коренных народов Севера. Значимость их заключалась в возможности детального регулирования существовавших отношений между людьми в различных сферах бытовой и хозяйственной жизни, в том числе в области природопользования и охраны окружающей среды Арктики. Сохранившиеся правовые обычаи коренных народов содержат т.н. традиционные знания, отражающие природоохранные подходы к природопользованию в условиях Арктики.

2. Проведенный анализ национального законодательства позволил сделать выводы о необходимости совершенствования отдельных его областей. Так, отсутствует развитый и проработанный в нормативно-правовых актах механизм этнологической экспертизы, способный применить рассмотренные выше традиционные знания коренных народов на практике. Предлагаемые диссертантом рекомендации и рассмотренные тенденции совершенствования российского природоохранного законодательства будут способствовать становлению правовых средств охраны окружающей среды Арктической зоны в качестве эффективных его элементов.

3. Международно-правовой режим Арктической зоны в настоящее время характеризуется наличием природоохранных приоритетов арктических

государств и развитием региональных международно-правовых соглашений, в том числе актов «мягкого» права. Указанная тенденция обосновывается историческими предпосылками, геополитическими и социально-экономическими интересами, нашедшими отражение в обычно-правовых нормах.

4. Согласно Конституции Российской Федерации, охрана окружающей среды и природопользование находятся в совместном ведении федерации и субъектов. Диссертантом проанализирован пакет природоохранных нормативно-правовых актов и программ социально-экономического развития северных регионов России. В результате проведенного анализа автором определены положительные и отрицательные стороны регулирования субъектами отношений в области охраны окружающей среды, а также тенденции совершенствования закрепляемых правовых средств охраны окружающей среды, применимых к Арктической зоне. Практический интерес вызывают программные документы северных субъектов России, определяющих направления развития такого элемента эколого-правового режима как региональное законодательство.

5. Изучив возможности привлечения виновных субъектов к различным формам юридической ответственности, делается вывод о необходимости совершенствования отдельных элементов института ответственности, касающихся, в первую очередь, повышения эффективности компенсационной функции ответственности и неотвратимости наказания. Несмотря на значимость института ответственности, необходима тщательная правовая регламентация мер превентивного характера, способных пресечь нарушения предусмотренных законом правил на ранних стадиях осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Представляется, что предлагаемые диссертантом рекомендации смогут выступать неотъемлемыми элементами специального эколого-правового режима Арктической зоны Российской Федерации. Совершенствование предусмотренных правовых средств в области охраны окружающей среды

направлено на удовлетворение публичных интересов общества и государства, на гармоничную реализацию социально-экономических и экологических направлений современной арктической политики. Актуальные тенденции становления правового режима Арктики, включая международно-правовой режим и национальный режим охраны окружающей среды приарктических государств, по мнению диссертанта, способны обеспечить гарантии сохранения благоприятной окружающей среды Арктики, привести к снижению экологического риска в условиях набирающего обороты хозяйственного освоения ресурсов арктического региона.

**Список нормативно-правовых актов  
и использованной литературы**

**Федеральное законодательство**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ СЗ РФ. 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1; 2016 Российская газета. 09.01.2017. № 1.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 16; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть II). Ст. 4306.
4. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». СЗ РФ. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024; 2016 Российская газета. 09.01.2017. № 1.
5. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». СЗ РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556; 2015 СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (Часть I). Ст. 28.
6. Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации". СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст.3833; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27. (Часть I). Ст. 4186

7. Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». СЗ РФ. 03.05.1999. № 18 Ст. 2208; 2015 СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (Часть I). Ст. 4382.

8. Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». СЗ РФ. 07.05.2001. № 20. Ст. 1972; 2014 СЗ РФ. 05.01.2015. № 1 (Часть I). Ст. 52.

9. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть II). Ст. 4286.

Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378; 2016 СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4210.

### **Подзаконные нормативные правовые акты**

10. Указ Президента РФ от 02.05.2014 N 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации". СЗ РФ. 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2136.

11. Указ Президента РФ от 05.01.2016 N 7 (ред. от 03.09.2016) "О проведении в Российской Федерации Года экологии". СЗ РФ. 11.01.2016. № 2 (ч. I). Ст. 321.

12. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года" // СПС «КонсультантПлюс».

13. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 N 439 "О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах". "Собрание законодательства РФ", 22.05.1995, N 21, ст. 1966.

14. Постановление Правительства РФ от 10.08.1998 N 919 (ред. от 18.12.2012) "О Федеральной целевой программе "Мировой океан". "Собрание законодательства РФ", 17.08.1998, N 33, ст. 4024.

15. Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 N 366 (ред. от 17.12.2014) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года". "Собрание законодательства РФ", 05.05.2014, N 18 (часть IV), ст. 2207.

16. Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 (ред. от 26.12.2013) "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия". Собрание актов Президента и Правительства РФ. 07.09.1992. № 10. Ст. 726.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.2000 № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера». СЗ РФ. 20.03.2000. № 12. Ст. 1286.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.03.2015 г. № 228 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики». СЗ РФ. 30.03.2015. № 13. Ст. 1928.

19. Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 N 372 "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 04.07.2000 N 2302). "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 31, 31.07.2000.

20. Приказ Росрыболовства от 13.11.2009 N 1020 (ред. от 03.06.2010) "Об утверждении Инструкции о передаче данных государственного мониторинга водных биологических ресурсов подведомственными

Федеральному агентству по рыболовству научно-исследовательскими организациями и федеральными государственными учреждениями - бассейновыми управлениями по сохранению, воспроизводству водных биоресурсов и организации рыболовства в Федеральное агентство по рыболовству и его территориальные органы" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.01.2010 N 16019). "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 10, 08.03.2010.

21. Приказ Минприроды России от 19.02.2015 N 59 "Об утверждении порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.09.2015 N 38773). "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 45, 09.11.2015.

22. Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. Одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации. Протокол совещания. 19.06.2009. № 2 (11). Раздел I. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЭП)/Глобальный экологический фонд (ГЭФ) «Российская Федерация – Поддержка национального плана действий по защите арктической морской среды.

### **Государственные программы и стратегии**

23. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 27.07.2001). Документ опубликован не был.

24. "Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу" (утв. Президентом РФ 18.09.2008 N Пр-1969). Документ опубликован не был.

25. "Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года" (утв. Президентом РФ). Документ опубликован не был.

26. Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015). Документ опубликован не был.

### **Международные нормативные правовые акты**

27. Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (Заключена в г. Вене 21.05.1963). СЗ РФ. 29 августа 2005 г. N 35. Ст. 3588.

28. Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии (Заключена в г. Париже 28.01.1964). Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. <http://docs.cntd.ru/document/1900886>

29. "Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью" (КГО/CLC) (Вместе со "Свидетельством о страховании или ином финансовом обеспечении гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью") (Заключена в г. Брюсселе 29.11.1969) (с изм. от 27.11.1992). Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI.- М., 1977. С. 97 - 106.

30. Стокгольмская декларация (Принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей среды). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 682-687.

31. Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна (Принята в г. Лондоне 17.12.1976). Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. <http://docs.cntd.ru/document/1900700>

32. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS). Заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982. (с. изм. от 23.07.1994). СЗ РФ. 01.12.1997, N 48, ст. 5493
33. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Заключена в г. Эспо 25.02.1991. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. - М.: БЕК, 1996. С. 199 - 207.
34. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств // СПС «КонсультантПлюс».
35. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992). Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687-692.
36. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Заключена в г. Хельсинки 17.03.1992). Бюллетень международных договоров. 2000. N 6. С. 19-46.
37. Декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе. Киркенес. 1993.  
[https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/459\\_doc\\_KirkenesDeclaration.pdf](https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf)
38. Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике (принята в г. Нууке 16.09.1993). Документ опубликован не был.
39. Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды в связи с утилизацией российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота в северном регионе, и повышения ядерной и радиационной безопасности. 1998 г. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. – М.: Аспект Пресс. 2013.
40. Икалуитская декларация. Первая министерская встреча в рамках Арктического совета. Икалуит, Канада. Сентябрь 17-18. 1998. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/86>

41. "Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании Чукотско-алаяскинской популяции белого медведя" (Заключено в г. Вашингтоне 16.10.2000). Бюллетень международных договоров. 2007. № 12. С. 65-70.

42. Инарская декларация. Третья министерская встреча в рамках Арктического совета. Инари, Финляндия. Октябрь 10. 2002. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/88>

43. Рейкьявическая декларация. Четвертая министерская встреча в рамках Арктического совета. Рейкьявик, Исландия. 2004. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/777>

44. Салехардская декларация. 2006. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам (под общ. ред. Иванова И.С.). – М.: Аспект Пресс. 2013. С. 201-206.

45. Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс».

46. "Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике" (Вместе со "Сферой применения...", "Компетентными органами", "Поисково-спасательными ведомствами", "Спасательно-координационными центрами") (Заключено в г. Нууке 12.05.2011). Бюллетень международных договоров. 2013. № 9. С. 21-32.

47. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды. 1993 г. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. – М.: Аспект Пресс. 2013.

48. "Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике" (Вместе с "Компетентными национальными органами", "Национальными круглосуточными оперативными пунктами связи", "Органами, имеющими право обращаться за помощью или принимать решение об оказании запрашиваемой помощи", "Практическим руководством", "Сотрудничеством и обменом информацией") (Заключено в г. Кируне 15.05.2013). Бюллетень международных договоров. 2016. № 7. С. 3-11.

49. Икалуитская декларация. Девятая министерская встреча в рамках Арктического совета. Икалуит, Канада. 2015. Официальный сайт Арктического совета. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/776>

50. Декларация Фэрбенкса. Десятая встреча в рамках Арктического совета. Фэрбенкс, Аляска, США. 11 мая 2017. Официальный сайт Арктического совета <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1910>.

51. Полярный Кодекс. 2017. Официальный сайт Международной Морской Организации.  
<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Documents/POLAR%20CODE%20TEXT%20AS%20ADOPTED.pdf>

### **Региональные нормативные правовые акты**

52. Закон Московской области от 23.07.2003 N 96/2003-ОЗ (ред. от 23.12.2014)"Об особо охраняемых природных территориях" (принят постановлением Мособлдумы от 02.07.2003 N 2/63-П). "Вестник Московской областной Думы", N 12, декабрь, 2003.

53. Устав Чукотской автономной области от 28.11.97 № 26-ОЗ (принят Думой ЧАО 29.10.97) (ред. от 27.02.17). Сборник законов Чукотской автономной области, вступивших в действие в 1997 г. 1999 г.

54. Постановление Губернатора Чукотской автономной области от 07.07.2009 № 50 (ред. от 30.12.2015) «О создании Совета по морской деятельности при Губернаторе Чукотской автономной области». Ведомости. № 27/1 (405/1). 10.07.2009.

55. Постановление Правительства Чукотской автономной области от 17.02.14 № 66 «О внесении изменений в Постановление Правительства Чукотской автономной области от 20.12.2013 № 516». Ведомости. № 7 (641). 21.02.14.

56. Постановление Правительства Чукотской автономной области от 31.08.2015 № 451 «О внесении изменений в Постановление Правительства Чукотской автономной области от 21.10.2013 № 410». Ведомости. № 34 (720). 04.09.2015.

57. Закон Архангельской области от 24.02.15 № 242-14-ОЗ (ред. от 23.12.16) «Об особо охраняемых природных территориях в Архангельской области». Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. № 14. 2015.

58. Решение Архангельского областного Собрания депутатов от 26.05.1999 № 622 «Об организации национального парка «Русская Арктика». Волна. № 23. 22.06.1999.

59. Постановление Правительства Архангельской области от 11.10.2011 № 360-ПП (ред. от 17.05.2013) «Об утверждении долгосрочной целевой программы Архангельской области «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности Архангельской области на 2012-2014 гг.». Волна. № 46. 26.10.2011.

60. Постановление Правительства Архангельской области от 07.10.2014 № 390-пп (ред. от. 28.07.2015) «Об утверждении программы развития судостроительного инновационного территориального кластера Архангельской области на 2014-2017 гг.». Волна. № 40. 14.10.2014.

61. Постановление Правительства Архангельской области от 26.01.2016 № 22-ПП (ред. от 14.06.2016) «Об утверждении Положения об

Агентстве стратегического развития Архангельской области». Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>. 02.02.2016.

62. Решение Совета депутатов Северодвинска от 27.11.14 № 88 «Об Ассоциации арктических муниципалитетов» // СПС «КонсультантПлюс».

63. Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 З № 538-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия). Якутские ведомости. № 30. 12.05.2010.

64. Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 № 981 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Охрана окружающей среды Республики Саха (Якутия) на 2012-2019 гг.». Якутские ведомости. № 20. 21.02.2012.

65. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 17.12.2007 № 515 «О Концепции устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) до 2020 г.». Якутские ведомости. № 100. 26.12.2007.

66. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 04.03.2008 № 62 «О проблемах негативного влияния современных климатических процессов на жизнедеятельность населенных пунктов, расположенных в бассейнах северных рек Республики Саха (Якутия)». Документ опубликован не был.

67. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 06.09.2011 № 428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территории Республики Саха (Якутия)». Якутские ведомости. № 60. 10.09.2011.

68. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 24.11.2014 № 420 «Об утверждении Положений о государственном комитете

Республики Саха (Якутия) по делам Арктики и его коллегии». Якутские ведомости. № 61. 29.11.2014.

69. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 24.03.16 № 79 «Об итогах социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) за 2015 г. и основные задачи на 2016 г.». Якутские ведомости. № 30. 29.03.2016.

70. Постановление Законодательного Собрания Ямало-ненецкого автономного округа от 24.06.2015 № 2612 «Об утверждении отчета о реализации в 2014 г. Стратегии социально-экономического развития Ямало-ненецкого автономного округа до 2020 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

71. Постановление Губернатора Ямало-ненецкого автономного округа от 28.04.2016 № 82-ПГ «Об утверждении схемы и программы перспективного развития электроэнергетики Ямало-ненецкого автономного округа на период 2017-2021 гг.». Красный Север. Спецвыпуск № 33. 07.05.2016.

72. Постановление Правительства Ямало-ненецкого автономного округа от 25.12.2013 № 1135-П «Об утверждении государственной программы Ямало-ненецкого автономного округа «Охрана окружающей среды на 2014-2020 гг.». Красный Север. Спецвыпуск № 88/16. 30.12.2013.

### **Исторические нормативные правовые акты**

73. Полное собрание законов Российской империи. Изд. 1-е. Т. 4. № 1988.

74. Российское законодательство X–XX веков. Т. 1. С. 73.

75. Устав Горный ст. 222-1 по прод. 312 и п. 3 ст. 340. Цит. по: Штоф А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896.

76. Совет Труда и Оборона РСФСР. Постановление от 30 марта 1921 г. «О трудовых частях». Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик  
[http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_901.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_901.htm)

77. Центральный исполнительный комитет СССР. Совет народных комиссаров СССР. Постановление от 23 февраля 1933 г. «О размерах отчислений в колхозные фонды при добыче рыбы на моторизованном флоте». Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3865.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3865.htm)

78. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 28.03.1927 "Об утверждении Положения об управлении островами Северного Ледовитого океана". "СУ РСФСР", 1927, N 41, ст. 261

79. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1929 "Об управлении островами Северного ледовитого океана". "СУ РСФСР", 1929, N 83, ст. 814

80. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.06.1930 "Об охране и развитии природных богатств РСФСР". "СУ РСФСР", 1930, N 30, ст. 397

81. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1934 "Об утверждении Положения о заповедниках". "СУ РСФСР", 1934, N 15, ст. 98

82. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.08.1933 "Об организации Комитета по заповедникам при Президиуме ВЦИК". "СУ РСФСР", 1933, N 46, ст. 195

83. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.05.1938 "Об образовании полного государственного заповедника по гаге и птичьим базарам на островах Харлово". "СУ РСФСР", 1933, N 11, ст. 143

84. Постановление СНК СССР от 14.10.1939 N 1692 "Об управлениях по заповедникам, зоопаркам и зоосадам при Совнаркомах союзных республик". "СП СССР", 1939, N 55, ст. 530

85. Постановление СНК РСФСР от 26 мая 1945 г. СП РСФСР. № 4. 1945. Ст. 27.

86. Постановление Совмина РСФСР от 03.10.1962 N 1327 "Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства РСФСР в связи с введением в действие Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов РСФСР и Закона о судеустройстве РСФСР". "СП РСФСР", 1962, N 19, ст. 98

87. Постановление СНК РСФСР от 17.03.1940 N 159 "Об утверждении Положения о заповедниках". "СП РСФСР", 1940, N 9, ст. 25

88. Постановление Совмина СССР от 29.08.1951 N 3192 «О заповедниках». Документ опубликован не был.

89. Постановление Совмина РСФСР от 21.11.1956 № 738 г. «О мерах охраны животных Арктики». Свод законов РСФСР. Т. 4. 1988. С. 393.

90. Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР». Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

91. Закон СССР от 13.12.1968 N 3401-VII "Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик". "Ведомости ВС СССР", 1968, N 51, ст. 485

92. Закон СССР от 10.12.1970 N 564-VIII (ред. от 02.12.1987) "Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик". "Свод законов СССР", т. 4, с. 251, 1990 г.

93. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 29.12.1972 N 898 (ред. от 03.08.1988) "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов". "Свод законов СССР", т. 4, с. 11, 1990 г.

94. Указ Президиума ВС СССР от 26.11.1984 N 1398-XI "Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР". "Свод законов СССР", т. 4, с. 30-2, 1990 г.

95. Постановление Совмина СССР от 01.06.1990 N 565 «О мерах по обеспечению выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и

морских районах, прилегающих к северному побережью СССР». Свод законов СССР. Т. 4. С. 30-42. 1990.

96. Постановление Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 "Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане". "СЗ СССР", 1926, N 32, ст. 203

97. Постановление Президиума ВС РФ от 13.07.1992 N 3269-1 "О критическом положении с завозом продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности". "Ведомости СНД и ВС РФ", 30.07.1992, N 30, ст. 1814.

### Научная литература

98. Elizabeth Burlerson. Arctic Energy and Climate Change. Current developments in Arctic Law. V. 1. 2013.

99. Lars Lindholt. Arctic resources in a global perspective // The Economy of the North. 2008. P. 27-40.

100. Linda Nowlan (2001). Arctic Legal Regime for Environmental Protection. IUNC, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and ICCEL, Bonn, Germany. xii + 70 pp.

101. Rothwell D.R. The Polar Regions and the Development of International Law. Cambridge: Publisher CUP. 1996.

102. Waliul Hasanat. Integration of Arctic Sub-national Governments within the Arctic Council. Current Developments in Arctic Law. V. 1. 2013.

103. Абгарян Д. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года - итог развития международного морского права к концу XX века // Современное право. 2014. N 8. С. 133 - 137.

104. Авхадеев В.Р. Многосторонние международные соглашения, регулирующие правовой режим Арктики // Журнал российского права. 2016. N 2. С. 135-143.

105. Авхадеев В.Р. Роль деклараций о сотрудничестве государств в Арктике и международное право // Журнал российского права. 2014. №10. С. 138-145.
106. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Издательство НОРМА. 2001. 752 с.
107. Алексеев С.С. Теория права. М. Издательство: БЕК. 1995. 320 с.
108. Андриченко Л.В. Правовой статус национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М.: Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. ОАО Издательский дом Городец, 2005. 384 с.
109. Бабина А.В. Права коренных народов и иных групп населения Арктики: региональный международно-правовой аспект // Российская Арктика - территория права: альманах. Выпуск II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; отв. ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. М., Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, ИЗиСП, Юриспруденция, 2015. С. 220 - 223.
110. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов. 2001. 416 с.
111. Балакин В.И. Стратегия Китая в Арктике и Антарктике // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. 2012. Т.17. № 17. С. 227-241.
112. Батычко В.Т. Международное право. Конспект лекций. ТТИ ЮФУ. 2011. 97 с.
113. Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1.
114. Беляева Г.С. К вопросу о сущности правового режима // Государственный советник. 2014. №. 3. С. 9-13.

115. Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретические аспекты. Монография. Курск. 2012. 123 с.
116. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. М.: Издательство Юрайт. 2011. 607 с.
117. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. 302 с.
118. Боголюбов С.А. Пределы Арктической зоны России. Российская Арктика. Территория права. Альманах. Выпуск II. 2015. С. 297 – 309.
119. Боголюбов С.А. Соотношение экологических политик России и других государств // Экологическое право. 2016. N 4. С. 23 - 32.
120. Борисова Ю.В. Реализация прокурорами полномочий по устранению нарушений закона в сфере обращения с отходами производства и потребления // Законность. 2016. N 7. С. 11 - 12.
121. Бразовская Я.Е. Проблемы совершенствования системы нормативно-правового регулирования плавания судов по трассам Северного морского пути // Транспортное право. 2011. № 4. С. 18-23
122. Бринчук М.М. Правовой институт экологической экспертизы и её принципы // Журнал российского права. 1998. № 9.
123. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М. 1998. 688 с.
124. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. МПСИ. Воронеж: МОДЭК. 2011. 624 с.
125. Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4, 5.
126. Брюховецкий О.С., Дроздов Д.С., Лаухин С.А., Яшин В.П. О доле недропользования в накопленном экологическом ущербе Арктической зоны Российской Федерации. Известия ВУЗов. Геология и разведка. 2014. № 6. С. 59-63.

127. Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 2. С. 141-146.
128. Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 6.
129. Визе В.Ю. Моря советской Арктики. Москва-Ленинград: Издательство главсевморпути, 1948. 396 с.
130. Вылегжанин А.Н. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г.: разные оценки «временного применения» // Вестник МГИМО Университета. 2010. № 1. С. 1-10.
131. Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. N 3. С. 24 - 29.
132. Гаврилов В.В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. N 2. С. 147 - 157.
133. Гарусова Л.Н. Российско-Американские региональные отношения на Дальнем Востоке (конец XVIII-XX вв.): исторический опыт (монография). Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та. 2001. 180 с.
134. Гладун Е.Ф. Охрана окружающей среды в Арктике в период промышленного освоения: анализ законодательства арктических государств // Вестник Тюменского государственного университета. 2015. Т. 1. № 3 (3). 132-142.
135. Гоголев П.В. Север России и коренные малочисленные народы как объект государственного интереса: правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 39-47.
136. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг в сфере экологии // Журнал российского права. 2015. N 12. С. 59 - 69.
137. Гудев П. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года: настоящая или мнимая конституция морей? // Год планеты. 2013. С. 105-116.

138. Гудев П.А. Вызовы и угрозы нефтегазодобыче в Арктике // Экологический вестник России. 2015. № 2. С. 34-37
139. Гудев. П. Эволюция морской политики США // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. 2012. Т.10. № 2 (29). С. 58-68.
140. Гуласарян А.С. Международно-правовая имплементация норм об ответственности международных организаций: монография / под ред. К.А. Бекашева. М.: Статут, 2015. 224 с.
141. Гуреев С.А., Буник И.В. К концепции проекта Федерального закона «О Северном морском пути» // Московский журнал международного права. 2005. N 1. С. 122-138.
142. Данилов Ю.Г. Выступление в рамках форума «Дни Арктики в Москве», 21-26 ноября 2016 г.
143. Демина Л.А. Сохранение водных биоресурсов - новая задача для прокуроров Дальнего Востока // Прокурор. 2016. N 2. С. 109 - 112.
144. Джунусова Д.Н. О совершенствовании отечественного законодательства в области предотвращения загрязнения арктических вод в процессе освоения континентального шельфа // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 232-236.
145. Дидикина А.В. «Традиционные знания» в контексте правовых мер по сохранению окружающей среды Арктики // Московский журнал международного права. 2011. № 3 (83). С. 111-126.
146. Дикусар В.М. Роль и место ООН в охране окружающей среды // Законодательство и экономика. № 10. 2006. С. 15-20.
147. Добровинская А.В. Имущественная ответственность в гражданском праве России // Гражданское, предпринимательское, договорное право. Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Юридические науки. 2013. № 1 (2). С. 44-48.
148. Дубовик О.Л., Бринчук М.М. Куделькин Н.С., Редникова Т.В. Совершенствование юридической ответственности за экологические

правонарушения. Официальный сайт Института государства и права РАН.  
<http://igpran.ru/articles/2958/>

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

150. Егоров С.А. Международное право: учебник. М.: Статут, 2016. 848 с.

151. Ермолаев С.Н. Понятие гражданско-правовой ответственности // Грамота. 2010. № 8 (39). С. 12-15.

152. Ефименко А.Я. Юридические обычаи лопарей, карелов и самоедов Архангельской губернии // Записки РГО по отделению этнографии: Сборник народных юридических обычаев. СПб. 1878. Т. 8.

153. Ефименко П.С. Народные юридические обычаи крестьян Архангельской губернии. 2009. 272 с.

154. Жочкина И.Н. Информационная функция экологического управления (на примере Республики Мордовия) // Информационное право. 2011. N 1. С. 14 - 18.

155. Жудро И.С. Обычно-правовые нормы как компонент уникального, исторически сложившегося статуса Арктики // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. 2014. № 6. С. 110-118.

156. Жудро И.С. Правовой режим Арктики в условиях глобализации // Морской сборник. № 4. 2015.

157. Жудро И.С. Роль международных обычаев в управлении Арктикой // Право в современном мире. 2015. № 1 (34). С. 6-13.

158. Загорский А.В. Проблемы арктического сотрудничества и механизмы их решения. Арктика: зона мира и сотрудничества. ИМЭМО РАН. 2011. С. 170-193.

159. Збаращенко В. Транзитный потенциал Северного морского пути // Морской флот. 2010. № 1-2. С. 22-25.

160. Зленко Е., Сморгчова В. Меры социальной поддержки коренных малочисленных народов Севера как фактор развития Арктического региона // Социальная политика и социальное партнерство. 2015. № 2. С. 3-9.
161. Игнатъева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения // Экологическое право. 2013. N 3. С. 20 - 26.
162. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. – М.: Эксмо. 2010. 480 с.
163. Каратаева К.Е. Арктика и Антарктика: новые мировые вызовы // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 4 (31). С. 241-244.
164. Карлусов В.В. Арктика в системе глобальных приоритетов Пекина: взгляд из России // Международные отношения. Вестник МГИМО-университета. 2012. №5 (25). С. 24-32.
165. Клишас А.А. Эффективное государственное управление как фактор развития Арктики // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. 2015. С. 125-136.
166. Ковалев А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России // Индекс безопасности № 3-4 (90-91). Т. 15. С. 115-124.
167. Кодолова А.В. Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого (накопленного) экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации. Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. 2015. С. 328-336.
168. Колбасов О.С. Природа – забота общая. – М.: Моск. рабочий. 1982. 128 с.
169. Колесникова К.В. Правовое регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования: монография. – М.: Проспект. 2016. 128 с.
170. Комиссина И.Н. Арктический вектор внешней политики Китая // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 1 (28). С. 54-73.

171. Комлева Е.В. Государственная политика и частная инициатива в области освоения Северо-Востока России в конце XVIII – первой половине XIX в. // Гуманитарные науки в Сибири. 2014. №4. С. 32-36.
172. Конторович А.Э., Эпов М.И., Бурштейн Л.М. и др. Геология, ресурсы углеводородов шельфов арктических морей России и перспективы их освоения // Геология и геофизика. 2010. Т.51. № 1. С. 7-17.
173. Круглов В.В. Об охране окружающей среды на природных территориях с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 151-156.
174. Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. N 11. С. 130 - 141.
175. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: учебное пособие, нормативные акты М.: Юриспруденция. 2000.
176. Курбанов Р.А. Вопросы международно-правового и национально-правового регулирования в Арктике (сравнительно-правовой анализ) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 2. С. 79-87.
177. Кутафин Д.О. Перспективы использования Северного морского пути при транспортировке энергоресурсов // Юридический мир. 2015. N 1. С. 37 - 43.
178. Кутыловский Б.Ф. Права на недра и отчуждение земель под железные дороги // Журнал Министерства юстиции. 1902. N 7.
179. Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 5-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. 521 с.
180. Лаптева Л.Е. Исследования обычного права народов Российской империи XIX века // Государство и право. 1997. № 8. С. 101-109.

181. Лудников П.А., Хомичев Е.М. Организация прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 4. С. 18-21.

182. Майорова Е.И. Определение размера причиненного экологического вреда (таксы, методика, экспертиза). Доклад в рамках Международно-практической конференции «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде». 23.03.2017.

183. Малкина В.Д. Экологический вопрос в комплексном развитии мурманского транспортного узла как российской арктической гавани // Экологический вестник России. № 4. 2015. С.54-55.

184. Маммадов У.Ю. Защита природной среды во время вооруженных конфликтов в контексте международного права окружающей среды // Российский юридический журнал. 2015. N 6. С. 54 - 67.

185. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. 1996. №4.

186. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2016. 528 с.

187. Международное право = Volkerrecht / Вольфганг Граф Витцтум, М. Боте, Р. Дольцер и др.; пер. с нем. Н. Спица; сост. В. Бергманн; 2-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2015. Серия "Германская юридическая литература: современный подход". Кн. 2. 1072 с.

188. Международное право. В 2 т. Т.1.: учебник для академического бакалавриата / под ред. А.Н. Вылегжанина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. Серия: Бакалавр. Академический курс. 602 с.

189. Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. // СПС «КонсультантПлюс».

190. Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012. 639 с.

191. Мельгунов В.Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. № 4. С. 3 - 8.
192. Мельников В. Проблемы охраны традиционных знаний // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. М. 2007. № 7. С. 68-75.
193. Минакир П.А., Леонов С.Н. Методологические проблемы прогнозирования развития Арктики Дальнего Востока России» // Вестник МГТУ. 2014. Т.17. №3. С. 540-551.
194. Миронов И.Б. Аляска преданная и проданная. История дворцового заговора. Издание третье, дополненное и переработанное. М. 2014. 288 с.
195. Михина И.Н. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Международно-правовой режим Арктики. М. 2003.
196. Михина И.Н. Происхождение российской Арктики. История формирования правового режима морских пространств российской Арктики. <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=53298> (дата обращения 12.10.2016).
197. Моисеев А.А. Безопасность Арктики: международно-правовые позиции // Международная жизнь. 2016. № 2. С. 63-90.
198. Молчанов Б.А. Человек и природа в традиционном правосознании народов северной России: Монография. Архангельск: Изд-во Поморского государственного университета. 1998 г. 216 с.
199. Нарышева Н.Г. Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Экологическое право. 2005. № 1. С. 71-77.
200. Овлащенко А.В., Покровский И.Ф. Перспективы правового режима морской транспортной среды российской Арктики: дуализм подходов или их эклектизм? // Транспортное право. № 1. 2012. С. 12-18.

201. Павленко В.И., Глухарева Е.К. Влияние изменений окружающей среды на экономическое развитие регионов российской Арктики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 2. С. 68-77.
202. Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК. 1996. 557 с.
203. Платонов С.Ф. Учебник русской истории. СПб: Наука. Ленинградское отделение. 2001. 432 с.
204. Повал Л.М. Российско-норвежское соглашение о разделе арктических пространств // Арктика и Север. 2012. № 6. С. 1-26
205. Поддубная Н.Н. Правовое обеспечение реализации административного механизма охраны окружающей среды г. Москвы // Административное право и процесс. 2016. N 8. С. 45 - 49.
206. Подшивалов Т.П. Критерии применения негаторного иска // Вестник арбитражной практики. 2011. N 3. С. 21 - 29.
207. Подшивалов Т.П. Определение сферы применения негаторного иска // Современное право. 2010. N 12. С. 60 - 62.
208. Полякова Е.Н. Словарь лексики пермских памятников XVI – начала XVIII в. Том II. П-Я. Пермь. 2010.
209. Потелов В. Тюлень и человек // Размышления о беломорском тюлене (статьи, очерки, документы, хроника). Архангельск, 1999.
210. Пушкарева Л.В. Совершенствование методов управления природопользованием и охраны окружающей среды регионов Крайнего Севера // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. 2015. С. 309-318.
211. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М." (ИНФРА-М, 2011).
212. Рафалюк Е.Е. Аксиологический подход в международном праве // Журнал российского права. 2015. N 10. С. 110 – 125.

213. Репетева О.Е. Об административной ответственности за экологические нарушения // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: юридические науки. 2013. № 4 (15). С. 49 - 51.

214. Ростунова О.С. Законодательные и международно-правовые особенности охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации // Московский журнал международного права. 2010. № 4. С. 176 – 190.

215. Рязанова М.А. Европейское сотрудничество в области использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков // Международное публичное и частное право. 2015. N 2. С. 25 - 29.

216. Савин А.А. Обычно-правовые нормы об охране и использовании водных живых ресурсов Севера России // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 3. С. 197-199.

217. Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике. 2014 г.

218. Сахаров А.Г. Развитие Арктического совета как «института регионального управления» // Вестник международных организаций. 2015. Т. 10. № 4. С. 72-92.

219. Семенова К.А. Историко-правовой опыт закрепления территориальных прав России в Арктике. Международные отношения. С. 161 – 165.

220. Сиваков Д.О. Для устойчивого развития северных регионов нужен особый режим природопользования в российской Арктике // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России. Сборник материалов международной научно-практической конференции, Москва, 19 марта 2015 г. М. Издательство МИИГАиК. 2015. С.100-102.

221. Сиваков Д.О. Принципиальные подходы к правовому регулированию Арктической зоны // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 4 (24). С. 106-110.

222. Сиваков Д.О. Российский сектор Арктики: правовая охрана природы // Энергия: экономика, техника, экология. 2014. № 1. С. 12-16.

223. Сиваков Д.О. Российское право и «Век Арктики» // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 84-89.
224. Ситников А.П. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок». Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 31 (169). Право. Вып. 21. С. 9-11.
225. Слепцов А.Н. Региональные аспекты развития российской Арктики. Российская Арктика. Территория права. Альманах. Выпуск II. 2015. С. 160 – 167.
226. Соловьянов А.А. О путях решения проблемы защиты арктической природной среды // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2012. № 4.
227. Стругков В.Г. Курс горного права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обзором принципов горных законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы. Спб. Типография И.Н. Скороходова. 1907.
228. Тимошенко Ю.А. Ответственность за экологические преступления (научно-практический комментарий к постановлениям Пленума ВС РФ). Теория и практика. М. 2017. 240 с.
229. Тимофеев Л.А. Правовые основы предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод. Саратов. Изд-во ФГОУ ВПО Саратовский ГАУ. 2004. 124 с.
230. Ткачук С.В. Обзор индексов степени комфортности погодных условий и их связь с показателями смертности // Гидрометцентр России. Труды. 20 с.
231. Удинцев В.А. Право на залегающие в недрах ископаемые // Журнал юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. 1897. N 4. С. 43 - 45.
232. Фомин С.Ю. Отчет по гранту № WWF613/RU013206/1/GLM от 20.03.15 г. «Предложения по совершенствованию международного

законодательства с целью минимизации угроз от судоходства для экосистем Арктики на примере Берингова пролива».

233. Халдеева Н.В. Основания территориальной дифференциации: проблемы и пути их решения // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. N 3. С. 25 - 29.

234. Харлампыева Н.К. Управленческие инициативы вокруг региона Арктики // Материалы Международной научно-практической конференции «Инновации как фактор устойчивого развития Арктики», 24-27 ноября 2010 г., Салехард.

235. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М. 2017. 172 с.

236. Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. N 11. С. 114 – 122.

237. Хлуденева Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. N 12. С. 142 - 151.

238. Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В. Право и экология // Журнал российского права. 2013. N 8. С. 119 - 137.

239. Цой. Л.Г. Проект Полярного Кодекса. Предложение по требованиям к судам полярного плавания // PPOATOM. 2010.

240. Чеботарев Г.Н., Гладун Е.Ф. Участие коренных малочисленных народов Севера в управлении арктическими территориями // Российская Арктика - территория права: альманах. 2015. С. 202-209.

241. Шадрина А.А. Правовые меры по охране окружающей среды при осуществлении технического регулирования // Российский юридический журнал. 2015. N 4. С. 127 - 133.

242. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

243. Шахмаметьев А.А. Международное налоговое право. М.: Международные отношения, 2014. // СПС «КонсультантПлюс».

244. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Отв. ред. Шемшученко Ю.С. Академия наук Украинской ССР. Институт государства и права. Киев. 1978. 279 с.

245. Шинкарецкая Г.Г. Потсдамская конференция и последующее развитие международного права // Современное право. 2016. № 6. С. 110 - 115.

246. Шлютер М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография. – М.: Проспект. 2015. 136 с.

247. Штоф А.А. Горное право. Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1882. Ч. 1. Главные основания горного и соляного законодательств. С. 1.

248. Шумилов В.М. Международное право: учебник / В.М. Шумилов. 3-е изд., испр. и доп. – М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. 530 с.

249. Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. – М.: Проспект. 2017. 217 с.

250. Яковлева-Устинова Т. До арктической чистоты. Уборка Арктики может причинить вред // Oil & Gas Journal Russia. 2015. С. 66-69.

251. Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб.: Типография Министерства финансов (В. Киршбаума), 1900.

### **Материалы судебной практики**

252. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.08.2011 по делу N А32-30501/2010.

253. Постановление Пленума ВАС РФ от 21.10.1993 № 22 (ред. от 10.04.2000). «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Вестник ВАС РФ. № 3. 1994.

254. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 N 21 (ред. от 26.05.2015) "О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования". Бюллетень ВС РФ. № 12. 2012.

255. Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 (ред. от 23.06.2015) "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав"

### **Иные публикации**

256. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Спикер СФ: Совет Федерации будет настаивать на уточнении принципов отнесения северных территорий к Арктической зоне. 10 декабря 2015. <http://www.council.gov.ru/events/news/62341/> (дата обращения 09.06.2016)

257. Почему образовалась гигантская дыра в земле на Ямале? <http://www.aif.ru/dontknows/eternal/1218079> (дата обращения 21.05.17).

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

259. Официальный сайт Госкомиссии по развитию Арктики. <https://www.arctic.gov.ru/>

260. Полярные регионы (Арктика и Антарктика). Изменение климата и его последствия. Неофициальный перевод Главы 15 Рабочей группы 2 Четвертого оценочного доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК). С. 9.

261. Официальный сайт Арктического совета. <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/arctic-council>

262. США ожидают участия РФ в министерской встрече стран-участниц АС на Аляске. Сайт информационного агентства REGNUM. <https://regnum.ru/news/polit/2255310.html>

263. «Возбуждено дело против судовладельца затонувшего на Чукотке траулера». Официальный сайт Информационного агентства «Arctic Info». 09.12.2016. <http://www.arctic-info.ru/news/09-12-2016/vozbuzhdeno-delo-protiv-sudovladeltsa-zatonuvshogo-na-chukotke-traulera/>

264. «У берегов Австралии произошел разлив нефти у платформы ExxonMobil». Научно-практический журнал «Экология производства». 03.02.2017. <http://www.ecoindustry.ru/news/view/49781.html>