

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (СООС)
ПРОЕКТ ЮНЕП/ГЭФ: РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ –
ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО ЗАЩИТЕ
АРКТИЧЕСКОЙ МОРСКОЙ СРЕДЫ (НПД-АРКТИКА)**

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

**ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва, 2010

Содержание

1. Введение	5
1.1. Географическая и экономическая характеристика территории АЗРФ	5
1.2. Экологические проблемы АЗРФ	6
1.3. Нормативно-правовое обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды АЗРФ	7
2. Анализ российского природоохранного и природоресурсного законодательства с точки зрения его эффективности для защиты АЗРФ	9
2.1. Экологическое нормирование	9
2.2. Административные и экономические механизмы управления охраной окружающей среды и экологической безопасностью в Российской Федерации	12
2.2.1. Планирование природоохранной деятельности, экологические программы	12
2.2.2. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду	23
2.2.3. Разрешительная деятельность. Лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны окружающей среды	30
2.2.4. Экологический аудит	35
2.2.5. Экологическая сертификация и техническое регулирование	40
2.2.6. Экологическое страхование	43
2.2.7. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду	47
2.2.8. Экологический мониторинг и производственный экологический контроль	51
2.2.8.4. <i>Понятие и законодательные основы производственного экологического контроля</i>	65
2.2.9. Экологический контроль и надзор	67
2.2.9.1. <i>Государственный экологический контроль</i>	67
2.2.9.2. <i>Ведомственный и муниципальный экологический контроль</i>	72
2.3. Нормативные и методические подходы к оценке и ликвидации экологического ущерба	74
2.3.1. Экологический вред и экологический ущерб	74
2.3.2. Накопленный экологический ущерб в АЗРФ	80
2.3.3. Нормативно-правовое регулирование реабилитации территорий, загрязненных радионуклидами	85
2.4. Охрана и использование вод в Российской Федерации (водное законодательство)	88
2.5. Анализ нормативно-правовой базы, направленной на прогнозирование, предупреждение и ликвидацию ЧС, связанных с разливами нефти и сбросами опасных и веществ в морскую арктическую среду	94
2.6. Анализ российской нормативно-правовой базы, регламентирующей обеспечение необходимого уровня экологической безопасности при эксплуатации Северного морского пути	96
2.6.1. Правовой режим использования СМП	98
2.6.2. Заключительные замечания	103
2.7. Регулирование охраны водной среды при судоходстве на реках АЗРФ	104
2.8. Охрана атмосферного воздуха	113
2.9. Охрана почв и земель	117
2.10. Обращение с отходами производства и потребления	119
2.11. Защита растительных сообществ, животного мира и биоразнообразия	122
2.12. Защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни и интересов коренных малочисленных народов Севера	127
2.12.1. Экологическое соуправление в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	136
2.13. Адаптация АЗРФ к негативным изменениям климата	139
2.14. Экологические правонарушения и борьба с ними	147
2.15. Заключение – сводный перечень существующих пробелов в российском законодательстве, снижающих эффективность природоохранной деятельности в АЗРФ	152
3. Анализ природоохранного и природоресурсного законодательства арктических государств с точки зрения эффективности защиты арктической природной среды и проживающего в арктической зоне населения	184

3.1. Законодательство США	184
3.1.1. Оценка воздействия на окружающую среду	185
3.1.2. Регулирование ликвидации накопленного экологического ущерба.....	185
3.1.2.1. Защите окружающей среды при добыче нефти и газа	191
3.1.3. Законодательство США об охране морских живых ресурсов	194
3.1.5. Экологическая политика США в сфере производства и потребления энергии	195
3.1.6. Отношение США к природоохранным предписаниям Конвенции ООН по морскому праву 1982 года	196
3.1.7. Директива президента США от 9 января 2009 года «Арктическая региональная политика»	197
3.2. Законодательство Канады	198
3.2.1. Канадское законодательство об охране природы в арктическом секторе ..	198
3.2.2. Законодательство, применимое к охране окружающей среды в Северо-Западном проходе	199
3.2.3. Регулирование утилизации попутного нефтяного газа (провинция Альберта)	202
3.2.4. Регулирование обращения с радиоактивными веществами и материалами	202
3.2.5. Выводы	206
3.3. Законодательство Норвегии	206
3.3.1. Защите окружающей среды при добыче нефти и газа	207
3.3.2. Сохранение морских биоресурсов	208
3.3.3. Охрана флоры и фауны	209
3.3.4. Выводы	210
3.4. Законодательство Дании	211
3.4.1. Природоохранное и природоресурсное законодательство Дании.....	211
3.4.2. Природоохранное и природоресурсное регулирование в Гренландии	213
3.4.3. Выводы	214
3.5. Законодательство Арктических государств в сфере охраны территорий с ограничениями хозяйственной и иной деятельности, а также исконной среды обитания, традиционного образа жизни и интересов коренных малочисленных народов Севера	215
4. Анализ международных договоров и иных применимых документов	217
4.1. Международные договоры	217
4.2. Документы недоговорного характера	227
4.3. Заключение	231
5. Предложения по использованию опыта арктических государств для совершенствования природоохранного законодательства Российской Федерации ..	232
6. Предложения по участию Российской Федерации в международных договорах и внесению в них поправок	234

1. Введение

В рамках проекта Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП)/Глобального экологического фонда (ГЭФ) «Российская Федерация – Поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды» (далее – Проект ЮНЕП/ГЭФ) подготовлена **«Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации» (СПД-Арктика)**, одобренная Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации (протокол совещания от 19 июня 2009 г. № 2 (11), раздел I, пункт 2). Сфера действия СПД-Арктика охватывает АЗРФ, а также территории Республики Коми и Ханты-Мансийского автономного округа, на которых находятся источники загрязнения, существенно влияющие на состояние окружающей среды в Арктике.

СПД-Арктика является одним из четырех компонентов Проекта ЮНЕП/ГЭФ. Основные направления и план мероприятий СПД-Арктика базируются на результатах диагностического анализа проблем окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) с учетом их трансграничного влияния, а также консультаций с представителями федеральных, региональных и местных органов власти, бизнеса и общественности. Разработка предложений, нормативно-правовых и иных документов по совершенствованию системы охраны окружающей среды (СООС) является третьим компонентом Проекта ЮНЕП/ГЭФ и первым этапом реализации СПД-Арктика.

1.1. Географическая и экономическая характеристика территории АЗРФ

К АЗРФ относится около трети всей площади Арктики. В соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике, одобренными Правительством Российской Федерации (протокол № 24 от 14 июня 2001 г.), в Арктическую зону Российской Федерации (АЗРФ) входят:

1. полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов (южная граница АЗРФ определена решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г.);
2. земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» между меридианами 32°04'35" в.д. (а в пределах от 74° с.ш. до 81° с.ш. между меридианом 35° в.д. с учетом присоединения в 1935 г. СССР к Договору о Шпицбергене) и 168°49'30" з.д.;
3. прилегающие к указанным территориям, землям и островам Российской Федерации внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф, в пределах

которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года.

АЗРФ характеризуется экстремальными природно-климатическими условиями, наличием разнообразных и значительных по запасам минерально-сырьевых и других природных ресурсов; высокой долей коренных малочисленных народов, сосредоточением объектов экономики и социальной сферы на ограниченных территориях, удаленностью и транспортной труднодоступностью; чрезвычайной уязвимостью и медленной восстановимостью природных экосистем.

В АЗРФ добывается около 80 % российского газа, более 90% никеля и кобальта, 60 % меди, 96 % платиноидов, 100 % барита.

Вклад АЗРФ в поддержание глобального экосистемного баланса оценивается в 12% и превосходит совокупный вклад всех других стран арктического региона. Кроме того, в АЗРФ представлено примерно 80% всего видового биоразнообразия Арктики.

1.2. Экологические проблемы АЗРФ

Начиная с 1930-х годов, в АЗРФ интенсивно развивались горнодобывающая, металлургическая, лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная и другие отрасли промышленности, а также транспорт. Возросшие в последнее десятилетие темпы развития нефтегазовой отрасли в АЗРФ и планируемое развитие работ на шельфе Баренцева и других арктических морей создает угрозу перерастания локального масштаба деградации окружающей среды в общезональный.

В соответствии с детальным диагностическим анализом основными факторами, влияющими на состояние окружающей среды АЗРФ, являются:

- наличие значительного количества локальных «горячих точек», обусловленных прошлой и текущей хозяйственной деятельностью, где уровни загрязнения окружающей среды существенно превышают допустимые нормы;
- прогрессирующее загрязнение и деградация хрупких арктических экосистем в условиях усиливающейся антропогенной нагрузки, в том числе за счет поступления загрязняющих веществ в результате трансграничного переноса;
- крайняя замедленность восстановительных процессов в нарушенных арктических экосистемах;
- ухудшение состояния среды обитания коренного населения, включая малочисленные народы Севера;
- высокие экологические риски при освоении труднодоступных природных ресурсов и территорий, выполнении транспортных операций и реализации высокотехнологичных и энергоемких проектов;
- увеличение природно-техногенных рисков и ущерба в условиях возникновения и развития опасных гидрометеорологических, мерзлотно-

геоморфологических, ледовых и других неблагоприятных природных процессов и явлений, связанных с изменениями климата.

Диагностический анализ текущего состояния и прогноз возможных изменений окружающей среды в АЗРФ позволяет выделить следующие приоритетные экологические проблемы региона:

- загрязнение окружающей среды (трансграничный перенос загрязняющих веществ водными и атмосферными потоками, химическое, нефтяное и радиоактивное загрязнение) и ухудшение качества поверхностных и подземных вод на прибрежных территориях АЗРФ;
- деградация земель и нарушение условий землепользования;
- изменение биоразнообразия и сокращение запасов биоресурсов;
- ухудшение среды обитания коренного населения АЗРФ и условий их традиционного природопользования;
- негативные последствия и угрозы происходящих глобальных изменений климата.

Особую проблему составляет загрязнение АЗРФ техногенными радионуклидами.

В Карском море было затоплено большое количество объектов с радиоактивными веществами (реакторные отсеки атомных подводных лодок с реакторами с отработавшим ядерным топливом, контейнеры с твердыми радиоактивными отходами и др.).

Деятельность большого количества радиационно-опасных объектов в регионе моря (базирование военного и гражданского атомного флотов, хранение радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, утилизация выведенных из боевого состава атомных подводных лодок, и др.) по-прежнему создает угрозу нового радиоактивного загрязнения морской среды.

1.3. Нормативно-правовое поле обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды АЗРФ

Существующую на сегодняшний день природоохранную нормативно-правовую базу составляют около 40 федеральных законов, около 1200 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов заинтересованных министерств. Их действие распространяется на всю территорию Российской Федерации, включая АЗРФ. Некоторые нормативно-правовые документы относятся только к Арктике или содержат разделы, относящиеся к Арктическому региону, в том числе:

1. Основы государственной политики в Российской Федерации в Арктике (одобрены на заседании Правительства Российской Федерации - протокол от 14 июня 2001 г., раздел III, п.1);
2. Основы государственной политики Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президент Российской Федерации 18 сентября 2008 года);

3. Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.2000 г. № 198);
4. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Президентом Российской Федерации 27.07.2001 г.);
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. N 919 «О федеральной целевой программе «Мировой океан»;
6. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2008 г. N 731 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. N 919»;
7. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года (Статья 234 «Покрытые льдом районы»);
8. Стратегия защиты окружающей среды Арктики (Международный договор от 14 июня 1991 года).
9. Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации (Одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации (протокол совещания от 19 июня 2009 г. № 2 (11), раздел I, пункт 2).

Большое значение имеет также решение Межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета безопасности Российской Федерации от 27.04.2001 №3 «Загрязнение окружающей природной среды и меры по обеспечению экологической безопасности российской Арктики».

Для сохранения и обеспечения защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата эти и другие документы ставят задачи:

- обеспечить сохранение биологического разнообразия арктической флоры и фауны, в том числе путем расширения сети особо охраняемых природных территорий и акваторий, с учетом национальных интересов Российской Федерации, необходимости сохранения окружающей природной среды в условиях расширения экономической деятельности и глобальных изменений климата;
- осуществить плановую утилизацию судов с ядерными энергетическими установками, отслуживших установленные сроки эксплуатации.
- Основными мерами по реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в АЗРФ являются при этом:
- установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в АЗРФ, включая мониторинг ее загрязнения;
- рекультивация природных ландшафтов, утилизация токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения.

2. Анализ российского природоохранного и природоресурсного законодательства с точки зрения его эффективности для защиты АЗРФ

2.1. Экологическое нормирование

Экологическое нормирование является одним из базовых инструментов управления окружающей средой, применяемых в мировой и отечественной практике. Используемые нормативы (стандарты) можно условно разделить на две большие группы:

1) нормативы качества окружающей среды, адресованные состоянию окружающей среды и (или) ее отдельных компонентов. Именно нормативы качества служат основой для различных сопоставлений состояния окружающей среды, оценок воздействия, расчетов ущерба и др., поэтому подходы к их разработке и установлению имеют принципиальное значение.

2) нормативы допустимых воздействий на окружающую среду, адресованные различным источникам воздействия, процессам и видам деятельности. Нормативы допустимых воздействий служат для определения возможности осуществления хозяйственной деятельности и ее соответствия требованиям в области охраны окружающей среды.

Экологическое нормирование закреплено в Главе V Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Согласно статье 19 Закона оно осуществляется «в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности». Виды нормативов и требования к их разработке определены в статьях 20-29 Закона.

Применяемые в настоящее время в Российской Федерации нормативы качества отдельных компонентов окружающей среды базируются на предельно допустимых концентрациях (ПДК) веществ, которые разрабатывались для иных целей. Так, для оценки качества атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения применяются гигиенические нормативы (т.е. нормативы с позиций безвредности для человека); для оценки качества водных объектов, используемых для рыбохозяйственных целей, – рыбохозяйственные нормативы.

Практическими недостатками использования гигиенических нормативов для управления качеством окружающей среды являются недостаточная связь с риском, представляемым тем или иным веществом для здоровья человека (риск на уровне 1 ПДК может быть выше для одних веществ и ниже для других), а также усредненный подход, основанный на использовании единых для всей территории России нормативов качества. Несмотря на то, что статьей 21 Закона предусматривается учет природных особенностей территорий и акваторий при разработке и утверждении таких нормативов, на практике этого не происходит.

Подходы к установлению нормативов (стандартов) качества окружающей среды в различных странах, включая Россию, во многом идентичны. Стандарты

качества устанавливаются для каждого компонента природной среды (воздуха, воды, почв) по конкретным веществам, исходя из их токсикологических, гигиенических и эколого-гигиенических показателей. **Основное отличие систем нормирования качества окружающей среды в развитых зарубежных странах от системы нормирования в России заключается в том, что в других странах установлены перечни загрязняющих (опасных) веществ, подлежащих нормированию.**

В ряде зарубежных стран существует набор стандартизованных тестов по оценке опасности веществ для водной среды и здоровья человека, которые должны быть применены к веществам, поставляемым на рынок. Такой подход дает возможность сравнения и взаимного признания данных об опасности веществ в международной торговле. **В России же требуется установление ПДК по отечественной методологии как для отдельных веществ, так и для их смесей (вплоть до смесей, состоящих из одних и тех же компонентов, но в разных пропорциях), что затрудняет сравнение отечественных данных с принятыми в других странах.**

Процессы формирования перечней нормируемых в воде веществ в России и зарубежных странах принципиально различны. В развитых странах изучаются опасные свойства веществ, производимых промышленностью или поставляемых на рынок, исходя из объема их производства (ввоза), способов применения и распространения (действительного или потенциального) в окружающей среде. **В России выбор веществ для установления ПДК во многом случаен и не согласован между ведомствами, устанавливающими нормативы качества воды.**

Нормативы допустимого воздействия, предусмотренные действующим законодательством, не всегда используются на практике. Для юридических и физических лиц, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, Законом устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

1. нормативы допустимых выбросов, сбросов веществ и микроорганизмов;
2. нормативы физических воздействий;
3. нормативы образования отходов производства и потребления;
4. нормативы допустимого изъятия компонентов окружающей среды;
5. нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Вместе с тем, до настоящего времени природопользователи разрабатывали только три норматива: нормативы допустимых выбросов, сбросов загрязняющих веществ (ранее – нормативы предельно допустимых выбросов и предельно допустимых сбросов – ПДВ и ПДС соответственно), а также нормативы образования отходов и лимиты на их размещение (НООЛР). **В России отсутствуют или недостаточно проработаны методические подходы к разработке других нормативов допустимых воздействий, а именно: нормативов допустимых выбросов, сбросов микроорганизмов, физических воздействий, допустимого изъятия компонентов окружающей среды и допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.**

Есть недостатки и в разработке тех нормативов, которые используются. Нормативы допустимых выбросов и сбросов для предприятий России рассчитываются с использованием моделей распространения загрязняющих веществ в воздушной и водной средах с достижением соответствующих ПДК загрязняющих веществ на установленном расстоянии от источника загрязнения. Проверить правильность расчета таких нормативов достаточно сложно, поэтому при их утверждении существует возможность уменьшить (или увеличить) установленные значения, исходя из субъективных оценок.

В этой связи актуальной задачей является пересмотр действующей в России системы нормирования допустимых воздействий, основанной на учете ПДК, и переход к более «прозрачной» и понятной процедуре их установления. Таким требованиям отвечают так называемые технологические нормативы, т.е. нормативы выбросов и сбросов на единицу продукции в соответствии с используемыми технологическими процессами, имеющими минимальные параметры воздействия на окружающую среду.

В настоящее время основой нормирования (допустимости выбросов и сбросов загрязняющих веществ) в развитых странах являются именно технологические нормативы на основе наилучших доступных технологий или BAT (Best Available Techniques). Концепция BAT была заложена в основу Директивы Совета Европы 96/61/ЕС от 24.09.1996 «О комплексном предотвращении и контроле загрязнения» (Директива IPPC).

Если следовать европейскому опыту, то расчет указанных нормативов (удельных нормативов) целесообразно ввести в российскую практику природоохранной деятельности. В этом случае будет сформировано представление о величинах удельных нормативов в рамках одной отрасли на основе как единой технологии, так и разных используемых технологий.

Понятие о наилучших существующих технологиях (НСТ), являющееся аналогом BAT, было законодательно введено Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Расчет технологических нормативов соответствует также Федеральному закону от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», положениями которого предусматривается оценка безопасности продукции и процессов обращения с ней на всех этапах жизненного цикла.

Таким образом, в России уже созданы законодательные предпосылки для расчета технологических нормативов на основе НСТ, а критерии НСТ могут быть заданы в рамках природоохранительного законодательства или законодательства о техническом регулировании.

В целом, действующее законодательство предоставляет следующие возможности использования экологического нормирования в целях усиления защитных мер в АЗРФ:

1) Согласно статье 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать нормативы качества окружающей среды не ниже требований и норм,

установленных на федеральном уровне. Таким образом, с учетом специфических условий АЗРФ региональные нормативы могут быть более жесткими, чем федеральные нормативы.

2) Следует использовать на практике положения статьи 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которым при установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и **природно-антропогенных объектов**, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также **природных ландшафтов**, имеющих особое природоохранное значение. Уязвимость природной среды АЗРФ и замедленность восстановительных процессов в арктической зоне должны, несомненно, быть учтены при установлении нормативов качества окружающей среды в данном регионе.

3) Для регулирования хозяйственной деятельности в пределах конкретных территорий и акваторий АЗРФ целесообразно также разрабатывать нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, при установлении которых согласно статье 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды» учитываются особенности этих территорий и акваторий.

4) Для природопользователей, осуществляющих хозяйственную деятельность в АЗРФ, целесообразно разрабатывать нормативы допустимых воздействий на окружающую среду с учетом наилучших существующих технологий.

2.2. Административные и экономические механизмы управления охраной окружающей среды и экологической безопасностью в Российской Федерации

2.2.1. Планирование природоохранной деятельности, экологические программы

2.2.1.1. Регулирование планирования природоохранной деятельности в законодательстве об охране окружающей среды

Согласно ст. 14 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» планирование относится к **методам экономического регулирования** в области охраны окружающей среды. Законом предусмотрены следующие формы такого планирования:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде.

В целом данным Законом предусмотрено как государственное планирование природоохранной деятельности в рамках государственных программных документов общего характера, целевых экологических программ, так и

планирование мер по охране окружающей среды субъектами хозяйственной и иной деятельности путем разработки и согласования планов природоохранных мероприятий.

Отношения в области планирования природоохранной деятельности регулируются и иными федеральными законами.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 6) относит к полномочиям субъектов Российской Федерации разработку и реализацию региональных программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами. При этом в данном Законе не упоминаются полномочия Российской Федерации по разработке, принятию и реализации федеральных программ в области обращения с отходами. Не предусмотрены данным Законом и полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, несмотря на то, что основные функции по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов возложены на органы местного самоуправления (ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Планирование мер по охране атмосферного воздуха регулируется Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Законом предусмотрены разработка, принятие и реализация федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха (ст. 5), а также региональных программ (программ субъектов РФ) в области охраны атмосферного воздуха,

В Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» упомянуты такие формы планирования как **схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий** и **территориальные схемы охраны природы**. На основании указанных схем органами государственной власти субъектов РФ принимаются решения о резервировании земель, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности (п. 5 ст. 2). Однако Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» отношения по разработке указанных схем не урегулированы.

Буквальное толкование п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» позволяет сделать вывод, что схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий принимаются субъектами Российской Федерации. Ввиду отсутствия соответствующих норм федерального уровня субъекты РФ принимают свое законодательство по вопросам планирования развития особо охраняемых природных территорий регионального уровня.

Схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий упоминаются в некоторых иных актах федерального законодательства. Так, согласно ст. 14 (п. 3) Градостроительного кодекса РФ схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации могут включать в себя карты (схемы) планируемого развития и размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предписывает обеспечивать совместимость схем размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации со схемами развития и размещения особо охраняемых природных территорий (ст. 39).

Таким образом, федеральным законодательством практически не урегулированы отношения по планированию в сфере развития особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» устанавливает порядок планирования изучения и освоения континентального шельфа. К полномочиям федеральных органов государственной власти отнесено определение стратегии изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов на основе **государственной программы изучения и освоения континентального шельфа**. Программа утверждается Правительством РФ с учетом заключений государственной экологической экспертизы, а также с особым учетом экономических интересов коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока Российской Федерации и населения в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью Российской Федерации (ст. 6 Закона).

Аналогичные положения установлены Федеральным законом 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», согласно ст. 7 которого к полномочиям федеральных органов государственной власти в исключительной экономической зоне отнесено определение стратегии изучения водных биоресурсов и рыболовства, поиска, разведки и разработки неживых ресурсов, защиты и сохранения морской среды, водных биоресурсов и неживых ресурсов на основе федеральных стратегии, программ и планов с особым учетом экономических интересов коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока и населения в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью. Федеральные программы и планы составляются с участием органов исполнительной власти субъектов РФ, территории которых прилегают к морскому побережью, если эти программы и планы предусматривают использование береговой инфраструктуры соответствующих субъектов Российской Федерации.

2.2.1.2. Регулирование планирования природоохранной деятельности в законодательстве об использовании и охране природных ресурсов

Действующим законодательном о природных ресурсах предусмотрены различные формы планирования в сфере рационального использования и охраны отдельных природных ресурсов: земель, водных, лесных, ресурсов, ресурсов недр, животного мира и проч.

Водным кодексом РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений отнесены

разработка, утверждение и реализация **программ субъектов Российской Федерации по использованию и охране водных объектов или их частей**, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации (ст. 25). При этом в ст. 24 Кодекса не установлены полномочия федеральных органов государственной власти по разработке, утверждению и реализации аналогичных федеральных программ.

Водным кодексом предусмотрена такая форма планирования в сфере использования и охраны водных объектов как **схемы комплексного использования и охраны водных объектов** (ст. 33). Указанные схемы служат основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов.

Планирование в сфере использования и охраны недр осуществляется в соответствии с Законом РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (ст. 2 – 4; 36.1 и др.). Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий утверждают государственные (федеральные и территориальные) **программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр**. Разработка программ осуществляется на основе данных государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых (ст. 30 Закона РФ «О недрах»).

Лесным кодексом РФ (ст. 85, 86) предусмотрено планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (лесное планирование) с целью «обеспечения устойчивого развития территорий» и освоения лесов. Документом лесного планирования является **лесной план субъекта Российской Федерации**, в котором определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения. Постановлением Правительства РФ от 24 апреля 2007 г. N 246 утверждено Положение о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации.

Планирование охраны и рационального использования земель предусмотрено Земельным кодексом РФ и иным земельным законодательством. В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований (п. 2 ст. 14).

Планирование и организация охраны и рационального использования земель осуществляется при проведении землеустройства в соответствии с Федеральным законом от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве». Землеустройство является обязательным в случаях выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства

и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям, а также в случаях необходимости проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, по их защите от перечисленных негативных воздействий. По результатам землеустройства составляется землеустроительная документация, к видам которой относятся:

генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схема землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схема землеустройства муниципальных образований, схемы использования и охраны земель;

карты (планы) объектов землеустройства;

проекты внутрихозяйственного землеустройства;

проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;

материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;

тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрены разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и региональных целевых программ в данной области (ст. 13). Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. N 99 была утверждена Федеральная целевая программа "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2012 года". В целях реализации государственной политики, направленной на обеспечение экологического равновесия, охрану сельскохозяйственных земель, повышение их плодородия, сельскохозяйственные товаропроизводители получают государственную поддержку на проведение определенных государственными программами мероприятий (ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»).

Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы (утверждена Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. N 446) предусмотрены меры по развитию северного оленеводства, включая сохранение традиционного уклада жизни и занятости народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, обеспечению эффективного использования обширных кормовых ресурсов пастбищ с целью увеличения производства продукции оленеводства. Программой поставлена задача

стабилизации поголовья северных оленей на уровне 1 миллиона голов, для чего предполагается предоставление бюджетных субсидий.

Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» предусмотрено планирование мелиорации земель в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель (ст. 24). В федеральных и региональных программах в области мелиорации земель предусматриваются приоритеты определенных видов мелиорации земель в зависимости от природно-климатических особенностей соответствующих территорий и нужд сельского хозяйства.

Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены формы планирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, в частности, схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, в которой определяются меры в области сохранения, рационального использования охотничьих ресурсов и охотничьих угодий.

2.2.1.3. Регулирование планирования природоохранной деятельности в ином законодательстве Российской Федерации

Правовое регулирование отношений в области планирования природоохранной деятельности в значительной степени базируется не на специальных положениях экологического законодательства, а на общих положениях федерального законодательства о планировании и прогнозировании хозяйственной и иной деятельности.

Разработка и принятие **прогнозов социально-экономического развития** предусмотрены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Бюджетным кодексом РФ, иным законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определяет цели и содержание государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации и выделяет экологическую политику в качестве обязательной составляющей указанных документов (п. 8 ст. 4 Закона).

Прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов (городских округов) разрабатываются на период не менее трех лет, а прогноз социально-экономического развития поселений разрабатывается на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период (ст. 173 Бюджетного кодекса РФ). Порядок разработки прогнозов социально-экономического развития устанавливается соответственно Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями.

Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. N 596 были утверждены Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, согласно которым в состав прогноза должны включаться, среди прочих, основные показатели состояния окружающей природной среды и природных ресурсов (пп. «б» п. 21). Данная функция возложена на Министерство экономического развития РФ.

Целевой вариант прогноза формируется на базе таких программных документов как Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и Основные направления деятельности Правительства РФ. С учетом корректировки на очередной финансовый год могут разрабатываться дополнительные варианты прогноза, которые отражают изменения внешних и внутренних условий развития Российской Федерации.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года была утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р и содержит раздел 11 «Экологическая безопасность экономики и экология человека».

В Концепции поставлена задача обновления системы экологического регулирования как институциональной основы новой экологической политики. Суть новой экологической политика заключается в повышении экологической эффективности экономики как основной характеристики ее инновационного развития, тесно связанной с эффективностью ресурсопотребления.

К числу основных задач относится поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех антропогенных источников. Для ее решения необходимо, прежде всего, создание новой системы нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, предусматривающую отказ от установления индивидуальных разрешений для каждого предприятия и установление нормативов и планов поэтапного снижения загрязнения до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям, создание развитой индустрии утилизации отходов, расширение использования возобновляемых источников энергии.

Одновременно в Концепции ставится задача обеспечения соблюдения нормативов качества природной среды, в связи с чем необходимы ликвидация накопленного загрязнения, восстановление эродированных, захламленных территорий, обеспечение эффективного управления бытовыми отходами, осуществление специализированного мониторинга и проч.

В ряду основных задач определено и развитие экологического бизнеса как эффективного сектора российской экономики. При этом роль государства должна заключаться в формировании правил осуществления экологического аудита, требований к разработке технологий, создании условий для широкого внедрения экологического менеджмента и др.

Целям обеспечения экологической безопасности должны отвечать и новые методы территориального планирования, землепользования и застройки, учитывающие экологические ограничения, развитие системы особо охраняемых

природных территорий, обеспечивающих сохранение естественных экосистем и восстановления биоразнообразия во всех природно-климатических регионах страны.

Согласно Концепции, результатом запланированных мер по повышению технологической и экологической эффективности экономики должно стать снижение уровня экологического воздействия в 2 - 2,5 раза к 2020 году.

Другой программный документ – « Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» - был утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1663-р. В нем также определены основные задачи развития государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды:

разработка новой системы нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, позволяющую снизить уровень антропогенной нагрузки;

позаэтапное исключение практики установления временных нормативов (лимитов) выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду;

устранение административных барьеров и субъективизма при установлении таких нормативов;

совершенствование экономических механизмов в области охраны окружающей среды, в том числе платы за негативное воздействие на окружающую среду, и создание инструментов экологического страхования ответственности хозяйствующих субъектов;

разработка механизмов государственной поддержки работ по сокращению и ликвидации экологического ущерба, нанесенного в результате хозяйственной деятельности;

развитие системы особо охраняемых природных территорий федерального значения, реализация иных мер по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия;

разработка критериев отнесения территорий к категории находящихся в критическом или околочитическом состоянии по экологическим показателям и проведения соответствующей оценки экологического состояния территорий;

разработка и внедрение современной системы экологического аудита.

Таким образом, планирование мероприятий по охране окружающей среды должно исходить из целей и задач, определенных в перечисленных документах (прогнозах социально-экономического развития, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и др.)

Планирование осуществляется в составе **федеральных, региональных (субъектов Российской Федерации), межмуниципальных и муниципальных целевых экологических программ**, а также **ведомственных целевых**

экологических программ и планов природоохранных мероприятий субъектов хозяйственной и иной деятельности.

Федеральные, региональные, межмуниципальные и муниципальные целевые экологические программы разрабатываются в порядке, предусмотренном бюджетным и иным законодательством Российской Федерации.

Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования (ст. 179 Бюджетного кодекса РФ).

В федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию **ведомственных целевых программ**, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией (ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ).

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации разрабатывать и осуществлять **региональные и межмуниципальные программы и проекты в области охраны окружающей среды и экологической безопасности** (п. 7 ст. 26.3).

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района отнесена организация **мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды** (п. 15 ст. 15), а к вопросам городского округа - организация **мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа** (п. 11 ст. 16).

Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. N 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» предусмотрено финансирование долгосрочных целевых программ, которые имеют целью, помимо прочих, и реализацию мер по охране окружающей среды. К их числу можно отнести Федеральную целевую программу «Мировой океан» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 г. N 919), и включенную в нее подпрограмму **«Освоение и использование Арктики»**.

В процессе реализации подпрограммы "Освоение и использование Арктики" разработана система мероприятий стратегической программы действий по устранению последствий и угроз загрязнения окружающей среды арктической зоны Российской Федерации от наземных видов деятельности и подготовлены предложения по механизмам реализации указанной стратегической программы с

учетом соблюдения и увязки национальных интересов и международных приоритетов в области защиты окружающей среды.

К числу экологических может быть отнесена Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1), Федеральная целевая программа «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 августа 2001 г. N 637) и некоторые другие федеральные программы, финансирование которых предусмотрено Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. N 204-ФЗ.

2.2.1.4. Проблемы совершенствования правового механизма планирования природоохранной деятельности

Как следует из приведенного анализа практически все федеральные законы, регулирующие отношения в сфере охраны окружающей среды, в сфере использования и охраны природных ресурсов, содержат нормы, предусматривающие планирование мер природоохранного характера, как правило, путем разработки и принятия соответствующих государственных и муниципальных программ. Нормы, определяющие возможные формы планирования в сфере охраны окружающей среды, носят, как правило, отсылочный и декларативный характер, не порождая конкретных прав и обязанностей субъектов, в частности, обязанности органов государственной власти по разработке и принятию таких программ в определенных законом случаях.

Необходимо отметить и несогласованность подходов к уровням планирования. Например, федеральными законами «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления» не предусмотрено планирование на муниципальном уровне, Водным кодексом РФ и Лесным кодексом РФ и Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» не предусмотрено соответствующее планирование на федеральном уровне и т.п.

В действующей редакции Федерального закона «Об охране окружающей среды» отношения в сфере планирования природоохранных мероприятий и разработки экологических программ практически не урегулированы. В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ из Федерального закона «Об охране окружающей среды» была исключена статья 15 «Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятия по охране окружающей среды». Данная статья, наряду с отсылочными нормами, содержала и **нормы прямого действия**. В частности, ст. 15 была прямо закреплена обязанность субъектов, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, планировать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды в порядке, установленном законодательством.

Прочие статьи Федерального закона «Об охране окружающей среды» упоминают и об иных формах планирования: федеральные программы в области

экологического развития Российской Федерации (ст. 5, 14); региональные программы в области охраны окружающей среды (ст. 6, 14); планы снижения выбросов и сбросов (ст. 23); планы и мероприятия по охране окружающей среды (ст. 66); текущее и перспективное планирование мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ст. 69); концепции, научные прогнозы и планы сохранения и восстановления окружающей среды (ст. 70).

Признавая необходимость специального правового режима охраны окружающей среды в **зонах экологического бедствия, в зонах чрезвычайных ситуаций** данный Федеральный закон (ст. 57) не предусматривает принятие и реализацию специальных программ по экологической реабилитации таких территорий.

Фрагментарность норм, отсутствие единообразного понятийного аппарата свидетельствуют от отсутствии полноценного правового механизма планирования в сфере охраны окружающей среды и о необходимости его развития как в рамках Федерального закона «Об охране окружающей среды», так и в ином законодательстве.

Как показывает практика последних лет, государственные целевые программы, как правило, не принимают как чисто «экологические». Проблемы охраны и восстановления окружающей среды, обеспечения экологической безопасности затрагиваются в них в связи с решением различных хозяйственных и иных проблем: освоения природных ресурсов, развития транспортной инфраструктуры и т.п. Некоторым исключением являются программы, разрабатываемые и реализуемые в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2001 г. N 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории».

В ряде нормативных правовых актов и программных документов последних лет упоминаются такие понятия как **«целевые показатели качества окружающей среды»**, **«целевые показатели снижения негативного воздействия»** и т.п. При этом законодательство не дает ответа на ряд вопросов: какова правовая природа целевых показателей, в какой форме они могут выражаться, каким образом утверждаются и какова степень их юридической обязательности, а также не определена их роль в процессе планирования природоохранных мер.

Так, согласно ст. 33 (п. 3) Водного кодекса РФ схемами комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются **целевые показатели качества воды** в водных объектах на период действия этих схем и основные **целевые показатели уменьшения негативных последствий** наводнений и других видов негативного воздействия вод а также перечни мероприятий, направленных на достижение этих показателей. Согласно ст. 24 (п. 10) Водного кодекса РФ порядок утверждения целевых показателей качества воды в водных объектах устанавливается федеральными органами государственной власти. Однако соответствующий нормативный правовой акт до настоящего времени не принят.

Постановлением Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках» предусмотрен такой **целевой показатель** как объем сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках на 2012 год и последующие годы в размере не более 5 процентов от объема добытого попутного нефтяного газа.

Установление целевых показателей качества окружающей среды и целевых показателей сокращения негативного воздействия на окружающую среду – это попытка использования новых инструментов государственного регулирования, которые нуждаются в соответствующем законодательном закреплении.

Практически не урегулированы законодательством и отношения по планированию природоохранных мер субъектами хозяйственной и иной деятельности. Обязательность планирования ими таких мер увязана в законодательстве с фактом предоставления разрешений на загрязнение в пределах так называемых временно согласованных выбросов, сбросов загрязняющих веществ (лимитов). Лимиты устанавливаются только на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрению наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов и только **при наличии планов снижения выбросов и сбросов**, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

В то же время, законодательством не определены правовые последствия невыполнения субъектами хозяйственной и иной деятельности запланированных мероприятий в виде соответствующих санкций или иных мер административного характера. Отсутствуют нормы, запрещающие уполномоченным органам государственной власти устанавливать лимиты на очередной срок в случае невыполнения ранее утвержденного плана природоохранных мероприятий по вине субъекта хозяйственной и иной деятельности. Указанные пробелы существенно снижают эффективность всего правового механизма планирования природоохранной деятельности

2.2.2. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду

2.2.2.1. Экологическая экспертиза

Экологическая экспертиза - установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Перечень объектов государственной экологической экспертизы периодически подвергается изменениям. В соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статьи 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» были изложены в новой редакции.

Из перечня объектов экспертизы федерального и регионального уровней (ст. 11, 12 Закона) были изъяты наиболее существенные с точки зрения возможных экологических последствий объекты:

техничко-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности;

техничко-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные "Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте";

материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации;

все виды градостроительной документации и ряд иных объектов экологической экспертизы федерального и регионального уровней.

Государственная экологическая экспертиза проектной документации предусмотрена в настоящее время только в отношении:

проектной документации на все виды хозяйственной деятельности (независимо от их сметной стоимости) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации

проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I - V класса опасности.

Оценка экологических последствий реализации перечисленных объектов экспертизы в настоящее время осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности в составе государственной экспертизы проектной документации (ст. 49 Градостроительного кодекса РФ).

В отношении иной проектной документации, представляемой на государственную экспертизу проектной документации, ст. 48 Градостроительного кодекса РФ установлено требование о включении в ее состав раздела о перечне мероприятий по охране окружающей среды.

Конкретный перечень данных мероприятий указан в п. 25 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87 и включает:

а) результаты оценки воздействия объекта капитального строительства на окружающую среду;

б) перечень мероприятий по предотвращению и (или) снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и рациональному использованию природных ресурсов на период строительства и эксплуатации объекта капитального строительства, включая меры по охране атмосферного воздуха, по очистке сточных вод, по предотвращению аварийного загрязнения, по охране земель и почв, по охране объектов растительного и животного мира и среды их обитания, по охране недр, по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению опасных отходов и проч.

в) перечень и расчет затрат на реализацию природоохранных мероприятий и компенсационных выплат.

Несмотря на достаточно детальную регламентацию мер по охране окружающей среды в составе проектной документации, отсутствуют достаточные гарантии соблюдения экологических требований при утверждении и реализации проектной документации без проведения государственной экологической экспертизы. Ранее же проведение государственной экологической экспертизы преследовало более широкие цели – не только определить соответствие экологическим требованиям собственно проектной документации объекта капитального строительства, но и установить допустимость и законность размещения (реконструкции, расширения, ликвидации) того или иного объекта в пределах конкретной территории.

Градостроительным кодексом РФ четко не определены правовые последствия отрицательного заключения государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, в том числе по причине ее несоответствия экологическим требованиям. Отсутствуют положения об однозначном запрете строительства (реконструкции, капитального ремонта) в случае получения отрицательного заключения по результатам такой экспертизы.

Градостроительная документация всех уровней в настоящее время также изъята из перечня объектов государственной экологической экспертизы. Вместо понятия «градостроительная документация» Градостроительным кодексом РФ введено понятие «документы территориального планирования», которые утверждаются и реализуются на федеральном, региональном (субъектов РФ) и муниципальном уровнях. К указанным документам относятся: 1) схемы территориального планирования Российской Федерации; 2) схемы территориального планирования субъектов РФ; 3) схемы территориального планирования муниципальных районов; 4) генеральные планы поселений; 5) генеральные планы городских округов

Перечисленные документы территориального планирования предусматривают развитие систем транспорта, информации, связи, энергетики, обороны страны и безопасности государства; развитие и размещение особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, размещение объектов (в т.ч. линейных) капитального строительства федерального, регионального и местного значения и т.д.

Проекты документов территориального планирования подлежат государственной экспертизе (ст. 29 Градостроительного кодекса РФ) в порядке, определяемом Правительством РФ. ***Нормативный правовой акт о порядке проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования Правительством РФ еще не принят. Кроме того, неясными остаются правовые последствия проведения такой экспертизы, поскольку согласно п. 6 ст. 29 ГрК РФ «...получение отрицательного заключения государственной экспертизы проекта документа территориального планирования не является препятствием для утверждения документа территориального планирования».***

Таким образом, в настоящее время не предусмотрена оценка экологических последствий принятия и реализации документов территориального планирования всех уровней. Такая оценка не проводится ни в составе государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, ни путем проведения государственной экологической экспертизы в отношении перечисленных объектов.

Между тем, именно на стадии планирования размещения объектов хозяйственной и иной деятельности могут допускаться наиболее серьезные ошибки и нарушения экологических требований, которые в дальнейшем могут привести к необратимым негативным изменениям в состоянии окружающей среды.

Изменения, внесенные в законодательство РФ об экологической экспертизе за последние годы, сильно сократили круг объектов государственной экологической экспертизы, необоснованно исключив из него проектную документацию строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной и иной деятельности (за исключением вышеперечисленных объектов), материалы обоснования большинства лицензий на виды

деятельности, оказывающие воздействие на окружающую среду, документы территориального планирования и т.д.

Во избежание реализации проектов, которые могут привести к необратимым экологическим последствиям, следует внести изменения в законодательство об экологической экспертизе, включив в перечень объектов экологической экспертизы проектную и иную документацию, обосновывающую размещение и строительство (реконструкцию, капитальный ремонт, перепрофилирование, консервацию и ликвидацию) объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и соответствующих определенным критериям (трансграничный характер воздействия, объемы предполагаемого воздействия и проч.). Перечень таких объектов может быть конкретизирован Постановлением Правительства РФ или нормативным правовым актом иного федерального органа исполнительной власти (например, Минприроды России или Ростехнадзора).

Следует определить правовые формы оценки и учета экологических требований при разработке, утверждении и реализации документов территориального планирования всех уровней. Такой правовой формой могла бы стать, например, стратегическая экологическая оценка документов территориального планирования, проводимая на федеральном и региональном уровнях (в зависимости от вида документа территориального планирования). Это потребует внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» либо в Федеральный закон «Об экологической экспертизе».

Согласно новой редакции ст. 11 и 12 Федеральный закон «Об экологической экспертизе», внесенной Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются «материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов) и законодательством в области использования атомной энергии, а объектами регионального уровня – «материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов).

Если в прежней редакции круг лицензий, для получения которых требовалось заключение экологической экспертизы, был сформулирован

недостаточно четко и допускал неоправданно расширительное толкование, то в настоящее время он представляется неоправданно суженным. Исключены все виды лицензий в сфере природопользования (недропользования, пользования объектами животного мира и т.д.) – т.е. видов деятельности, реально способной оказать негативное воздействие на окружающую среду.

Следует заметить, что и внесенные в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» изменения не решили проблемы конкретизации перечня лицензий, материалы обоснования которых подлежат экологической экспертизе. Новая формулировка норм п. 4 ст. 11 и п. 3 ст. 12 - «виды деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" - также допускает неоднозначное толкование, поскольку многие из указанных в Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности" виды деятельности в той или иной степени оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

Для конкретизации положений Федерального закона "Об экологической экспертизе» следовало бы прямо указать в ст. 11 и 12, лицензии на какие именно виды деятельности подлежат экологической экспертизе федерального или регионального уровня.

Статья 11 (п. 7) Федерального закона "Об экологической экспертизе» также не дает ответа на вопрос: являются ли объектами экологической экспертизы материалы обоснования лицензий на все виды лицензируемой деятельности, осуществляемой в пределах континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации.

Федеральным законом 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» также предусмотрено проведение государственной экологической экспертизы проектов государственных программ и планов, относящихся к изучению, разведке, разработке природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, прокладке кабелей и трубопроводов (ст. 34).

Проекты федеральных программ и планов, относящиеся к региональному геологическому изучению, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов, захоронению отходов, рыболовству, созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, подводных кабелей и трубопроводов в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны являются объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня (ст. 31 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», ст. 27 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне

Российской Федерации», ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Согласно Федеральному закону "О континентальном шельфе Российской Федерации" (ст. 31), Федеральному закону "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" (ст. 27), Федеральному закону "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" (ст. 34) все виды хозяйственной и иной деятельности в пределах перечисленных территорий могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Формулировка «все виды хозяйственной и иной деятельности» подразумевают и те из них, которые требуют предварительного получения лицензии. Таким образом, остается неясным, являются ли объектом экспертизы материалы обоснования любых лицензий, если соответствующая лицензируемая деятельность осуществляется в пределах континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации.

Базовые нормативно-правовые документы, регламентирующие осуществление государственной экологической экспертизы, приведены в ПРИЛОЖЕНИИ 1.

2.2.2.2. Оценка воздействия на окружающую среду

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ (ст. 1) определяет **оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС)** как вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Обязательность проведения ОВОС при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности является одним из основных принципов охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Проведение ОВОС регламентируется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утверждённым Приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372.

Согласно действующему законодательству процедура ОВОС не имеет самостоятельного значения: ее результаты необходимы для проведения государственной экологической экспертизы. Они также учитываются при проведении государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства. Согласно п. 25 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию (утверждено Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87) в проектную документацию (Раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды») должны включаться и результаты оценки воздействия объекта капитального строительства на окружающую среду.

К недостаткам правового регулирования отношений в сфере ОВОС следует отнести отсутствие инструктивно-методических материалов, регламентирующих проведение ОВОС в отношении различных видов хозяйственной деятельности.

Отсутствуют и единообразные процедуры организации обсуждения материалов ОВОС с общественностью. В большинстве случаев данный пробел компенсируется актами местного самоуправления, которые далеко не всегда обеспечивают реальное участие общественности, подменяя общественные обсуждения решениями специально создаваемых комиссий и т.п.

При осуществлении ОВОС часто используется Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, утверждённая Приказом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539, которая не вполне соответствует новому законодательству.

Базовые нормативно-правовые документы, регламентирующие осуществление оценку воздействия на окружающую среду, приведены в ПРИЛОЖЕНИИ 1.

2.2.3. Разрешительная деятельность. Лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны окружающей среды

2.2.3.1. Лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны окружающей среды

Лицензирование является одной из функций государственного управления в сфере охраны окружающей среды, охраны и использования отдельных видов природных ресурсов. Лицензия представляет собой специальное разрешение государственных органов, уполномоченных на ведение лицензирования, и является официальным документом, разрешающим осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

Согласно ст. 30 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию. Перечень подлежащих лицензированию видов деятельности устанавливается федеральными законами, а само лицензирование и его осуществление отнесено к полномочиям Российской Федерации (ст. 5 Закона).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает лицензирования конкретных видов деятельности и не содержит их перечня, а отсылает к иным федеральным законам. Лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов предусмотрено в настоящее время следующими федеральными законами:

1) Федеральным законом от 24 июня 1998 г. 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 9) и Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (п. 74 ст. 17) предусмотрено лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности.

При этом не подлежит лицензированию деятельность по накоплению отходов I - V класса опасности, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов V класса опасности. Постановлением Правительства РФ от 26 августа 2006 г. N 524 утверждено Положение о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности (с изменениями от 15.06.2009 N 486).

2) Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" предусмотрено лицензирование ряда иных видов деятельности, связанных с деятельностью по охране окружающей среды: выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления; выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления; деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях; выполнение работ и оказание услуг по хранению, перевозкам и уничтожению химического оружия; эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов; эксплуатация химически опасных производственных объектов; деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности; производство, хранение, применение и распространение взрывчатых материалов промышленного назначения.

3) Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (ст. 15, 16, 17.1) предусматривает лицензирование пользования недрами. В развитие положений Закона действует несколько подзаконных актов:

- Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. N 3314-1 (с изменениями, внесенными ФЗ от 26.06.2007 N 118-ФЗ);
- Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения конкурсов и аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ (утверждено Постановлением Правительства РФ от 8 января 2009 г. N 4);
- Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения (утверждено Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2008 г. N 897);
- Порядок переоформления лицензий на пользование участками недр (утвержден Приказом МПР России от 19 ноября 2003 г. N 1026) и др.

4) Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» предусмотрены особенности лицензирования регионального геологического изучения континентального шельфа, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов (ст. 8). В лицензию дополнительно должны включаться следующие сведения:

- об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга, взаимосогласованные методики возмещения ущерба, наносимого водным биоресурсам;
- о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;
- о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ.

Запрещается включать в лицензии заповедники, заказники, заповедные зоны или другие особо охраняемые территории континентального шельфа, имеющих важное значение для сохранения, воспроизводства и миграции ценных видов водных биоресурсов.

Пользователи участков обязаны в соответствии с условиями лицензий осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные и иные мероприятия, а также соблюдать применимые международные нормы и стандарты, законы и правила Российской Федерации по защите морской среды, минеральных ресурсов и водных биоресурсов;

Лицензии на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов выдаются федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, или с уведомлением указанных органов.

5) Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» предусматривает предоставление разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии (ст. 26). Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии утверждено Постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865 (в ред. от 22.04.2009 N 351) и содержит Перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, лицензии на осуществление которых выдаются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2000 г. N 471 утверждено Положение о лицензировании деятельности по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях.

6) Федеральный закон «О радиационной безопасности» (ст. 10) предусматривает лицензирование проектирования, сооружения источников ионизирующего излучения, конструирования и изготовления для них технологического оборудования, средств радиационной защиты, работ в области добычи, производства, транспортирования, хранения, использования, обслуживания, утилизации и захоронения источников ионизирующего излучения и проч.

Положение о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2004 г. N 107. Лицензирование осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в определяемом ею порядке.

7) Федеральный закон от 24 апреля 1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 33, 35 - 38) предусматривает выдачу долгосрочных и разовых лицензий на пользование объектами животного мира. В развитие Закона приняты Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. N 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира». Приказом Минсельхоза России от 26 июня 2000 г. N 569 утверждено Положение о порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты. Совместным Приказом Минсельхоза России N 378 и Госкомэкологии России N 400 от 22 июня 1998 г. утверждены Форма долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира и Форма заявки на получение объектов животного мира в пользование.

Приказом Минприроды России от 27 ноября 2008 г. N 315 утверждено Положение о выдаче именных разовых лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а приказом Минсельхоза России от 4 января 2001 г. N 3 - Положение о порядке выдачи именных разовых лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

2.2.3.2. Разрешительная деятельность

Кроме собственно лицензий действующее законодательство предусматривает выдачу разрешений на осуществление отдельных видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду либо с использованием природных ресурсов: разрешений на выбросы, сбросы, на размещение отходов и т.д.

Выдача таких разрешений, как правило, предусмотрена федеральными законами.

Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» получение разрешений на выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду, предоставляемых органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (ст. 23).

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предусматривает получение разрешений на создание объектов размещения отходов (ст. 12) и на ввоз отходов на территорию Российской Федерации в целях их использования (ст. 17).

Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предусмотрено разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником, выдаваемое территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов РФ,

осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Разрешительный порядок предусмотрен и для сбросов сточных и дренажных вод в водные объекты. Согласно Водному кодексу РФ (ч. 2 ст. 11, ст. 44) сброс сточных или дренажных вод является одним из видов водопользования и осуществляется на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование, которое должно содержать указание места сброса сточных и дренажных вод, объем допустимых сбросов, требования к качеству воды в водных объектах в местах сброса.

Согласно ст. 9. Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» федеральный орган управления государственным фондом недр выдает по согласованию с федеральными органами исполнительной власти разрешения на производство буровых работ на континентальном шельфе для любых целей. Указанным Законом предусмотрены также разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов (ст. 14), а разрешений на создание искусственных островов, установок и сооружений (ст. 18 – 21).

Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» предусматривает получение разрешений на проведение исследований водных биоресурсов (ст. 19), на осуществление морских научных исследований (ст. 26.1).

Федеральным законом от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» предусмотрено получение разрешений на проведение морских научных исследований в пределах указанных территорий (ст. 25 – 31) и т.д.

В развитие перечисленных и иных федеральным законам, установивших разрешительный порядок осуществления отдельных видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду, с использованием природных ресурсов, принят ряд подзаконных актов.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти по разрешительной деятельности в сфере охраны окружающей среды, закреплены также в Положениях о соответствующих федеральных органах.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" (п. 5.3.3.) Ростехнадзор выдает разрешения: 1) на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии; 2) на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах; 3) на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений; 4) на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух; 5) на трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции; 6) на ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзит через территорию Российской Федерации ядовитых веществ и проч.

Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 относит к полномочиям Росприроднадзора выдачу лицензий (разрешений) на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации; на использование, оборот, содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу РФ; осуществление ввоза и экспорта отдельных видов объектов животного мира и проч.

Федеральными органами исполнительной власти утверждены регламенты исполнения государственной функции по выдаче соответствующих разрешений.

Базовые нормативно-правовые документы, регламентирующие разрешительную и лицензионную деятельность приведены в ПРИЛОЖЕНИИ 2

2.2.4. Экологический аудит

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ (ст. 1) определяет экологический аудит как независимую, комплексную, документированную оценку соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовку рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Основная цель экологического аудита - объективная оценка деятельности указанных субъектов с позиций ее соответствия экологическим требованиям для устранения экологических рисков, возникающих по причине ненадлежащего выполнения экологических требований и выражающихся в вероятности техногенных аварий, причинении вреда окружающей среде, ее отдельным компонентам и т.д.

Экологический аудит назначается и проводится для решения различных задач в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности объектов хозяйственной и иной деятельности, включая:

- проверку соблюдения субъектом экологических требований, установленных нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами (в т.ч. техническими регламентами);
- определения комплекса мероприятий, необходимых для снижения негативного воздействия на окружающую среду и устранения рисков возникновения чрезвычайных ситуаций;
- планирования природоохранной деятельности субъекта, выявления дополнительных возможностей ее осуществления;
- приведения производственной деятельности в соответствие с международными стандартами в целях повышения

конкурентоспособности продукции на мировых рынках и проч.;

При проведении экологического аудита могут решаться и более конкретные задачи:

- снижение финансовых рисков, связанных с правами на использование природных ресурсов;
- минимизация обязательных платежей, включая налоги, обязательные платежи за негативное воздействие на окружающую среду, за использование природных ресурсов (водных, земельных и проч.);
- совершенствование финансовой отчетности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду и ряда других.

Круг задач, решаемых при проведении экологического аудита, свидетельствует о разнообразии объектов аудиторской оценки: документация (нормативно-техническая, финансовая, лицензионно-разрешительная и иная); имущественные комплексы и их части (цеха, производственные участки, очистные сооружения и др.); технологическое, контрольно-измерительное и иное оборудование; выпускаемая продукция; системы производственного управления и контроля; уровень квалификации персонала и ряд других.

Во всех случаях проведения экологического аудита оценке подлежат уже существующие, эксплуатируемые (а не планируемые) объекты хозяйственной и иной деятельности, несмотря на то, что выводы и рекомендации аудиторского заключения могут касаться разработки планов природоохранных мероприятий, реконструкции объектов хозяйственной и иной деятельности, обоснования экологической стратегии и решения иных перспективных задач.

Правовые основы экологического аудита закреплены в некоторых актах федерального экологического законодательства, а также в законодательстве субъектов Российской Федерации. ***Признавая экологический аудит в качестве правового инструмента, законодательство, однако, не решает ряд принципиальных вопросов, в частности, о полномочиях федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере экологического аудита.***

Федеральный закон «Об охране окружающей среды», определивший в ст. 1 вышеприведенное понятие экологического аудита, не содержит иных положений, позволяющих конкретизировать место экологического аудита в системе правовых мер охраны окружающей среды. Ссылка на экологический аудит содержится в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 27, п. 2), который предоставляет должностным лицам, осуществляющим государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, вносить предложения о проведении экологического аудита объектов хозяйственной и иной деятельности.

Признанием экологического аудита как правовой категории является его включение (под кодом 110.010.100) в Классификатор правовых актов, одобренный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О Классификаторе правовых

актов» и используемый при формировании унифицированных банков данных правовой информации и автоматизированном обмене правовой информацией.

Форма федерального государственного статистического наблюдения № 4-ОС «Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах» (Утверждена Постановлением Госкомстата России от 1 сентября 2003 г. № 80) относит затраты по проведению экологического аудита к текущим затратам на оплату сторонних услуг, направленных на охрану окружающей среды (п. 9).

Подобные фрагментарные указания на применение процедуры экологического аудита встречаются и в иных нормативных правовых актах. Однако на законодательном уровне до настоящего времени не урегулированы основные вопросы, возникающие в связи с назначением и проведением экологического аудита, а именно:

- **отсутствуют указания на возможность, основания и правовые последствия обязательного назначения и проведения экологического аудита;**
- **не определены меры по защите конфиденциальной информации, полученной при проведении аудита, и порядок использования такой информации;**
- **не закреплены квалификационные требования к аудиторам;**
- **не установлен порядок отнесения расходов, связанных с проведением экологического аудита, для целей налогообложения;**
- **оказание услуг по проведению экологического аудита не обозначено в качестве самостоятельного вида деятельности в действующих классификаторах видов экономической деятельности и т.д.**

В настоящее время законодательством практически не установлены квалификационные требования в части уровня образования, специальности, стажа работы, прохождения обучения по программам экологического аудита и т.п. Развернутая система профессиональных и иных качеств, которым должен соответствовать такой специалист, сформулирована в национальном стандарте ГОСТ Р ИСО 19011-2003 (п. «7. Компетентность и оценка аудиторов»), но, как уже было сказано, национальный стандарт не является юридически обязательными и применяются в настоящее время на добровольной основе.

Действующее федеральное законодательство не предусматривает оснований для обязательного назначения и проведения экологического аудита, а также не определяет круг субъектов, по требованию которых должны быть представлены аудиторские заключения.

С 1 апреля 2004 г. был введен в действие Национальный стандарт РФ «Руководящие указания по аудиту систем менеджмента качества и/или систем экологического менеджмента» ГОСТ Р ИСО 19011-2003, который заменил собой ранее применявшиеся стандарты ГОСТ Р ИСО 14010 – ГОСТ Р ИСО 14012, содержавшие руководства по экологическому аудиту (принципы, процедуры аудита и квалификационные требования к экологическим аудиторам).

Национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 19011-2003 содержит руководящие указания по принципам аудита, управлению программами аудита, проведению аудитов систем экологического менеджмента, квалификационному уровню auditors и предназначен для организаций, которым необходимо проводить внутренние и/или внешние аудиты систем экологического менеджмента или управлять программами аудита.

Однако национальный стандарт не является юридически обязательным документом. Согласно ст. 15 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» национальный стандарт применяется на добровольной основе. Факт его применения подтверждается знаком соответствия национальному стандарту после процедуры добровольной сертификации в порядке, установленном ст. 21, 22 Федерального закона «О техническом регулировании».

Имеется также ряд ведомственных актов, принятых Госкомэкологии России в 1996-2000 г. во исполнение Постановления Правительства РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды». В связи с изменениями, произошедшими в законодательстве о лицензировании отдельных видов деятельности и последующей отменой данного Постановления в 2002 г., указанные ведомственные акты практически не применяются, хотя официально не отменены.

Приведенный анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о наличии существенного пробела в федеральном экологическом законодательстве в части регулирования отношений в сфере экологического аудита. Кардинальным решением проблемы могло бы быть принятие специального законодательного акта. При этом можно сослаться на мнение Президента Российской Федерации, который во вступительном слове на заседании Государственного Совета 4 июня 2003 г. заявил, что Россия давно нуждается в Федеральном законе «Об экологическом аудите»».

Попытки восполнения пробелов федерального законодательства в правовом регулировании экологического аудита предпринимаются в законодательстве субъектов Российской Федерации. В некоторых из них были приняты специальные законы и иные нормативные правовые акты по вопросам экологического аудита.

Законом Томской области «Об экологическом аудите в Томской области» предусмотрено осуществление обязательного и инициативного (т.е. добровольного) экологического аудита. Согласно ст. 4 Закона обязательный экологический аудит проводится экологической аудиторской организацией по решению органов государственной власти в случаях: обоснования инвестиционных проектов и программ, если это предусмотрено условиями инвестирования; обоснования и реализации экологических программ (федеральных, региональных, местных, отдельных природопользователей), финансируемых за счет бюджетных и внебюджетных источников; лицензирования отдельных видов деятельности в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В Москве действует ряд специальных нормативных правовых актов: Постановление Правительства Москвы "Об экологическом аудите" от 27 августа

2002 г. № 693-ПП, Постановление Правительства Москвы от 22 июля 2003 г. № 568-ПП, которым введены в действие «Временное положение о Системе экологического аудита в городе Москве», «Временный порядок проведения экологического аудита» и «Критерии отнесения организаций города Москвы к числу рекомендованных для проведения экологического аудита».

В соответствии с указанными документами экологический аудит проводится в организациях, получающих средства из бюджета города Москвы, а также на объектах, расположенных на реорганизуемых территориях города с целью оценки степени их экологической опасности и принятия решения о сохранении, выводе, ликвидации или перебазировании на другую территорию.

Обязательное проведение экологического аудита предусмотрено Постановлением Правительства Московской области «О проведении экологической оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду (экологическом аудите) в Московской области» от 24 октября 2002 г. N 487/42. Постановление обязывает государственные унитарные предприятия Московской области, хозяйственная и иная деятельность которых воздействует на окружающую среду, ежегодно представлять в Министерство экологии и природопользования Московской области заключения экологического аудита осуществляемой ими деятельности.

Иная позиция в отношении круга субъектов, обязанных проводить экологический аудит, представлена в Законе Амурской области от 10 ноября 2005 г. «Об охране окружающей среды в Амурской области». Согласно ст. 12 указанного Закона обязательному экологическому аудиту подлежат следующие объекты хозяйственной и иной деятельности (независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности):

- введенные в эксплуатацию до вступления в силу Федерального закона "Об экологической экспертизе", проектная документация на которые не представлялась на экологическую экспертизу;

- иные эксплуатируемые объекты хозяйственной и иной деятельности, не прошедшие экологическую экспертизу;

- опасные производственные объекты, отнесенные к данной категории в соответствии с Федеральным законом "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Определенное развитие получил в последнее время внутренний экологический аудит, который проводится в рамках отдельных предприятий и производственных объединений. **Внутренний экологический аудит** может осуществляться как на основе национальных или международных стандартов (например, стандартов ИСО), так и в соответствии с принимаемыми отдельными организациями локальными (внутрикорпоративными) нормативными актами. Одной из мотиваций внедрения систем внутреннего экологического аудита является, например, прохождение сертификации на соответствие международным стандартам экологического менеджмента.

Так, ОАО «Газпром» в 2000 г. был принят Регламент по организации работ по охране окружающей среды при строительстве скважин (согласован с

Минтопэнерго России (письмо N 21-02-01/45 от 15 марта 2000 г.) и одобрен заместителем Председателя Госкомэкологии России (письмо N 03-22/27-56 от 10 августа 2000 г.), который является обязательным для подведомственных ОАО «Газпром» предприятий, компаний и организаций, осуществляющих строительство, капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию буровых скважин, а также для специализированных организаций, выполняющих эти работы по договорам с предприятиями, компаниями и организациями ОАО "Газпром". Данным документом, в частности, предписывается регулярное проведение буровыми компаниями экологического аудита с целью определения технического состояния производственных объектов, соответствия используемой техники и технологий требованиям природоохранного законодательства.

2.2.5. Экологическая сертификация и техническое регулирование

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ст. 31) было введено понятие «экологическая сертификация» и установлено, что целью экологической сертификации является обеспечение экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, а также что она может осуществляться в обязательном порядке или добровольно. Порядок проведения обязательной экологической сертификации, согласно ст. 31 Закона, определяется Правительством РФ. Однако соответствующий нормативный правовой акт Правительством РФ принят не был.

Определив цели и виды экологической сертификации, указанный Закон не установил ее объектов. Понятие «экологическая сертификация» упоминается в ряде нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых преимущественно до вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании". Например, Постановлением Госстандарта России от 1 октября 1996 г. N 66-А в Государственном реестре была зарегистрирована Система обязательной сертификации по экологическим требованиям.

Объектами экологической сертификации могут быть системы экологического менеджмента. Порядок проведения сертификации систем экологического менеджмента определен в ряде российских национальных стандартов. С 1 января 2009 г. введен в действие Национальный стандарт ГОСТ Р 14.11-2005 «Экологический менеджмент. Общие требования к органам, проводящим оценку и сертификацию/регистрацию систем экологического менеджмента (ИСО/МЭК 66)» (утвержден Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 декабря 2005 г. N 528-ст).

Фрагментарные требования об обязательной сертификации продукции и производственных процессов в целях охраны окружающей среды содержатся в ряде федеральных законов. Например, согласно п. 3 ст.15 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», производство и использование топлива на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха.

В Федеральном законе от 31 марта 1999 года N 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» предусмотрено, что поставки газа потребителям осуществляются только при соответствии качества поставляемого газа государственным стандартам и при наличии сертификатов соответствия (ст.19).

Обязательная сертификация почв земельных участков сельскохозяйственного назначения, агрохимикатов и пестицидов установлена в Федеральном законе от 16 июля 1998 года N 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Оборудование, изделия и технологии для ядерных установок, радиационных источников или пунктов хранения подлежат обязательной сертификации в соответствии со ст. 37 Федерального закона от 21 ноября 1995 года N 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

В соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», технические устройства, в том числе иностранного производства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации на соответствие требованиям промышленной безопасности в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Перечень технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации, разрабатывается и утверждается в порядке, определяемом Правительством РФ.

Правовое регулирование отношений в области сертификации осуществляется Федеральным законом "О техническом регулировании", который определяет сертификацию как одну из форм подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров.

Федеральный закон «О техническом регулировании» был призван кардинально изменить систему обязательных требований к продукции, процессам производства, работам и услугам, устранив избыточное ведомственное нормирование и административные барьеры, связанные с проведением оценки соответствия продукции установленным требованиям безопасности. В соответствии с Законом предполагался переход на двухуровневую систему нормативных документов: технических регламентов, которые будут содержать обязательные требования безопасности, и добровольных стандартов, содержащих требования к качеству.

Обязательные к соблюдению требования устанавливаются, прежде всего, техническими регламентами. Указанные требования направлены на обеспечение безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, определяемой как состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

С введением Федерального закона «О техническом регулировании» утратили силу Законы Российской Федерации «О стандартизации» и «О сертификации продукции и услуг», которые являлись базовыми в этой области.

Однако переход на новую систему технического регулирования оказался более сложным и затянулся во времени. К настоящему времени вступили в силу только 6 технических регламентов. Таким образом, на сегодняшний день отсутствует большинство обязательных к исполнению технических регламентов, не говоря уже о добровольных стандартах, и как следствие, не «работает» и механизм сертификации, который должен удостоверять соответствие требованиям указанных документов.

Для того, чтобы была возможность осуществлять сертификацию на соответствие экологическим требованиям, необходимо обеспечить включение этих требований и положений в технические регламенты и национальные стандарты. Однако Федеральный закон «О техническом регулировании» не определяет, хотя бы в общих чертах, какие именно требования и положения и в какой мере должны быть отражены в документах технического регулирования. Например, технические регламенты могли бы содержать в качестве обязательного элемента требования экологической безопасности в части допустимых уровней выбросов, сбросов загрязняющих веществ, количества отходов и потребляемой электроэнергии на единицу производимой продукции (услуг) или для определенных производственных процессов. Но соответствующие положения об обязательности включения в технические регламенты указанных требований в Федеральном законе «О техническом регулировании» отсутствуют. Включение данных требований в технические регламенты и стандарты, а также степень их детализации зависит от усмотрения разработчиков проектов данных документов, хотя порядок разработки технических регламентов (ст. 9) предусматривает их публичное обсуждение и доработку с учетом полученных замечаний.

Достаточность и обоснованность включения экологических требований могла бы подтверждаться путем проведения государственной экологической экспертизы проектов технических регламентов, внесенных в установленном порядке для их принятия уполномоченными органами государственной власти. Несмотря на то, что технические регламенты принимаются в форме нормативных правовых актов (федеральных законов или постановлений Правительства РФ), в содержательном плане они являются нормативно-техническими документами, которые, согласно ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» относятся к объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Во избежание споров о правовой природе технических регламентов как объектов экологической экспертизы, необходимо внести дополнения в статью 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», дополнив перечень объектов государственной экологической экспертизы, проектами технических регламентов.

Особенности технического регулирования в условиях Арктики. Федеральный закон «О техническом регулировании» (п. 9 ст. 7) устанавливает, что технический регламент может содержать специальные требования к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, применяемые в отдельных местах происхождения продукции, если отсутствие таких требований в силу климатических и географических особенностей приведет к недостижению целей данного Закона, к числу которых п. 1 ст. 6 относит охрану окружающей среды, защиту жизни и здоровья животных и растений.

Это положение в равной степени отнесено и к стандартам – непосредственное применение международного стандарта (или его использование как основы для разработки национального стандарта) недопустимо, если такое применение невозможно вследствие несоответствия требований международных стандартов климатическим и географическим особенностям Российской Федерации (п. 8 ст. 7 Закона).

Вместе с тем, ни указанный Закон, ни подзаконные нормативные правовые акты, принятые в его развитие и конкретизирующие порядок разработки и принятия технических регламентов, иных документов технического регулирования, не содержат соответствующих разъяснений и указаний относительно порядка и степени обязательности учета климатических и географических особенностей. Например, они отсутствуют в Методических рекомендациях по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов (утверждены Приказом Министерства промышленности и энергетики РФ от 12 апреля 2006 г. N 78).

2.2.6. Экологическое страхование

Значение экологического страхования как меры экономического регулирования в сфере охраны окружающей среды заключается, во-первых, в защите имущественных интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, иных лиц на случай реализации экологических рисков, во-вторых, в создании финансовых гарантий возмещения вреда, причиненного окружающей среде и иным объектам в результате реализации экологических рисков, и, в третьих в формировании фондов денежных средств на финансирование мероприятий для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (ст. 18) определяет экологическое страхование как страхование в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков и указывает, что в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование.

Экологическое страхование как самостоятельный вид страхования не упоминается в иных федеральных законах (кроме Федерального закона «Об охране окружающей среды»), в частности, в Законе РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 «Об

организации страхового дела в Российской Федерации». Данный Закон (ст. 3) устанавливает, что условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования. Таким образом, в РФ обязательным страхованием является страхование в силу закона. Кроме того, обязательное страхование может быть введено только федеральным законом, а не законодательством субъекта РФ.

В силу отсутствия специального федерального закона само понятие «экологическое страхование» является в настоящее время скорее доктринальным, чем правовым. Определяющим для отнесения того или иного вида страхования к экологическому страхованию, является идентификация страхового риска как экологического риска.

В настоящее время страхование таких рисков предусмотрено несколькими федеральными законами и принятыми в их развитие подзаконными нормативными правовыми актами.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» предусматривает обязательное страхование ответственности за причинение вреда окружающей природной среде, жизни, здоровью, имуществу граждан и иных лиц при эксплуатации опасного производственного объекта (ст. 15). Перечень опасных производственных объектов, подлежащих обязательному страхованию, определяется по результатам экспертизы промышленной безопасности в соответствии с указанным Федеральным законом.

Обязательное страхование рисков гражданской ответственности, как одна из форм финансового обеспечения, предусмотрено Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». Согласно ст. 56 Закона, финансовое обеспечение эксплуатирующей организации в случае возмещения убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием, состоит из государственной гарантии или иной гарантии, наличия собственных финансовых средств и страхового полиса (договора). Наличие документального подтверждения указанного финансового обеспечения является необходимым условием для получения эксплуатирующей организацией разрешения (лицензии), выданного соответствующим органом государственного регулирования безопасности, на эксплуатацию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения.

Обязательным условием выполнения работ в рамках соглашения о разделе продукции является выполнение инвестором обязательства о «..страховании ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую среду» (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»). Данный вид страхования не является обязательным в силу закона, однако, наличие страхового обеспечения является одним из условий заключения договора (соглашения о разделе продукции). Данный Закон также не содержит дополнительных требований к страховому обеспечению риска причинения вреда окружающей среде, что практически делает механизм страхования не работающим.

Обязательное страхование риска гражданско-правовой ответственности на случай аварий предусмотрено Кодексом торгового мореплавания РФ (КТМ РФ) при осуществлении морских перевозок нефти и иных экологически опасных грузов.

В соответствии со ст. VII Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г. и ст. 323, 324 КТМ РФ каждое судно, перевозящее наливом в качестве груза более чем 2 000 тонн нефти, входящее в морской порт Российской Федерации или покидающее его, либо прибывающее к рейдовому причалу в территориальном море Российской Федерации или отходящее от него, должно иметь свидетельство, удостоверяющее наличие страхования или иного финансового обеспечения (гарантии банка или иной кредитной организации) для покрытия ответственности собственника этого судна за ущерб от загрязнения нефтью.

Свидетельство о страховании (или об ином финансовом обеспечении) ответственности за ущерб, причиненный опасными и вредными веществами, удостоверяющее наличие страхования, выдается каждому судну органом его регистрации (ст. 335 КТМ). Судно, которое находится в собственности государства и в отношении которого не требуется осуществлять страхование (или иное финансовое обеспечение) ответственности, должно иметь свидетельство, выданное соответствующим органом регистрации судна и удостоверяющее, что судно является собственностью государства и ответственность государства за ущерб в связи с морской перевозкой опасных и вредных веществ обеспечена в соответствии со статьей 331 КТМ РФ.

В развитие положений КТМ РФ Минтрансом России были утверждены «Правила выдачи и проверки свидетельств о страховании или об ином финансовом обеспечении гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью». В случае наступления страхового события иск о возмещении ущерба от загрязнения может быть предъявлен непосредственно к страховщику (п. 4 ст. 325 КТМ РФ).

Согласно Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 15) обязательному страхованию подлежит риск гражданской ответственности на случай причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения на время его строительства и эксплуатации. Согласно ст. 15 Закона условия и порядок обязательного страхования риска гражданской ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения, регулируются федеральным законом. В связи с этим следует заметить, что специальный федеральный закон о страховании ответственности владельцев гидротехнических сооружений настоящего времени не принят. Нормы Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» об обязательном страховании носят бланкетный характер и не содержат всех необходимых элементов правового механизма обязательного страхования рассматриваемых объектов.

Вместе с тем, с момента вступления в силу Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» был принят ряд подзаконных актов, касающихся финансового обеспечения гражданской ответственности при аварии гидротехнического сооружения. Величина необходимого финансового обеспечения

гражданской ответственности установлена «Правилами определения величины финансового обеспечения гражданской ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения» (Утверждены Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2001 г. N 876.) и определяется исходя из оцененного в рублях размера максимального вреда перечисленным объектам, который может быть причинен в результате аварии при строительстве или эксплуатации гидротехнического сооружения.

Аналогичные положения об обязательности страхования рисков причинения экологического вреда содержатся и в иных актах федерального законодательства. Например, в Законе РФ от 29 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (ст. 25) предусматривает обязательное страхование ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу других лиц, в порядке и на условиях, которые установлены законом.

Подавляющее большинство федеральных законов, предусматривающих обязательное страхование рисков гражданско-правовой ответственности, не содержат полноценного механизма обязательного страхования собственно экологических рисков, так как не закрепляют элементы обязательного страхования, требуемые согласно ст. 3 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Страхование рисков причинения экологического вреда чрезвычайно актуально для хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в АЗРФ, ввиду ее экстремальных природно-климатических условий, повышенного риска аварийности, появления дополнительных угроз в связи с прогнозируемыми изменениями климата и проч.

Вместе с тем, решение проблемы путем разработки и принятия специального Федерального закона «Об экологическом страховании», проекты которого уже неоднократно выносились на обсуждение Государственной Думы, представляется мало реалистичным.

Востребованность страхового покрытия для субъектов хозяйственной деятельности возникает в том случае, если установлены жесткие нормы финансовой ответственности за причинение вреда окружающей среде. В РФ режим финансовой ответственности в данной области нельзя назвать жестким, а используемые в настоящее время методики расчетов экологического ущерба содержат существенные изъяны (см. также раздел 2.3) либо вообще отсутствуют.

Кроме того, при решении вопроса об обязательном страховании нельзя игнорировать такую общероссийскую проблему, как изношенность основных фондов. В этих условиях для субъектов хозяйственной деятельности страховать риски ответственности в обязательной форме может оказаться слишком дорого, а для страховщиков при законодательно установленных тарифах – невыгодно. Следует также учитывать, что в практике зарубежных стран страхование обычно не предписывается в обязательной форме, обязательными являются финансовые гарантии наличия средств на покрытие ущерба. Страховой полис является одним из возможных видов финансовых гарантий, требуемых, но допускаются и другие виды обеспечения.

В целом в РФ более реализуемым в практическом плане является развитие страхования экологических рисков через федеральные законы, аналогичные упомянутому Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Страхование рисков причинения экологического вреда в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности в Арктике могло бы быть предусмотрено в рамках специального Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» в разделе (главе) «Страхование рисков гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде».

2.2.7. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является одним из методов экономического регулирования в сфере охраны окружающей среды. Согласно ст. 16 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается: 1) за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух; 2) за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и на водосборные площади; 3) за размещение (хранение и захоронение) отходов производства и потребления; 4) за загрязнение недр, почв; 5) за загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; 6) за иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Помимо Федерального закона «Об охране окружающей среды» нормы о плате за негативное воздействие (за загрязнение окружающей природной среды) предусмотрены Федеральными законами «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ст. 28), «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ст. 23). Вместе с тем, нормы названных федеральных законов носят в основном отсылочный характер.

Перечень видов негативного воздействия на окружающую среду, при осуществлении которых взимается плата, не является исчерпывающим и в дальнейшем может расширяться и уточняться. Однако действующие нормативные правовые акты о плате за негативное воздействие охватывают только выбросы и сбросы загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников, а также размещение отходов производства и потребления. ***На настоящий момент отсутствует правовой механизм взимания платы за загрязнение недр, почв, за загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий.***

Отдельные, но весьма существенные положения о плате за негативное воздействие содержатся в бюджетном и налоговом законодательстве. Бюджетный кодекс РФ относит плату за негативное воздействие на окружающую среду к неналоговым доходам федерального бюджета (ст. 51), бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 57) и местных бюджетов (ст. 62). Нормы Бюджетного кодекса РФ, таким образом, законодательно закрепляет правовую форму платы за негативное воздействие на окружающую среду как неналогового платежа.

Конституционный Суд РФ своим Определением от 10 декабря 2002 г. N 284-О признал плату неналоговым платежом и признал допустимость ее взимания на основании подзаконного акта.

Начиная с 2002 г., федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматривают нормы об индексации базовых нормативов платы путем применения к ним повышающего коэффициента.

Налоговый кодекс РФ (ст. 254, 270, 346.16) содержит ряд норм, касающихся учета платы за негативное воздействие как материальных расходов при налогообложении прибыли или доходов (в случае перехода налогоплательщика на упрощенную систему налогообложения).

В Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) была введена статья 8.41. «Невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду», которая предусматривает административную ответственность в виде штрафа для должностных лиц в размере от 3000 до 6000 руб. и для юридических лиц - от 50 000 до 100 000 руб. за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду.

К числу основных подзаконных актов, применяемых при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду, относится Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. N 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления», которым были утверждены нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также за размещение отходов производства и потребления.

Администратором платы за негативное воздействие на окружающую среду является, согласно Федеральному закону от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (Приложение 4), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Приказом Ростехнадзора от 12 сентября 2007 г. N 626 утверждены Методические рекомендации по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду в части выбросов в атмосферный воздух (РД-19-02-2007).

Приказом Ростехнадзора от 5 апреля 2007 г. № 204 «Об утверждении формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду» (с изм. от 27.03.2008 N 182) были утверждены Форма расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и Порядок ее заполнения и представления. Сроки внесения платы определены Приказом Ростехнадзора от 8 июня 2006 г. № 557 «Об установлении сроков уплаты платы за негативное воздействие на окружающую среду».

В настоящее время полномочия по принятию инструктивно-методических документов по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду возложены на Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Утверждено Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404).

Учет плательщиков платы за негативное воздействие осуществляется на основании Приказа Ростехнадзора от 24 ноября 2005 г. № 867, которым был утвержден «Порядок ведения территориальными органами Ростехнадзора государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду».

Пропорции распределения поступлений по плате между уровнями бюджетной системы установлены Бюджетным кодексом РФ, согласно которому в доход федерального бюджета (ст. 51) направляется 20% платы, в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 57) – 40% платы и в доходы местных бюджетов (ст. 62) – 40% платы.

Контроль за правильностью исчисления и своевременностью внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду является составной частью государственного, в т.ч. федерального экологического контроля. Данные, получаемые при осуществлении контроля, необходимы для уточнения платежной базы по плате за негативное воздействие. Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 6) органам государственной власти субъектов Российской Федерации также предоставлено право осуществлять в установленном федеральным законодательством порядке контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду (за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю).

Основной проблемой реализации правового механизма платы за негативное воздействия на окружающую среду является его законодательная неурегулированность. Фактически регулирование осуществляется не на уровне закона, как того требует статья 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а на уровне подзаконных актов, в т.ч. ведомственных.

1) Плата за негативное воздействие на окружающую среду в настоящее время взимается на основании отдельных норм федерального экологического, бюджетного и иного законодательства. Как следствие, имеет место разобщенность норм о плате за негативное воздействие, наличие коллизий и пробелов в законодательстве, применение устаревших подзаконных нормативных правовых актов о плате, а также множественность терминов, используемых для ее обозначения.

2) В законодательстве четко не определен один из основных элементов платы за негативное воздействие – круг плательщиков. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не устанавливает единого круга субъектов данной платы. По отдельным видам негативного воздействия субъекты платы определены другими федеральными законами. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 28) относит к

числу субъектов платы за загрязнение атмосферного воздуха физических и юридических лиц, не конкретизируя при этом категории физических лиц. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (ст. 23) определяет в качестве субъектов платы за размещение отходов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Практически нерешенным остается вопрос относительно круга субъектов платы за такой вид негативного воздействия как сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, а также за иные виды негативного воздействия, перечисленные в ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Учет плательщиков платы за негативное воздействие осуществляется на основании Приказа Ростехнадзора от 24 ноября 2005 г. № 867, которым был утвержден «Порядок ведения территориальными органами Ростехнадзора государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду». Применение данного акта вызывает определенные сомнения, поскольку он не проходил регистрацию в Министерстве юстиции РФ.

3) Отсутствует законодательное определение понятия «стационарный источник негативного воздействия». В актах Ростехнадзора содержатся различные по содержанию определения этого понятия. Так, в Приказе Ростехнадзора от 12 сентября 2007 г. N 626 установлено, что «стационарным будет любой (точечный, площадной и т.д.) источник с организованным или неорганизованным выбросом вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, дислоцируемый или функционирующий постоянно или временно в границах участка территории (местности) объекта, предприятия, юридического или физического лица, принадлежащего ему или закрепленного за ним в соответствии с действующим законодательством». Другим Приказом Ростехнадзора от 24 ноября 2005 г. № 867 стационарным объектом негативного воздействия считается «объект, от которого осуществляется выброс (сброс) в окружающую среду загрязняющих веществ, прочно связанный с землей, то есть объект, перемещение которого без несоразмерного ущерба его назначению невозможно, объект размещения отходов производства и потребления, а также взрыв».

4) Не определен механизм принудительного взимания платы за негативное воздействие с юридических лиц и с физических лиц в тех случаях, когда плата не вносится ими добровольно, либо вносится ими с нарушением установленных сроков, либо в неполном объеме. Бесспорный порядок списания - путем обращения взыскания на денежные средства на счета налогоплательщика в банках, который предусмотрен в отношении налогов (ст. 46 Налогового кодекса РФ), не может применяться для принудительного взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку она признана обязательным неналоговым платежом. Единственным средством воздействия на неплательщика является применение административного штрафа в соответствии со ст. 8.41. Кодекса РФ об административных правонарушениях.

5) За невнесение (несвоевременное, неполное внесение) платы за негативное воздействие плательщик не несет ответственности в виде начисления пеней за каждый день просрочки, что также снижает экономическую и юридическую эффективность этого механизма.

Совершенствование правового механизма платы за негативное воздействие возможно путем принятия специального Федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» или включения в действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» самостоятельной Главы «Плата за негативное воздействие на окружающую среду», которая определяла бы основные элементы платы и полномочия Правительства, иных федеральных органов исполнительной власти по нормативному правовому регулированию определения и взимания платы.

Разработка отдельного Федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» потребует внесения системных изменений в ряд федеральных законов и, может быть, принятия их в новой редакции.

В случае введения самостоятельной Главы «Плата за негативное воздействие на окружающую среду» в действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Необходимо будет пересмотреть терминологию Закона, дополнить его, помимо вышеназванной Главы, статьями (или Главой), устанавливающими правовые основы признания наилучших существующих (доступных) технологий, внести изменения в главу о нормировании и ряд иных изменений и дополнений. Изменения затронут и иные действующие федеральные законы: «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», Водный кодекс РФ.

2.2.8. Экологический мониторинг и производственный экологический контроль

2.2.8.1. Понятие и законодательные основы экологического мониторинга

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 1) определяет мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) как комплексную систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Экологический мониторинг, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации - **государственный экологический мониторинг** - является одной из функций государственного управления в сфере охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов.

Экологический мониторинг ведется посредством функционирования системы стационарных и подвижных пунктов наблюдений, в том числе постов, станций,

лабораторий, центров, бюро, обсерваторий, предназначенных для наблюдений за физическими и химическими процессами, происходящими в окружающей среде, определения ее метеорологических, климатических, аэрологических, гидрологических, океанологических, гелиогеофизических, агрометеорологических характеристик, а также для определения уровня загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, в том числе по гидробиологическим показателям, и околоземного космического пространства.

В соответствии со ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды» информация, полученная при осуществлении государственного экологического используется для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений; разработки федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятий по охране окружающей среды.

Объектами государственного экологического мониторинга являются: атмосферный воздух, земли, леса, водные объекты, объекты животного мира, водные биологические ресурсы, охотничьи ресурсы и среда их обитания; уникальная экологическая системы озера Байкал; состояние континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, состояние недр. Соответственно в законодательстве выделяются такие подсистемы государственного экологического мониторинга как государственный мониторинг атмосферного воздуха, государственный мониторинг земель, государственный мониторинг водных объектов и т.д.

В зависимости от предметной сферы экологический мониторинг может подразделяться на:

региональный экологический мониторинг, осуществляемый в пределах определенного региона;

локальный (объектный) экологический мониторинг – в отношении источников негативного воздействия на окружающую среду и зон их непосредственного влияния;

фоновый (базовый) экологический мониторинг – в районах, где исключено или минимально воздействие антропогенных факторов (например, в государственных природных биосферных заповедниках).

Федеральный закон от 19 июля 1998 г № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» определяет правовые и организационные основы деятельности в области экологического мониторинга, регулирует вопросы использования полученной информации.

Федеральные законы, регулирующие отношения в сфере использования и охраны отдельных природных объектов, отражают специфику мониторинга их состояния.

Так, основы проведения государственного **земельного мониторинга** определены в Земельном кодексе РФ (ст. 67), согласно которому государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным и

осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

Согласно ст. 30 Водного кодекса РФ государственный **мониторинг водных объектов** является частью государственного мониторинга окружающей среды и состоит из:

мониторинга поверхностных водных объектов с учетом данных мониторинга, осуществляемого при проведении работ в области гидрометеорологии и смежных с ней областях;

мониторинга состояния дна и берегов водных объектов, а также состояния водоохранных зон;

мониторинга подземных вод с учетом данных государственного мониторинга состояния недр;

наблюдений за водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими сооружениями, а также за объемом вод при водопотреблении и водоотведении.

Государственный мониторинг атмосферного воздуха также является составной частью государственного мониторинга окружающей среды. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» определяет мониторинг атмосферного воздуха как систему наблюдений за состоянием атмосферного воздуха, его загрязнением и за происходящими в нем природными явлениями, а также оценки и прогнозов состояния атмосферного воздуха, его загрязнения и возлагает функции по организации его ведения на исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 23). Территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды совместно с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях **устанавливают и пересматривают перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха.**

Государственный мониторинг континентального шельфа предусмотрен Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», представляет собой систему регулярных наблюдений за состоянием морской среды и донных отложений, в том числе за показателями химического и радиоактивного загрязнения, микробиологическим и гидробиологическим параметрами и их изменениями под влиянием природных и антропогенных факторов, и осуществляется при реализации федеральных стратегии, программ и планов, относящихся к использованию и охране ресурсов континентального шельфа Российской Федерации. Аналогичные положения содержат ст. 29 Федерального закона 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» применительно к осуществлению **государственного мониторинга состояния исключительной экономической зоны** и ст. 36 Федерального закона 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» - в отношении **государственного экологического мониторинга**

состояния внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» предусматривает ведение государственного **мониторинга объектов животного мира** как системы регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания в целях своевременного выявления, предупреждения и устранения последствий негативных процессов и явлений для сохранения биологического разнообразия, обеспечения устойчивого состояния объектов животного мира и научно обоснованного их использования (ст. 15).

В систему государственного мониторинга окружающей среды законодательство включает и **государственный мониторинг водных биоресурсов**, который представляет собой систему регулярных наблюдений за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биоресурсов, а также средой их обитания; за рыболовством и сохранением водных биоресурсов (ст. 42 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

Федеральный закон 24 июля 2009 г. N 209-ФЗ « Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает ведение **государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания** как системы регулярных наблюдений за численностью и распространением охотничьих ресурсов, размещением их в среде обитания, состоянием охотничьих ресурсов и динамикой их изменения по видам; состоянием среды обитания охотничьих ресурсов и охотничьих угодий (ст. 36).

Лесной кодекс РФ предусматривает ведение **мониторинга пожарной опасности в лесах** (ст. 53) и **лесопатологического мониторинга** в целях охраны и защиты лесов от вредных организмов (ст. 56).

В Законе РФ 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (ст. 36.1) **мониторинг состояния недр**, прогнозирование происходящих в них процессов, сбор и хранение информации о недрах, о состоянии минерально-сырьевой базы рассматривается как часть работ по геологическому изучению недр.

Порядок организации и осуществления государственного экологического мониторинга, а также некоторых его видов закреплен в ряде постановлений Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти (Приложение 3-1).

Функции различных федеральных органов исполнительной власти по организации ведения экологического мониторинга, включая мониторинг состояния отдельных природных объектов, закреплены в соответствующих Положениях об этих органах.

Некоторыми субъектами Российской Федерации приняты законы об экологическом мониторинге, отражающие региональную специфику организации и ведения экологического мониторинга.

Таким образом, в настоящее время существует обширная правовая база для осуществления государственного экологического мониторинга. Проблемы надлежащего ведения государственного экологического мониторинга относятся в основном к сфере достаточного финансирования, материально-технического и кадрового обеспечения.

В то же время практически неурегулированными остаются отношения в сфере организации и ведения мониторинга объектов негативного воздействия на окружающую среду. Некоторые федеральные законы вменяют осуществление такого мониторинга субъектам хозяйственной и иной деятельности.

Например, Федеральный закон от 24 июня 1998 г. 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 11, 12) обязывает индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (собственников, владельцев, пользователей объектов размещения отходов) проводить мониторинг состояния окружающей среды на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами. Однако соответствующий нормативный правовой акт, регулирующий порядок ведения такого мониторинга принят не был.

Согласно ст. 23 (п. 3) Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды совместно с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях устанавливают и пересматривают перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха. При этом законодательством также не урегулированы отношения в части содержания, формы, сроков и иных условий предоставления данных такого мониторинга, юридической ответственности за их достоверность и ряд иных позиций.

Это свидетельствует о необходимости восполнения в действующем законодательстве пробела в части регулирования ведения субъектами хозяйственной и иной деятельности мониторинга объектов негативного воздействия на окружающую среду.

2.2.8.2. Ведомственные системы экологического мониторинга

2.2.8.2.1. Государственная наблюдательная сеть Росгидромета

Государственная наблюдательная сеть. организацию и руководство которой осуществляет Росгидромет, обеспечивает проведение мониторинга состояния загрязнения воздуха в городах и промышленных центрах, контроль за трансграничным переносом веществ загрязняющих атмосферу, мониторинг источников загрязнения атмосферы и гидросферы, мониторинг химического состава и кислотности атмосферных осадков и снежного покрова как косвенных показателей состояния загрязнения атмосферы, мониторинг загрязнения поверхностных вод суши и морей, мониторинг загрязнения почв промышленными токсикантами - тяжелыми металлами, мониторинг загрязнения окружающей

природной среды пестицидами, комплексный фоновый мониторинг и мониторинг радиоактивного загрязнения природной среды.

Иерархию ведомственной системы Росгидромета формируют три уровня:

- **первый (низший) уровень**, станции или пункты, на которых осуществляются наблюдения и проводится первичная обработка и обобщение данных;
- **второй (территориальный) уровень** - управления гидрометеослужбы и центры по гидрометеорологии и мониторингу природной среды, где осуществляется анализ поступающих образцов и материалов, дается оценка реальной ситуации загрязнения объектов природной среды, составляются справки и прогнозы;
- **третий (высший)** - Мировой центр данных по гидрометеорологии и контролю природной среды, головные научно-исследовательские институты, где накапливается информация об уровнях загрязнения, анализируются тенденции их изменения и разрабатываются оценки состояния природной среды на национальном и глобальном уровне.

Информация наблюдательной сети Росгидромета подразделяется **по режимам** на три категории:

- **экстренная** - незамедлительно передаваемая информация об опасных природных явлениях, о фактических и прогнозируемых резких изменениях погоды и загрязнении окружающей природной среды, которые могут угрожать жизни и здоровью населения и наносить ущерб окружающей среде;
- **оперативная** – охватывает информацию по наблюдениям за месяц;
- **режимная** - охватывает информацию по наблюдениям за год.

Мониторинг загрязнения снежного покрова направлен на определение таких показателей снежного покрова, как высота, плотность, влагозапас, рН, концентрации -

сульфат-ионов, нитрат-ионов, ионов аммония, тяжелых металлов, полициклических ароматических углеводородов, прежде всего, бензпирена .

Мониторинг состояния поверхностных вод суши включает гидрологические, гидрохимические и гидробиологические наблюдения.

Гидрологические наблюдения направлены на определение характеристик водных объектов, включающие динамику водной массы, процессы формирования берегов и русел рек, переносы и отложение наносов и др.

Гидрологическая сеть объединяет гидрометеообсерватории, станции, в том числе и специализированные (озерные, болотные и воднобалансовые), постоянно и временно действующие посты, включая экспедиционные пункты наблюдений. Обязательными гидрологическими показателями является: уровни воды, температурные показатели, сток воды, стоки наносов , ледовые явления.

Гидрохимические наблюдения направлены на определение химического состава водных объектов и изучение процессов, в них протекающих.

Программа **гидробиологических наблюдений** предусматривает определение таких показателей, как численность и биомасса водных организмов, общее число видов, соотношение различных групп организмов в отдельных сообществах, массовые виды и виды индикаторов загрязнения.

Мониторинг морских вод, как и мониторинг поверхностных вод суши, включает в себя гидрохимические и гидробиологические наблюдения за морями, омывающими Российскую Федерацию. Кроме того в рамках этого мониторинга осуществляются также и гидрометрические наблюдения.

Гидрометрические наблюдения направлены на исследования явлений и процессов, протекающих на поверхности и в глубинах морей и океанов, взаимодействия океана и атмосферы, осуществляет сеть пунктов наблюдений мониторинга морских вод. Морские гидрометеорологические наблюдения проводятся в прибрежной и шельфовой зонах окраинных и внутренних морей и в устьях рек на морских, прибрежных и устьевых станциях.

Гидрохимические наблюдения включает определение солёности и щёлочности и кислотности вод, содержания растворенного кислорода и биогенных элементов - азота, фосфора и кремния. Содержание загрязняющих веществ в морской среде контролируется по следующим ингредиентам: нефтяные углеводороды, синтетические поверхностно-активные вещества, хлорорганические пестициды, летучие фенолы, тяжелые металлы, в том числе ртуть, а также сероводород.

2.2.8.2.2. Система государственного санитарно-эпидемиологического надзора

Основной целью **социально-гигиенического мониторинга**, который ведется с 1994 года, было определено - установление, предупреждение, устранение или уменьшение вредных факторов и условий влияния среды обитания на здоровье человека.

При проведении социально-гигиенического мониторинга обеспечиваются:

- выявление причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и средой обитания человека, причин и условий изменения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- разработка прогнозов изменения состояния здоровья населения в связи с изменением среды обитания человека;
- использование единых и обязательных нормативных документов, методических материалов, санитарных норм и правил, гигиенических нормативов для оценки влияния среды обитания на здоровье человека.

На основании результатов социально-гигиенического мониторинга разрабатываются требования к качеству объектов природной среды - загрязнению воздуха, воды и почвы, уровню шумов, озеленению, размещению жилой застройки, учреждений просвещения, здравоохранения, прокладке транспортных магистралей и др.

2.2.8.2.3. Государственный мониторинг геологической среды

Государственный мониторинг геологической среды - федеральная система наблюдений, оценки, контроля и прогноза состояния геологической среды. Объектами этого мониторинга являются континентальная и шельфовая части недр Российской Федерации.

В перечень основных его задач входят:

- оценка состояния геологической среды и ее использования, контроль соответствия ее состояния требованиям нормативов и стандартов;
- прогноз состояния геологической среды, в том числе чрезвычайных ситуаций, вызванных природными и техногенными катастрофами;
- разработка рекомендаций по предотвращению или ослаблению негативных последствий изменения состояния геологической среды;
- контроль за охраной подземных вод от загрязнения и истощения во взаимодействии с органами государственного геологического контроля и природоохранными органами;
- учет запасов подземных вод и их использования.

В состав государственного мониторинга геологической среды входят следующие подсистемы:

- государственного мониторинга подземных вод;
- государственного мониторинга экзогенных геологических процессов;
- государственного мониторинга эндогенных геологических процессов.

Подсистема государственного мониторинга подземных вод Российской Федерации является одновременно подсистемой государственного мониторинга водных объектов.

Государственный мониторинг подземных вод система наблюдений, являющаяся частью системы государственного учета вод и государственного водного кадастра. Система мониторинга подземных вод исследует подземные объекты (бассейны подземных вод, водоносные горизонты, месторождения подземных вод), зоны активного водообмена, включая грунтовые воды и межпластовые хозяйственно-питьевого назначения. Особое внимание уделяется первому от поверхности горизонту (грунтовые воды и верховодка), а также горизонтам и комплексам, используемым для водоснабжения.

2.2.8.2.4. Государственный мониторинг водных объектов

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой организационно-техническую систему регулярных наблюдений, оценки и прогнозирования состояния водных объектов под воздействием природных и антропогенных факторов.

14 марта 1997 г. постановлением Правительства Российской Федерации (№307) было утверждено Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов ведется совместно Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Федеральной

службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (по поверхностным водным объектам), а также другими специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды. В рамках Государственного мониторинга водных объектов осуществляются:

- наблюдения, измерения, регистрация, первичная обработка и обобщение данных (показателей), характеризующих состояние водных объектов, источников антропогенного воздействия на эти объекты и использования водных ресурсов;
- оценка состояния водных объектов и контроль за соответствием его показателей требованиям нормативов и стандартов;
- прогнозирование состояния водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов осуществляется на локальном, территориальном, региональном (бассейновом) и федеральном уровнях.

2.2.8.2.5. Общая характеристика государственной системы экологического мониторинга

Система мониторинга окружающей среды (экологического мониторинга) в Российской Федерации имеет ведомственную структуру, в рамках которой наблюдения за различными количественными и качественными параметрами, характеризующими ее состояние, осуществляют соответствующие подразделения и территориальные органы различных министерств и ведомств. В результате разобщенности системы мониторинга отсутствует:

1. единая нормативно-методическая база, что приводит к несопоставимости результатов измерений и противоречиям в оценке состояния окружающей среды, затруднениям в практическом использовании имеющихся данных и невозможности корректно производить комплексную оценку экологической обстановки на конкретной территории или в регионе;
2. эффективный обмен экологической информацией между различными ведомствами;
3. возможность предоставления хозяйствующим субъектам, органам исполнительной власти надежной экологической информации;
4. надежная база для принятия эффективных решений в сфере охраны окружающей среды, учитывающих все особенности состояния природных комплексов, экосистем и урбанизированных территорий.

В конце 90-х годов в Российской Федерации функционировала федеральная целевая программа «Единая государственная система экологического мониторинга» (ЕГСЭМ), в реализации которой были задействованы все заинтересованные ведомства и субъекты Федерации. Одной из целей Программы являлось установление взаимодействия между системами наблюдения различных ведомств, выработка единых методических подходов при проведении измерений, разработка форматов представления экологической информации на все уровни принятия решений.

Аналогичная федеральная целевая программа «Единая государственная автоматизированная система контроля радиационной обстановки» была направлена, как следует из ее названия, на получение объективной информации о

радиационной обстановки в регионах размещения различных радиационно- и ядерно-опасных объектов.

Вероятно, следовало бы возобновить деятельность этих программ, выделив специальную подпрограмму, охватывающую АЗРФ,

В 1990-х гг. из-за уменьшения финансирования произошло значительное сокращение государственных сетей наблюдения, а на существующих постах и станциях большая часть приборов и оборудования морально и физически устарела, что не позволяет получать сведения о состоянии окружающей среды, соответствующие современным требованиям к информационному обеспечению системы принятия решений в сфере экологической безопасности. На действующих пунктах наблюдений основной объем работ выполняется без использования современных автоматизированных средств измерений, что значительно снижает скорость обработки информации и оперативность ее передачи потребителям. Таким образом, одной из важнейших задач в дальнейшем совершенствовании системы экологического мониторинга является обновление оборудования постов и станций наблюдения.

2.2.8.3. Подходы к организации мониторинга окружающей среды Арктики

Проблема развития АЗРФ требует проведения тщательного анализа динамики всех типов экосистем, формирования базы данных об их состоянии и разработки эффективных путей согласованного развития природных и антропогенных процессов. В настоящее время сформированы два направления развития северных территорий:

1. разведка и эксплуатация месторождений полезных ископаемых;
2. формирование заповедников, национальных парков, резерваций, заказников и других форм сохранения экосистем.

Система мониторинга должна отслеживать нарушения сбалансированности экосистем и антропогенно затронутых ландшафтов и давать оценки состояния среды обитания животных и населения северных территорий. В связи с этим в первую очередь должны проводиться:

- комплексный мониторинг наземных территорий и морских акваторий с целью создания кадастра земельных ресурсов и базы данных параметров биогеоценозов и экосистем;
- изучение социальные проблемы малых народов, проживающих в северных широтах, и оцениваться уже причиненный ущерб среде их обитания;
- районирование территорий на основе ландшафтно-бассейново-административного принципа расселения малых народов с учетом миграции оленей и обслуживающего их населения;
- выявляться и ранжироваться функциональные задачи систем природо-охранного профиля.

В первую очередь должны быть выявлены и включены в базу данных нарушения земных покровов, места дислокации различных свалок, загрязненные

территории, трассы нефте- и газопроводов, источники (действующие и гипотетические) загрязнителей почвы, воды и атмосферы; зоны затопления и заболачивания, возникшие по антропогенным причинам.

Различные аспекты указанных выше проблем рассматриваются во многих международных и национальных программах по изучению природной окружающей среды. Так, в 1991 г. началась реализация программы США, названной "Изучение взаимодействия в арктической системе суша - атмосфера - лед" (ARCSS) и являющейся частью международной программы "Глобальные изменения". Основная цель этой программы состоит в развитии методик, технологий, алгоритмов и программно-математического обеспечения, которые бы позволили оценивать чувствительность глобальных колебаний в системе климат-биосфера - общество к изменениям в ее арктической части. По существу программа ARCSS должна обеспечить понимание роли физических, геологических, химических, биологических и социальных процессов, происходящих в арктическом регионе, в глобальных изменениях окружающей среды на Земном шаре и тем самым создать научную основу для решения основной задачи прогнозирования таких изменений в различных масштабах времени от года до столетий.

В 1993 году Институт морских исследований (г. Фэрбэнкс) и Институт окружающей среды и природных ресурсов (г. Анкоридж) при университете Аляски США, Институт проблем экоинформатики Российской академии естественных наук (г. Фрязино), Институт радиотехники и электроники РАН (г. Москва), Российский институт мониторинга земель и экосистем (г. Москва) и Институт океанологии РАН (г. Москва) подписали соглашение о сотрудничестве в области создания системы геоинформационного мониторинга Арктики.

Программа сотрудничества состоит из ряда описанных ниже взаимосвязанных блоков, отражающих предметную и тематическую ориентацию исследований.

Сбор и обработка данных Подготовка и реализация проекта системы экологического мониторинга северных территорий в первую очередь требует создания базы данных, включающей картографическую информацию, оценки параметров биогеохимических, биогеоценологических, климатических и социально-экономических процессов, а также сведения об источниках загрязнения атмосферы, почвы и водной среды. Планируется провести классификацию этих источников и оценить масштабы загрязнения окружающей среды в Арктике.

На основе информации, заложенной на первом этапе в базу данных, будет решаться задача планирования натурных измерений в Арктике с использованием специализированных летающих, плавающих и стационарных лабораторий. Имеющиеся технические средства проведения мониторинга позволят реализовать сбор и обработку информации об экологическом состоянии труднодоступных и удаленных районов с предоставлением выходных данных в виде картографической, фотографической и телевизионной формы.

Мониторинг может осуществляться на основе применения сверхлегких летательных аппаратов с комплексом бортовой аппаратуры, действующей в СВЧ, видимом, ближнем ИК и тепловом диапазонах. Регистрация измерений может осуществляться в цифровой и аналоговой формах. В Арктическом бассейне исследовательские работы ограничены во времени и требуют значительных

материальных затрат.

Изучение особо опасных геологических процессов. Планируется решение следующих задач:

- создание карт распространения криогенных процессов на мерзлотной геологической основе по результатам дешифрирования материалов дистанционного зондирования;
- изучение динамики криогенных процессов на основе данных аэрокосмического мониторинга;
- разработка моделей, прогноз развития криогенных процессов, подготовка рекомендаций по защите инженерных сооружений.

Изучение наледей подземных вод. Будут проведены экспериментальные, методические и научно-исследовательские работы, в том числе такие, как:

- разработка и научное обоснование программы аэрокосмического мониторинга наледей;
- разработка методики изучения наледей по данным аэрокосмического мониторинга;
- разработка методов индикации месторождений подземных вод и оценки естественных ресурсов подземных вод по данным о наледных характеристиках;
- картографирование сейсмогенных зон и прогнозирование землетрясений по данным мониторинга наледей;
- разработка методов оценки наледной опасности и организации противоледной защиты инженерных сооружений;
- анализ экологического состояния подземных вод по данным спектрометрических измерений наледного слоя.

Разработка комплексной модели «Биогеоценоотические, гидрологические и биогеохимические системы Арктики» Наряду с созданием комплекта моделей локальных процессов в арктических экосистемах для понимания их глобальной роли должен осуществляться синтез модели всего комплекса биогеохимических, биогеоценоотических и гидрологических процессов, происходящих в бореальных и суббореальных экосистемах. Создание такой модели облегчит разработку требований к базе данных и позволит получить инструмент для оценки последствий реализации антропогенных проектов. С помощью этой модели возможны оценки последствий от вырубки лесов, лесных пожаров, расширения зон с нарушенным земным покровом, загрязнения почвы и водоемов нефтью, изменения гидросети отдельных территорий, затопления ландшафтов, загрязнения территорий отходами горнорудной промышленности и т. д.

Моделирование гидрологического режима Арктического бассейна и оценка потоков загрязнений в этом бассейне Планируется подготовить комплект моделей динамики отдельных акваторий и всей гидросистемы Северного Ледовитого Океана. В этот комплект войдут следующие модели:

- комплексная модель циркуляции вод в Арктическом бассейне;

- региональные модели циркуляции вод в отдельных северных морях;
- модель кинетики радионуклидов, тяжелых металлов и органических загрязнителей в трофических структурах экосистем арктических морей;
- модель формирования поля концентрации загрязнителя от точечного источника в прибрежной зоне Арктического бассейна;
- модель переноса загрязнителей в морской среде в результате вертикального перемешивания вод в условиях ледового покрытия;
- модель консервации и освобождения загрязнителей при образовании и таянии ледового покрытия.

Моделирование транспорта радионуклидов, углеводородов нефти в арктических экосистемах Планируются следующие работы:

- идентификация и классификация возможных источников загрязнения природной среды в арктических регионах Земного шара;
- определение типов, количества и скорости поступления загрязнителей в окружающую среду северных широт;
- составление картографических схем размещения на северных территориях источников, выбрасывающих в окружающую среду радионуклиды, тяжелые металлы и нефтепродукты;
- формирование разделов базы данных, отражающих историческую динамику антропогенных процессов в северных широтах.

На основе созданной базы данных планируется подготовить ряд моделей по описанию процессов переноса и трансформации загрязняющих веществ в природных экосистемах Арктики, а именно:

- модель трансформации органических загрязнений в экосистемах пресных водоемов и водотоков;
- модели процессов самоочищения водных экосистем от нефтяного и другого загрязнения;
- модель накопления радионуклидов и тяжелых металлов в экосистемах рек Арктического бассейна;
- модель сноса речным стоком радионуклидов, тяжелых металлов и углеводородов нефти в прибрежные воды Арктики;
- модель вымывания загрязнения в весенний период в тундровой и лесотундровой зонах;
- модель кинетики и механизмов трансформации биофильных элементов в водных системах;
- модель кинетики радионуклидов и тяжелых металлов в пищевых цепях наземных экосистем бореальной и суббореальной зон;
- модель поверхностного стока химических элементов и соединений с территорий горнорудных предприятий с открытыми разработками
- модель сезонного влияния загрязнения на продукцию фитопланктона

северных морей.

Моделирование процессов обмена углекислого газа и метана между тундровыми экосистемами и атмосферой. Для построения модели газового обмена в системе атмосфера - почва - растительность необходимо составить каталоги почвенно-растительных формаций, водоемов, ледовых и заснеженных полей с указанием временных режимов их функционирования и формирования. При этом в базу данных должны быть внесены оценки эвапотранспирации, скорости разложения подстилки и продуктивности растительных сообществ.

Моделирование биогеохимического цикла углекислого газа в системе атмосфера-арктический океан Построение модели диктуется необходимостью уточнения глобальной модели биогеохимического цикла углекислого газа за счет более точной параметризации процессов его обмена на границе арктического водного бассейна с атмосферой. Модель должна отражать изученные эффекты мощного весеннего цветения фитопланктона, а также роль эргоклина снег-лед-вода в динамике газового обмена арктических акваторий с атмосферой.

Моделирование динамики арктических экосистем в условиях антропогенного воздействия. Антропогенные воздействия в Арктическом бассейне и прилегающих территориях связаны с локальными, региональными и глобальными причинами. Предполагается подготовить данные о таких воздействиях, осуществить их пространственную и предметную классификацию и подготовить параметрические описания типовых сценариев антропогенного воздействия на арктические экосистемы. С учетом ожидаемых результатов планируется разработать следующие модели:

модель динамики растительных покровов, подвергающихся физическому воздействию;

модель влияния радионуклидов, тяжелых металлов и углеводородов нефти на динамику морских экосистем в арктическом климате;

модель процесса лимитирования растительных покровов различного типа загрязнителями, попадающими в наземные биоценозы с осадками и поверхностным стоком;

модель-сценарий развития городских и поселковых структур в условиях Арктики;

модель-сценарий изменения площадей традиционных мест сезонных миграций населения северных территорий

модель-сценарий социального развития малых народов, проживающих в северных широтах.

Оценка потенциального риска для окружающей среды в условиях загрязнения Арктического бассейна. На основе теории живучести сложных систем будет разработана методика оценки на каждой акватории Арктического бассейна параметрического критерия выживаемости экосистемы и уровней экологической опасности продукции этих акваторий. Методика основана на совокупности моделей и методов обработки данных моделирования, а именно:

- модели имитирования продукции морских экосистем за счет действия тяжелых металлов, радионуклидов и нефтепродуктов;
- модели уязвимости морской экосистемы в арктическом климате;
- модели роли продуцентов, консументов и бактериопланктона в формировании уровня живучести морской экосистемы Арктики;
- модели круговорота энергии и вещества в морской экосистеме с небольшим числом трофических уровней в условиях загрязнения;
- модели приспособляемости арктических морских экосистем к нарастанию нарушений их энергетического баланса.

Оценка устойчивости арктических систем в условиях изменяющегося глобального климата. Планируется разработать методики, алгоритмы и модели для описания и понимания корреляционных связей природных, социально-экономических и этнических явлений в высоких широтах с глобальными процессами и за счет этих знаний оценить предельно-допустимые воздействия на природную среду Севера.

Информационное сопровождение научных и экспериментальных исследований окружающей среды арктического региона. По мере получения результатов в рамках данной программы планируется подготовка телевизионных и компьютерных фильмов с визуализацией происходящих в арктических широтах изменений окружающей среды и популяризация прогнозных оценок последствий этих изменений.

2.2.8.4. Понятие и законодательные основы производственного экологического контроля

Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) закреплен Федеральным законом «Об охране окружающей среды» в качестве одного из видов экологического контроля. Согласно ст. 67 данного Закона производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения экологических требований, установленных законодательством. Установлена обязанность субъектов хозяйственной и иной деятельности представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий государственный экологический контроль.

Производственный контроль за охраной атмосферного воздуха предусмотрен ст. 25 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха». Он осуществляется юридическими лицами, имеющими источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух. Статья 30 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» устанавливает

обязанность юридических лиц, имеющих стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, проводить производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Производственный контроль в области обращения с отходами установлен Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» (ст. 26).

Согласно ст. 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности, обеспечивать наличие и функционирование необходимых приборов и систем контроля за производственными процессами в соответствии с установленными требованиями. В развитие положений данного Закона было принято Постановление Правительства РФ от 10.03.1999 № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте».

В соответствии с Земельным кодексом РФ (ст. 73) производственный земельный контроль осуществляется собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке. В развитие положений Кодекса Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости был принят Приказ от 7 апреля 2005 г. N П/0060 «О порядке получения сведений по проведению производственного земельного контроля». Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. N 689 «О государственном земельном контроле» установлено, что сведения об организации производственного земельного контроля предоставляются лицами, использующими земельные участки, по письменному запросу уполномоченного федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов не чаще одного раза в год.

Отчасти экологическим является контроль, осуществляемый в соответствии со ст. 32 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», согласно которой производственный контроль, в том числе проведение лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических мероприятий в процессе производства, хранения, транспортировки и реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг осуществляется индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания таких продукции, работ и услуг. Производственный контроль осуществляется в порядке, установленном Санитарными правилами «Организация и проведение производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий». СП 1.1.1058-01 (утверждены Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 13 июля 2001 г. N 18).

2.2.9. Экологический контроль и надзор

2.2.9.1. Государственный экологический контроль

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) является одной из центральных функций управления и определен в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ как «система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности установленных требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды».

Развитие экологического контроля выделено в Экологической доктрине РФ (Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р) как одно из основных направлений реализации экологической политики Российской Федерации.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ предусмотрено осуществление государственного, производственного и общественного экологического контроля.

Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 была определена предметная сфера государственного экологического контроля. Согласно указанному Постановлению (п. 3) государственный экологический контроль состоит из:

- а) государственного контроля за охраной атмосферного воздуха;
- б) государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);
- в) государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- г) государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- д) государственного земельного контроля;
- е) государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- ж) государственного контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий;
- з) государственного экологического контроля во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации;
- и) государственного экологического контроля в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- к) государственного экологического контроля на континентальном шельфе Российской Федерации;
- л) государственного лесного контроля и надзора;

м) государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал.

Правилами осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, утвержденными указанным Постановлением Правительства РФ, регламентируется государственный экологический контроль за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов), контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, а также государственного экологического контроля во внутренних морских водах, территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации.

Порядок осуществления государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, за использованием и охраной водных объектов, за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственного земельного контроля, государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, а также государственного лесного контроля и надзора устанавливается Положениями о соответствующих видах контроля с учетом вышеназванных Правил.

Нормы, касающиеся полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере экологического контроля, содержатся в утвержденных Правительством РФ Положениях о соответствующих федеральных органах исполнительной власти.

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), относится принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) (ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Одна из организационно-правовых проблем осуществления государственного экологического контроля заключается в исключении дублирования контрольно-надзорных функций и в обеспечении взаимодействия между различными федеральными органами исполнительной власти, в частности, между Ростехнадзором и Росприроднадзором.

В результате последних изменений в полномочиях возникло следующее распределение функций Ростехнадзора и Росприроднадзора: разрешительные функции (выдача лицензий; выдача разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух; на трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции) возложены на Ростехнадзор, а собственно контрольные – на Росприроднадзор, который проверяет соблюдение условий этих лицензий и разрешений в процессе осуществления государственного экологического контроля (за использованием и охраной водных объектов, в области охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов), в иных установленных сферах деятельности) и принимает предусмотренные законодательством меры предупредительного и ограничительного характера в случаях выявления нарушений.

Критерии разграничения предметной сферы экологического контроля между уровнями власти установлены рядом нормативных правовых актов, в частности, Постановлением Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. N 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов». К объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, отнесены, в частности, поверхностные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов РФ; внутренние морские воды; территориальное море Российской Федерации и др.

Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. N 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» установлен новый перечень объектов хозяйственной и иной деятельности, в отношении которых государственный экологический контроль осуществляется на федеральном уровне. К таким объектам отнесены, в частности, объекты, расположенные на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации; объекты, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и ряд других.

Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. N 285 Министерству природных ресурсов и экологии РФ также предоставлено полномочие по утверждению на основе перечня, утвержденного данным Постановлением, списков конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

К настоящему моменту создана существенная правовая основа для осуществления государственного экологического контроля. В то же время, многочисленность нормативных правовых актов по вопросам осуществления экологического контроля (ПРИЛОЖЕНИЕ 3), его широкая предметная сфера, разделение объектов экологического контроля на объекты федерального и регионального уровня, рассредоточение функций по его осуществлению между различными исполнительными органами государственной власти (и «по вертикали» и «по горизонтали») неизбежно порождает ряд проблем практического характера и снижает эффективность экологического контроля. Неурегулированным остается ряд процедурных и процессуальных вопросов.

В связи с тем, что административная реформа еще продолжается, законодатель избегает указывать в законах наименования конкретных органов государственной власти, уполномоченных в той или иной сфере управленческой и контрольно-надзорной сфере, что существенно затрудняет определение их полномочий при применении законов.

Существующие нормативные правовые акты не всегда дают однозначный ответ на вопрос о том, какой именно федеральный орган вправе предъявить иск о возмещении вреда, причиненного хозяйственной и иной деятельностью тому или иному природному объекту, принять

решение об административном приостановлении экологически опасной деятельности или предъявить в суд требование о ее прекращении или ограничении.

Ряд утвержденных Правительством РФ Положений о федеральных органах исполнительной власти содержат ссылки их право «применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений», но, по большей части не конкретизируют указанные меры. Гораздо реже в указанных Положениях прямо перечисляются конкретные права должностных лиц: предъявлять в суд иски и требования о прекращении экологически опасной деятельности, возбуждать производство по делу об административном правонарушении, применять меры административной ответственности, приостанавливать в административном порядке экологически опасную деятельность и т.д.

Например, в Положении о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (п. 6.6.1., 6.6.2) закреплено право приостанавливать использование лесов и право направлять в Министерство природных ресурсов и экологии РФ представления по ограничению, приостановлению или запрещению использования объектов животного мира на определенных территориях и акваториях. При этом в Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ не указано, какие меры должны принимать его должностные лица по этим представлениям. Одновременно не предусмотрены аналогичные полномочия Росприроднадзора в части приостановления иных видов экологически опасной деятельности. В Положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору вообще не предусмотрены конкретные меры реагирования на выявленные нарушения законодательства.

Административные регламенты в значительной степени регулируют внутренние процедурные вопросы (порядок и сроки рассмотрения обращений, документов и проч.), но не дают представления о предметной сфере деятельности при осуществлении той или иной функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

Другой пример. Согласно Положению о государственном земельном контроле (утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. N 689) функции по осуществлению земельного контроля выполняются тремя федеральными органами исполнительной власти (и их территориальными органами):

- Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) (п. 5.1.14. Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. N 457);

- **Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (п. 5.1.9. Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400)**

- **Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (п. 5.13. Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 327).**

Как следует из Положения о земельном контроле, предметную сферу деятельности перечисленных органов далеко не всегда можно четко разграничить, например, в части контроля соблюдения требований о приведении земель в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению (полномочия Росреестра), и контроля за рекультивацией земель (полномочия Росприроднадзора).

С 1 января 2007 г. Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ была сокращена предметная сфера осуществления государственного экологического контроля. В Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 65) и ряд иных федеральных законов были введены следующие положения о соотношении экологического контроля и строительного надзора: в случае осуществления государственного строительного надзора проверка соблюдения требований по охране окружающей среды (государственный экологический контроль) при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте осуществляется в рамках строительного надзора.

Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. N 54 утверждено Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации.

Параллельное осуществление государственного строительного надзора и государственного экологического контроля допускается только в отношении объектов, строительство, реконструкция, капитальный ремонт которых осуществляются в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, а также на землях особо охраняемых природных территорий.

Между тем, сам процесс строительной деятельности, как правило, связан с оказанием существенного негативного воздействия на все компоненты природной среды (земли и почвы, водные объекты, атмосферный воздух, животный и растительный мир и др.) и, в силу этого, должен быть самостоятельным объектом государственного экологического контроля.

Это в равной мере относится и к этапу ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, поскольку согласно ст. 55 (пп. 9, п. 3) заключение государственного экологического контроля требуется только при вводе в эксплуатацию объектов, строительство, реконструкция,

капитальный ремонт которых осуществляются в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, а также на землях особо охраняемых природных территорий.

В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в действующее законодательство и дополнить перечень объектов, при строительстве (реконструкции, капитальном ремонте) которых осуществляется не только строительный надзор, но и государственный экологический контроль, объектами, строительство и ввод в эксплуатацию которых способны оказать существенное, в т.ч. трансграничное воздействие на окружающую среду.

Базовые нормативно-правовые документы, регламентирующие проведение государственного экологического контроля приведены в ПРИЛОЖЕНИИ 3

2.2.9.2. Ведомственный и муниципальный экологический контроль

Ведомственный экологический контроль прямо не предусмотрен законодательством об охране окружающей среды, но фактически осуществляется как самостоятельный вид экологического контроля. Он осуществляется исполнительными органами государственной власти в отношении подведомственных им объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на состояние окружающей среды. Обязанность по его проведению следует из Положений о соответствующих органах государственной власти, а порядок проведения в ряде случаев регулируется ведомственными нормативными правовыми актами.

В настоящее время ведомственный экологический контроль присущ тем сферам, в которых сохраняется централизованное государственное управление подведомственными объектами негативного воздействия на окружающую среду. К их числу относятся, в частности, объекты оборонно-промышленного комплекса, объекты атомной энергетики, объекты уголовно-исполнительной системы и проч.

Так, приказом Минобороны России от 20 августа 2007 г. N 340 было утверждено Положение об органах экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации.

Несмотря на то, что ведомственный контроль осуществляется, также как и государственный экологический контроль, органами государственной власти, он имеет ряд отличий. Во-первых, он ограничивается конкретными подведомственными объектами, в то время как государственный экологический контроль носит надведомственный характер. Во-вторых, он не подменяет, а дополняет экологический контроль. В-третьих, ведомственный экологический контроль выполняет главным образом предупредительную, но не карательную функцию, поскольку осуществляющие его лица не наделены правами государственных инспекторов.

Организация и задачи ведомственного экологического контроля зависят от отраслевой специфики контролируемой деятельности, системы подконтрольных

подразделений и объектов; задач, стоящих перед отраслью в целом и подведомственными субъектами в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; закрепления конкретных прав и обязанностей за подразделениями и лицами, осуществляющими ведомственный экологический контроль.

Некоторые естественные монополии, например, транспортного, топливно-энергетического комплекса, создают специальные структуры в целях осуществления экологического контроля в рамках своей корпорации. В этих случаях наблюдается трансформация ведомственного экологического контроля в корпоративный.

Например, в систем ОАО «Российские железные дороги» создано Управление охраны труда, промышленной безопасности и экологического контроля, на которое возложены функции по организации экологического контроля при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на объектах инфраструктуры ОАО «РЖД», а также по взаимодействию при выполнении этой работы с природоохранными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (Приказ ОАО «РЖД» от 10 июля 2008 г. N 90).

Приказом ОАО «АК "Транснефть" от 23 июня 2001 г. утвержден (по согласованию с МПР России) «Регламент о порядке расследования, оформления документации и организации контроля за ликвидацией последствий аварий, связанных с экологическим ущербом окружающей среде».

Муниципальный экологический контроль в настоящее время также не предусмотрен Федеральным законом «Об охране окружающей среды» в качестве самостоятельного вида экологического контроля. Однако фактически муниципальный экологический контроль осуществляется, поскольку иные федеральные законы предоставили органам местного самоуправления некоторые контрольные полномочия в сфере охраны окружающей среды, охраны и рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения отнесены, среди прочих, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения или городского округа, осуществление муниципального лесного контроля и надзора, а также организация мероприятий по охране окружающей среды, к числу которых может быть отнесен и муниципальный экологический контроль.

Земельный кодекс РФ (ст. 72) и Лесной кодекс РФ (ст. 98) также предусматривают осуществление органами местного самоуправления контрольно-надзорных функций в сфере использования и охраны земель, использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Согласно ст. 7 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области охраны атмосферного воздуха в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Согласно ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»

органами местного самоуправления определяется порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями и проч.

Существует практика передачи субъектами Российской Федерации полномочий по осуществлению государственного экологического контроля органам местного самоуправления, например, Закон Вологодской области от 28 июня 2006 г. N 1465-03 "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды". Верховный Суд РФ в своем Определении от 3 сентября 2008 г. N 2-Г08-10 признал законными и не противоречащими Конституции РФ и федеральному законодательству нормы закона субъекта Российской Федерации о передаче полномочий по осуществлению государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, не являющихся объектами федерального экологического контроля, органам местного самоуправления

Вместе с тем, органы, осуществляющие муниципальный экологический контроль, и их должностные лица не наделены полномочиями, предоставленными органам государственного экологического контроля, в частности, правом на привлечение нарушителей к административной ответственности, на административное приостановление хозяйственной и иной деятельности и т.п. Не конкретизирована законодательством и предметная сфера муниципального экологического контроля, например, в сфере использования и охраны земель муниципальных образований.

Немотивированное полное исключение муниципального экологического контроля как самостоятельного вида контроля из Федерального закона «Об охране окружающей среды» существенно ослабило правотворческие возможности решения этой проблемы, как субъектами Российской Федерации, так и самими муниципальными образованиями.

2.3. Нормативные и методические подходы к оценке и ликвидации экологического ущерба

2.3.1. Экологический вред и экологический ущерб

Понятие «экологический вред» является понятием доктринальным и не употребляется в законодательстве. Его аналогами в законодательстве являются понятия «вред окружающей среде» или «ущерб окружающей среде».

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяет **вред окружающей среде** как это негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Данное определение представляется необоснованно суженным, поскольку вредом окружающей среде следует считать любые негативные воздействия, выражающиеся в ее необоснованном загрязнении, порче или уничтожении природных объектов, в истощении природных ресурсов и т.п.

Экологический ущерб – это экологический вред, оцененный в его денежном выражении. В силу специфики оценки экологического вреда одним из важнейших условий эффективности механизма его возмещения в денежной форме является наличие специальных методик и такс, позволяющих определить размер подлежащих возмещению денежных средств.

Особая уязвимость и длительность восстановления экологических систем в Арктике, сложность проведения работ по устранению экологически негативных последствий хозяйственной и иной деятельности в суровых климатических условиях требуют особого подхода к правовому регулированию возмещения экологического вреда применительно к арктическим районам.

Действующее экологическое и природоресурсное законодательство, равно как и международно-правовые акты, не содержат специальных положений об особенностях возмещения экологического вреда с учетом специфических проблем и условий Арктики.

Более того, указанное законодательство характеризуется наличием общих изъянов и пробелов, снижающих эффективность гражданско-правовой ответственности в целом. В результате число судебных исков о возмещении причиненного экологического вреда является ничтожно малым по сравнению с количеством фактов его причинения.

Общие положения об обязательствах вследствие причинения вреда установлены частью первой и частью второй Гражданского кодекса РФ (ст. 15, Глава 59) и применяются к отношениям по возмещению экологического вреда субсидиарно, т.е. в тех случаях, когда эти отношения не урегулированы специальными законами. К числу таковых следует отнести ряд положений Главы 59 части второй Гражданского кодекса РФ, в частности:

- вред, причиненный в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования (ст. 1069);
- вред, причиненный источником повышенной опасности, возмещается в отсутствие вины владельца источника повышенной опасности, если только им не будет доказано, что вред возник вследствие непреодолимой силы, умысла или грубой неосторожности потерпевшего. К источникам повышенной опасности законодательство и судебная практика относят атомную энергию, взрывчатые и токсичные вещества; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и ряд других (ст. 1079);
- лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно, но суд с учетом интересов потерпевшего вправе возложить на лиц, совместно причинивших вред, ответственность в долях, соответствующих степени их вины в причинении вреда (ст. 1080) и др.

Особенности правового регулирования возмещения экологического вреда, т.е. вреда, причиненного окружающей среде, ее отдельным компонентам (землям, водным объектам, растительному и животному миру, атмосферному воздуху и проч.), установлены актами федерального экологического и природноресурсного законодательства, а именно:

1. Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 77, 78);
2. Лесным кодексом РФ (ст. 81, 100);
3. Водным кодексом РФ (ст. 24, 69);
4. Земельным кодексом РФ (ст. 76);
5. Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 56);
6. Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 32);
7. Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 36);
8. Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 53);
9. Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (ст. 51);
10. Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (ст. 8);
11. Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 171-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (ст. 28, 40);
12. Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (ст. 38, 40).

Ни один из указанных федеральных законов не дифференцирует порядок возмещения вреда с учетом географических или природно-климатических условий его причинения. Некоторые попытки введения особого подхода предприняты в Федеральном законе «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Статья 32 «Защита и сохранение покрытых льдом районов» данного Закона предусматривает принятие специальных федеральных законов и иных нормативных правовых актов для «...районов, которые находятся в пределах исключительной экономической зоны и где ... загрязнение морской среды может причинить тяжкий вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его» (ст. 32). Согласно статье 33 «для отдельных районов исключительной экономической зоны, где ... необходимо принятие особых обязательных методов предотвращения загрязнения с судов нефтью, ядовитыми жидкими веществами и мусором, при соблюдении необходимых международных процедур и международных договоров Российской Федерации могут быть приняты

федеральные законы и иные нормативные правовые акты для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды».

Учитывая особенности экологического вреда, ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

В случае если таксы и методики не установлены, применяется гражданско-правовой способ определения размера убытков. Фактические затраты на восстановление нарушенного состояния окружающей среды определяются в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ.

К числу применяемых методик относятся, в частности:

1. Порядок определения размеров вреда от загрязнения земель химическими веществами. Утвержден Письмом Минприроды РФ № 04-25 и Роскомзема № 61-5678 от 27 декабря 1993 г. Минприроды России;
2. Методика определения размеров вреда от деградации почв и земель. Утверждена Роскомземом 29 июля 1994 г. № 3-14-2/1139;
3. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Утверждена Приказом Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87;
4. Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания. Утверждена Приказом МПР России от 28 апреля 2008 г. N 107;
5. Методика исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства. Утверждена Постановлением Правительства от 8 мая 2007 г. N 273;
6. Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. N 625 «Об установлении размера ущерба, который причинен водным биологическим ресурсам и который следует считать крупным».

Вместе с тем, существующие методики в значительной мере устарели и не обеспечивают возмещение ущерба в должной мере. Помимо их инвентаризации и доработки следует разработать специальные методики определения ущерба для типичных ситуаций его причинения в условиях Арктики. Возможно принятие методик определения ущерба, причиненного:

- уничтожением и повреждением почвенного слоя и растительного покрова тундры в результате движения автотранспортных средств, проведения строительных, земляных, геологоразведочных и иных работ;

- в результате повреждения оленьих пастбищ;

- в результате разлива нефти, нефтепродуктов и иных загрязняющих веществ в районах, покрытых льдом;

- несанкционированным размещением отходов в районах, покрытых льдом и др.

Другой возможный подход, позволяющий учитывать природно-климатические условия Арктики – это введение в действующие методики повышающих региональных коэффициентов для арктических районов и применение при определении размеров экологического ущерба.

Возможность принятия и применения региональных такс и методик для исчисления размеров ущерба прямо не предусмотрена федеральными законами. Однако такие методики существуют в ряде субъектов Российской Федерации, и допустимость их применения отчасти подтверждается законодательством и судебной практикой.

Согласно п. 2 Постановления Правительства РФ от 25 мая 1994 г. N 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» (с изменениями от 26.09.2000 N 724, от 10.03.2009 N 219), органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право утверждать, исходя из местных условий, таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, не предусмотренных в таксах, утвержденных указанным Постановлением Правительства РФ.

Данная возможность должна использоваться субъектами Российской Федерации, расположенными в районах Арктики, для восполнения пробелов федерального законодательства. Однако при этом необходимо соблюдать следующие условия:

- методики могут утверждаться исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере охраны окружающей среды (а не органами представительной власти);

- региональные методики не могут приниматься при наличии аналогичных методик, утвержденных федеральными органами исполнительной власти;

- действие региональных методик не может распространяться на районы территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны, поскольку регулирование любых отношений в пределах данных территорий отнесено к предмету исключительного ведения Российской Федерации.

До настоящего времени отсутствует ряд методик определения экологического ущерба, относительно которых имеются прямые указания в законодательстве.

Так, до настоящего времени не приняты методики исчисления размеров ущерба, причиненного водным биоресурсам при осуществлении различного рода хозяйственных и иных работ на водных объектах.

Согласно п. 3 Постановления Правительства РФ от 25 мая 1994 г. N 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» (с изменениями от 26.09.2000 N 724, от 10.03.2009 N 219) размер ущерба, наносимого рыбным запасам и другим водным биологическим ресурсам в результате нарушения законодательства об охране рыбных запасов при эксплуатации, строительстве, реконструкции и расширении предприятий, сооружений и других объектов и проведении различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах и в прибрежных полосах (зонах), должен определяться по специальным методикам, утверждаемым Федеральным агентством по рыболовству совместно с Министерством природных ресурсов и экологии РФ по согласованию с Министерством финансов РФ.

Однако это поручение Правительства РФ до настоящего времени не выполнено перечисленными федеральными органами исполнительной власти.

Правилами согласования размещения хозяйственных и иных объектов, а также внедрения новых технологических процессов, влияющих на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г. N 569, предусмотрены требования представления сведений о возмещении наносимого вреда (компенсации ущерба) в соответствии с требованиями законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов и законодательства в области охраны окружающей среды. Однако

способы подсчета такого вреда (ущерба), его юридической оценки (правомерный или противоправный характер) и порядка его возмещения (компенсации) до сих пор не разработаны.

Отсутствуют специальные методики возмещения вреда в результате нарушения (разрушения) растительного покрова тундры, оленьих пастбищ при проведении различного рода работ, в т.ч., при эксплуатации транспортных средств.

Отсутствуют специальные таксы и методики для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный животному и растительному миру, почвенному покрову нарушением экологических требований на особо охраняемых природных территориях, что также актуально для арктических районов ввиду нахождения там ряда государственных природных заповедников и иных особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения.

Статьей 8 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» предусмотрено включение в лицензию на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку его минеральных ресурсов сведений о взаимосогласованных методиках возмещения ущерба, наносимого водным биоресурсам. При этом данный Закон (или принятые в его развитие

подзаконные акты) не уточняет, какого рода согласование, при участии каких заинтересованных сторон должно предшествовать применению методики, какова процедура и цель согласования и как взаимосогласованные методики должны соотноситься с методиками, принятыми в соответствии с Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

К числу существенных изъянов существующего механизма возмещения вреда относится отсутствие четкого закрепления и разграничения полномочий должностных лиц уполномоченных исполнительных органов государственной власти по предъявлению исков о возмещении вреда в случаях, если экологический вред причинен природным объектам, находящимся в публичной (государственной или муниципальной) собственности, или если эти объекты являются объектами суверенных прав Российской Федерации, или если причинение вреда связано с нарушением публичных интересов.

Такое разграничение необходимо конкретизировать как «по горизонтали», т.е. между различными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции в сфере охраны окружающей среды, так и «по вертикали» - между указанными федеральными органами и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления.

Таким образом, необходимо уточнить полномочия должностных лиц в части предъявления исков о возмещении вреда, причиненного в пределах территории Российской Федерации, а также в пределах исключительной экономической зоны или на континентальном шельфе. Полномочия следует закрепить как в федеральных законах, например, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», так и в Положениях о соответствующих государственных органах, утверждаемых Правительством РФ.

2.3.2. Накопленный экологический ущерб в АЗРФ

Одной из основных экологических проблем Арктики является необходимость ликвидации так называемого «накопленного экологического вреда (ущерба)».

К числу первоочередных задач, в частности, относятся:

очистка акваторий арктических морей и рек от брошенных и затопленных объектов, мешающих судоходству и создающих риски возникновения чрезвычайных экологических ситуаций, а также очистка акваторий от особо опасных загрязняющих веществ;

подготовка, вывоз и утилизация брошенной бочкотары из-под нефтепродуктов и других опасных веществ;

демонтаж, вывоз и утилизация устаревших и утраченных радиоизотопных термоэлектрических генераторов, создающих угрозы радиационного загрязнения прибрежных территорий и акваторий арктических морей;

обезвреживание источников особо опасных загрязнений (устаревших и запрещенных к использованию диэлектрических жидкостей, пестицидов и других химических веществ из группы токсичных стойких загрязнителей);

удаление и утилизация ртутисодержащих отходов на территории российской Арктики;

ликвидация нефтяного загрязнения и рекультивация загрязненных нефтью участков территорий и акваторий на основе современных биотехнологий и др.

Юридический аспект данной проблемы заключается в отсутствии, как в российском законодательстве, так и в международном праве, правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда, разграничивающего обязанности государства (в лице Российской Федерации, субъектов Российской Федерации), органов местного самоуправления, субъектов хозяйственной и иной деятельности по ликвидации такого вреда, и стимулирующего привлечение внебюджетных источников финансирования указанных мер.

Возмещение такого вреда не представляется возможным на основании правового механизма возмещения вреда, предусмотренного действующим законодательством. Во-первых, в большинстве случаев этот вред возник еще до появления постсоветского законодательства Российской Федерации, т.е. до вступления в силу Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г., иных актов российского экологического и природоресурсного законодательства, а также Гражданского кодекса РФ (частей первой и второй), в которых публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) рассматриваются как субъекты ответственности за причинение вреда.

В силу давности наступления события причинения вреда, как правило, истекли и установленные законодательством общие сроки исковой давности. По этой же причине к отношениям по возмещению такого экологического вреда не применяется 20-летний срок исковой давности, предусмотренный ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды», исчисление которого может осуществляться только с даты вступления в силу данного Закона, т.е. с 10 января 2002 г.

Ни одним из перечисленных законодательных актов (как действующих, так и уже утративших силу) не была введена так называемая «ретроспективная» гражданско-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде. Под ретроспективной гражданско-правовой ответственностью подразумевается прямо предусмотренная законом возможность применения норм о возмещении экологического вреда к отношениям, возникшим в прошлом (например, до 30-ти лет назад), до вступления в силу соответствующего закона, независимо от истечения установленных законодательством сроков исковой давности.

Ввиду отсутствия в настоящее время правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда эти отношения должны быть законодательно урегулированы, в т.ч. применительно к арктическим регионам, как в пределах территории Российской Федерации, так и за ее

пределами, например на архипелаге Шпицберген и в границах континентального шельфа Российской Федерации.

К основным задачам законодательства относятся, в частности, следующие:

1) определить и закрепить формально-юридические признаки накопленного экологического вреда, а именно:

а) сроки давности его причинения и (или) выявления, позволяющие разграничить его с экологическим вредом, причиненным текущей хозяйственной и иной деятельностью;

б) пространственные критерии понятия «территория», «акватория» и др. как предметной сферы деятельности по ликвидации накопленного экологического вреда;

в) возможность (невозможность) определения юридических лиц и иных лиц, ответственных за причинение такого вреда или правопреемников этих лиц;

г) наличие (или отсутствие) признаков противоправности (т.е. нарушения законодательства) при причинении данного вреда;

2) закрепить полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, соответствующих исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления в регулировании данных отношений;

3) определить правовые формы участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, международных организаций, российских и иностранных юридических лиц в осуществлении мер по выявлению, оценке и ликвидации накопленного экологического вреда, включая разработку и принятие целевых программ, реализацию совместных инвестиционных проектов и проч.;

4) предусмотреть разграничение ответственности за ликвидацию текущего экологического вреда и накопленного экологического вреда, а также разграничение ответственности за ликвидацию накопленного экологического вреда между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и субъектами хозяйственной и иной деятельности;

5) установить порядок инвентаризации и критерии ранжирования нуждающихся в реабилитации территорий (акваторий), природных и иных объектов в зависимости от степени опасности накопленного вреда для состояния окружающей среды и населения;

6) ввести порядок учета и паспортизации таких территорий (акваторий) и объектов;

7) предусмотреть проведение экологического аудита с целью экологической и экономической оценки вреда окружающей среде, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности;

8) **определить примерный перечень мер, необходимых для ликвидации накопленного экологического вреда (удаление и утилизация накопленных отходов; рекультивация загрязненных земель; очистка морского дна, иных водных объектов от затонувших судов и прочих отходов, создающих угрозу для окружающей среды и судоходства; другие меры, направленные на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, отдельных природных объектов);**

9) **предусмотреть требования по соблюдению мер экологической и иной безопасности, защите законных прав и интересов граждан, субъектов хозяйственной и иной деятельности, иных лиц при осуществлении мер по ликвидации накопленного экологического вреда;**

10) **ввести понятие «приоритетный проект» применительно к проектам по ликвидации накопленного экологического вреда и определить критерии отбора таких проектов с целью их первоочередной реализации;**

11) **предусмотреть особенности регулирования земельных, водных, лесных и иных природоресурсных отношений, возникающих в связи с выполнением работ по ликвидации накопленного экологического вреда, в том числе в пределах континентального шельфа Российской Федерации;**

12) **установить особенности размещения и выполнения государственных и муниципальных заказов на поставку продукции, оказание услуг и выполнение работ по выявлению, оценке и ликвидации экологического вреда, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности;**

13) **определить порядок финансирования работ по выявлению, оценке и ликвидации экологического вреда, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности, в том числе на основе принципов государственно-частного партнерства;**

14) **обеспечить дифференцированный подход к решению проблемы в зависимости от наличия (или отсутствия) лиц, осуществляющих (или заинтересованных в осуществлении) хозяйственной и иной деятельности в пределах территорий (акваторий), нуждающихся в экологической реабилитации ввиду существования в ее пределах накопленного экологического вреда;**

15) **предусмотреть правовые меры экономического стимулирования участия субъектов хозяйственной деятельности, публично-правовых образований, иностранных юридических лиц, иных субъектов в осуществлении мер по ликвидации накопленного экологического вреда;**

16) **закрепить положения о включении в правоустанавливающие документы (лицензии, договоры, соглашения, инвестиционные контракты и проч.) условий об участии в финансировании мер по ликвидации накопленного экологического вреда;**

17) **предусмотреть следующие особенности возмещения экологического вреда, причиненного до перехода права собственности на имущественный комплекс государственного или муниципального**

предприятия в результате его приватизации:

а) если вред причинен до приватизации в результате деятельности лица, использовавшего этот имущественный комплекс на праве оперативного управления или праве хозяйственного ведения, то такой вред возмещается совместно лицом, к которому перешло право собственности на имущественный комплекс, и прежним собственником (Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием) при условии, что этот вред:

в силу его характера не мог быть обнаружен и оценен (полностью или частично) при совершении сделки по приватизации такого имущественного комплекса и был выявлен позднее;

создает либо создаст в будущем угрозу еще большего экологического вреда и (или) вреда здоровью граждан, в случае, если он не будет ликвидирован;

б) вопрос о доле и (или) о формах участия публично-правовых образований в его ликвидации решается по соглашению заинтересованных сторон или в судебном порядке.

в) публично-правовые образования не несут ответственности за экологический вред, причиненный до приватизации, если приобретатель имущественного комплекса знал или должен был знать о таком вреде, либо если в числе условий приватизации такого имущественного комплекса было предусмотрено осуществление им за свой счет мер по ликвидации данного экологического вреда.

Ввиду сложности и масштабов проблемы ликвидации накопленного экологического вреда, данные отношения должны быть единообразно урегулированы в рамках федерального закона, а не подзаконного акта или федеральной целевой программы. Возможны следующие пути законодательного закрепления правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда:

1) Ведение в действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» необходимого понятийного аппарата, а также соответствующих глав (или статей), прямо закрепляющих вышеперечисленные элементы правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда.

Одновременно необходимо включить отсылочные нормы, указывающие на универсальное применение установленного Законом порядка ликвидации накопленного экологического вреда, в иные акты федерального законодательства: Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Закон РФ «О недрах», Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и проч.

Особенности правового регулирования ликвидации такого вреда в пределах континентального шельфа могут быть установлены действующим Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» с учетом норм международного права и возможной причастности иностранных государств, иностранных юридических и физических лиц к причинению данного вреда.

Финансовые, в т.ч. налоговые отношения, возникающие в связи с реализацией мер по ликвидации накопленного экологического вреда, возможно, потребуют внесения изменений в федеральное бюджетное и налоговое законодательство.

2) Принятие специального Федерального закона, содержащего необходимый понятийный аппарат и регулирующий весь комплекс отношений по ликвидации прошлого экологического вреда, например, Федерального закона «О мерах по ликвидации экологических последствий прошлой хозяйственной и иной деятельности» или «О мерах по оздоровлению окружающей среды, нарушенной в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности» и т.п.

3) Закрепление правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда в специальном Федеральном законе «Об арктической зоне Российской Федерации», в разделе (главе) «Правовые меры охраны окружающей среды».

2.3.3. Нормативно-правовое регулирование реабилитации территорий, загрязненных радионуклидами

В России, как и в ряде других стран, существует проблема ядерного наследия – последствий прошлой оборонной и иной деятельности. К таким последствиям относятся как имевшие место аварии и связанное с этим загрязнение территорий, так и наличие объектов и территорий, использовавшихся в прошлом, которые не отвечают современным требованиям и нуждаются в реализации дополнительных мер обеспечения безопасности, выводе из эксплуатации и реабилитации.

Вопросы реабилитации территорий, загрязненных радионуклидами, лишь частично отражены в нормативно-правовых актах Российской Федерации. Вместе с тем, в них предложены подходы, которые представляют интерес как для дальнейшего развития законодательства в сфере накопленного экологического ущерба и реабилитации загрязненных территорий в целом, так и применительно к совершенствованию системы охраны окружающей среды в Арктике.

Федеральным законом от 10.07.2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории», дается определение радиационно-загрязненного участка территории как «территории, представляющий опасность для здоровья населения и для окружающей природной среды, подлежащий реабилитации после радиоактивного

загрязнения в результате техногенной деятельности или размещения на данном участке территории снятых с эксплуатации особо радиационно-опасных объектов».

Специальных комментариев заслуживает определение радиационно-загрязненного участка территории. Таким является участок территории, представляющий опасность для здоровья населения и для окружающей природной среды. Очевидно, что опасность для здоровья населения может возникнуть только в том случае, если будут превышены соответствующие нормы (вернее, в этом случае можно говорить об опасности в правовом контексте, хотя в практическом плане превышение норм не всегда связано с реальной опасностью). Основным нормируемым показателем является доза облучения.

Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ в ч. 2 Статьи 9 установлены «следующие основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории РФ в результате использования источников ионизирующего излучения: для населения средняя годовая эффективная доза равна 0,001 зиверта или эффективная доза за период жизни (70 лет) - 0,07 зиверта; в отдельные годы допустимы большие значения эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,001 зиверта».

Основные цели и содержание специальных экологических программ, направленных на обеспечение радиационной безопасности, представлены в Статье 3 Федерального закона от 10.07.2001 г. № 92-ФЗ:

«1. Специальные экологические программы направлены на обеспечение радиационной безопасности населения, общее снижение риска воздействия радиации и улучшение экологической ситуации на радиационно-загрязненных участках территории путем проведения мероприятий по реабилитации таких участков, утилизации или ликвидации выведенных из эксплуатации радиационно-опасных объектов.

2. Специальные экологические программы должны включать в себя:

цели, основные мероприятия, этапы и сроки реализации основных мероприятий;
информацию о состоянии окружающей природной среды и здоровья населения;
оценку воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду;

перечень работ по реабилитации радиационно-загрязненных участков территории;

наличие или необходимость создания системы экологического контроля и систем экологического и социально-гигиенического мониторинга;

результаты выполнения специальных экологических программ с указанием прогноза изменения состояния окружающей природной среды и здоровья населения;

объем финансирования указанных программ, в том числе в определенные периоды».

В развитие Федерального закона от 10.07.2001 г. № 92-ФЗ было принято

«Положение о разработке специальных экологических программ реабилитации радиационно-загрязненных участков территории» (утв. Постановлением Правительства РФ от 14.06.2002 г. № 421), в котором определены порядок и сроки разработки таких программ, содержание проекта программы, механизм ее согласования и утверждения.

С 1 сентября 2007 года было введено в действие Руководство Р 2.6.1.25-07 «Критерии и нормативы реабилитации территорий и объектов, загрязненных техногенными радионуклидами, Федерального государственного унитарного предприятия «Северное Федеральное предприятие по обращению с радиоактивными отходами» Федерального агентства по атомной энергии» (М., Федеральное медико-биологическое агентство, 2007), которое впервые было апробировано на объектах, которые расположены на Кольском полуострове, т.е. в АЗРФ

Значение Руководства обусловлено прежде всего тем, что впервые в нормативном документе такого уровня введены критерии реабилитации территорий, что позволяет в дальнейшем количественно оценивать работу в АЗРФ по очистке от техногенных радионуклидов.

Для варианта ликвидации предприятия граничное значение эффективной дозы критической группы населения от остаточного техногенного загрязнения при нахождении на территории ликвидированного объекта не должно превышать 1 мЗв в год, значение для остальной территории вокруг ликвидированного объекта – не более 0,1 мЗв в год.

Критерием вывода территории из под регулирующего контроля при ликвидации объекта является граничная годовая эффективная доза для критической группы населения от остаточного загрязнения, равная 0,3 мЗв в год.

Приведенные в Руководстве критерии по своим численным значениям хорошо согласуются с теми, которые приняты в практике зарубежных стран, в частности, в США, Великобритании, Франции.

Условия использования загрязненных земель и их перевода из одной категории в другую определены также в ряде других нормативно-правовых актах.

Так, «Правила использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведения на них мелиоративных и культуртехнических работ, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 27.02.2004 г. № 112 определяют порядок использования таких земель.

Согласно п. 2 Правил загрязненные земли в зависимости от характера и уровня загрязнения или показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением переводятся в земли запаса для консервации, используются по целевому назначению с установлением особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности или же используются по целевому назначению без установления особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности.

Правила опираются на принятый сегодня нормативный подход, указывая, что характер и уровень загрязнения земель, а также показатели неблагоприятного воздействия на здоровье человека или окружающую среду определяются на основании действующих нормативов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, радиационной безопасности и охраны окружающей среды.

Вместе с тем, Правила носят достаточно общий характер, что не позволяет рекомендовать их для практического использования при реабилитации радиационно-загрязненных территорий в АЗРФ.

Из нормативных правовых актов Российской Федерации, которые направлены на обеспечение безопасности при обращении с радионуклидами природного происхождения, следует упомянуть Санитарные правила СП 2.6.1.1291-2003 «Санитарные правила по обеспечению радиационной безопасности на объектах нефтегазового комплекса России» (утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18.04.2003 г. № 57).

Указанные правила устанавливают требования по обеспечению радиационной безопасности населения и работников организаций при воздействии природных источников ионизирующих излучений в связи с выносом на дневную поверхность земли природных радионуклидов в результате деятельности предприятий нефтегазовой отрасли России.

Активная разработка нефтегазовых месторождений на территории АЗРФ, делает этот документ весьма актуальным для планирования хозяйственной деятельности в рамках субъектов Федерации и муниципальных образований.

2.4. Охрана и использование вод в Российской Федерации (водное законодательство)

Охрана и использование вод применительно к АЗРФ в Российской Федерации регулируется рядом Федеральных законов и подзаконных актов (ПРИЛОЖЕНИЕ 4). Наиболее важными среди этих законов помимо «Закона об охране окружающей среды» являются Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

В указанных федеральных законах содержатся положения, последовательное исполнение которых на территории АЗРФ будет обеспечивать сохранение благоприятного состояния вод. К таковым относится, прежде всего, ряд положений Водного кодекса Российской Федерации. Так, применительно к интересам и задачам охраны водной среды в АЗРФ особое значение имеют предусмотренные в статье 3 Водного кодекса РФ принципы:

регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);

регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;

регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему;

использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования.

Их последовательная реализация будет особенно полезной для охраны вод Арктики.

Целям, предусмотренным «СПД-Арктика», служит статья 28 Водного кодекса, определяющая бассейновые округа. В соответствии с ней бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. Смысл бассейнового принципа управления использованием и охраной вод заключается в том, что в пределах каждого бассейна экологические водные системы обладают естественной, природной спецификой, о которой говорилось выше. Соответственно, для каждого округа, с учетом его природных особенностей, могут и должны быть установлены специфические меры использования и охраны вод. Эти меры должны учитывать и отражать и «арктическую» особенность вод.

Усиливает фактор учета местных особенностей статья 30, устанавливающая требования к государственному мониторингу водных объектов. Наряду с общими положениями, содержащимися в исследуемой статье, для достижения целей «СПД-Арктика» особое значение имеет требование о том, что государственный мониторинг водных объектов осуществляется в границах бассейновых округов с учетом особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей

Согласно статье 33 схемы комплексного использования и охраны водных объектов должны включать в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являться основой осуществления мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов.

Но в АЗРФ, как и в целом на территории РФ имеется множество озер, которые также, с одной стороны интенсивно используются, с другой, - загрязняются, что требует адекватных мер по их охране. **Поэтому необходимо рассмотреть вопрос о включении не только речных бассейнов, но и озерных в число объектов, охватываемых схемами комплексного использования и охраны водных объектов.**

Статья 35 Водного кодекса содержит требования к разработке и установлению нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах.

Эффективность статьи 35 для в целом для охраны вод в России и особенно для экологически особенного региона Арктики весьма

относительна. Существующие нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах не отвечают экологическим требованиям охраны вод Арктической зоны. Нормативы ПДК загрязняющих веществ в воде не учитывают повышенной уязвимости животных и растительных организмов, обитающих в воде. И в ст. 35 Водного кодекса на это обстоятельство совершенно не обращено внимания.

Кроме того, используемое в статье 35 понятие «целевые показатели качества воды» нуждается в пояснении.

Статья 42 предусматривает основные требования к использованию водных объектов. В контексте «СПД-Арктика» особенно важна норма, содержащаяся в первой части статьи 42. Она предусматривает наличие защитных мероприятий при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений.

К сожалению, в статье говорится лишь о необходимости предусматривать соответствующие мероприятия при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений. На практике вред водам, а также водным биологическим ресурсам и другим объектам животного и растительного мира может причиняться при использовании водных объектов в процессе строительства и эксплуатации различных производственных и иных объектов – буровых установок, магистральных трубопроводов, золотодобычных драг на реках и т.п.

Значение статьи 52, устанавливающей общие требования по использованию водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых, определяется масштабами как происходящей, так и намечаемой хозяйственной деятельности в АЗРФ.

В соответствии с этой статьей «использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о недрах». На практике для охраны вод при использовании водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых применяются (должны применяться) не только названные акты, но и многие другие акты экологического законодательства, в частности, Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

В этой статье целесообразно сформулировать конкретные требования по охране вод, водных растений и животных, а также атмосферного воздуха при использовании водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых.

Статья 67 Водного кодекса РФ посвящена зонам экологического бедствия, зонам чрезвычайных ситуаций на водных объектах, предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Она имеет прямое отношение к «СПД-Арктика». В каких-то аспектах содержащиеся в ней положения могут быть применимы.

В действующем законодательстве отсутствуют нормы о правовом режиме зон экологического бедствия. Эта задача, актуальная и для водной среды Арктической зоны РФ, должна, прежде всего, решаться в экологическом законодательстве в целом.

Полномочиям органов публичной власти разных уровней в области управления в области использования и охраны водных объектов посвящена глава 4.

К полномочиям федеральных органов статья относит «установление порядка утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах». С учетом специфики региона Арктики и важности нормативов качества вод как существенной меры их охраны к полномочиям федеральных органов в этой статье должно быть отнесены организация разработки научно обоснованных методов определения вредного воздействия химических веществ на воды с учетом природно-климатических особенностей, а также организация разработки на основе таких методик нормативов качества вод. **В целом последовательная и эффективная реализация перечисленных полномочий, несомненно, будет способствовать и решению задач по охране вод Арктической зоны**

К сожалению, в статье 24 отсутствуют важнейшие для достижения целей «СПД-Арктика» полномочия по организации и проведению государственной экологической экспертизы проектов экономического развития и иных проектов, реализация которых отрицательно сказывается на состоянии вод. Рекомендуются дополнить такими полномочиями органы федеральной власти.

Статья 25, устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений. **Однако она не предусматривает при охране вод обеспечения учета природно-климатических особенностей арктической зоны.**

С точки зрения достижения целей, предусматриваемых «СПД-Арктика», большое значение имеет статья 26, регулирующая передачу отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Особенно полезной может быть передача субъектам РФ полномочий по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации. Субъекты РФ, в отличие в целом от Федерации, владеют знанием о природных особенностях водных объектов, расположенных на их территории, как и их состоянии. Эти знания позволят им выработать и реализовать оптимальные (адекватные) управленческие меры по их восстановлению и охране.

При этом важно, что в соответствии с частью 3 данной статьи средства на осуществление передаваемых в соответствии с частью 1 настоящей статьи полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Для решения задач по охране вод от загрязнения и засорения, предусмотренных «СПД-Арктика», весьма полезна статья 56. **Однако в первой ее части присутствует некорректная формулировка, в соответствии с которой**

«сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), запрещаются». На самом деле по существующей и в России, и в мире практике такой сброс регламентируется, допускается в пределах установленных нормативов.

.С учетом специфики регулируемых отношений, особенно все нормы, содержащие положения по охране вод (как и положения по охране окружающей среды, предусмотренные Федеральными законами «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и «О континентальном шельфе Российской Федерации», имеют большое значение для решения задач, поставленных «СПД-Арктика».

Статья 34 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» содержит важные и специфичные положения, реализация которых способствует охраны вод Арктической зоны. Специфичны, в частности, положения о перечне отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе и о выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе на основании государственной экологической экспертизы.

Статья 35 этого же Закона устанавливает требования к представлению и содержанию запроса для получения разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе, значимые и для решения задач охраны вод в Арктической зоне РФ.

Статья 31 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», посвященная государственной экологической экспертизе на континентальном шельфе, применима для охраны окружающей среды Арктической зоны.

В то же время следует обратить внимание на некорректность формулировок в ней. С одной стороны, «Государственной экологической экспертизе подлежат все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе независимо от их сметной стоимости. Все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы». С другой стороны, «Государственная экологическая экспертиза на континентальном шельфе является обязательной мерой по защите минеральных ресурсов и водных биоресурсов и предшествует выполнению федеральной стратегии, программ и планов, предусмотренных статьей 6 настоящего Федерального закона».

Государственная экологическая экспертиза на континентальном шельфе должна быть является инструментом и обязательной мерой не только по защите минеральных ресурсов и водных биоресурсов, но и окружающей среды в целом и охраны вод, в частности.

При оценке роли указанных федеральных законов для решения задач охраны вод в пределах АЗРФ важно учитывать то обстоятельство, что в этих актах

отсутствует упоминание о некоторых мерах охраны вод. Но такие меры предусмотрены в других актах экологического законодательства, к примеру, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Будучи эффективно реализованными, эти меры будут объективно и закономерно распространяться и на охрану вод в Арктической зоне РФ. К таким мерам относятся, в частности, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая сертификация.

В связи с этим можно упомянуть главу 7 Водного кодекса, которая регулирует ответственность за нарушения водного законодательства. На самом деле, для борьбы с экологическими правонарушениями значительно более эффективны статьи Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ и Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

Так, согласно статье Кодекса РФ об административных правонарушениях 8.13 - Нарушение правил охраны водных объектов - нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохраных зон и прибрежных полос в состояние, пригодное для пользования, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от двух тысяч до трех тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.

Загрязнение ледников, снежников или ледяного покрова водных объектов либо загрязнение водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы или отнесенных к особо охраняемым водным объектам, местам туризма, спорта и массового отдыха, отходами производства и потребления и (или) вредными веществами, а равно захоронение вредных веществ (материалов) в водных объектах - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Уголовная ответственность за нарушение водного законодательства регулируется Уголовным кодексом РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Согласно статье 250 - Загрязнение вод - загрязнение, засорение, истощение поверхностных или

подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, наказываются штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Те же деяния, повлекшие причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных, а равно совершенные на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2.5. Анализ нормативно-правовой базы, направленной на прогнозирование, предупреждение и ликвидацию ЧС, связанных с разливами нефти и сбросами опасных и веществ в морскую арктическую среду

В Российской Федерации, в отличие от других стран, разливы нефти и нефтепродуктов в море рассматриваются действующим законодательством в нормативных актах, относящихся к чрезвычайным ситуациям, а не к актам по охране среды. В связи с этим, деятельность организаций, осуществляющих добычу, переработку и транспортировку нефти и нефтепродуктов в море, органов государственной власти, аварийно-спасательных формирований по ликвидации разливов нефти регулируется в соответствии с нормативной базой в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Основные нормативные акты, регулирующие деятельность в этой области, приведены в Списке использованных источников.

Во всех других приполярных странах разливы нефти рассматриваются законодательством, относящимся к охране окружающей среды, так как разливы нефти представляют, в первую очередь, угрозу окружающей среде, а не жизни человека и объектам экономики (в мире практически не отмечены случаи гибели человека в результате разливов нефти в море, и в тоже время зафиксированы огромные ущербы окружающей среде).

Перечень российских нормативно-правовых документов по реагированию на чрезвычайные ситуации, связанные с разливами нефти приведен ПРИЛОЖЕНИИ 5. Там же даны предложения по введению поправок в эти документы.

Из анализа федеральных законов следует, что в них отсутствуют положения, определяющие готовность специальных служб и организаций к реагированию на разливы нефти в Арктике. Для устранения существующего пробела начата подготовка проектов федеральных законов «О защите морей от загрязнения нефтью» и «О Северном морском пути». Необходимо включить в эти законы положения об обеспечении

готовности к реагированию на возможные разливы нефти при осуществлении морской деятельности, связанной с угрозой разлива нефти. Такими мерами могут быть обязательное экологическое страхование, страхование затрат на осуществление реагирования, требования наличия на борту судов средств реагирования на разливы нефти и пр.

Для решения проблем борьбы с разливами нефти в АЗРФ могут использоваться положения ряда международных документов, таких как:

1. Международная конвенция по борьбе с нефтяными загрязнениями и сотрудничеству (БЗНС 90), измененная протоколом 2000 года;
2. Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (заключена в г. Брюсселе 29.11.1969);
3. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (CLC) (заключена в г. Брюсселе 29.11.1969) с изменениями, внесенными протоколами от 19.11.1976, 25.05.1984, 27.11.1992 и поправками к пределам ответственности от 18.10.2000 г.
4. Международная конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (заключена в г. Брюсселе 18.12.1971) с изменениями, внесенными протоколами от 19.11.1976, 25.05.1984, 27.11.1992 и поправками к пределам компенсации от 18.10.2000г.
5. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом (Бункерная конвенция) (заключена в Лондоне 23.03.2001)

Конвенция БЗНС 90 имеет прямое отношение к количеству и составу сил и средств, предназначенных для ликвидации разливов нефти (ЛРН). Согласно статье 6(2)(а) каждая Сторона Конвенции обязана, в пределах своих возможностей, как индивидуально, так и благодаря двухсторонним и многосторонним договорам с соседним странам и при взаимодействии с нефтяной и морской индустрией, установить минимальное количество оборудования, готового к борьбе с разливами нефти в соответствии с потенциальными рисками.

Российская Федерация, имеет соответствующие двухсторонние или многосторонние соглашения со своими соседями на всех морских бассейнах. Однако требование о минимальном количестве средств ЛРН, устанавливаемом на основе оценки риска, до сих пор не включено в нормативные акты. Следует также отметить, что основной проблемой при реализации положений конвенции для стран, ратифицировавших ее, является обеспечение финансирования доли государства в общем минимальном количестве оборудования.

На основе положений Конвенции необходимо разработать национальные нормативные акты по оценке риска разливов, оценке готовности аварийно-спасательных формирований и руководства по проведению операций реагирования на разливы нефти в Арктике.

Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 года создает правовую основу для возмещения как

ущерба от загрязнения, так и расходов на мероприятия по предотвращению или уменьшению такого ущерба, где бы таковые не были предприняты. Однако этот режим не учитывает специфики арктических регионов, где затраты на очистные работы и ущерб окружающей среде значительно выше, по сравнению с другими районами мира. В Арктике не удаленные из окружающей среды загрязнения могут существовать длительное время (иногда десятки лет), т.к. естественные процессы их разложения весьма ограничены по времени и по скорости.

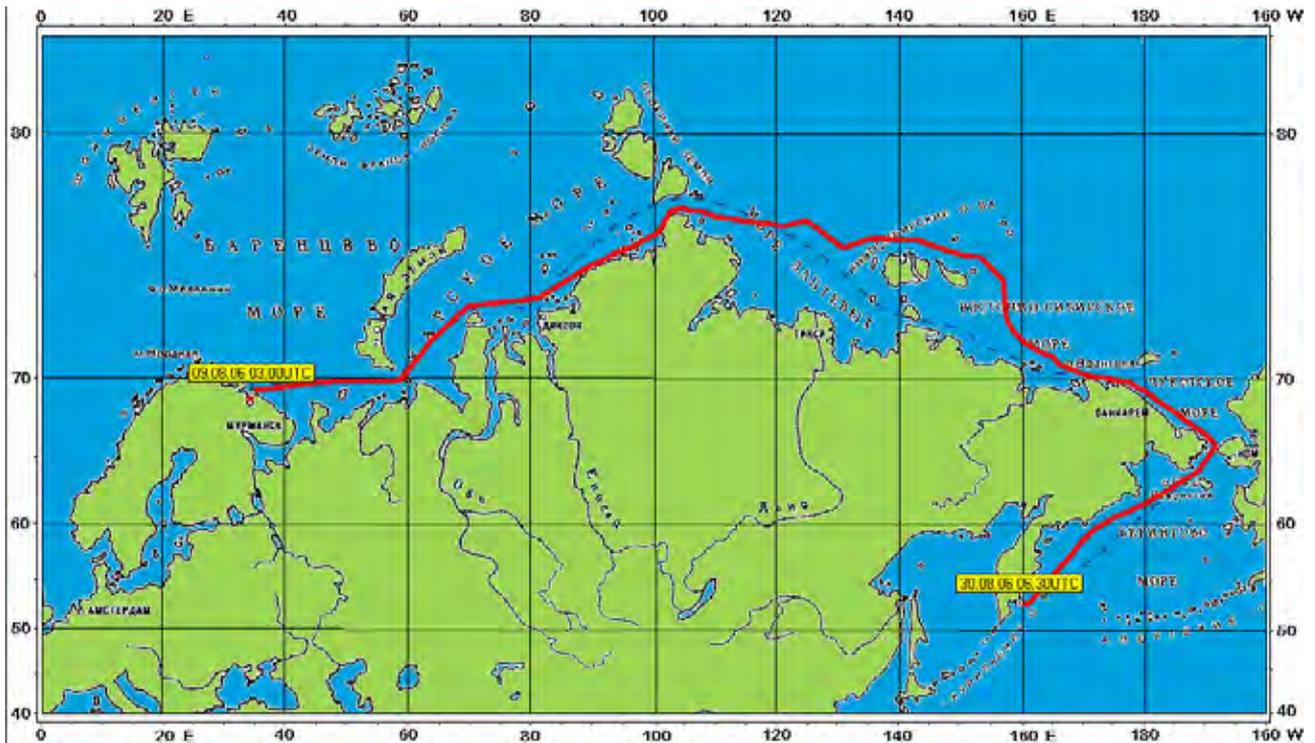
Целесообразно, в Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью внести дополнения, касающиеся увеличения ответственности за загрязнение и повышение размера компенсации за загрязнение при разливах нефти в Арктике. Также следует разработать национальное законодательство по обязательному экологическому страхованию, которое бы учитывало и специфику Арктики.

В области реагирования на разливы нефти в Арктике разработан ряд международных региональных документов. К ним следует отнести руководства и наставления, разработанные в рамках Арктического Совета его рабочими группами Предотвращение и готовность к реагированию на аварийные ситуации (EPPR) и Защита арктической морской окружающей среды (PAME):

1. **Полевое руководство по борьбе с разливами нефти в Арктике** (В русском варианте «Руководство по реагированию на разливы нефти на морях реках и озерах»(1998 г.);
2. **Арктическое руководство по оценке технологий очистки берегов** (2004 г.),
3. **Карты арктических ресурсов, находящихся под угрозой загрязнения нефтью** (2002 г.);
4. **«Руководство по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике» 2002 г.** В апреле 2009 г. была принята новое Руководство, в котором содержатся положения, относящиеся к реагированию на разливы нефти.

Все эти руководства носят рекомендательный характер, но из-за отсутствия национальных руководств и, имея в виду, что они разработаны на базе нормативных документов Канады и США - стран, имеющих значительный опыт работы в этой области, им следует придать статус национальных нормативных документов.

2.6. Анализ российской нормативно-правовой базы, регламентирующей обеспечение необходимого уровня экологической безопасности при эксплуатации Северного морского пути



Северный морской путь (СМП) - расположенная в районах внутренних морских вод, территориального моря или исключительной экономической зоны Российской Федерации, прилегающих к северному побережью Российской Федерации, ее исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация, включающая пригодные к ледовой проводке судов трассы. Местоположение трасс СМП определяется в Правилах плавания по трассам Северного морского пути, утверждаемых Правительством Российской Федерации и публикуемых в "Извещениях мореплавателям". Протяженность его от Карских Ворот до бухты Провидения – 5600 км, или 3023,76 морских миль. Северный морской путь обслуживает порты Арктики и крупных рек. Основные порты, расположенные вдоль СМП – Игарка, Дудинка, Диксон, Тикси, Певек, Провидения. Продолжительность навигации – 2–4 месяца (на отдельных участках круглогодично, с помощью ледоколов). Севморпуть составляет главную часть Северо-восточного прохода, соединяющую европейские и дальневосточные (азиатские) порты.

Для Российского государства СМП имеет важное стратегическое значение, связанное с возможностью транспортировки из районов Крайнего Севера углеводородного и минерального сырья, а также снабжения уникальных наблюдательных станций, изучающих природные и климатические особенности Крайнего Севера.

Существенная особенность СМП, обусловленная климатическими и гидрографическими факторами данного региона, состоит в том, что, в отличие от большинства других транспортных коммуникаций, он не имеет единой фиксированной судоходной трассы. В течение года СМП перемещается на значительные расстояния в широтном направлении. При этом часть СМП располагается в пределах исключительной экономической зоны, территориального

моря либо внутренних вод, т. е. проходит в морских пространствах, подчиненных суверенитету и юрисдикции России.

Отдельные участки трасс СМП в тот или иной период времени могут пролегать в открытом море, за пределами исключительной экономической зоны России.

Другим важным фактором, имеющим значение для правового положения СМП, как с точки зрения международного, так и национального права, является исторический вклад России в его освоение.

Безусловно, совокупность отмеченных историко-правовых, географических и экономических факторов позволяет отнести СМП к категории национальных транспортных коммуникаций России (ФЗ «О внутренних водах, территориальном море и прилегающей зоне»). Последнее обстоятельство и определяет наличие у России исключительных прав по установлению и регулированию режима использования СМП, включая его экологическую составляющую.

2.6.1. Правовой режим использования СМП

Организационное оформление СМП как единой экономической структуры началось в тридцатых годах 20-го века. Постановлением Совета Народных Комиссаров СССР «Об организации при Совете Народных Комиссаров Союза ССР Главного Управления Северного морского пути» от 17 декабря 1932 года был создан орган управления СМП, перед которой ставилась задача проложить окончательно СМП от Белого моря до Берингова пролива, оборудовать его, держать в исправном состоянии и обеспечивать безопасность плавания по этому пути. В ведение Главного Управления Северного морского пути передавались все метеорологические станции и радиостанции, расположенные на берегу и островах Ледовитого океана.

Почти одновременно стали приниматься решения, направленные на сохранение и увеличение численности ценных по видовому составу и разнообразию живых организмов. В целях сохранения численности промысловых птиц (гаги, кайры, и др.) было принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР 12 марта 1936 г. «Об образовании полного государственного заповедника по гаге и птичьим базарам на острове Харлово». Заповедником общегосударственного значения под названием «Заповедник по гаге и птичьим базарам» были объявлены семь островов (Харлово, Большой и Малый Зеленцы, Вешняк, Кувшин и два Лицких).

В течение последующих лет система СМП несколько раз подвергалась изменениям. Так, 16 сентября 1971 года вышло Постановление Совета Министров СССР «Вопросы, связанные с учреждением Администрации Северного морского пути при Министерстве морского флота» был создан новый орган управления СМП и утверждено Положение о нем.

В Положении были определены основные задачи Администрации СМП, в число которых входили:

1. осуществление государственного надзора за рациональным использованием СМП как главной национальной коммуникации в Арктике;

2. организация арктического судоходства, принятие мер к обеспечению безопасности мореплавания на трассах смежных с ним районов (обеспечение ледокольной и лоцманской проводки судов и навигационно-гидрографического обслуживания их, авиационное обеспечение судоходства);
3. принятие мер к предотвращению и ликвидации последствий загрязнения морской среды и северного побережья СССР и осуществление с этой целью надзора за судами и другими плавучими средствами, которые могут быть источником загрязнения.
4. В дальнейшем важные меры, с точки зрения предотвращения загрязнения моря с судов, были предусмотрены Указом Президиума Верховного Совета СССР "Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР" от 26 ноября 1984 г.

Положениями Указа устанавливалось, что «в прилегающих к северному побережью СССР морских районах, где особо суровые климатические условия и наличие льдов создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его, советскими компетентными органами устанавливаются особые правила плавания судов и иных плавучих средств, к их оборудованию и снабжению, комплектованию и квалификации экипажа, запрещение плавания без лоцманской и иной поводки, установление периода и районов закрытых для навигации, а также другие меры, обеспечивающие безопасность судоходства и предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения морской среды».

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. "Об экономической зоне СССР" было объявлено об установлении вдоль побережья 200-мильной исключительной экономической зоны, а также определены статус и правовой режим этого морского пространства. В данном документе содержались нормы, касающиеся предотвращения загрязнения с судов, условия и порядок установления "особых районов" в экономической зоне, "покрытых льдом районов" и др.

В постановлении Совета Министров РСФСР от 15 июля 1991 г. № 400 «Об утверждении временных правил выдачи разрешений на проведение научной и экспедиционной деятельности, а также на осуществление туризма в морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» морские районы, прилегающие к северному побережью СССР" были определены как пространства экономической зоны и континентального шельфа, прилегающие к северному побережью СССР, а также морские заповедники, заказники, другие особо охраняемые районы и их охранные зоны, установленные Кабинетом Министров СССР.

В целях обеспечения безопасности судоходства, охраны государственных интересов и охраны окружающей среды во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации могут устанавливаться запретные для плавания и временно опасные для плавания районы, в которых полностью запрещаются или временно ограничивается

плавание, постановка на якорь, добыча морских млекопитающих и другая деятельность. Временно опасные для плавания районы устанавливаются на определенный срок после заблаговременно объявления об этом в «Извещениях мореплавателям». Решения об установлении таких районов и об их открытии принимает Правительство Российской Федерации. Правила, установленные в отношении запретных для плавания и временно опасных для плавания районов, обязаны выполнять все российские и иностранные суда и военные корабли.

Россия обладает суверенитетом над внутренними морскими водами и территориальным морем, суверенными правами в отношении разведки и разработки естественных богатств континентального шельфа и исключительной экономической зоны, а также юрисдикцией в этой зоне в отношении морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды, создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, а также особыми правами, которыми в соответствии со статьей 234 Конвенции по морскому праву 1982 г. обладают приарктические государства.

Современный правовой режим использования СМП формируется на основе правового режима морских пространств Арктики Российской Федерации и соответствует общепризнанным принципам и нормам международного морского права, нашедшим свое закрепление в Женевской конвенции о континентальном шельфе 1958 г. (в ней участвуют все приарктические государства) и Конвенции по морскому праву 1982 г. (в последней участвуют не все приарктические государства).

В основе принятых нормативных правовых актов, регулирующих судоходство по трассе Северного морского пути - «Правил плавания по трассам Северного морского пути» 1991 г., «Руководства для сквозного плавания судов по СМП» 1995 г. и «Требований к конструкции, оборудованию и снабжению судов, следующих по Северного морского пути» 1995 г., лежат нормы международного права и соответствующие права и обязанности прибрежного государства обеспечивать безопасность мореплавания и принимать меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов.

Основными законодательными актами России в определении режима прибрежных к России морских пространств и их пределов, в том числе в АЗРФ, являются: Конституция Российской Федерации; Закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г., Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 г., Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 17 июля 1998 г., Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г., а также «Перечень географических координат точек, определяющих положения исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР», утвержденный постановлениями Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и от 15 января 1985 г., другие нормативно-правовые акты.

В отношении арктического судоходства наиболее важной является ст. 14 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и

прилежащей зоне Российской Федерации”, в соответствии с которой плавание по трассам СМП (в том числе в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева, Санникова) осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации, а также правилами плавания по трассе СМП, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Включение данного положения в Закон очень важно с точки зрения соблюдения национальных интересов России в Арктике, поскольку данный Федеральный закон является первым (и до настоящего времени единственным) российским законом, закрепившим статус СМП как исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике России.

Особое значение имеет положение о том, что новые Правила плавания по трассам СМП будут утверждаться Правительством Российской Федерации, поскольку ныне действующие правила 1991 г. были утверждены на ведомственном уровне – Министром морского флота СССР.

Федеральный закон “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации” устанавливает необходимость обязательных мер по предотвращению загрязнения морской среды с судов нефтью, ядовитыми жидкими веществами и отходами и принятия для этого федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Этот же в ст. 32 устанавливает обязанности других государств в исключительной экономической зоне Российской Федерации, полностью согласующиеся с положением ст. 234 Конвенции 1982 г., которая предоставляет прибрежному арктическому государству право в “покрытых льдами районах” принимать меры для предотвращения загрязнения морской среды с судов, более строгие, чем международные. На основе положений этой статьи разработаны Правила плавания по трассам СМП, а также и другие документы, содержащие технико-эксплуатационные нормы судоходства в российских арктических водах. Недостатком Правил является то, что в них не предусмотрен механизм финансового обеспечения мер ответственности за загрязнение трасс Севморпути. Кроме того, положения об обязательной проводке сформулированы так, что позволяют взимать с проходящих судов непомерно высокие сборы, которые сдерживают приток транзитных грузов, судов.

Правительство Российской Федерации в случае столкновения судов, посадки судна на мель, морской аварии, происшедшей в исключительной экономической зоне, в соответствии с нормами международного права вправе принять необходимые меры, соразмерные фактическому или грозящему ущербу, в целях защиты побережья Российской Федерации либо связанных с ним интересов от загрязнения или угрозы загрязнения. Но ясного механизма применения этой нормы нет.

В соответствии с положениями Закона органы охраны исключительной экономической зоны имеют право останавливать суда, если имеются достаточные основания считать, что эти суда произвели незаконный сброс вредных веществ в исключительной экономической зоне. У капитана останавливаемого судна может быть затребована информация, необходимая для того, чтобы установить, было ли

совершено нарушение, а само судно может быть осмотрено, с составлением протокола об осмотре с последующим задержанием, если для этого имеются достаточные основания.

Кроме того, в исключительной экономической зоне Российской Федерации органы охраны имеют право останавливать и осматривать российские и иностранные суда, осуществляющие разведку и промысел живых ресурсов: перегрузку выловленных (добытых) живых ресурсов на другие суда: разведку и разработку неживых ресурсов, ресурсные и морские научные исследования или иную деятельность.

В случаях, предусмотренных Законом и международными договорами Российской Федерации, органы охраны имеют право приостанавливать или прекращать указанную деятельность, задерживать нарушителей и изымать у них орудия лова, инструменты, все незаконно добытое, а также задерживать суда – нарушители.

Правовой режим судоходства по СМП складывается из совокупности норм действующего российского законодательства, которое находится в полном соответствии с положениями Конвенции 1982 г.

Согласно Правилам плавания по трассе СМП, разработанным на основе положений ст. 234 Конвенции 1982 г., судам любой национальности открывается доступ на СМП на недискриминационной основе. Однако должен соблюдаться ряд условий:

1. Для плавания по СМП судно должно соответствовать специальным технико-эксплуатационным требованиям, а капитан и заменяющее его лицо - иметь опыт управления судном во льдах. При отсутствии у них необходимого опыта Администрация может направить на судно государственного лоцмана для оказания помощи в проводке судна.

2. Одним из необходимых условий допуска судна для плавания по СМП является наличие у него на борту свидетельства о надлежащем финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца за ущерб от загрязнения морской среды.

3. Судовладелец или капитан судна, намеревающегося пройти по трассе, направляет в Администрацию уведомление и заявку на проводку по форме и в сроки, указанные в Руководстве для плавания судов по Северному морскому пути. По результатам рассмотрения этих документов заявитель информируется о возможности проводки и других обстоятельствах, которые им должны учитываться.

4. Доступ осуществляется под контролем специальных российских навигационных служб - штабов морских операций, действующих на базе Мурманского и Дальневосточного морских пароходств и субординационно связанных с Администрацией СМП.

В Правилах предусмотрены случаи осуществления контрольного осмотра судов Администрацией во время их плавания по СМП. В случае угрозы загрязнения морской среды или северного побережья такие осмотры могут также проводиться уполномоченными на то государственными органами. Такие осмотры могут включать ознакомление с документами, подтверждающими соответствие судна

специальным требованиям, документами на груз, непосредственную проверку состояния судна, его оборудования, оснащения и технических средств, готовности и способности выполнять требования по предотвращению загрязнения.

В дополнение к существующим требованиям относительно передачи сообщения о загрязнении морской среды капитан судна, следующего по СМП, обязан незамедлительно информировать представителя Администрации о любом факте сброса загрязняющих веществ, совершенного судном или обнаруженного им.

В случаях, когда это диктуется очевидной необходимостью охраны окружающей среды или безопасностью мореплавания, Администрация или штаб морских операций могут приостановить плавание судов на отдельных участках Северного морского пути на время существования обстоятельств, обусловивших такую меру. Судно, нарушающее положения Правил, может быть выведено за пределы Северного морского пути. Направление вывода судна определяется штабом морских операций с учетом обеспечения безопасности судна, его экипажа и груза, а также необходимых мер по охране природы.

Нормы российского морского законодательства, регулирующие гражданско-правовую (имущественную) ответственность за ущерб от загрязнения морской среды, содержатся в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации и основаны на положениях международных договоров Российской Федерации: Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г. и Международной конвенции об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г. Основной целью этих Конвенций является наиболее полное возмещение ущерба от загрязнения нефтью (по Конвенции 1992 г.) и от загрязнения опасными и вредными веществами (по Конвенции 1996 г.). То есть, Россия не воспользовалась возможностью, предоставленной упомянутой нормой международного права: установить в покрытых льдом районах природоохранные правила более строгие, чем международные.

2.6.2. Заключительные замечания

СМП – сложная транспортная магистраль, являющаяся связующим звеном между русским Дальним Востоком и западными районами страны и объединяющая крупнейшие речные артерии Сибири в единую транспортную сеть. СМП одновременно – это главная часть Северо-Восточного прохода, объективно востребуемая для международного судоходства в контексте возможного таяния льдов в Арктике.

Нарастающая антропогенная нагрузка на арктическую природу, в том числе в районах прохождения трассы СМП, ставит задачу создания адекватной правовой основы для обеспечения безопасного, как с навигационной и технической, так и экологической точки зрения, и эффективного судоходства.

В этих целях вряд ли целесообразно подтверждать статус СМП как исторически сложившейся национальной российской транспортной коммуникации в Арктике. Достаточно того, что этот статус уже закреплен в упомянутом Федеральном законе. Скорее, на уровне федерального закона

или постановления Правительства необходимо уточнить основные требования к доступу судов на трассы СМП, учесть особенности плавания судов по трассе СМП пути, обеспечить предотвращение загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах, обеспечить финансовые механизмы ответственности за такое загрязнение. При этом, как минимум, должны быть учтены требования по защите морской среды от загрязнения, содержащиеся в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., согласно которым (ст. 211, 234 и 235) прибрежное государство принимает законы и правила для предотвращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды, а также Международной конвенции об ответственности и компенсации ущерба в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г. в части необходимости наличия свидетельств о финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца судна за ущерб от загрязнения морской среды.

Администрация СМП должна основное внимание уделить не формальной реализации права производить контрольные осмотры инспекторами «выведению» нарушивших природоохранные требования суда с трасс СМП, а именно четкой, беспрепятственной организации прохода через СМП всех судов, предоставивших финансовое обеспечение ответственности за возможное загрязнение трасс СМП, контролю за состоянием морской среды на таких трассах, организации быстрой реализации института ответственности в случае загрязнения.

Правила плавания по трассе Северного морского пути должны распространяться на весь СМП, в т.ч. и в тех случаях, когда в конкретный период года трасса СМП выходит за пределы 200 миль от исходных линий.

В свете возможного более интенсивного судоходства по СМП следует рассмотреть вопрос о пересмотре в сторону ужесточения требований к конструкции судов, мерам безопасности, квалификации персонала и т.д.

Дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей судоходство по СМП, должно проходить с учетом регулирования Канадой судоходства через Северо-Западный проход.

Полезно также учитывать региональный уровень природоохранного регулирования, в частности, документы «мягкого права», принимаемое Арктическим Советом.

Следует иметь в виду и то, что для стационарных установок и судов, работающих в Арктике, в настоящее время действует Стандарт ИСО 19906 (Нефтяная и газовая промышленность - установки в Арктических морях - Petroleum and natural gas industries — Arctic offshore structures).

2.7. Регулирование охраны водной среды при судоходстве на реках АЗРФ

В последнее время качество воды рек АЗРФ значительно ухудшилось. Основным фактором ухудшения экологического состояния этих водных объектов является достаточно высокая, даже, несмотря на общий спад хозяйственной

деятельности по стране в целом, антропогенная нагрузка. Действие антропогенных факторов выражается в повышении предельно допустимой концентрации (ПДК) в водных объектах АЗРФ органических соединений, нефтяных углеводородов, тяжелых металлов и т.п. Немалую роль в загрязнении рек АЗРФ играет эксплуатируемый на них речной транспорт. При этом ряд предприятий водного транспорта, действующих в АЗРФ, входят в список системообразующих.

В настоящее время на водных путях АЗРФ используется около 100 плавучих средств природоохранного назначения (суда комплексной переработки отходов, плавучие станции очистки подсланевых вод, самоходные суда-сборщики) и около 40 стационарных причалов для приема сточных (в том числе и нефтесодержащих) вод и сухого мусора. Их недостаточно для нормализации экологической ситуации, но не этот фактор имеет решающее значение. Самое главное – это изношенность судов (по последней информации лишь 20% эксплуатируемых в АЗРФ судов удовлетворяют предъявляемым к ним техническим требованиям), невысокая эффективность систем береговой утилизации отходов отрасли, недостаточный контроль со стороны государственных органов.

Рассматривая вопрос влияния судоходства на экосистемы рек АЗРФ, следует отметить, что специальной нормативно-правовой базы, регулирующей экологические аспекты эксплуатации речных судов именно в АЗРФ в России, не существует. Действующая база распространяется на все внутренние водные пути России (ВВПР), в том числе и на судоходные пути и АЗРФ. Исключение могут составлять лишь выпускаемыми местными бассейновыми управлениями государственного надзора на внутреннем водном транспорте (ВВТ) правила плавания и стоянки судов в отдельно взятых бассейнах (в дополнение к основным Правилам плавания), включая бассейны рек АЗРФ, однако они, как правило, не содержат каких либо конкретных требований по обеспечению экологической безопасности. Эти документы определяют лишь порядок движения и стоянки судов по отдельно взятым бассейнам.

В сфере охраны окружающей среды применительно к отрасли речного транспорта действуют три группы документов:

Водный кодекс Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Кодекс торгового мореплавания (в части, касающейся осуществления судоходства в устьевых участках крупных рек, где действует морской режим судоходства);

отраслевые нормативные документы, в число которых входят Правила плавания по внутренним водным путям Российской Федерации, Правила Российского Речного Регистра, Правила технической эксплуатации речного транспорта, Наставление по предотвращению загрязнения внутренних водных путей, СанПин 2.5.2- 703-98 «Санитарные нормы и правила. Водный транспорт. Суда внутреннего и смешанного (река-море) плавания»;

«Рекомендации по действиям экипажей судов в аварийных ситуациях».

В соответствии с **Водным кодексом** использование водных объектов для судоходства не должно оказывать негативного воздействия на окружающую среду. Статьей 56 Водного кодекса запрещается сброс в водные объекты отходов

производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих объектов (их частей и механизмов). Частью 3 той же статьи предусматривается необходимость принятия соответствующих мер по предотвращению загрязнения водных объектов в результате аварий и чрезвычайных ситуаций. К их числу можно отнести и аварии, связанные с эксплуатацией речного транспорта и соответствующей инфраструктуры.

В соответствии со статьей 47 использование водных объектов в целях водного транспорта регулируется законодательством о водном транспорте (Кодексом внутреннего водного транспорта).

Основным законодательным актом в Российской Федерации, регламентирующим судоходство по внутренним водным путям является Федеральный закон № 24-ФЗ от 7 марта 2001 года (последние изменения внесены Федеральным законом № 58-ФЗ от 29.06.2004 г.) «Кодекс внутреннего водного транспорта» (КВВТ РФ).

КВВТ РФ регулирует отношения, возникающие между организациями ВВТ, грузоотправителями, грузополучателями, пассажирами и другими физическими и (или) юридическими лицами при осуществлении судоходства на ВВПР, и определяет их права, обязанности и ответственность (часть 1 Статьи 1 КВВТ РФ). В соответствии с частью 2 Статьи 1 КВВТ РФ его положения распространяются на:

- ВВПР и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения (СГТС);
- порты, расположенные на ВВПР;
- суда и иные плавучие объекты, эксплуатируемые на ВВПР;

В соответствии с частью 3 Статьи 1 КВВТ РФ его положения, кроме прямо предусмотренных случаев, не распространяются на военные корабли, пограничные корабли, военно-вспомогательные суда и другие суда, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и эксплуатируемые только в некоммерческих целях. Условия плавания указанных судов по внутренним водным путям Российской Федерации определяются постановлениями Правительства Российской Федерации. На участках ВВПР, на которых навигационно-гидрографические условия обеспечения плавания судов и безопасности судоходства, в том числе и проведение спасательных операций, соответствуют требованиям торгового мореплавания, отношения, возникающие из безопасности плавания судов по условиям торгового мореплавания, регулируются Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации, а отношения, возникающие из договора перевозки - КВВТ РФ. В данном случае это положение представляет особый интерес, поскольку к участкам ВВПР с условиями судоходства соответствующими Кодексу торгового мореплавания относятся практически все устьевые участки рек, впадающих в моря и океаны.

В части КВВТ РФ, регламентирующей порядок и условия охраны окружающей среды при осуществлении судоходства, данные обязанности возлагаются на судовладельцев (часть 1 статьи 39 КВВТ РФ). Необходимо отметить, что настоящим документом четко регламентируется понятие «нефть» в части загрязнения ею окружающей среды. Так, под нефтью понимается любая стойкая углеводородная

минеральная жидкость, в том числе сырая нефть, мазут, тяжелое дизельное топливо и смазочные материалы, независимо от того, перевозится она на судне в качестве груза или топлива (судового запаса горюче-смазочных материалов) такого судна. Таким образом, упомянутые выше случаи загрязнения судов подсланевыми водами и водами, попавшими в водный объект в результате регламентной мойки палубных устройств и механизмов (в том числе и самого палубного настила) также можно считать случаями загрязнения водной среды нефтью. Безусловно, это относится только к тем случаям, когда данные воды содержат большое количество нефтесодержащих продуктов, что вероятно практически в 100% подобных случаев.

Значительная часть судоходных рек АЗРФ впадает в моря, и в их устьевых участках действует так называемый морской режим судоходства, порядок которого регулируется Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации (№ 81-ФЗ, с последними изменениями от 30.12.2008 г № 322-ФЗ).

В соответствии со статьей 1 Кодексом регулируются отношения, возникающие в результате осуществления торгового мореплавания. Настоящий документ в части, касающейся охраны вод от загрязнения, определяет ответственность предприятий водного транспорта (судовладельцев) (статья 316, часть 1), а также определяет понятие ущерба в результате загрязнения (часть 5 той же статьи). Часть 1 Статьи 316 устанавливает, что собственник судна с момента инцидента или, если инцидент состоит из ряда происшествий одного и того же происхождения, с момента первого происшествия несет ответственность за любой ущерб от загрязнения, причиненный судном в результате инцидента, за исключением случаев, предусмотренных статьями 317 и 318 настоящего Кодекса. Часть 5 этой же статьи определяет, что ущербом от загрязнения является ущерб, причиненный вне судна загрязнением, происшедшим вследствие утечки или слива нефти с судна, где бы такие утечка или слив ни произошли, при условии, если компенсация за ущерб окружающей среде кроме упущенной выгоды в результате причинения такого ущерба ограничивается расходами на разумные восстановительные меры, которые фактически приняты или должны быть приняты.

Статья 317 «Освобождение собственника судна от ответственности» предусматривает освобождение от нее в том случае, если он докажет что:

- ущерб причинен вследствие военных или враждебных действий, народных волнений либо исключительного по своему характеру, неизбежного и непреодолимого стихийного явления;

- ущерб полностью причинен действиями или бездействием третьих лиц с намерением причинить ущерб от загрязнения;

- ущерб полностью причинен небрежностью или иными неправомерными действиями публичных властей, отвечающих за содержание в порядке огней и других навигационных средств, при исполнении ими указанной функции.

Статья 318 «Умысел или грубая неосторожность потерпевшего лица», предусматривает освобождение собственника судна от ответственности, если он докажет что ущерб от загрязнения полностью или частично причинен умышленно или по грубой неосторожности потерпевшего лица.

Основным нормативным документом, регламентирующим порядок судоходства по ВВПР, являются **Правила плавания по внутренним водным путям Российской Федерации** (ППВП). Настоящие Правила утверждены Министерством транспорта РФ 14 октября 2002 г. и зарегистрированы Министерством юстиции РФ 30 декабря 2002 г. В настоящее время он действует с изменениями и дополнениями, утвержденными Министерством транспорта РФ 31 марта 2003 г., зарегистрированными Министерством юстиции РФ 7 апреля 2003 г.

В соответствии с пунктом 1 главы 1 Правила разработаны в соответствии с Кодексом внутреннего водного транспорта (Федеральный закон № 24-ФЗ). Положения Правил распространяются на все участки внутренних водных путей, открытых в установленном порядке для судоходства, за исключением устьевых участков рек с морским режимом судоходства.

В части соблюдения природоохранных требований в Правилах имеются ссылки в пункте 11, 15, 35 и 36 главы 1. Так, пункт 11 главы 1 обязывает капитана судна (т.е. законного представителя судовладельца на судне) принимать все возможные меры по защите водной среды. Пункт 15 главы 1 обязывает судоводителей (лиц, осуществляющих непосредственное управление судном) принимать все меры предосторожности с целью предотвращения загрязнения водной среды. Пункт 35 запрещает сбрасывать с судов в водоемы какие-либо предметы и вещества. В частности, запрещается сливать или осуществлять сброс с судов в водоемы нефтяных отходов в любой форме или смесей таких отходов с водой. Пункт 36 обязывает капитана, если произошел сброс или имеется угроза сброса немедленно извещать об этом бассейновый орган государственного управления на внутреннем водном транспорте с указанием как можно более точного места сброса. Тот же пункт обязывает судоводителя, если он обнаружил загрязнение водоема другим судном оповестить об этом капитана своего судна, а его, в свою очередь, оповестить ближайшее подразделение бассейнового органа государственного управления.

В соответствии со статьей 35 КВВТ РФ технический надзор за судами и их классификация возлагается на органы технического надзора и классификации судов Российской Федерации. Таким органом является Федеральное государственное учреждение **«Российский речной регистр»**.

ФГУ «Российский речной регистр» находится в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере транспорта - Федерального агентства морского и речного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации. Пункт 2 Устава ФГУ «Российский речной регистр» устанавливает цели деятельности, которые определяются как выполнение работ (оказание услуг), направленных на обеспечение технической безопасности плавания судов, в соответствии с их назначением, охраны жизни и здоровья пассажиров и судовых экипажей, сохранности перевозимых на судах грузов, экологической безопасности судов.

ФГУ «Российский речной регистр» в своей деятельности руководствуется международными договорами (соглашениями), Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Правительства Российской Федерации, приказами и

распоряжениями Министерства транспорта Российской Федерации и Федерального агентства морского и речного транспорта.

Техническое регулирование и классификацию судов ФГУ «Российский речной регистр» осуществляет в соответствии со специально издаваемыми им Правилами о проектировании, постройке, ремонте и эксплуатации классифицируемых судов и правилами об изготовлении материалов и изделий для установки на суда (официальное наименование документа: «Правила Российского речного регистра», издаваемые в 4 томах).

Настоящие Правила утверждены федеральным органом исполнительной власти в сфере транспорта (Федеральным агентством морского и речного транспорта). Правила являются основным нормативно-правовым документом, регламентирующим устройство и содержание технических средств по предотвращению загрязнения окружающей среды с судов. Стоит отметить, что надзору и классификации со стороны ФГУ «Российский речной регистр» подлежат только самоходные суда внутреннего плавания с главными двигателями мощностью не менее чем 55 киловатт, несамоходные суда вместимостью не менее чем 80 регистровых тонн (1 регистровая тонна 2,83 куб. м), все пассажирские и наливные суда, паромные переправы и наплавные мосты на внутренних водных путях, суда смешанного «река-море» плавания. Практически 100% всех эксплуатируемых в настоящее время транспортных судов, в том числе и судов, эксплуатируемых на реках АЗРФ, попадают в соответствии со своими техническими характеристиками под надзор ФГУ «Российский речной регистр».

Частью общих Правил ФГУ «Российский речной регистр» являются Правила экологической безопасности судов. Данный документ разрабатывался в соответствии с требованиями Конвенции МАРПОЛ 73/78, с учетом поправок, принятых Комитетом по защите морской среды ИМО. В 2008 году общие Правила ФГУ «Российский речной регистр» претерпели ряд изменений. В части, касающейся экологической безопасности судов также внесены существенные изменения. Так, касательно двигателей устанавливается, что главные судовые двигатели независимо от мощности выпуска после 2000 года должны иметь соответствующий сертификат экологической безопасности. На двигатели, выпущенные ранее, это требование распространяется только в том случае, если эти двигатели прошли модернизацию или капремонт после введения настоящих положений. Также новые положения предусматривают ежегодный (при прохождении процедуры ежегодного освидетельствования судов) замер концентрации СО и СН на выходе выхлопной судовой системы, а также измерение степени дымности двигателя.

В соответствии с основными Правилами ФГУ «Российский речной регистр» решение о применении тех или иных положений нормативно-правовых документов принимает отдельно взятый технический инспектор бассейнового представительства Регистра.

Несмотря на ряд качественных изменений, внесенных в 2008 году, указанные Правила ФГУ «Российский речной регистр» содержат ряд противоречивых положений, касающихся ключевых вопросов, и не представляются документом, на основе которого может быть адекватно определена отраслевая техническая политика, что было бы особенно важно для Арктической зоны РФ

Основным нормативным документом, регламентирующим действия субъектов ВВПР, является **Наставление по предотвращению загрязнения внутренних водных путей при эксплуатации судов (РД 152- 011-00)**. Это Положение разработано Службой речного флота Минтранса РФ и введено в действие 15 апреля 2000 года. Наставление согласованы с МПР России, Минздравом России, Госкомэкологии России, Центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора на водном и воздушном транспорте по Средне-Европейскому региону, ФГУ «Российский речной регистр».

Наставление утверждено Министерством транспорта Российской Федерации и введено взамен Наставления по предотвращению загрязнения водных объектов с судов внутреннего плавания (Минречфлот РСФСР, 1987 г.). Настоящее Наставление содержит требования по предотвращению загрязнения внутренних водных путей:

- подсланевыми нефтесодержащими водами, сточными водами, мусором и пищевыми отходами, образующимися в процессе эксплуатации судна;
- нефтепродуктами при бункеровке судов;
- нефтепродуктами при грузовых и других операциях, выполняемых на танкере.

Требования настоящего Наставления распространяются на суда внутреннего и смешанного (река - море) плавания и другие плавучие объекты, независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности, включая суда под иностранным флагом, постоянно или периодически эксплуатирующиеся на ВВПР.

Наставление содержит:

- общие требования к судам в сфере экологической безопасности,
- общие требования по предотвращению загрязнения подсланевыми нефтесодержащими водами,
 - нормативные значения очистки нефтесодержащих вод, которые должны быть обеспечены на судах внутреннего и смешанного плавания, работающих на ВВПР,
- требования по предотвращению загрязнения сточными водами,
- требования по предотвращению загрязнения мусором,
- требования по предотвращению загрязнения нефтепродуктами при бункеровке судов,
- требования по предотвращению загрязнения нефтепродуктами при операциях на танкерах,
- требования по действию экипажа судов при загрязнении водной среды нефтепродуктами и другими вредными веществами,
- порядок государственного контроля и надзора за предотвращением загрязнения водных объектов при эксплуатации судов и порядок производственного (внутриотраслевого) контроля.

Наставление обязывает команду судна при выходе за пределы ВВПР в морские воды руководствоваться требованиями Конвенции МАРПОЛ73/78,

"Наставлением по предотвращению загрязнения с судов" (РД 31.04.23-94) и "Правилами регистрации операций с нефтью, нефтепродуктами и другими веществами, вредными для здоровья людей или живых ресурсов моря и их смесями, перевозимыми на судах и других плавучих средствах" (РД 31.04.17-97).

В части, касающейся непосредственно экологических требований, Наставление содержит ряд противоречивых требований. Так пунктом 4.1.1. главы 4 допускается в некоторых случаях незапланированный выпуск за борт необработанных сточных вод вне зон санитарной охраны источников централизованного водоснабжения. Подобная позиция расходится с требованиями таких основных законодательных документов, как Водного кодекса, так и Кодекса внутреннего водного транспорта.

Правила технической эксплуатации речного транспорта утверждены и введены в действие с 1 января 1974 г. приказом Министра речного флота РСФСР № 2 от 3 января 1973 г. и в настоящее время действуют с изменениями, внесенными приказом Министерства транспорта РФ №25 от 29.04.1999 г.

Правила технической эксплуатации речного транспорта предусматривают строгое соблюдение всех требований, установленных заводами-изготовителями технических средств по их эксплуатации.

Защите окружающей водной среды от загрязнения посвящен в Правилах пункт 4.4.4 «Аварийное снабжение и инвентарь». Он устанавливает, в частности, что суда должны быть снабжены стандартными контейнерами для сбора сухого мусора. В машинно-котельном отделении судна должны иметься металлические плотно закрывающиеся емкости (ящики) для раздельного хранения чистых и грязных обтирочных материалов. Обтирочные материалы, бывшие в употреблении, пропитанные маслом или горючими жидкостями, должны сдаваться на берег в порту назначения. Запрещается длительное (более недели) хранение на судне использованных обтирочных материалов.

Правила технической эксплуатации речного транспорта регламентируют условия технической эксплуатации и объектов береговой инфраструктуры, вовлеченных в производственно-технологический процесс работы речного транспорта. Однако конкретных требований по экологической безопасности эти положения не содержат.

Таким образом, единственная ссылка в настоящем документе содержится только в упомянутом выше пункте 4.4.4.

Нормативным документом, устанавливающим гигиенические требования, санитарные нормы и гигиенические нормативы являются **СанПин 2.5.2 - 703-98 «Санитарные нормы и правила. Водный транспорт. Суда внутреннего и смешанного (река-море) плавания»**.

СанПин утверждены и введены в действие постановлением Главного Государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 апреля 1998 года № 16. Настоящие правила распространяются на суда внутреннего и смешанного (река-море) плавания и другие плавучие объекты независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности, предназначенные для эксплуатации на ВВПР.

На иностранные суда, периодически работающие на внутренних водных путях России, настоящие СанПин распространяются в части предотвращения загрязнения водной среды и санитарной охраны территории России карантинных и других инфекций.

Требования (пункт 1.1.5 главы 1) к перечню, размерам и оборудованию судовых

помещений, а также к системам, устройствам и оборудованию, обеспечивающим обитаемость, защиту от вредных факторов судовой среды и предотвращение загрязнения окружающей среды, являются минимальными.

Согласно настоящему документа санитарные требования к судам являются исчерпывающими и эффективными, однако, как и в ряде других нормативных документов, имеются существенные исключения для судов, обладающих определенными техническими характеристиками.

«Рекомендации по действиям экипажей судов в аварийных ситуациях» (РДАС) формально не являются обязательным, однако органы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта требует выполнения ряда их положений. В РДАС изложены основные организационные и технические мероприятия по обеспечению управления безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения окружающей среды, а также основные принципы, организация и методы действий экипажей судов в аварийных и сопутствующих им ситуациях. Положения РДАС основаны на национальной нормативно-правовой базе, учитывают международные требования, а также опыт многолетней морской практики. В Рекомендациях учтены требования Конвенции СОЛАС-74, МАРПОЛ 73/78, КОЛРЕГ-72, а также Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения (ИМО Резолюция А.741(18) от 04.11.1993 г.). РДАС не отменяют действие Наставления по борьбе за живучесть судов Министерства морского флота Союза ССР (РД 3.60.14-81), действующие в настоящее время. Комплекс мероприятий, направленных на защиту окружающей среды и предотвращению загрязнения, в общем плане описывается в главе № 5 настоящих Рекомендаций. Эта глава не содержит каких-либо конкретных регламентирующих положений, описывая лишь общие принципы проведения подобных мероприятий, а также перечень соответствующей судовой документации в этой области.

В определенной степени недостатком Рекомендаций является то, что их действия (глава 5, пункт 11) распространяются лишь на опасные грузы, которые находятся в порту или на судах для перегрузки, но не распространяются на опасные вещества, которые находятся временно в порту или используются для собственных нужд порта.

Анализируя действующую правовую базу в сфере водного транспорта в целом, можно сделать вывод, что она уже морально устарела. Основные документы содержат ряд существенных пробелов в сфере охраны окружающей среды. Другим их серьезным недостатком является очень широкое поле исключений, под которые может попасть 80% эксплуатирующихся в настоящее время на реках АЗРФ судов.

Недостатком действующих документов является также то, что они очень слабо регламентирует деятельность портовых субъектов, в том числе и в природоохранной сфере.

2.8. Охрана атмосферного воздуха

В настоящее время российская нормативно-правовая база в сфере охраны атмосферного воздуха состоит приблизительно из 400 документов федерального уровня и уровня субъектов Федерации (наиболее важные из них приведены в ПРИЛОЖЕНИИ 6). Определяющее значение в воздухоохранной деятельности имеет специализированный федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (№96-ФЗ от 4 мая 1999 года), в котором сформулированы основы системы управления этой деятельностью. В соответствии с Законом на федеральном уровне должны быть установлены:

1. порядок разработки и утверждения санитарно-гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, предельно допустимых уровней физического воздействия на атмосферный воздух и других экологических нормативов;
2. порядок разработки технических нормативов выбросов, а также перечень объектов (кадастров), в отношении которых они разрабатываются;
3. порядок государственного учета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;
4. порядок разработки и утверждения предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;
5. порядок выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;
6. порядок ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и (или) вредных физических воздействий на атмосферный воздух, которые осуществляются с нарушением условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;
7. порядок определения и взимания платы за загрязнение атмосферного воздуха, а также порядок возмещения вреда, причиненного здоровью граждан и окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха и вредными физическими воздействиями на атмосферный воздух;
8. порядок использования сборов, полученных за выдачу разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

9. порядок организации и осуществления производственного и государственного экологического контроля и мониторинга воздействий на атмосферный воздух и его состояния;
10. порядок сертификации топлива, технических и технологических установок и устройств, в том числе транспортных и иных передвижных средств на их соответствие требованиям охраны атмосферного воздуха;
11. требования к проектированию и эксплуатации пылегазоочистного оборудования;
12. требования к составу и содержанию информационных материалов, представляемых хозяйствующими субъектами в обязательном порядке в государственные контролирующие органы или используемых для информирования населения;
13. функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Федерации в области охраны атмосферного воздуха;
14. требования к управленческим, производственным и иным структурам по выполнению международных обязательств Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха.

Реализоваться указанные требования должны в любом субъекте Федерации, в том числе на территории АЗРФ.

Поскольку закон «Об охране атмосферного воздуха» носил рамочный характер и устанавливал только виды и направления регулируемой деятельности, процедурные вопросы в соответствии со сложившейся практикой должны были регламентировать подзаконные акты Правительства Российской Федерации и распорядительные документы заинтересованных ведомств. К сожалению, до настоящего времени полный комплект документов, регламентирующий воздухоохранную деятельность, так и не принят.

Прежде всего, не установлены порядок инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу и их источников и порядок определения источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и перечня вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию. При этом значительно устарела «Инструкция по инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферу», введенная в действие еще в 1990 году. Тем самым, не только в целом по стране, но и в АЗРФ, не представляется возможным четко определить весь объем негативного воздействия на атмосферный воздух, подлежащего ограничению или прекращению

До сих пор для оценки интенсивности воздействия на окружающую среду, для подготовки разрешительных документов на выбросы в атмосферу практически используются лишь санитарно-гигиенические нормативы. Естественно, когда речь идет о защите производственного персонала или населения такой подход вполне правомерен. Поэтому не вызывает сомнений эффективность действия санитарных правил и нормы, подобных СанПиН 2.1.6.1032-01 «Гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест» и СанПиН

2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».

Однако, если речь идет о воздействиях на природные экосистемы или объекты животного или растительного мира, необходимо использовать экологические нормативы как воздействий, так и состояния природных сред, и это четко указано в Постановлении Правительства РФ от 2 марта 2000 года N 182. К сожалению, работа над системой экологического нормирования только начинается, и, похоже, для оценки воздействия на окружающую среду еще долго будут использоваться только санитарно-гигиенические нормативы.

До сих не разработаны нормативы различных видов вредного физического воздействия на атмосферный воздух, хотя потребность в них установлено ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

В связи с узковедомственной политикой структур, которые занимаются разработкой, утверждением и внедрением ПДК веществ, загрязняющих атмосферный воздух, подмена экологического нормирования санитарно-гигиеническим имеет весьма серьезные последствия для хозяйствующих субъектов. Так, в большинстве развитых стран количество контролируемых загрязняющих веществ ограничивается списком из приблизительно 100 наименований. В России список загрязняющих веществ, подлежащих контролю, составляет несколько тысяч наименований, и их число продолжает расти. Можно напомнить, что Постановление Правительства РФ от 1 июля 2005 г. №410 устанавливает ставки платежей уже для 225 из них.

Такая важнейшая для хозяйствующих субъектов задача, как разработка нормативов предельно допустимых выбросов (ПДВ), превратилась в трудоемкую проблему, поскольку для «Рекомендаций по оформлению и содержанию проекта нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферу (ПДВ) для предприятия», утвержденных еще в 1989 году, истек срок действия, а адекватной замены им нет.

Давно назрела потребность во внедрении технических нормативов выбросов, разработки перечней объектов (кадастров), в отношении которых должны определяться технические нормативы выбросов, и порядка установления технических нормативов выбросов, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 года N183, однако эта работа находится лишь на начальной стадии.

Несмотря на необходимость разработки комплекса нормативно-правовой и нормативно-технической документации, регулирующей внедрение во всех отраслях экономики наилучших существующих (доступных) технологий (НСТ), дело ограничивается лишь некоторыми рекомендациями по их использованию в проектах технических регламентов. В то же время, в АЗРФ любая хозяйственная деятельность должна в обязательном порядке осуществляться только на базе НСТ.

Постановление Правительства РФ №177 от 31.03.2003, посвященное организации и осуществлению государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) и подвергшееся критике на заседании Правительства РФ 30 марта 2006 года, не только не обеспечивает согласованность действий всех

заинтересованных ведомств, но, что не менее важно, не дает хозяйствующим субъектам никаких ключей к разработке систем производственного экологического контроля, создание которых требует ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». До настоящего времени в составе проектов осуществления хозяйственной деятельности соответствующий раздел формируется на основании собственных представлений разработчиков и требований (не всегда обоснованных) представителей государственных контролирующих органов.

Особую проблему применительно к АЗРФ составляет учет природно-климатических условий при планировании хозяйственной деятельности, что должно выражаться в соответствующих природоохранных нормативах и допустимых нагрузках на окружающую среду. Однако ни в ФЗ "Об охране атмосферного воздуха", ни в каких-либо других нормативно-правовых документах не предусмотрено требование об учете природно-климатических особенностей региона, где эти нормативы будут действовать.

В качестве примера можно сослаться на тексты уже принятых нормативно-правовых документов - Технического регламента «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (в ред. Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2008 г. № 1076, с изменениями, внесенными Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 712), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 118, и Специального технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ» (в ред. постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 718), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г., действия которых распространяется и на АЗРФ. Каких-либо указаний на учет природно-климатических условий в этих регламентах нет, хотя имеется лишь ссылка на соответствие требованиям, предусмотренным Правилами ЕЭК ООН.

При ликвидации отмеченных пробелов в воздухоохранном законодательстве субъекты Федерации, входящие в АЗРФ, смогут в полной мере воспользоваться правом введения дополнительных, более жестких, чем предусмотрено в федеральных нормативно-правовых документах, требований к субъектам хозяйственной деятельности по ограничению ими воздействия на окружающую среду, что предусмотрено статьей 2 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». охраны атмосферного воздуха вправе предусматривать введение дополнительных экологических требований охраны атмосферного воздуха.

Задержки в разработке и принятии нормативно-правовой и нормативно-технической документации ставят в тяжелое положение хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в различных регионах страны, в том числе и в АЗРФ, поскольку они достаточно часто не могут обосновать экологическую безопасность своих производств. Поэтому они по своей инициативе разрабатывают и внедряют документы методического плана (как правило, имеющие статус стандарта предприятия), без которых им не обойтись для получения разрешения на

хозяйственную деятельность. В качестве примера можно привести такие документы, как:

- Методика расчета выбросов загрязняющих веществ в атмосферу для печей ЗАО «Кремний»;
- Методика по нормированию и определению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу на предприятиях нефтепродуктообеспечения ОАО НК «Роснефть»;
- Методические указания по расчету выбросов оксидов азота с дымовыми газами котлов тепловых электростанций РД 34.02.304-2003;
- Методика расчета выбросов бенз(а)пирена в атмосферу паровыми котлами электростанций РД 153-34.1-02.316-2003;
- Методические рекомендации по оценке выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от вспомогательных производств теплоэлектростанций и котельных СО 153-34.02.317-2003 (Утверждены приказом Минпромэнерго России 30 июня 2003 г. №264);
- Расчетная инструкция (методика) «Удельные показатели образования вредных веществ, выделяющихся в атмосферу от основных видов технологического оборудования для предприятий радиоэлектронного комплекса»;
- Методические указания по расчету валовых выбросов углеводородов (суммарно) в атмосферу ОАО «Газпром» СТО Газпром 11-2005 (2005 г.).

Ожидается, что в ближайшее время появятся также обновленные расчетные методики по определению выбросов загрязняющих веществ объектами железнодорожного транспорта, судовыми энергетическими установками транспортных судов, судов портового флота и других плавсредств.

Эта инициатива может быть использована в дальнейшем субъектами Федерации, входящими в АЗРФ, таким образом, чтобы разработка и введение в действие новых отраслевых руководств, регламентирующих хозяйственную деятельность в указанном регионе, проходило с обязательным участием местных органов власти и учетом природно-климатических условий АЗРФ.

2.9. Охрана почв и земель

Нормативную базу в сфере охраны почв и земель Российской Федерации образует ряд федеральных законов и подзаконных актов (ПРИЛОЖЕНИЕ 7), определяющими из которых являются Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Земельный кодекс Российской Федерации. Последовательное и эффективное исполнение их требований в значительной мере способствовало бы охране почв и земель, поддержанию их благоприятного состояния в АЗРФ.

В этих же нормативно-правовых документах предусмотрено и особое отношение к охране почв и земель, имеющих определенные географические, климатические и этнографические особенности. Так, статья 2 Земельного кодекса дает право субъектам Федерации, расположенным в арктической зоне, принимать земельно-правовые акты с учетом природных особенностей своих территорий, а статья 7 также устанавливать особый правовой режим использования почв и земель на этих территориях.

Очевидно, что такой режим может защищать экономические и экологические интересы субъектов Федерации, входящих в состав АЗРФ, и, особенно, интересы коренных малочисленных народов и этнических общин в этом регионе

Аналогичным образом, учету интересов регионов с особыми природными условиями способствует и статья 8 Земельного кодекса, регулирующая категорирование земель и перевод их из одной категории в другую. Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в АЗРФ могут принимать соответствующие решения с учетом интересов охраны и использования земель в этой зоне.

Важное решение для охраны почв и земель в АЗРФ имеет статья 13, предусматривающая разработку соответствующих федеральных, региональных и местных землеохранных программ и комплексов мероприятий с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Эта же статья определяет, что

«для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством Российской Федерации устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ».

Эта значимая для «СПД-Арктика» норма страдает традиционным для экологического законодательства дефектом. В ней не закреплено требование о том, что такие нормативы должны разрабатываться с учетом природно-климатических особенностей территории. По существу, она закрепляет один и тот же норматив ПДК загрязняющего вещества для любых видов почв.

В соответствии со статьей 67 Земельного кодекса система государственного мониторинга земель должна формироваться с учетом конкретных природных, экономических и социальных условий: «В зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным. Государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами».

Это положение дает большой простор региональным и местным властям АЗРФ для создания информационных систем, позволяющих принимать оптимальные хозяйственные решения.

Для охраны почв и земель в пределах АЗРФ важное значение имеют положения статьи 90 Земельного кодекса, регулирующие правовой режим территорий, отводимых для транспортных магистралей. С учетом высокой уязвимости поверхностного слоя земли в арктической зоне, в частности, при нарушении его транспортными средствами, эти положения следовало бы развить для предотвращения негативных последствий перемещения технологического транспорта, используемого при поиске и добыче полезных ископаемых в АЗРФ. В нормативно-правовом акте в рамках «СПД-Арктика» целесообразно установить запрет использования транспортных средств вне полосы отвода.

Особое значение для «СПД-Арктика» могут иметь региональные целевые программы обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, разработанные с учетом региональных природно-климатических особенностей, предусмотренные ст. 13 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Для дальнейшего развития земельного законодательства, в частности в интересах защиты арктических экосистем стоит обратить внимание на терминологические недостатки существующих нормативно-правовых актов. В экологическом законодательстве отсутствует единый подход к определению объекта общественных отношений, регулируемых земельным законодательством - земли и почвы. В одних случаях таким объектом называется земля, включая при этом и «почвы». В других - почвы представляются как самостоятельный объект.

Так, статья 12 Земельного кодекса РФ устанавливает, что целями охраны земель является, в частности, предотвращение их деградации, загрязнения, захламления и нарушения, а также других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности.

Статья же 13 Земельного кодекса, определяющая содержание охраны земель, предусматривает, что в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются «земли, недра, почвы», то есть можно сделать вывод, что «земли» и «почвы» являются отдельными, самостоятельными объектами природы.

2.10. Обращение с отходами производства и потребления

В настоящее время российская нормативно-правовая база в сфере обращения с отходами включает более 200 документов федерального уровня и уровня субъектов Федерации. Определяющее значение в этой деятельности имеет специализированный **Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»**, в котором сформулированы основные принципы обращения с отходами производства и потребления. Отдельные важные положения, регулирующие вопросы обращения с отходами, содержатся также в других Федеральных законах - от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «О техническом регулировании» (Базовые нормативно-правовые акты, регулирующие обращение с отходами производства и потребления приведены в ПРИЛОЖЕНИИ 8).

Действие этих законов распространяется, естественно, на всю территорию Российской Федерации, включая АЗРФ.

Одной из ключевых проблем, которую пытается решить российское природоохранное законодательство в течение последнего десятилетия, является

проблема сбалансированности в распределении полномочий в сфере обращения с отходами между федеральным центром и субъектами Федерации, имеющая не только экологический, но и политический, социальный и экономический аспекты. В результате принятия Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и внесения поправок в № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в настоящее время субъектам Федерации **предоставлены полномочия по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности.** Правда, это положение не распространяется на объекты хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, а такие объекты, если судить, например, по Постановлению Правительства РФ от 29.10.2002 г. №777, составляют на любой территории большинство.

Кроме того, установлено, что:

- 1. к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;***
- 2. к вопросам местного значения муниципального района относятся организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;***
- 3. к вопросам местного значения городского округа относятся: организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, а также сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.***

Еще одно важное дополнение в законодательство в сфере обращения с отходами внесено №199-ФЗ относительно системы сбора информации относительно объемов образования отходов. Статья 20 ФЗ "Об отходах производства и потребления" дополнена пунктом 3, согласно которому органы исполнительной власти субъекта Федерации, в определенном ими порядке, вправе вести региональные кадастры отходов, включающие в себя данные, представляемые органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, осуществляющими деятельность по обращению с отходами.

Несмотря на ряд ограничений, в целом сложившаяся система позволяет субъектам Федерации решать многие вопросы по ограничению объемов накопления отходов и их безопасному удалению. Правда, необходимо расширить их права по контролю производственной деятельности так называемых объектов «федерального подчинения», поскольку они, как правило, являются наиболее крупными загрязнителями и на них образуются наибольшие объемы промышленных отходов.

У субъектов Федерации есть еще один рычаг влияния на природопользователей, нарушающих законодательство в сфере обращения с отходами. Их органы исполнительной власти имеют право через суд добиться ограничения, приостановления и (или) запрещения хозяйственной деятельности,

осуществляемой с нарушением природоохранного законодательства. Это положение внесено ФЗ № 199 в статью 6 ФЗ «Об охране окружающей среды». Таким образом, можно предотвращать негативное воздействие и на природную среду АЗРФ.

Несмотря на определенные положительные изменения в законодательстве, регулирующем обращение с отходами производства и потребления, в нем имеется ряд серьезных недостатков, которые ограничивают возможности субъектов Федерации по снижению негативного воздействия на окружающую среду, в том числе и на территории АЗРФ. Среди них можно назвать следующие:

1. не предусмотрено нормирование в сфере обращения с отходами, стимулирующее широкомасштабное внедрение ресурсосбережения;
2. в нормативно-правовых актах отсутствуют требования о разработке и реализации национальных планов и программ обращения с отходами;
3. отсутствуют законодательно закрепленные требования к природопользователям по обязательной утилизации отходов, образующихся в горнопромышленном комплексе;
4. не решена проблема законодательного и технологического обеспечения утилизации биологических и медицинских отходов, а также подлежащих изъятию из употребления по тем или иным причинам фармацевтических препаратов;
5. в нормативно-правовых актах отсутствует положения, устанавливающие ответственность производителей и потребителей в сфере обращении с упаковочными отходами;
6. в нормативно-правовых актах отсутствуют положения, стимулирующие использование отходов в качестве вторичного сырья;
7. в нормативно-правовых актах отсутствуют положения, направленные на внедрение в процессах переработки и утилизации отходов наилучших существующих (доступных) технологий;
8. в нормативно-правовых актах, выпущенных в соответствии с обязательствами российской стороны по ратифицированным международным соглашениям в сфере обращения с отходами, имеется значительное количество терминологических неточностей, что затрудняет адаптацию к нормам зарубежного экологического права.

Следует обратить также на некоторые логические просчеты в законодательных актах, регламентирующих обращения с отходами в регионах, входящих и в АЗРФ. Так, в главе V Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», посвящённой защите морской среды, статья 37 (Захоронение отходов и других материалов и сброс вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море) гласит: **«Захоронением не считается удаление отходов или других материалов, присутщих или являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений** и не превышающих предельно допустимых

концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы, кроме отходов или других материалов, транспортируемых судами, летательными аппаратами, установками и сооружениями, которые эксплуатируются в целях удаления таких материалов, или подвозимых к таким судам, летательным аппаратам, искусственным островам, установкам и сооружениям, а также кроме тех, что являются результатом обработки таких отходов или других материалов на таких судах, летательных аппаратах, искусственных островах, установках и сооружениях». И в то же время в этой же статье определено, что «Сброс вредных веществ не включает выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие разведки, разработки и связанных с ними процессов обработки в море минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, а также сброс вредных веществ для проведения правомерных морских научных исследований в целях борьбы с загрязнением или контроля над ним», что противоречит здравому смыслу.

2.11. Защита растительных сообществ, животного мира и биоразнообразия

Согласно статье 1 Федерального закона «О животном мире», животный мир - это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Законодательство РФ об охране и использовании животного мира регулирует отношения в области охраны и использования объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются Федеральным законом «О животном мире», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ (ПРИЛОЖЕНИЕ 9).

Ратифицированная Федеральным законом России от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ Конвенция о биологическом разнообразии (1992 г.) является частью правовой системы России (ст. 15 п.4 Конституции РФ). Конвенцией предусмотрено, в частности, что биологическое разнообразие означает многообразие живых организмов «из всех источников, включая, среди прочего, ... морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются» (ст. 2). В том, что касается биоразнообразия морской среды, предусмотрен приоритет норм международного морского права (п. 2 ст. 22 Конвенции о биоразнообразии).

Отношения в области охраны и использования объектов животного мира континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О животном мире» в той мере,

в какой это допускается федеральными законами и нормами международного права.

Экономическое регулирование охраны и использования животного мира включает:

1. учет и экономическую оценку объектов животного мира;
2. экономически обоснованную систему платежей за пользование животным миром;
3. бюджетное финансирование мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира;
4. экономически обоснованную систему штрафов и исков за нарушение законодательства Российской Федерации об охране и использовании животного мира;
5. целенаправленное использование средств, полученных от реализации конфискованных орудий незаконного добывания объектов животного мира, в том числе транспортных средств и продукции, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, а также добровольных взносов граждан и юридических лиц.

Экономическое стимулирование указанной деятельности включает:

1. установление налоговых и иных льгот, предоставляемых юридическим лицам и гражданам, обеспечивающим охрану, воспроизводство и устойчивое использование объектов животного мира, а также охрану и улучшение состояния среды их обитания;
2. предоставление юридическим лицам льготных кредитов на выполнение работ по охране и воспроизводству объектов животного мира;
3. премирование должностных лиц и граждан, осуществляющих охрану животного мира, за выявленные нарушения законодательства об охране и использовании животного мира.

Коренные малочисленные народы и этнические общности, если среда их обитания и традиционный образ жизни связаны с животным миром, наряду с общими правами граждан в данной области наделяются особыми правами. Они вправе применять традиционные методы добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, если таковые не ведут прямо или косвенно к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство их, не нарушают среду обитания и не представляют опасности для человека.

Статьей 55 Федерального закона «О животном мире» предусмотрена ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об охране и использовании животного мира: административная, гражданско-правовая и уголовная.

Анализ российской и зарубежной правовой базы защиты растительных сообществ, животного мира и биоразнообразия, применительно к решению задач охраны природной среды в АЗРФ, позволяет отметить следующее .

Специализированных нормативно-правовых документов по защите растительных сообществ, животного мира и биоразнообразия для арктического региона мира не создано.

Все существующие на сегодня правовые инструменты, касающиеся вопросов сохранения и защиты видов флоры и фауны, не существуют сами по себе, а вмонтированы в национальную природоохранительную систему: одни вопросы – в закон, другие – в правила, третьи – в налогообложение.

Существует серьезная попытка Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии [CBD 1994] развернуть участников Конвенции в сторону глобального сохранения растительности на основе принятой в 2002 году на шестой сессии Конференции Сторон Конвенции «Глобальной стратегии сохранения растений» [Глобальная стратегия сохранения растений 2002]. Но никаких национальных решений по этому поводу в форме нормативных правовых актов не последовало, кроме обсуждения, разработки и принятия национальных стратегий по отдельным вопросам. Например, Министерство природных ресурсов России утвердило своим приказом «Стратегию сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов» [Стратегия сохранения видов 2004].

Законы, правила, нормативы в области охраны природной среды существуют в составе многокомпонентных национальных систем охраны природы. Они оперирует более общими понятиями, включая вопросы сохранения биоразнообразия, в том числе, применительно к решению задач охраны природной среды в АЗРФ.

Исключение составляют немногие биологические виды, ставшие популярными объектами телевизионных репортажей о сохранении природы Арктики. Некоторые из них находятся под реальной угрозой постепенного исчезновения. Поэтому к ним обращено пристальное внимание общественности и даже политики научились правильно произносить их биологические названия. Попытки сохранения местообитаний этих видов существуют в той степени, в какой это возможно для Арктического региона. В ряду угроз существованию этих видов очень часто доминируют факторы непреодолимой силы. Например, уменьшение площади ледового покрова Арктики для белого медведя означает уменьшение доступности кормовой базы.

Экологическое природоохранное законодательство России не успевает за новыми проблемами промышленного загрязнения, деградации и дефрагментации природных экосистем. Оно «пытается» быть унифицированным, несмотря на то, что государство имеет федеративное устройство, и вопросы природопользования отнесены Конституцией к вопросам совместного ведения Российской Федерации и Субъектов Российской Федерации. Последнее предполагает децентрализацию и нормативной правовой базы, и ответственности. Федеральные власти пытаются «залатать» пробелы с помощью федеральных целевых программ, ужесточением административной и уголовной ответственности за нарушение экологического природоохранного законодательства, расширением сети особо охраняемых природных территорий, удлинением списка биологических видов, внесённых в

Красную книгу России, расширением процесса создания региональных (областных, республиканских и т.д.) Красных книг. Но главной причиной нарушений и деградации арктических экосистем, сокращения биоразнообразия остается промышленное загрязнение природной среды.

В арктических странах важными компонентами национальной системы охраны окружающей среды являются государственные институты на различных уровнях управления страной, включая научно-исследовательские (государственные, частные) организации.

Современное экологическое природоохранное законодательство России развито более мощно по количеству нормативных правовых актов всех уровней власти, чем в зарубежных арктических странах, но весьма однобоко. Однобокость заключается в абсолютном доминировании у нас федерального законодательства рамочного типа, в то время как в зарубежных арктических странах, обладающих схожим с Россией административным устройством (США, Канада), доминируют региональные законы, при том, что в этих странах в федеральном экологическом природоохранном законодательстве правовые акты прямого и рамочного действия сбалансированы.

В России существует громоздкая нормативная правовая база, которая может быть применена для защиты и сохранения растительных сообществ, животного мира и биологического разнообразия в целом АЗРФ. Эта база принципиально отличается от зарубежных аналогов тем, что законы, правила, инструкции в России, прежде всего, обращены к административной системе, к вертикали власти, а уже через неё к гражданам страны.

В зарубежных странах нормативная правовая база устроена несколько иначе. Она, как правило, напрямую адресована гражданам страны и параллельно – к административным структурам государства и к юридическим лицам (в т.ч. к бизнесу).

Второе принципиальное отличие, связанное с первым, заключается в том, что сама процедура принятия решений на всех уровнях в зарубежных странах давно уже эволюционировала от мажоритарной системы принятия решений к системе достижения максимума консенсуса. Консенсус достигается путём конструктивной и корректной дискуссии с использованием уместной аргументации.

Третьим принципиальным отличием зарубежных природоохранительных систем является эффективное создание инфраструктуры реализации нормативной правовой базы путем привлечения партнёров за пределами институтов власти. Это могут быть университеты и частные компании, в т.ч. работающие по договорам с правительственными структурами. В первую очередь это касается применения новейших технологий дистанционного зондирования, создания информационных систем о законодательстве, проведения необходимых работ, исследований и обучения персонала. При этом информация по международным соглашениям по защите природных сред арктического региона, по сохранению биоразнообразия, по изучению влияния изменений климата на флору и фауну Арктики, другие данные, предоставляются в соответствующие секретариаты и комиссии на добровольной основе, т.е. за собственный счёт тех компаний и организаций, которые обладают такой информацией. Например, так функционирует Конвенция OSPAR [OSPAR

Convention 1992], программа оценки воздействия изменений климата на Арктику [ACIA 2005], программа сохранения арктической флоры и фауны Арктического Совета [CAFF 2001], и другие.

Действующее в России законодательство в области охраны окружающей среды не выделяет в качестве объектов права арктические районы, флору, фауну, биоразнообразие. Специальное законодательство об охране и защите флоры или растительного мира в России отсутствует. Исключением не является ФЗ «О животном мире», несмотря на то, что в определении целей этого закона присутствуют определения биологического и генетического разнообразия.

Закон «О животном мире» ориентирован на установление государственного управления и регулирование гражданско-правовых отношений в области использования животного мира, опираясь с основным на показавшие свою неэффективность принципы нормирования, ограничений и запретов в сфере охраны животного мира и среды его обитания. Закон не выходит за границы установления лимитов использования объектов животного мира, и установления стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания (ст. 17 «Нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания»). То есть объектом применения правовых норм, устанавливаемых этим законом, являются следствия необратимых изменений в окружающей среде, но причины этих изменений абсолютно в нём не затрагиваются, если не считать общих деклараций о необходимости охраны среды обитания животных.

Водный кодекс РФ совершенно не решает вопросы регулирования местообитаний водоплавающих, прежде находящихся под защитой Международной Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц.

Федеральный закон «О защите окружающей среды» не способствует исполнению «Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения» и «Конвенции о биологическом разнообразии». Нет четкого запрета территории Российской Федерации любой деятельности по отлову, купле, продаже, транспортировке, уничтожению, сбору яиц и детёнышей с целью выращивания, а также разведения в искусственных условиях с целью дальнейшей продажи, в отношении видов флоры и фауны, находящихся под защитой Конвенции CITES.

Федеральный закон «О государственной границе Российской Федерации» не содержит норму, регулиющую пропуск через Государственную границу живых и мёртвых растений и животных, частей растений и живых органов животных, а также образцов ДНК растений и животных, находящихся под защитой Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, а также биологических видов (растений, животных, грибов), внесённых в Красную книгу Российской Федерации или в

Красную книгу любой другой страны, без специального разрешения, выданного уполномоченных органом власти Российской Федерации.

Результаты проведенного исследования позволяют сформулировать следующие предложения в области развития нормативной правовой защиты растительных сообществ, животного мира и биоразнообразия АЗРФ, которые сведены в ПРИЛОЖЕНИИ 10.

2.12. Защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни и интересов коренных малочисленных народов Севера

АЗРФ весьма велика по площади, и на данном этапе в определенной степени защищена целым рядом особо охраняемых природных территорий, в основном – заповедниками, общая площадь которых превышает 3 млн. га. Правовой режим последних в соответствии с **ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»** достаточно строг и практически исключает всякую хозяйственную деятельность на них.

Однако вопросы сохранения Арктических экосистем в рамках особо охраняемых природных территорий тесно связаны с вопросами жизнедеятельности и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее малочисленные народы).

Поиски путей решения этих проблем привели отечественного законодателя к созданию еще одной своеобразной категории особо охраняемых природных территорий. С принятием Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» одна из старейших областей экологического права - ООПТ обогатилась новой категорией – **территории традиционного природопользования (ТТП)**.

Смысл этого Федерального закона заключается не только в регулировании прав природопользователей, но и в охране исконной среды обитания коренных малочисленных народов, то есть природной окружающей среды. В данном случае вполне возможна интеграция концепций ТТП и ООПТ. Для российского Севера адекватными его социальной структуре являются такие формы ООПТ, которые совмещают охрану биоразнообразия с соблюдением интересов и прав коренного населения.

Поэтому создание ТТП как особо охраняемой природной территории со специфическими целями и задачами в принципе должно способствовать решению двойной проблемы – сохранение природного разнообразия и создание определенных условий для жизнеобеспечения малочисленных народов.

В этой связи логичными и оправданными являются усилия государства в попытках поддержать и сохранить определенную гармонию во взаимоотношениях государства и этих народов. Представляется весьма целесообразным, что территории традиционного природопользования получили статус «особо охраняемых природных территорий», поскольку исторически статус и режим сохранения этих территорий проверен многолетней практикой.

В преамбуле ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» ООПТ определена следующим образом: «участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решением органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны». Вместе с тем, статья 15 (п.3) гласит, что «в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, На специально выделенных участках допускается традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами...».

Аналогичная норма распространена и на территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранения традиционного образа их жизни» (ст.24 п.4).

Таким образом, указанный закон, создал определенные предпосылки для сохранения традиционного природопользования малочисленных народов на указанных ООПТ. Статьей 2 п.2 этого же закона была предусмотрена возможность устанавливать иные категории особо охраняемых природных территорий не предусмотренные этим законом. Поэтому, была открыта возможность для создания специфической категории ООПТ – территории традиционного природопользования малочисленных народов.

ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» был введен ряд новых понятий, в частности, **«территории традиционного природопользования»**, рассматриваемые как особо охраняемые природные территории, образуемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ; **«традиционное природопользование»** как исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами; **«обычаи коренных малочисленных народов»** - традиционно сложившиеся и широко применяемые правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни (ст.1).

Таким образом, ТТП эта своеобразная категория ООПТ образуемая для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами и призванная защищать исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных народов; сохранять на биологическое разнообразие на этих территориях и самобытную культуры этих народов.

Что касается правового режима ТТП, то и здесь можно увидеть общие черты, сближающие их с правовым режимом такого вида ООПТ как заказники и национальные парки. Это относится, в первую очередь, к земельным участкам и другим обособленным объектам природы, находящимся в пределах границ ТТП, где ощущается сильный акцент на реализацию прав коренных малочисленных народов.

В случае изъятия вышеуказанных земельных участков и природных объектов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных и муниципальных нужд, лицам и общинам коренных малочисленных народов предоставляются равноценные участки, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Использование природных ресурсов, находящихся на ТТП для обеспечения ведения традиционного образа жизни, осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам и их общинам в соответствии с законодательством РФ, а также обычаями малочисленных народов. Аналогичное право предоставляется и лицам, не относящимся к малочисленным народам, но постоянно проживающим на ТТП, если это не нарушает правовой режим ТТП. Такое же право предоставляется гражданам и юридическим лицам для осуществления предпринимательской деятельности, если указанная деятельность не нарушает правовой режим ТТП.

На земельных участках, расположенных в пределах границ ТТП, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередач, связи, трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это не нарушает правовой режим ТТП.

Как видно, в рассмотренных элементах правового режима ТТП не хватает четких норм, которые бы в полном объеме определяли правовые особенности ТТП как особо охраняемой природной территории. Этот «пробел» некоторым образом восполняется отдельными положениями других законов.

Так, например, **ФЗ «О животном мире»** от 22 марта 1995г. № 52-ФЗ устанавливается возможность осуществлять традиционные методы охраны и использования объектов животного мира для коренных малочисленных народов и этнических общностей и устанавливается право на приоритетное пользование объектами животного мира, в содержание которого входит: предоставление первоочередного выбора промысловых угодий; льготы в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, полового и возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира; предоставление исключительного права на добывание определенных объектов и продуктов жизнедеятельности животных.

Специальные правила с учетом обычаев и традиций установлены для коренных малочисленных народов в области осуществления рыболовства **Федеральным Законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Правилами рыболовства для разных рыбохозяйственных бассейнов и Порядком осуществления рыболовства в**

целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Возможность влиять на условия недропользования и контролировать экологическую ситуацию позволяют нормы Федерального Закона **«О соглашениях о разделе продукции»**. Так, статья 2 обязывает недропользователя получать разрешение на разработку недр соответствующих органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления с учетом интересов коренных малочисленных народов. Статьей 6 этого же закона предусмотрено, что в отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования. А статьей 7, повторяя эту норму, обязывает инвестора предпринимать предусмотренные законодательством меры по защите исконной среды обитания коренных малочисленных народов и выплачивать компенсации в случаях, установленных законодательством.

Вместе с тем, если следовать логике ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», необходимо, обеспечить правовой режим ТТП нормами, исключаящими или существенно ограничивающими использование земельных участков на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для изыскательных работ или их изъятие для государственных и муниципальных нужд. Иными словами, приблизить, насколько это возможно, уже известные режимные рамки отдельных ООПТ к рассматриваемым территориям традиционного природопользования.

Определенные возможности представляет арсенал различных защитных и охранных зон, округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности, созданных в соответствии с законами **«Об охране окружающей среды»**, **«Об объектах культурного наследия народов Российской Федерации»**, **«О природных лечебных ресурсах и лечебно-оздоровительных местностях»** и др. и которые служат примером законодательных возможностей установления «особого экологического режима» для территорий, на которых требуется ограничение хозяйственной деятельности по экологическим критериям. Но в случаях с ТТП необходимо ограничении не любой деятельности, а только той, что способна причинить вред исконной среде обитания и традиционному образу жизни.

Правовой режим каждой ТТП должен определяться, исходя из конкретных условий: целей создания ТТП, видов деятельности которые планируются или уже осуществляются на данной территории малочисленными народами, ресурсного потенциала, географического положения, экологических особенностей территории, освоенности, уязвимости и т.д. Тем не менее, некоторые общие и наиболее существенные элементы правового режима должны быть четко определены и не вызывать споров и различных толкований.

Наиболее важным является определение параметров допустимой и запрещенной деятельности на ТТП. ***В ФЗ «О территориях традиционного природопользования» этому посвящены три статьи (12, 13, 14) и, как***

представляется, законодатель изложил их довольно скупо, но при этом предоставил возможность устанавливать это в Положениях о конкретных ТТП. Представляется целесообразным урегулировать это еще и с помощью типового положения о ТТП, в котором содержался бы обязательный минимум запрещенных и разрешенных видов хозяйственной и иной деятельности.

Одним из важных правовых инструментов, которые должны обеспечить необходимые условия для создания особого режима, является экологическая и этнологическая экспертиза. В ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.) этнологическая экспертиза рассматривается как «научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса» (ст. 1 и 6). В ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001 г.) нет упоминания о проведении этнологической экспертизы. Поэтому представляется целесообразным урегулировать вопросы ее проведения хотя бы в спорных случаях: изменения размеров и границ ТТП, изъятия территорий для государственных и муниципальных нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью коренных малочисленных народов. Порядок же проведения этнологической экспертизе должен быть урегулирован либо специальным федеральным законом либо утвержден актом Правительства Российской Федерации.

Отсутствие подобной превентивной юридической процедуры может существенным образом отразиться как на соблюдении и «особого охранного режима», так и на самих территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

В феврале 2009 года Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Одними из основных принципов этой Концепции были названы: признание значения земли, других природных ресурсов, включая биологические, и благополучия окружающей природной среды как основы традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера; рациональное использование земель и других природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; необходимость участия представителей и объединений малочисленных народов Севера в принятии решений по вопросам, затрагивающим их права и интересы, при освоении природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; возмещение ущерба, нанесенного исконной среде обитания, традиционному образу жизни и здоровью малочисленных народов Севера.

В целях реализации вышеуказанной Концепции в августе 2009 года был утвержден План мероприятий, который содержит раздел о сохранении исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Методом

реализации этого раздела избрано Создание модельных территорий традиционного природопользования федерального значения в период 2009 – 2011 г.г.

Возможно, что мероприятия Плана реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации будут способствовать скорейшему устранению ныне существующих пробелов законодательства в области охраны исконной среды обитания и принципиального решения проблемы – преодоления противоречий между традиционным природопользованием коренных малочисленных народов и сохранением естественной исконной природной среды и промышленным освоением указанных территорий.

В региональных законодательных актах о территориях традиционного природопользования правоохранительной составляющей при определении ТТП уделялось мало внимания. В ряде субъектов РФ приняты региональные законы о ТТП, которые более детально регулируют порядок образования и функционирования таких территорий. Это законы Ханты-Мансийского автономного округа, Республики Саха (Якутия), Амурской области. Однако эти законы никак не способствуют успешной защите прав малочисленных народов в области защиты исконной среды обитания. На сегодняшний день в России не создано ни одной территории федерального значения. Региональных и местных территорий очень мало, и их создание не всегда отвечает требованиям закона в части обеспечения особого природоохранного режима. Такой подход дал неблагоприятные результаты. Многие так называемые родовые угодья или их части различными способами ушли под промышленное освоение ресурсов недр.

Обостряющиеся проблемы коренных малочисленных народов показывают, что уже давно назрела необходимость реформирования и адаптации механизма их государственной поддержки к изменяющимся эколого-экономическим условиям. Одним из важных условий является комплексное совершенствование нормативно-правовой базы, которая должна реально позволить обеспечить правовую защиту исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Отсутствие подзаконных нормативно-правовых актов или их дефектность препятствует реализации коренными малочисленными народами своих прав, закрепленных в Конституции и федеральных законах Российской Федерации.

Проблемы реализации Закона о ТТП неоднократно становились предметом обсуждения. Сделанные при этом выводы сводятся к тому, что основные затруднения связаны с недостаточной определенностью правового регулирования порядка образования ТТП федерального значения. С 2002 года принимаются акты о необходимости разработки соответствующих нормативных документов. Последними были Поручение Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 16 октября 2008 года № ПР-2191 (абзац 16) и Поручение Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2009 года ДК-П16-2033 о подготовке соответствующих изменений в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в которых говорилось, что **при разработке изменений необходимо обратить особое внимание на упрощение**

процедуры образования указанных территорий, а также сохранение их правового статуса как особо охраняемых природных территорий. Закон о ТТП необходимо дополнять в части установления понятийного аппарата, определяющего что такое традиционное природопользование и традиционная хозяйственная деятельность коренных малочисленных народов, но уже с учетом реалий сегодняшнего научно-технического прогресса, а не только исторической преемственности.

Далее закон необходимо дополнить положениями:

- о совершенствовании порядка образования ТТП;
- об управлении и контроле в области организации и функционирования;
- о порядке подачи, рассмотрения обращений об образовании и оснований для отказа в образовании территорий традиционного природопользования;
- об уточнении видов зон (частей) ТТП; участии в управлении ТТП лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, их общин и иных объединений этих народов при помощи создания Советов ТТП;

о порядке возмещения и определения размеров убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания, и условий компенсации ограничения традиционного образа жизни в пределах границ территории традиционного природопользования; конкретизации порядка охраны окружающей среды и объектов историко-культурного наследия в пределах границ этих территорий.

Необходимо также внести изменения в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" (в части установления положения о правовом статусе территорий традиционного природопользования и особенностей осуществления традиционного природопользования на территории национальных парков) и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ (в части возможностей привлечения к административной ответственности лиц, нарушающих режим территорий традиционного природопользования).

Наряду с изменениями, вносимыми в федеральные нормативные правовые акты, необходима разработка таких подзаконных актов, как:

порядок рассмотрения федеральным органом исполнительной власти обращений об образовании ТТП федерального значения и принятия решений по обращениям;

типовое положение о ТТП федерального значения, **в котором необходимо отразить:**

1. **основные задачи и функции ТТП;**
2. **минимальный набор запрещенных и разрешенных видов деятельности;**
3. **принципы природопользования на ТТП;**
4. **управление ТТП;**

5. вопросы режима особой охраны ТТП и обеспечение его соблюдения;

6. вопросы организации охраны ТТП и ответственности за нарушение режима ТТП;

7. возможности осуществления научно-исследовательской, экологической историко-этнической, просветительской деятельности, хозяйственной деятельности и организации обслуживания посетителей;

8. порядок реорганизации и ликвидации ТТП;

9. контроль за деятельностью ТТП;

10. разрешение споров и конфликтов;

типовое эколого-экономическое обоснование создания ТТП федерального значения.

Также могут быть разработаны методики, с помощью которых в спорных случаях можно было бы:

провести инвентаризацию ресурсов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов в целях создания ТТП и порядка определения ее границ;

определить ресурсы, которые необходимы для поддержания традиционной модели жизнеобеспечения коренных малочисленных народов и уровня их современного социально-экономического развития в границах конкретной ТТП;

оценить экономические последствия организации территорий традиционного природопользования.

Такие меры являются достаточными, и с их помощью будут устранены все пробелы существующего законодательства в области организации и функционирования ТТП федерального значения, что будет способствовать поддержанию и сохранению благоприятных условий для защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, развитию самобытной культуры малочисленных народов, сохранению на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия.

Проблему определения сферы действия законодательства о правах коренных малочисленных народов в пространстве необходимо решать в более широком контексте. Законы природоресурсного блока (Земельный, Водный, Лесной кодексы, другие законы) предусматривают возможность установления особого правового режима охраны и использования земельных участков, особенности водо- и лесопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов.

В связи с вышесказанным необходимо поддержать предложения VI Съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ по скорейшей разработке и принятию серии подзаконных нормативно-правовых актов, в частности:

федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» в части обязательного определения допустимости реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности в целях предупреждения неблагоприятных воздействий этой деятельности на исконную среду обитания, традиционное природопользование, традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслов коренных малочисленных народов и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объектов экологической экспертизы;

типового положения о ТТП федерального значения;

методики определения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов деятельностью хозяйствующих субъектов и физических лиц, а также порядка отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам.

Рассмотрев практику применения Закона о ТТП, а также возможные пути совершенствования механизмов его реализации представляется целесообразным внести поправки в Закон о ТТП . Проект Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», пояснительная записка и обоснование поправок даны в ПРИЛОЖЕНИЯХ 11.1 - 11.3.

Необходимо также внести изменения в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" (в части установления положения о правовом статусе территорий традиционного природопользования и особенностей осуществления традиционного природопользования на территории национальных парков) и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ (в части возможностей привлечения к административной ответственности лиц нарушающих режим территорий традиционного природопользования). Проекты поправок приводится в ПРИЛОЖЕНИИ 11.4 и 11.5

Необходимо также принять закон «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации». Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и

традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации», прилагается (ПРИЛОЖЕНИЕ 11.6).

Необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в:

статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации, статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», в статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в части предоставления находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в безвозмездное срочное пользование лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и их общинам;

Федеральный закон «О недрах» в части обеспечения реализации прав коренных малочисленных народов на сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни при разведке и разработке полезных ископаемых на территориях их традиционного проживания, хозяйственной деятельности и традиционного природопользования, а также на возмещение ущерба, причиненного исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью.

Необходимо внести изменения в Налоговый Кодекс Российской Федерации, в пункт 16 статьи 217, п. 6 статьи 238 изменение, заменив слова «родовых, семейных общин малочисленных народов Севера» на «общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», а в части 2 статьи 333.2 слова «для удовлетворения личных нужд» заменить словами «для обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности».

2.12.1. Экологическое соуправление в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Под **экологическим соуправлением** подразумевается участие общественности в принятии экологически значимых решений. Главным аспектом взаимодействия промышленных компаний, органов власти и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, является участие этих народов в принятии решений, которое связано с реализацией ряда прав, в частности:

1. на участие в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;
2. на участие в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных

ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

3. на участие в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;
4. на инициирование и участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
5. на защиту общественного интереса в области охраны окружающей среды;
6. на осуществление общественного экологического контроля и др.

Участие коренных малочисленных народов в принятии решений предусмотрено нормами: Конституции Российской Федерации (ст. ст. 3, 9, 32, 42, 130-132), Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 8); Земельном кодексе Российской Федерации (ст. ст. 1, 31); Водном кодексе Российской Федерации (п. п. 6, 16 ст.3, ст. ст. 29,54); Лесном Кодексе Российской Федерации (ст.1); Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. ст. 2,33); Федеральными законами «О животном мире» (ст. ст. 9, 10); «Об охране окружающей среды» (ст.ст. 3,10,11,12,68); «Об экологической экспертизе» (ст.ст. 3,19-25); «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. ст. 1,8-11); «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст.ст. 3,22-33); Градостроительном кодексе Российской Федерации (ст.ст.28,29,39,40,49,50); Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372; Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и др.

Все перечисленные нормы законов, являются серьезной предпосылкой для реализации прав малочисленных народов на осуществление экологического соуправления совместно с исполнительными органами власти и ресурсодобывающими компаниями.

Реализации прав малочисленных народов на соуправление может быть осуществляться через **этноэкологические советы**.

Этноэкологические советы, должны быть консультативным, коллегиальным совещательным органом призванным обеспечить меры, направленные на повышение эффективности и координации деятельности органов исполнительной и законодательной власти, специально уполномоченных государственных природоохранных органов, коренных малочисленных народов, общественности в направлении эффективной организации мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения

экологической безопасности населения, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ПРИЛОЖЕНИЕ 11.7).

В состав этноэкологического совета могут входить представители коренных малочисленных народов, общин и иных объединений коренных малочисленных народов, представители соответствующих органов местного самоуправления поселений, органов местного самоуправления муниципального района, органов исполнительной и законодательной власти, природоохранных и других заинтересованных специализированных в данном направлении деятельности государственных органов, организаций, служб и учреждений, ученых, специалистов, представителей общественных объединений в области охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, использования природных ресурсов, санитарно - эпидемиологической безопасности здоровья населения.

Таким образом сформированный этноэкологический совет может проводить анализ и обсуждение экологических проблем и связанных с ними проблем защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов, дать объективную комплексную оценку остроты ситуации, складывающейся на территории и прилегающих акваториях, вырабатывает предложения о принятии мер по созданию условий экологически безопасного развития экономики районов, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов на основе опыта, в том числе и зарубежного, научных достижений в данном направлении.

При наличии в этноэкологических советах представителей компаний, ведущих хозяйственную деятельность в АЗРФ, может быть достигнут разумный консенсус между экологическими и экономическими интересами природопользователей и малочисленных народов в АЗРФ, примером чему является опыт Канады и США.

Следует шире использовать опыт этих стран, который можно охарактеризовать следующим образом:

- 1) Коренные народы должны быть предварительно структурированы в территориальные группы, которые на условиях самоуправления должны выбирать органы для ведения переговоров с государством по обеспечению своих прав на традиционный уклад жизни и способы природопользования
- 2) Главная цель переговоров - создание партнёрских отношений государства в лице региональных органов власти, уполномоченных вести такие переговоры, с территориальными группами коренных народов в решении их социальных проблем, а не только экологических проблем государства
- 3) Главный правовой результат - при губернаторах создаются консультативные советы с участием представителей территориальных групп коренных народов, а также представителей бизнеса, работающего на территории региона в области природопользования, для обсуждения всех вопросов природопользования и т.п., которые затрагивают интересы коренных народов.

4) Главный экономический результат:

- коренные народы получают право участия в бизнесе на территориях традиционного природопользования;
- бизнес получает механизм согласования и сотрудничества с коренными народами;
- государство решает вопросы социального обеспечения коренных народов и выполнения конституционных гарантий по отношению к коренным народам.

2.13. Адаптация АЗРФ к негативным изменениям климата

Проблема адаптации к изменению климата наиболее полно изложена в «Оценочном докладе об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации», выпущенном Росгидрометом в 2008 г. Данные, содержащиеся в этом докладе, очень полно дают качественные оценки, но для применения финансовых инструментов нужны более точные количественные оценки негативных последствий изменения климата, в том числе экономические по секторам экономики. Таких данных пока нет, хотя известны примеры работ в этой области, например, работа ПРООН «Роль комплексных стратегий в области смягчения изменения климата и адаптации к его последствиям в обеспечении устойчивого развития регионов российской Арктики (модельный пример Мурманской области)».

В настоящий момент можно уверенно определить уязвимые к изменению климата секторы и определить на качественном уровне потенциальные отрицательные и положительные воздействия изменения климата на экосистемы, экономику и население в регионах российской Арктики (Таблица 1).

Таблица 1

Оценка воздействий изменения климата (потепления) на экосистемы, экономику и население в регионах российской Арктики

Область воздействия	Отрицательные последствия	Положительные последствия
Возможные последствия для экосистем и окружающей среды		
Экосистемы	Сокращение биоразнообразия, изменение видового состава пресноводных рыб Появление экзотических видов-вселенцев Обострение существующих проблем конкуренции видов	Возможно увеличение местного разнообразия пресноводных видов рыб

	<p>Усиление влияния ультрафиолетовой радиации на биологические процессы в морской среде</p> <p>Распространение насекомых-вредителей и болезнетворных организмов</p> <p>Сокращение среды обитания белых медведей, тюленей, некоторых видов птиц</p> <p>Нарушение традиционных миграционных путей северных оленей и других видов животных</p>	
Окружающая среда	<p>Рост числа и интенсивности опасных погодных явлений</p> <p>Увеличение пожарной опасности</p> <p>Повышение концентрации загрязняющих веществ в атмосфере</p> <p>Повышение загрязнения водоемов суши и морей</p> <p>Возникновение пылевых бурь на хвостохранилищах</p> <p>Увеличение эмиссии метана из-за таяния вечной мерзлоты</p>	<p>Повышение зимних температур и сокращение продолжительности зимнего периода</p>
Возможные последствия для экономики		
Добыча полезных ископаемых	<p>Увеличение высот ветровых волн и появления обломков айсбергов от деградирующих ледников на Арктических островах, которые могут представлять опасность для добывающих сооружений и транспортных средств</p>	<p>Расширение доступа к новым месторождениям полезных ископаемых</p>
Энергетика	<p>Возможное увеличение нагрузки и рост числа аварий на ЛЭП из-за резких перепадов температуры и усиления опасных гидрометеорологических явлений</p>	<p>Сокращение расходов на отопление и экономия топливных ресурсов.</p> <p>Расширение гидро- и ветроэнергетического потенциала.</p>
Инфра-структура	<p>Подвижки грунта в зонах таяния вечной мерзлоты создают риски в</p>	

	<p>эксплуатации зданий и сооружений (включая транспортную систему – дороги, взлетно-посадочные полосы), а также магистральных трубопроводов</p> <p>Усиление штормов, эрозии берегов и, как следствие, нарушения инфраструктуры прибрежных территорий</p>	
Водное хозяйство	<p>Возрастут риски наводнений и интенсивность ледяных заторов</p>	<p>Переход к более влажному климату, вероятно, приведет к увеличению запасов воды для людей, постоянно проживающих в регионе</p>
Лесная промышленность	<p>В результате негативного воздействия вредителей ухудшится качество древесины</p> <p>Увеличение лесных пожаров</p>	<p>Расширение ареала лесов</p>
Морское рыболовство	<p>Снижение продуктивности и запасов некоторых видов рыб и других гидробионтов</p>	<p>Увеличение продуктивности и запасов определенных видов. Более южные виды рыб, такие как макрель, могут прийти в регион, предоставляя новые возможности.</p>
Сельское хозяйство	<p>Новые виды вредителей</p>	<p>Увеличение вегетационного периода.</p> <p>Прогнозируемое увеличение доступной влаги, вероятно, окажет благоприятное влияние на рост растений в районах, до этого времени испытывавших ее дефицит.</p>
Транспортное сообщение	<p>Изменения в сроках и процессах замерзания и вскрытия рек и водоемов сокращают период и возможности доставки грузов в труднодоступные районы по зимним автомобильным трассам, проложенным по замерзшим руслам боль</p> <p>При сохранении существующего фона ледовых и</p>	<p>Значительным воздействием на экономику региона может стать развитие навигации по Северному морскому пути.</p> <p>Доступ в летний период в большую часть прибрежных вод Арктики, так как, по оценкам, они будут относительно свободными ото льда на протяжении</p>

	<p>гидрометеорологических условий, по крайней мере до 2010–2015 гг., существует вероятность формирования сложных и очень сложных ледовых условий (повторяемость 10–20%) в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева, Санникова и Лонга, ограничивающих безледокольное плавание по Северному морскому пути</p> <p>Нарушения транспортного сообщения из-за увеличения частоты и интенсивности аномальных погодных явлений</p>	нескольких десятилетий, при гораздо более сильном таянии ближе к концу столетия
Туризм	<p>Из-за роста температуры в зимний период возможно сокращение дней, благоприятных для зимнего туризма в регионе</p> <p>Рост числа схода лавин и других опасных погодных явлений</p>	Новые возможности для развития летнего туризма, в т.ч. морского
Возможные последствия для человека		
Традиционный уклад жизни коренного населения	<p>Изменения климата негативно повлияют на традиционные виды занятости коренного населения - охоту, рыболовство и оленеводство</p> <p>Расширение доступа к новым месторождениям полезных ископаемых, и, как следствие, приток нового населения приведет к сокращению зоны проживания коренного населения и изменению их традиционного уклада жизни</p> <p>Рост заболеваемости из-за смены питания и образа жизни</p>	
Здоровье населения	<p>Усиление метеопатических реакций вследствие увеличения неустойчивости погоды</p> <p>Увеличение числа респираторных заболеваний, связанных с ростом температуры и влажности</p>	<p>Дискомфортность проживания человека вблизи южной границы зоны Крайнего Севера уменьшится</p> <p>Более мягкие условия в зимний сезон в некоторых</p>

	<p>Воздействия на рацион питания из-за изменений доступности и возможности использования пищевых источников</p> <p>Увеличение психологических и социальных нагрузок, связанных с изменениями в окружающей среде и образе жизни</p> <p>Развитие бактерий и вирусов, распространение ареалов инфекционных заболеваний</p> <p>Изменения в доступе к питьевой воде, ухудшение качества атмосферного воздуха, проблемы системы санитарной очистки</p>	<p>областях могут снизить количество смертных случаев в течение зимних месяцев</p>
--	--	--

Если кратко проанализировать деятельность по рамочной Конвенции об изменении климата (РКИК) между 1992 и 2008 годами, можно отметить следующие основные результаты:

- Созданы фонды по адаптации (Специальный фонд по изменению климата – Special Climate Change Fund, Фонд для наименее развитых стран – Least Developed Countries Fund и Адаптационный фонд – Adaptation Fund).
- Для ряда стран (в первую очередь для наименее развитых стран) разработаны Национальные планы действий по адаптации (NAPAs – National Action Plans on Adaptation).
- В Национальных сообщениях всех стран, включая государства Арктического региона, содержатся главы, посвященные вопросам уязвимости и адаптации.
- В ряде стран (Европейский Союз, Австралия, Великобритания, Финляндия, Франция, Дания, Новая Зеландия, Южная Корея) разработаны национальные стратегии по адаптации.
- Наиболее широкий анализ по вопросам уязвимости и адаптации проведен в рамках Четвертого оценочного отчета Межправительственной группы экспертов по изменению климата (IPCC Fourth Assessment Report). В этом отчете закреплена международная терминология по всем аспектам, связанным с проблемой уязвимости и адаптации к изменению климата.

Основная мировая тенденция в области изменения климата на долгосрочный период – выработка и содействие реализации низкоуглеродных сценариев развития экономики на период с 2013 по 2020 годы и не перспективу до 2050 года. При этом рассматриваются различные механизмы достижения таких целей, в том числе стимулирование спроса на низкоуглеродную продукцию.

По данным Четвертых национальных сообщений стран Арктического региона: Швеции, Норвегии, Исландии, Дании, Финляндии и Канады (2006 год), правительства этих государств уделяют внимание вопросу адаптации к изменениям климата. В настоящее время основная деятельность перечисленных стран направлена на изучение уязвимости отраслей экономики и населения, улучшение осведомленности населения и лиц, принимающих решения по вопросам, связанным с изменением климата.

В **Швеции** в 2005 году была создана комиссия по разработке национальной стратегии адаптации к изменению климата, стратегия пока не утверждена.

Норвегия разрабатывает свою национальную программу в области адаптации и демонстрирует результаты исследований влияния климатических изменений в рыболовстве, сельском и лесном хозяйствах, производстве энергии, инфраструктуру и здоровье населения. Подготовку национальной стратегии по адаптации координирует Министерство окружающей среды, однако в Четвертом национальном сообщении отмечается, что в процесс вовлечены практически все министерства

Подготовка Национальной стратегии по адаптации к изменению климата **Финляндии** была начата в конце 2003 г. Необходимость разработки проекта программы по адаптации к изменению климата была зафиксирована в парламентских решениях по Национальной стратегии по адаптации к изменению климата, представленной в Парламент Финляндии в марте 2001 года.

В 2005 году была опубликована Адаптационная стратегия Финляндии, направленная на наращивание адаптационного потенциала общества. Адаптационная стратегия разработана до 2080 года и предусматривает различные адаптационные меры на общем и частном уровне по основным отраслям экономики страны.

В **Дании** подробно изучались особенности климатического воздействия на ее Арктическую часть (Гренландия). Проведены исследования и сформулированы возможные меры адаптации в энергетическом секторе (работы на шельфе), рыболовстве, туризме, здравоохранении, а также для сохранения биоразнообразия и традиционных видов занятости коренного населения.

В **Канаде** в 2005 году также была принята Национальная программа адаптации к изменениям климата - *Climate Change Impacts and Adaptation Program (CCIAP)*, включающая шесть направлений: информирование и просвещение населения, усиление потенциала по координации адаптационных действий, интегрирование адаптации в стратегии развития, проведение научных исследований, создание сетей распространения знаний, обеспечение методов и средств для планирования адаптации.

Другая исследовательская программа – *Reducing Canada's Vulnerability to Climate Change (RCVCC)* – включала в себя несколько проектов по исследованию уязвимости для экономических секторов и была предназначена для лиц, принимающих политические решения в экономических секторах, для сообществ и правительств. В рамках этой программы были выполнены целевые региональные

исследования на основе спутниковых данных, данных мониторинга ледников и почвенных условий для районов вечной мерзлоты.

Министерство охраны окружающей среды Канады инициировало проект – *Northern Ecosystem Initiative* – с финансированием около 1 млн. долларов на пять лет, который включал в себя 14 подпроектов, направленных на улучшение знаний, насколько северные экосистемы и население зависят от воздействий меняющегося климата. Организации северных коренных народов Канады участвовали в разработке и выборе подпроектов.

В Четвертом национальном сообщении Канады перечислены возможные адаптационные меры в лесной промышленности, рыболовстве, сельском хозяйстве, секторе водных ресурсов, на транспорте, в туризме и здравоохранении. Согласно Четвертому национальному сообщению Канады, в реализации адаптационных мер участвует правительство, все провинции и территории, некоторые муниципалитеты, представители бизнеса и неправительственные организации.

Правительства нескольких канадских провинций и территорий инициировали программы финансирования исследований по воздействиям и адаптации к изменению климата. Провинция Альберта, Саскатчеван и Манитоба совместно финансировали программу *Prairie Adaptation Research Collaborative (PARC)*. В рамках этой программы был выполнен широкий круг исследований, с особым вниманием была изучена проблема воздействия изменения климата на водные ресурсы и управления водными ресурсами региона.

В 2005 году в Канаде была принята специальная межправительственная (между Правительством Канады, и правительствами провинций и территорий) программа – *Adaptation Framework* – призванная интегрировать адаптацию и вопросы изменения климата в процессы политического планирования.

Вся деятельность в Российской Федерации по Киотскому протоколу осуществляется на основе действующего российского законодательства, в том числе деятельность по Статье 6 Киотского протокола (а предположительно и по Статье 17 Киотского протокола – международная торговля квотами и схема Целевых экологических инвестиций) базируется на действующем инвестиционном законодательстве.

В целях обеспечения деятельности по адаптации к изменению климата, как представляется, изменений в действующем законодательстве также не требуется.

В то же время на период с 2009 по 2012 годы в рамках существующего законодательства и нормативно-правового регулирования необходимо:

- ***В развитие национальной Климатической Доктрины (проект Доктрины разработан и представлен в Правительство Министерством природных ресурсов и экологии) разработать Национальную стратегию/программу/план действий по адаптации к изменению климата, включая мероприятия в российской Арктике, как наиболее уязвимой к изменению климата.***

- **Направить дополнительные финансовые ресурсы на научные оценки, улучшение знаний по чувствительности к изменению климата секторов экономики, населения и экосистем.**
- **Провести комплекс региональных оценок для российских арктических регионов с выявлением секторов экономики, проблем населения, в том числе коренных малых народов Севера, и наработкой портфелей приоритетных проектов по адаптации к изменению климата.**
- **Внедрить дополнительные параметры, связанные с ожидаемым изменением климата, в строительные нормы и правила.**
- **В дополнение к существующей практике компенсации государством ущерба/части ущерба гражданам, пострадавшим от природных катастроф и стихийных бедствий начать проработку механизмов и форм индивидуального и коллективного (для страховых компаний) и государственно-частного (федеральный, а возможно и региональные бюджеты и частные страховые компании) партнерства по вопросам страхования ущерба, связанного с изменением климата для: а) объектов собственности; б) инвестиций; в) катастрофических природных бедствий.**
- **Сформировать российский Национальный адаптационный фонд.**
- **Реализовать один или несколько пилотных (экспериментальных) проектов по адаптации к изменению климата в Арктическом регионе России.**

Возможные направления российской климатической политики в области адаптации к изменению климата в АЗРФ перечислены в Таблице 2.

Таблица 2

Возможные направления российской климатической политики в области адаптации к изменению климата в АЗРФ

Мероприятия	Исполнители	Затраты
Краткосрочные цели (до 2012 года)		
В развитие Климатической доктрины разработка Национальной стратегии/программы/плана действий по изменению климата	Федеральные органы исполнительной власти	Низкие
Разработка комплексной климатической стратегии для АЗРФ	Федеральные органы исполнительной власти, региональные власти, доноры при участии академических кругов, общественных	Низкие

Мероприятия	Исполнители	Затраты
	организаций	
Учет изменения климата в строительных нормах и правилах	Федеральные органы исполнительной власти	Средние
Выполнение приоритетных задач в области адаптации и смягчения последствий изменения климата в отдельных секторах	Региональные власти, бизнес, доноры	Средние
Оценка потенциала для диверсификации источников финансирования приоритетных комплексных климатических проектов и инициатив, создание новых финансовых инструментов	Федеральные органы исполнительной власти, региональные и муниципальные власти, бизнес, доноры	Низкие
Формирование российского Национального адаптационного фонда	Федеральные органы исполнительной власти, региональные и муниципальные власти, бизнес, доноры	Высокие
Реализация первых пилотных проектов по адаптации и смягчению последствий изменения климата в регионах Арктики	Доноры при возможном участии региональных бюджетов	Средние

2.14. Экологические правонарушения и борьба с ними

Понятие **экологического правонарушения** было введено еще в статье 81 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» как «виновное, противоправное деяние, нарушающее природоохранительное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека». Далее это термин вошел в «Юридический энциклопедический словарь» 2001 года (Под ред. С.А. Боголюбова). В одноименно издании 2006 года (под редакцией М.Н.Марченко, издательство «Проспект») экологическое правонарушение определяется как «1) конституционный родовой термин (статья 42 Конституции РФ), обозначающий нарушения правовых норм, регулирующих экологические общественные отношения; 2) разновидность правонарушения».

В зависимости от характера экологических правонарушений и санкций за их совершение они делятся на **дисциплинарные проступки, административные проступки, гражданско-правовые правонарушения (деликты) и преступления экологические**. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ в статье 75 определяет, что «За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается **имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность** в соответствии с законодательством».

Формы и характер наказаний (санкций) за так расклассифицированные экологические правонарушения устанавливают «КЗОТ РФ», «Кодекс РФ об административных правонарушениях РФ» (КоАП) (от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ) и «Уголовный кодекс РФ» (УК РФ) (от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ). Последние два закона дают в распоряжение органов исполнительной власти эффективные возможности различными способами карать граждан, должностных и юридических лиц практически за любое нарушение природоохранного законодательства или за вред, наносимый окружающей среде и здоровью человека.

Так, перечень подлежащих наказанию только административных правонарушений в области охраны окружающей природной среды и природопользования составляют около четырех десятков, среди которых можно выделить, например:

-несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (Ст. 8.1 КоАП);

-несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (Ст. 8.2 КоАП);

-нарушение законодательства об экологической экспертизе (Ст. 8.4 КоАП);

-сокрытие или искажение экологической информации (Ст. 8.5 КоАП);

-порча земель (Ст. 8.6 КоАП);

-нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов (Ст. 8.12 КоАП);

-нарушение правил охраны водных объектов (Ст. 8.13 КоАП);

-нарушение правил водопользования (Ст. 8.14 КоАП);

-нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации правил (стандартов, норм) или условий лицензии (Ст. 8.17 КоАП);

-нарушения правил охраны атмосферного воздуха (Ст. 8.21 КоАП);

-эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативного содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (Ст. 8.23 КоАП);

-нарушение правил лесопользования (Ст. 8.25 КоАП);

-уничтожение мест обитания животных (Ст. 8.29 КоАП);

-нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных (Ст. 8.33 КоАП.).

За совершение экологических административных правонарушений могут применяться: предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения

правонарушения и транспортного средства. Штрафы, налагаемые на должностных лиц, могут достигать нескольких десятков тысяч рублей, а на юридических лиц – нескольких сотен тысяч рублей. В ряде случаев может осуществляться также административная приостановка противоправной деятельности сроком до 90 суток (например, Ст. 8.6 и 8.21).

Наказания экологических правонарушений, которые относятся уже к разряду экологических преступлений, предусматривает УК РФ. Этому посвящена отдельная глава 26 “Экологические преступления”, куда сведены 17 составов общественно опасных деяний. Условно их можно классифицировать по нескольким группам - соответственно объектам охраны окружающей среды:

1. преступления общего характера - нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами, нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими или другими биологическими агентами или токсинами, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (Ст. 246 - 248, 262);
2. посягательства на общественные отношения в области рационального использования и сбережения земли и ее недр - порча земли, нарушение правил охраны и использования недр (Ст. 254, 255);
3. нарушение водных отношений - загрязнение вод, загрязнение морской среды, нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (Ст. 250, 252, 253);
4. ущерб растительному миру - незаконная порубка деревьев и кустарников, уничтожение или повреждение лесов, нарушение установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений правил, незаконная добыча водных растений (Ст. 249, 256, 260, 261);
5. посягательства на общественные отношения и в области охраны атмосферного воздуха (Ст. 251);
6. посягательства на общественные отношения и в области охраны в области охраны животного мира - незаконная добыча водных животных, нарушение правил охраны рыбных запасов, незаконная охота, нарушение ветеринарных правил, нарушение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ (Ст. 249, 256 - 259).

Наказаниями за совершение экологических преступлений (глава 26 и другие главы) могут быть: штраф до пятисот минимальных окладов, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, исправительные работы на срок до двух лет, ограничение свободы на срок до трех лет, арест до шести месяцев, обязательные работы на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, лишение свободы.

Таким образом, в распоряжении органов государственной власти достаточно много возможностей покарать природопользователей за нарушение

ими природоохранного законодательства, и нельзя сказать, чтобы наказания, например, определяемые УК РФ за наиболее тяжкие экологические преступления, были бы слишком мягкими.

Не видно особых оснований для дальнейшего ужесточения этих наказаний, за исключением, пожалуй, тех случаев, когда велик ущерб, наносимый окружающей среде. Но в этом случае можно предусмотреть и увеличение размеров штрафных санкций, и условие обязательного возмещения ущерба. Именно это следует сделать для экологических правонарушений, совершаемых на территории АЗРФ.

Обратимся теперь к проблеме увеличения заинтересованности природопользователей к работе в правовом поле.

КОАП и УК РФ устанавливают, что наказания являются следствием нарушения физическим или юридическим лицом требований природоохранной нормативно-правовой базы (законодательных актов и других документов, выпускаемых Правительством РФ и заинтересованными ведомствами). Как известно, современная российская природоохранная нормативно-правовая база характеризуется:

1. противоречивостью, непоследовательностью, несоответствием современным социально-экономическим условиям и научно-техническому уровню развития промышленности, несогласованностью требований в документах, выпускаемых различными заинтересованными ведомствами;
2. избыточностью требований к природопользователям и к составу документации, необходимой для получения разрешения на природопользование;
3. произволом надзорных органов при формулировании требований в ведомственных нормативных документах;
4. высокой коррупционностью.

Среди основных причин, носящих как объективный, так и субъективный характер, которые привели к этому, можно выделить следующие.

1. изменения социально-экономического курса, неоднократные преобразования системы органов государственного управления, при которых действующие «на одном поле» ведомства плохо взаимодействуют друг с другом;

2. низкая прозрачность принятия управленческих решений, отсутствие конструктивного диалога органов исполнительной власти с хозяйствующими субъектами, особенно если речь идет о среднем и малом бизнесе;

3. нацеленность на изъятие у природопользователей в виде платежей и штрафов максимально больших средств без обязательств использования их на решение природоохранных проблем;

4. «вымывание» профессиональных кадров из органов государственного управления и организаций-разработчиков нормативно-правовых документов;

5. ориентация на принятие «рамочных» законов вместо законов прямого действия, позволяющих ведомствам в дальнейшем в своих интересах достаточно произвольно трактовать статьи законодательного акта.

В результате природопользователи часто становятся нарушителями и подлежат наказанию лишь потому, что просто путаются в плохо или нечетко сформулированных требованиях, имеющих в нормативно-правовых актах, или просто не в состоянии выполнить. Поэтому, совершенствование нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды и природопользования является необходимым условием снижения сознательных экологических правонарушений.

Несовершенство нормативно-правовой базы стало почвой еще одного вида экологических преступлений, на который обратили внимание участники Парламентских слушаний на тему «Об усилении ответственности за экологические правонарушения», которые состоялись в Государственной Думе 17 января 2006 года - «устранение конкурентов на рынке помощью незаконных экологических требований».

Особым видом наказания для промышленных предприятий являются так называемые платежи за негативное воздействие на окружающую среду, особенно если предприятие в силу несовершенства используемых технологий или оборудования, не укладывается в установленные нормативы. Большая часть собранных «растворяется» в бюджете и практически не расходуется на решение природоохранных задач, в том числе на самом предприятии. При этом отсутствуют какие-либо льготы даже для тех предприятий, которые соблюдают природоохранное законодательство и в полном объеме вносят «экологические» платежи.

Понятно, что необходимость кардинальной реформы этого экономического механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды давно назрела. Совершенно четко этому поводу свою точку зрения высказал Президент Российской Федерации Д.А. Медведев:

«Решение экологических проблем становится одним из приоритетов развития России. И растущие экономические возможности позволяют нам качественно решать эти задачи гораздо более масштабно, чем это происходило все предшествующее десятилетие».

«...сама система экологических платежей должна стимулировать предприятия к внедрению экологически эффективных технологий».

«...по поощрительным мерам за экологические действия....большинство законодательных систем мира идет именно по такому пути, когда не только по голове и кошельку дают, но и стараются все-таки каким-то образом поощрять компании. Я думаю, что и наши компании с удовольствием бы такого рода поощрительные меры тоже использовали, если бы они были грамотно сформулированы в экологическом законодательстве». (Из выступления Д. Медведева 17 янв.2008 г. В Челябинске)

Подтверждает это и Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации Ю. Трутнева. 10 июня 2008 года он сказал:

«Предприятия, внедряющие на производстве технологии, позволяющие снизить нагрузку на окружающую среду, должны иметь налоговые льготы. Прежде всего, это налоговое стимулирование, таможенно-тарифная политика. Совместно с Минэкономразвития Минприроды планирует рассчитать ставки оплаты за вредное воздействие на окружающую среду в виде выбросов или стоков промпредприятий. Гибкая система ставок поможет убедить предприятия в том, что выгоднее поставить у себя новое оборудование, чем платить за вред, который наносит окружающей среде старое. После утверждения соответствующих нормативных актов каждому предприятию будет дан определенный временной задел на то, чтобы привести производство в соответствие с требованиями....».

Итогом столь обязывающих заявлений в средствах массовой информации стало подписание 4 июня 2008 года Президентом Российской Федерации Указа N 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», в котором министерствам и ведомствам дается поручение в 2008 - 2009 годах:

принять меры по техническому регулированию, направленные на повышение энергетической и экологической эффективности таких отраслей экономики, как электроэнергетика, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт;

обеспечить переход к единым принципам выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду;

до 1 октября 2008 г. подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих экономические механизмы, стимулирующие хозяйствующих субъектов, применяющих энергосберегающие и экологически чистые технологии;

до 1 октября 2009 г. подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, направленных на усиление ответственности хозяйствующих субъектов за несоблюдение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду в целях стимулирования перехода на энергосберегающие и экологически чистые технологии...».

Следует надеяться, что изменение подходов к управлению природоохранной деятельностью, замена административных, чисто разрешительных или запретительных, механизмов на экономические упростит для предприятий решение их экологических проблем и снизит число экологических правонарушений.

2.15. Заключение – сводный перечень существующих пробелов в российском законодательстве, снижающих эффективность природоохранной деятельности в АЗРФ

В целом нормативно-правовая база в сфере охраны окружающей среды, экологической безопасности и природопользования Российской Федерации, в том числе регламентирующая хозяйственную деятельность на территории АЗРФ, характеризуется

1. большим количеством применимых актов, при относительно низком качестве их проработанности;

2. противоречивостью, непоследовательностью, несоответствием современным социально-экономическим условиям и научно-техническому уровню развития промышленности, несогласованностью требований в документах, выпускаемых различными заинтересованными ведомствами;

3. избыточностью требований к субъектам хозяйственной деятельности и к составу документации, необходимой для получения разрешения на природопользование;

4. завышенной «люфтом» усмотрения, предоставляемого органам исполнительной власти, особенно в ведомственных нормативных документах.

Кроме того, эта база имеет многочисленные пробелы, связанные, в первую очередь, с установлением допустимости воздействия различных видов хозяйственной деятельности на окружающую среду, с определением нормативов качества окружающей среды (экологических нормативов) и технических (технологически) нормативов. Большим несовершенством отличаются также экономические механизмы управления охраной окружающей среды и природопользованием.

Среди наиболее крупных дефектов правовой компоненты СООС:

1. применение в качестве нормативов качества окружающей среды (экологических нормативов), установленных для атмосферного воздуха населенных мест и для водных объектов разного назначения преимущественно санитарно-гигиенических нормативов, жесткость которых в ряде случаев не позволяет обеспечить их соблюдение по экономическим и технологическим причинам;

2. отсутствие перечней подлежащих контролю приоритетных загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух и сбросах сточных вод, а также перечней загрязняющих веществ, которые являются характерными (специфическими) для тех или иных технологических процессов и которые оказывают наиболее значимое негативное воздействие на окружающую среду;

3. преобладание в регулировании воздействия на окружающую среду административных и даже уголовно-правовых механизмов, слабая проработанность таких экономических механизмов, как страхование видов деятельности, представляющих повышенную опасность для окружающей среды и финансовое обеспечение ответственности (например, судовладельца за вред, который может причинить окружающей среде судно);

4. отсутствие механизмов и стимулов для внедрения наилучших доступных (существующих) технологий, исключающих негативное воздействие на окружающую среду.

В той или иной мере эти дефекты с предложениями по их устранению представлены в приведенной ниже Таблице 3.

Таблица 3

<p>Недостатки российского природоохранного законодательства, влияющие на эффективность защиты окружающей среды, как в России в целом, так и в АЗРФ</p>	<p>Предложения по совершенствованию российского природоохранного законодательства в целом</p>	<p>Недостатки российского природоохранного законодательства с точки зрения не учета специфики окружающей среды АЗРФ</p>	<p>Предложения по совершенствованию природоохранного законодательства применительно к интересам окружающей среды в АЗРФ</p>
<p>Нормирование воздействия на окружающую среду</p>			
<p>Для обоснования хозяйственной деятельности используется излишне широкий перечень подлежащих нормированию загрязняющих веществ, включающий не только индивидуальные соединения, но и их смеси (вплоть до смесей с переменным составом одних и тех же компонентов)</p>	<p>Разработать и утвердить приоритетный перечень загрязняющих веществ, подлежащих нормированию</p>	<p>Отсутствует требование о том, что экологические нормативы должны разрабатываться с учетом природно-климатических особенностей АЗРФ</p>	<p>Разработать и утвердить перечень загрязняющих веществ, нормативы для которых должны быть адаптированы к условиям АЗРФ</p>
<p>Отсутствуют разработанные и утвержденные технические (технологические) нормативы загрязняющих веществ, в том числе привязанных к наилучшим доступным (существующим) технологиям</p>	<p>Начать разработку технических (технологических) нормативов загрязняющих веществ, в том числе привязанных к наилучшим доступным (существующим) технологиям</p>	<p>Отсутствуют разработанные и утвержденные технические (технологические) нормативы загрязняющих веществ, в том числе привязанных к наилучшим доступным (существующим) технологиям, учитывающие природно-</p>	<p>Начать разработку технических (технологических) нормативов загрязняющих веществ, в том числе привязанных к наилучшим доступным (существующим) технологиям, учитывающих природно-</p>

		климатические особенности	климатические особенности АЗРФ
Отсутствуют нормативы многих видов допустимого воздействия на окружающую среду - нормативов выбросов и сбросов микроорганизмов, физических воздействий, изъятия компонентов окружающей среды и интегральной антропогенной нагрузки на окружающую среду	Начать разработку нормативов допустимого воздействия на окружающую среду - нормативов выбросов и сбросов микроорганизмов, физических воздействий, изъятия компонентов окружающей среды и интегральной антропогенной нагрузки на окружающую среду	Отсутствуют нормативы многих видов допустимого воздействия на окружающую среду - нормативов выбросов и сбросов микроорганизмов, физических воздействий, изъятия компонентов окружающей среды и интегральной антропогенной нагрузки на окружающую среду, учитывающие природно-климатические особенности	Начать разработку нормативов допустимого воздействия на окружающую среду - нормативов выбросов и сбросов микроорганизмов, физических воздействий, изъятия компонентов окружающей среды и интегральной антропогенной нагрузки на окружающую среду, учитывающих природно-климатические особенности АЗРФ
В ряде случаев не обоснован выбор веществ, по которым устанавливаются нормативы качества воды	Разработать принципы и подходы выбора веществ, по которым устанавливаются нормативы качества воды		
Отсутствуют экологические нормативы качества атмосферного воздуха и антропогенного воздействия на него	Разработать экологические нормативы качества атмосферного воздуха и антропогенного воздействия на него	Отсутствуют экологические нормативы качества атмосферного воздуха и антропогенного воздействия на него, учитывающие природно-климатические	Разработать для приоритетных загрязняющих веществ экологические нормативы качества атмосферного воздуха и антропогенного

		особенности	воздействия на него, учитывающие природно-климатические особенности АЗРФ
Планирование природоохранной деятельности			
Отсутствуют принципы и концепция развития особо охраняемых природных территорий федерального значения.	Разработать и утвердить принципы и концепцию развития особо охраняемых природных территорий федерального значения	Отсутствуют принципы и концепция развития особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения в АЗРФ	Разработать и утвердить концепцию развития особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения в АЗРФ
Не установлены санкции за невыполнения субъектами хозяйственной деятельности запланированных природоохранных мероприятий	Разработать поправки в природоохранное законодательство, предусматривающие санкции за невыполнения субъектами хозяйственной деятельности запланированных природоохранных мероприятий	Не установлены санкции за невыполнения субъектами хозяйственной деятельности запланированных природоохранных мероприятий на территории АЗРФ	Разработать поправки в природоохранное законодательство, предусматривающие санкции за невыполнения субъектами хозяйственной деятельности запланированных природоохранных мероприятий на территории АЗРФ, учитывающие повышенные требования к сохранению природной среды
Отсутствуют нормы, запрещающие уполномоченным органам государственной власти устанавливать лимиты на	Разработать поправки в природоохранное законодательство, предусматривающие запрет уполномоченным органам государственной		

<p>очередной срок в случае невыполнения ранее утвержденных планов природоохранных мероприятий.</p>	<p>власти устанавливать лимиты на очередной срок в случае невыполнения ранее утвержденного планов природоохранных мероприятий.</p>		
Экологическая экспертиза			
<p>Отсутствуют в перечне документации, подлежащей государственной экологической экспертизе: проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной деятельности, оказывающих влияние на несколько субъектов Федерации или особо опасное влияние; материалов обоснования получения лицензий на виды деятельности, оказывающие негативное воздействие на окружающую</p>	<p>Внести в перечень документации, подлежащей государственной экологической экспертизе: проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной деятельности, оказывающих влияние на несколько субъектов Федерации или особо опасное влияние; материалов обоснования получения лицензий на виды деятельности, оказывающие негативное воздействие на окружающую</p>		<p>При отказе ввести указанные нормы в законодательство для всех субъектов Федерации добиваться их реализации в АЗРФ</p>

среду	среду.		
Отсутствуют требования по проведению стратегической экологической оценке документов территориального планирования на федеральном или региональном уровнях	Включить требований по проведению стратегическая экологическая оценка документов территориального планирования на федеральном или региональном уровнях		При отказе ввести указанные нормы в законодательство для всех субъектов Федерации добиваться их реализации в АЗРФ
В Градостроительно м кодексе РФ отсутствуют положения об однозначном запрете хозяйственной деятельности в случае отрицательного заключения государственной экспертизы			При отказе ввести указанные нормы в законодательство для всех субъектов Федерации добиваться их реализации в АЗРФ
Отсутствует нормативно-правовой акт о порядке проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, а также планов и схем экономического развития регионов и территорий	Разработать нормативно-правовой акт о порядке проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, а также планов и схем экономического развития регионов и территорий		
Не исключена	Принять поправки		При отказе ввести

<p>возможность реализации документов территориального планирования при отрицательном заключении государственной экологической экспертизы (пункт 6 статьи 29 Градостроительно го кодекса РФ)</p>	<p>в Градостроительны й кодекс РФ, предусматривающ ие запрет на реализации схем территориального планирования при отрицательном заключении государственной экологической экспертизы</p>		<p>указанные нормы в законодательство для всех субъектов Федерации добиваться их реализации в АЗРФ</p>
<p>Отсутствует ясность в вопросе, являются ли объектом государственной экологической экспертизы материалы обоснования любой лицензии, если соответствующая лицензируемая деятельность осуществляется в пределах континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации</p>	<p>Внести необходимые поправки в ФЗ «Об экологической экспертизе» и другие законодательные акты</p>		
<p>Проекты технических регламентов не входят в перечень документов,</p>	<p>Включить в перечень документации, подлежащей государственной</p>		

подлежащих обязательной экологической экспертизе	экологической экспертизы (статья 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»), проекты технических регламентов.		
Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)			
Отсутствуют инструктивно-методических материалы, регламентирующие проведение ОВОС в отношении различных видов хозяйственной деятельности	Разработать и утвердить в установленном порядке инструктивно-методических материалы, регламентирующие проведение ОВОС в отношении различных видов хозяйственной деятельности		
Отсутствует единообразная процедура организации обсуждения материалов ОВОС с общественностью	Разработать и утвердить в установленном порядке единообразную процедуру организации обсуждения материалов ОВОС с общественностью		Разработать и утвердить в установленном порядке единообразную процедуру организации обсуждения материалов ОВОС с общественностью, в том числе с представителями малочисленных народов Севера
Разрешительная деятельность			
В перечне лицензируемых видов деятельности в сфере природопользования	Внести в законодательные акты поправки, расширяющие перечень лицензируемых		При внесении поправок в законодательные акты поправки, расширяющие перечень

<p>ия (недропользовани е, пользование объектами животного мира и т.д.) отсутствуют многие виды деятельности, способные оказать значимое негативное воздействие на окружающую среду.</p>	<p>видов деятельности в сфере природопользования (недропользовани е, пользование объектами животного мира и т.д.), оказывающих значимое негативное воздействие на окружающую среду</p>		<p>лицензируемых видов деятельности, учесть возможность включения дополнительных лицензируемых видов деятельности, исходя из большой уязвимости природной среды АЗРФ</p>
<p>Отсутствует ясные критерии определения видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию исходя из их влияния на окружающую среду.</p>	<p>Разработать четкие критерии определения видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию исходя из их влияния на окружающую среду.</p>		<p>Разработать четкие критерии определения видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию исходя из их влияния на окружающую среду АЗРФ</p>
Экологический аудит			
<p>На законодательном уровне не урегулированы основные вопросы, возникающие в связи с назначением и проведением экологического аудита, а именно:</p> <p>1. не конкретизировано место экологическог</p>	<p>Принять специальный законодательный акт, регламентирующий перечисленные вопросы</p>		<p>В принятом акте предусмотреть проведения обязательного экологического аудита для особо опасных для природной среды АЗРФ видов деятельности</p>

<p>о аудита в системе правовых мер охраны окружающей среды;</p> <p>2. не установлены полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере экологического аудита</p> <p>3. отсутствуют указания на возможность, основания и правовые последствия обязательного назначения и проведения экологического аудита;</p> <p>4. не определены меры по защите конфиденциальной информации, полученной при проведении аудита, и порядок использования</p>			
---	--	--	--

<p>я такой информации;</p> <p>5. оказание услуг по проведению экологического аудита не обозначено в качестве самостоятельного вида деятельности в действующих классификаторах видов экономической деятельности</p> <p>6. не установлен порядок отнесения расходов, связанных с проведением экологического аудита, для целей налогообложения.</p> <p>7. не закреплены квалификационные требования к аудиторам.</p>			
<p>Экологическая сертификация (сертификация по экологическим требованиям)</p>			
<p>В законодательстве о техническом регулировании не установлена необходимость</p>	<p>Включить необходимые требования в технические регламенты и национальные</p>		<p>Предусмотреть ужесточение требований в технических регламентах при условии</p>

экологической сертификации для обеспечения экологической безопасности и безопасности жизнедеятельности.	стандарты.		использования продукции в АЗРФ
Техническое регулирование			
		В законодательстве о техническом регулировании отсутствуют требования о необходимости учета климатических и географических особенностей при разработке технических регламентов.	Предусмотреть в законодательстве о техническом регулировании требования о необходимости учета климатических и географических особенностей применительно к АЗРФ
В законодательстве о техническом регулировании отсутствуют требования о включении в технические регламенты ограничений по удельным показателям выбросов, сбросов загрязняющих веществ, количества отходов и потребляемой электроэнергии на единицу производимой продукции (услуг) или для	Внести поправки в законодательство о техническом регулировании, предусматривающие включение в технические регламенты ограничений по удельным показателям выбросов, сбросов загрязняющих веществ, количества отходов и потребляемой электроэнергии на единицу производимой продукции (услуг) или для определенных производственных		Внести поправки в законодательство о техническом регулировании, предусматривающие включение в технические регламенты ограничений по удельным показателям выбросов, сбросов загрязняющих веществ, количества отходов и потребляемой электроэнергии на единицу производимой продукции (услуг) или для определенных производственных

определенных производственных процессов.	процессов.		процессов, если производство и потребление осуществляется на территории АЗРФ
Экологическое страхование			
Понятие «экологическое страхование» является в настоящее время скорее доктринальным, чем правовым, а для отнесения того или иного вида страхования к экологическому страхованию, является идентификация страхового риска как экологического риска	Принять специальный Федеральный закон «Об экологическом страховании» либо внесение поправок в уже действующие законодательные акты		В ФЗ «Об экологическом страховании» предусмотреть введение обязательного страхования при осуществлении некоторых (опасных для арктической природы) видов хозяйственной деятельности в АЗРФ
подавляющее большинство федеральных законов, предусматривающих их страхование рисков гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде, не содержат полноценного механизма обязательного страхования экологических	Принятие специального Федерального закона «Об экологическом страховании» либо внесение поправок в уже действующие законодательные акты		

рисков			
Платежи за негативное воздействие на окружающую среду			
Отсутствует правовой механизм взимания платы за загрязнение недр и за различные виды физического воздействия.	Принять специальный Федеральный закон «О финансовом обеспечении ответственности за загрязнение окружающей среды» или включить в действующий ФЗ «Об охране окружающей среды» самостоятельной главы «О финансовом обеспечении ответственности за загрязнение окружающей среды», регламентирующей все аспекты взимания платы		В новом законодательстве предусмотреть повышающие коэффициенты за воздействие на окружающую среду АЗРФ
Регулирование взимания платы осуществляется на основе ведомственных нормативных документов	Принять специальный Федеральный закон «О финансовом обеспечении ответственности за загрязнение окружающей среды» или включить в действующий ФЗ «Об охране окружающей среды» самостоятельной главы «О финансовом		

	обеспечении ответственности за загрязнение окружающей среды», регламентирующих все аспекты взимания платы		
Четко не определен круг плательщиков воздействие на окружающую среду	Разработать и утвердить в установленном порядке порядок включения юридических лиц в перечень плательщиков за воздействие на окружающую среду		
Не определено понятия «стационарный источник негативного воздействия», что затрудняет установление круга плательщиков	Определить термин «стационарный источник негативного воздействия»		
Не определен механизм принудительного взимания платы за негативное воздействие с юридических лиц и физических лиц в случаях, когда плата не вносится ими добровольно, либо вносится ими с нарушением установленных	Разработать и утвердить порядок принудительного взимания платы за негативное воздействие с юридических лиц и физических лиц в случаях, когда плата не вносится ими добровольно, либо вносится ими с нарушением		

сроков, либо в неполном объеме	установленных срок либо в неполном объеме		
За невнесение (несвоевременное , неполное внесение) платы за негативное воздействие плательщик не несет ответственности в виде начисления пеней	Разработать и утвердить в установленном порядке характер ответственности За невнесение (несвоевременное, неполное внесение) платы за негативное воздействие		
Примечание. Все рассматриваемые поправки могут быть статьями нового ФЗ «О плате за негативное воздействие на окружающую среду»			
Экологический мониторинг			
Не урегулированы отношения в сфере организации и ведения мониторинга объектов негативного воздействия на окружающую среду	Разработать и утвердить в установленном порядке методические и инструктивные документы, регламентирующи е проведение мониторинга объектов негативного воздействия на окружающую среду		Разработать и утвердить в установленном порядке методические и инструктивные документы, регламентирующи е проведение мониторинга объектов негативного воздействия на окружающую среду применительно к условиям АЗРФ
Государственный экологический контроль			
Нет четкости в распределении объектов, подлежащих государственному экологическому контролю органами власти различного	Разработать и утвердить четкие критерии отнесения объектов к компетенции органов государственной власти на		

уровня	федеральном и региональном уровне		
Нет четкости в определении полномочий органов государственного управления на федеральном и региональном уровнях в осуществлении ими государственного экологического контроля	Внести изменения в положения о министерствах и ведомствах, осуществляющих государственный экологический контроль, с целью четкого распределения полномочий между ними		
Не урегулирован ряд процедурных и процессуальных вопросов при осуществлении государственного экологического контроля.	Разработать и утвердить нормативно-правовые акты, регламентирующие все вопросы государственного экологического контроля		Усилить полномочия субъектов Федерации, входящих в АЗРФ, по проведении экологического контроля
Нет четкости в определении права того или иного контролирующего органа на федеральном и региональном уровне: предъявлять иск о возмещении вреда, причиненного хозяйственной и иной деятельностью тому или иному природному объекту;	Уточнить полномочия должностных лиц в части предъявления исков о возмещении вреда, причиненного в пределах территории Российской Федерации, а также в пределах исключительной экономической зоны или на континентальном шельфе Правительством		

принимать решение об административном приостановлении экологически опасной деятельности; предъявить требование в суде о прекращении или ограничении экологически опасной деятельности	РФ		
Необоснованно ограничена сфера государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства в пользу государственного строительного надзора	Дополнить перечень объектов, при строительстве (реконструкции, капитальном ремонте) которых должен осуществляться не только строительный надзор, распространив его на объекты, оказывающие существенное, в том числе трансграничное воздействие на окружающую среду		
Ликвидирован муниципальный экологический контроль на муниципальном уровне	Предусмотреть передачу части контрольных функций на уровень муниципальных образований		
Возмещение экологического вреда и экологического ущерба			
Отсутствует ряд методик		В законодательстве отсутствуют нормы,	Разработать специальные

<p>определения экологического ущерба, разработку которых требуют законодательные акты.</p> <p>Ряд других методик устарел и не соответствует нынешним социально-экономическим условиям и научно-техническому уровню.</p>		<p>учитывающие особенности возмещения экологического вреда с учетом специфических проблем и условий АЗРФ.</p> <p>.</p>	<p>методики определения ущерба для типичных ситуаций его причинения в условиях Арктики: в результате повреждения оленьих пастбищ;</p> <p>в результате разлива нефти, нефтепродуктов и иных загрязняющих веществ в районах, покрытых льдом;</p> <p>в результате размещения отходов в районах, покрытых льдом;</p> <p>в результате нарушения условий прокладки транспортных магистралей.</p> <p>др.</p> <p>Возможен также вариант, позволяющий учитывать природно-климатические условия АЗРФ – введение в действующие методики и применение при определении размеров экологического ущерба специальных повышающих</p>
---	--	--	---

			региональных коэффициентов.
<p>Отсутствует «ретроспективная» гражданско-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде.</p> <p>Отсутствует правовой механизм ликвидации накопленного экологического вреда.</p>	<p>В рамках федерального закона решить следующие основные задачи:</p> <p>1) определить и закрепить формально-юридические признаки накопленного экологического вреда;</p> <p>2) закрепить полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, соответствующих исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления в регулировании данных отношений;</p> <p>3) определить правовые формы участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных</p>		<p>В поправках к законодательным актам предусмотреть специфику ликвидации экологического ущерба в АЗРФ, как в пределах территории Российской Федерации, так и за ее пределами, например в границах континентального шельфа Российской Федерации.</p>

	<p>государств, международных организаций, российских и иностранных юридических лиц в осуществлении мер по выявлению, оценке и ликвидации накопленного экологического вреда;</p> <p>4) предусмотреть разграничение ответственности за ликвидацию текущего экологического вреда и накопленного экологического вреда, а также разграничение ответственности за ликвидацию накопленного экологического вреда между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и субъектами хозяйственной и иной деятельности;</p> <p>5) установить порядок инвентаризации и критерии ранжирования</p>		
--	---	--	--

	<p>нуждающихся в реабилитации территорий (акваторий), природных и иных объектов в зависимости от степени опасности накопленного вреда для состояния окружающей среды и населения;</p> <p>6) ввести порядок учета и паспортизации таких территорий (акваторий) и объектов;</p> <p>7) предусмотреть проведение экологического аудита с целью экологической и экономической оценки вреда окружающей среде, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности;</p> <p>8) определить примерный перечень мер, необходимых для ликвидации накопленного экологического вреда;</p> <p>9) предусмотреть требования по соблюдению мер</p>		
--	--	--	--

	<p>экологической и иной безопасности, защите законных прав и интересов граждан, субъектов хозяйственной и иной деятельности, иных лиц при осуществлении мер по ликвидации накопленного экологического вреда;</p> <p>10) ввести понятие «приоритетный проект» применительно к проектам по ликвидации накопленного экологического вреда и определить критерии отбора таких проектов с целью их первоочередной реализации;</p> <p>11) предусмотреть особенности регулирования земельных, водных, лесных и иных природоресурсных отношений, возникающих в связи с выполнением работ по ликвидации накопленного экологического</p>		
--	---	--	--

	<p>вреда, в том числе в пределах континентального шельфа Российской Федерации;</p> <p>12) установить особенности размещения и выполнения государственных и муниципальных заказов на поставку продукции, оказание услуг и выполнение работ по выявлению, оценке и ликвидации экологического вреда, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности;</p> <p>13) определить порядок финансирования работ по выявлению, оценке и ликвидации экологического вреда, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности, в том числе на основе принципов государственно-частного партнерства;</p>		
--	---	--	--

	<p>14) обеспечить дифференцированный подход к решению проблемы в зависимости от наличия (или отсутствия) лиц, осуществляющих (или заинтересованных в осуществлении) хозяйственной и иной деятельности в пределах территорий (акваторий), нуждающихся в экологической реабилитации ввиду существования в ее пределах накопленного экологического вреда;</p> <p>15) предусмотреть правовые меры экономического стимулирования участия субъектов хозяйственной деятельности, публично-правовых образований, иностранных юридических лиц, иных субъектов в осуществлении мер по ликвидации накопленного экологического вреда;</p> <p>16) закрепить положения о</p>		
--	--	--	--

	<p>включении в правоустанавливающие документы условий об участии в финансировании мер по ликвидации накопленного экологического вреда;</p> <p>17) предусмотреть особенности возмещения экологического вреда, причиненного до перехода права собственности на имущественный комплекс государственного или муниципального предприятия в результате его приватизации.</p>		
Охрана и использование вод			
В число объектов, охватываемых схемами комплексного использования и охраны водных объектов, входят только речные бассейны	Решить вопрос о включении озерных бассейнов в число объектов, охватываемых схемами комплексного использования и охраны водных объектов.		
Отсутствуют нормы о правовом режиме зон экологического бедствия	Разработать нормативный акт, посвященный зонам экологического бедствия		
		В Водном кодексе РФ отсутствует	Ввести поправки в Водный кодекс РФ,

		<p>норма, в соответствии с которой при установлении полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений должны учитываться природно-климатические особенности региона</p>	<p>соответствии с которыми при установлении полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений должны учитываться природно-климатические особенности АЗРФ</p>
<p>Проблемы предотвращения и ликвидации ЧС, связанных с разливом нефти и нефтепродуктов в АЗРФ</p>			
		<p>В законодательных актах отсутствуют положения, устанавливающие готовность специальных служб и организаций к реагированию на разливы нефти в Арктике</p>	<p>Предусмотреть включения в законодательные акты положений об обеспечении готовности к реагированию на возможные разливы нефти при осуществлении морской деятельности в АЗРФ, например об обязательном страховании ответственности владельцев, о страховании затрат на осуществление операций по ликвидации разливов, о наличии на борту судов специальных средств по борьбе</p>

			с разливами нефти.
		Отсутствуют национальные руководства по борьбе с разливами нефти в АЗРФ	Адаптировать «Полевое руководство по борьбе с разливами нефти в Арктике (в русском переводе «Руководство по реагированию на разливы нефти на морях реках и озерах»), «Арктическое руководство по оценке технологий очистки берегов» и «Руководство по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике» к российским условиям и, после адаптации, придать им статус национальных нормативных документов
Природоохранные проблемы Северного морского пути			
			Принять нормативный акт по уточнению основных требований к доступу судов на трассы СМП, особенностей и порядка плавания судов по трассе СМП пути, мерам предотвращения загрязнения морской среды с

			судов в покрытых льдами районах.
			Принять нормативный акт, уточняющий функции Администрации СМП, в т.ч. в части контроля за трассами СМП, предотвращения нарушений судами на трассах СМП природоохранных требований Российской Федерации, финансового обеспечения ответственности судовладельцев за такие нарушения.
			Принять нормативный акт, предусматривающий требования к конструкции судов, плавающих по трассе СМП, мерам безопасности на них, квалификации их персонала, а также механизм обеспечения выполнения таких требований и мер.
Экологические проблемы речного транспорта АЗРФ			
Нормативно-правовая базу, регулирующая охрану вод при использовании речного	Переработать нормативно-правовую базу, регулирующую охрану вод при использовании		При переработке нормативно-правовых документов учесть природно-климатические

<p>транспорта устарела и не соответствует нынешним социально-экономическим условиям и научно-техническому уровню. Эти документы содержат также большое число исключений, под которые может попасть 80% эксплуатирующихся в настоящее время на реках АЗРФ судов.</p>	<p>речного транспорта</p>		<p>условия АЗРФ</p>
<p>Недостаточный учет в Кодексе внутреннего водного транспорта является положений международной нормативно-правовой базы.</p>	<p>Внести изменения в Кодекс внутреннего водного транспорта, учитывающие положения международной нормативно-правовой базы.</p>		
Охрана почв и земель			
		<p>Статья 90 Земельного кодекса, регулирующие правовой режим территорий, отводимых для транспортных магистралей не учитывает специфику особо уязвимых почв и земель АЗРФ</p>	<p>Установить запрет на использование транспортных средств вне полосы отвода.</p>
Сохранение биоразнообразия			

<p>Отсутствует специальное законодательство об охране и защите флоры или растительного мира</p>		<p>Законодательств в области охраны окружающей среды не выделяет в качестве объектов права арктические флору и фауну</p>	
<p>Водный кодекс РФ не регулирует вопросы охраны местообитаний водоплавающих птиц, в том числе находящихся под защитой Международной Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц»</p>	<p>Внести поправки Водный кодекс РФ, нацеленные на охрану местообитаний водоплавающих птиц, в том числе находящихся под защитой Международной Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц</p>		
<p>ФЗ «О защите окружающей среды» не содержит норм, запрещающих на территории Российской Федерации деятельность по отлову, купле, продаже, транспортировке, уничтожению, сбору яиц и детёнышей с целью выращивания, а также разведения в искусственных</p>	<p>Внести поправки в ФЗ «О защите окружающей среды», запрещающие на территории Российской Федерации деятельность по отлову, купле, продаже, транспортировке, уничтожению, сбору яиц и детёнышей с целью выращивания, а также разведения в искусственных</p>		

условий с целью дальнейшей продажи, в отношении видов флоры и фауны, находящихся под защитой Конвенции CITES	условий с целью дальнейшей продажи, в отношении видов флоры и фауны, находящихся под защитой Конвенции CITES		
--	--	--	--

3. Анализ природоохранного и природоресурсного законодательства арктических государств с точки зрения эффективности защиты арктической природной среды и проживающего в арктической зоне населения

3.1. Законодательство США

Базовым законом США в сфере охраны окружающей среды является **Закон о национальной политике в области окружающей среды** 1969 г. (Federal Environmental Law. 999 edition. West Group 1999, 42 U.S.C.A. § 4321 to 4370b). В Законе провозглашается, что национальная политика в области защиты окружающей среды должна быть направлена на повышение качества такой среды посредством предупреждения загрязнения, борьбы с последствиями загрязнения; использования воды и других природных ресурсов для целей экономического и регионального развития (Статья 4371).

Принципиальное значение имеет тот факт, основная ответственность за реализацию такой политики возлагается на правительства штатов и органы местного управления. Федеральное правительство поощряет и поддерживает меры по реализации такой политики через посредство соответствующих региональных организаций, созданных в соответствии с действующим законодательством.

Подобная «децентрализация» природоохранной ответственности способствует учету региональных особенностей территорий, что важно для решения природоохранных проблем субъектов Федерации, входящих в АЗРФ.

Кроме обозначенного базового природоохранного закона, существуют и иные, предусматривающие, в т.ч., конкретные механизмы охраны окружающей среды – оценки воздействия на нее; ликвидации накопленного экологического ущерба; защиты флоры и фауны при недропользовании и т.д.

Такие специальные законодательные источники охарактеризованы ниже. Завершается раздел оценкой отношения США к природоохранным положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (США – единственное из пяти арктических государств, не участвующих в ней) и изложением содержания специального документа - Директивы президента США от 9.01.2009 «Арктическая

региональная политика». Хотя Директива президента не является частью законодательства, ее политическое влияние на развитие правовой политики США в Арктике не следует недооценивать.

3.1.1. Оценка воздействия на окружающую среду

В России нет установленного законом механизма оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. В Соединенных Штатах этот механизм прописан прежде всего на федеральном уровне – в тексте **Закона о национальной политике в области окружающей среды**. В соответствии с американской моделью, хозяйствующий субъект – физическое или юридическое лицо, которое является инициатором планируемой хозяйственной деятельности прежде, чем будет принято решение об осуществлении данного проекта, должен подготовить специальный документ - доклад о воздействии на окружающую среду. Это - документ обоснованного прогнозного характера, элемент проработки предлагаемого решения, а не оправдание уже принятого решения.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) охватывает такие аспекты, как обоснование необходимости осуществления проекта, изложение последствий его реализации для окружающей среды, альтернативы (включая и возможность отказа от какой-либо новой деятельности в данном районе). Важнейший аспект ОВОС - участие населения района, где планируется реализация хозяйственного проекта, в рассмотрении доклада и принятии решения относительно начала реализации такого проекта.

3.1.2. Регулирование ликвидации накопленного экологического ущерба

В 1902 году в США был принят **Закон о рекультивации**. В соответствии с этим актом в Министерстве природных ресурсов США была учреждена Служба рекультивации (современное название которой - Бюро рекультивации), под руководством которой было разработано и осуществлено множество федеральных проектов. С 1970 годов особое внимание стало уделяться восстановлению земель, нарушенных в результате разработки угольных месторождений. В таких штатах как Пенсильвания, Огайо, Индиана, Западная Вирджиния и Вайоминг было принято специальное законодательство, в соответствии с которым после закрытия шахты ее владелец обязан обеспечить восстановление ландшафта и растительности.

В 1977 г. был принят федеральный **Закон о контроле над открытыми горными разработками и восстановлении земель** (the Surface Mining Control and Reclamation Act. Compilation of Selected Laws Concerning Minerals and Mining. – US Government Printing Office. Washington, 1993, 254 pp.). В числе обозначенных в Законе целей такого регулирования - защита общества и окружающей среды от негативных последствий наземных разработок минеральных ресурсов и защита прав владельцев поверхлежащих земельных участков в связи с указанными горными разработками.

Закон о контроле над открытыми горными разработками и восстановлении земель предусматривает, в частности, обязанность хозяйствующих субъектов

(прежде всего разработчиков угля) готовить и представлять планы восстановления земельных участков по окончании горных разработок (reclamation plans) .

В Собрании кодификационных актов законодательства США (US Code Collection), в разделе, посвященном контролю за воздействием на окружающую среду угольных разработок, осуществляемых открытым способом (Control of the environmental impacts of surface coal mining), имеется **§ 12 65 – «Стандарты проведения природоохранных мероприятий** (Environmental protection performance standards)». В соответствии с этим законодательным актом, предусматривается широкий спектр работ, охватывающий: восстановление земель, нарушенных угольными разработками, до такого состояния, при котором их можно было бы использовать так, как это было до начала проведения таких разработок:

- восстановление ландшафта;
- сохранение верхнего слоя почвы;
- восстановление верхнего слоя почвы или замена другой плодородной почвы;
- минимизация негативного воздействия на гидрологический режим в районе угольных разработок;
- ведение горных разработок с помощью наилучших имеющихся технологий;
- обеспечение переработки или захоронения опасных отходов;
- сохранение в течение не менее трех лет и обеспечение доступности для общественных инспекций документов о мощности взрывов и местах, где они происходили, а также о глубине шахт;
- обеспечение экологически грамотного проведения рекультивационных (восстановительных) работ.

Другим важным компонентом механизма восстановления земель является создание в рамках Казначейства США специального **Фонда рекультивации земель**, заброшенных после завершения горных разработок. Подобные фонды учреждаются и в штатах. Средства Фонда складываются из платежей угольных предприятий, определенных данным Законом; платежей пользователей рекультивированных земель; добровольных взносов и пожертвований; платежей по процентам за использование средств Фонда. В Закон о контроле над открытыми горными разработками и восстановлении земель определен механизм внесения платежей в Фонд угольными предприятиями: размер платежей зависит от способа и объемов добычи угля, процедура контроля за правильностью их внесения, установлены санкции за нарушения.

Специальная глава Закона 1977 года посвящена программам рекультивации. Штат, на территории которого имеются заброшенные нерекультивированные земли, может представить свой план рекультивации и ежегодные проекты его реализации.

Важнейшей составляющей механизма восстановления заброшенных земель является регулирование приобретения и рекультивации земель, на которые было оказано негативное воздействие разработкой угольных месторождений в прошлом. В частности, представители федеральной власти или властей штатов вправе вступить в границы любого земельного владения для проведения исследований, с тем, чтобы определить, оказали ли прошлые угольные разработки отрицательное

воздействие на земельные и водные ресурсы и есть ли необходимость в проведении рекультивационных работ. Земельный участок, на котором природная среда разрушается в результате прошлых угольных разработок, может быть выкуплен или конфискован в целях рекультивации при условии, что восстановленный участок будет использован в интересах общества, в частности, в рекреационных целях. В Закон о контроле над открытыми горными разработками и восстановлении земель предусмотрена действенная система мер, направленных на предотвращение образования массива заброшенных нерекультивированных земель. Она включает жесткие требования к разработкам минеральных ресурсов штатами, а также к планам восстановления земель, нарушенных такими разработками.

В 1980 году в США был принят Общий закон о мерах по восстановлению окружающей среды, компенсации и ответственности (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act - CERCLA), более известный как **Закон о Суперфонде**, впоследствии дополненный законом от 17 октября 1986 года. Цель Закона о Суперфонде – обеспечить законодательное принуждение к реабилитации территорий, пострадавших в результате химического и радиоактивного загрязнения.

Закон предусматривает строгую ответственность за загрязнение окружающей среды подлинных (конечных) собственников или операторов предприятия; таких собственников или операторов на момент сброса или утечки опасных веществ; тех, кто организовывал переработку или сброс опасных веществ; тех, кто принял опасные вещества для транспортировки на предприятии по собственному выбору; тех, кто производил опасные вещества. Закон о Суперфонде не уточняет стандарты очистки участка. Этот пробел был заполнен в 1985, когда был установлен порядок, в соответствии с которым меры, принимаемые на основе Закона о Суперфонде, должны соответствовать требованиям, предусмотренным федеральным законодательством в области охраны природы и здравоохранения.

Очевидно, что опыт США в решении проблем рекультивации деградированных земель имеет большое значение для АЗРФ, на территории которой в течение длительного времени ведутся горнодобывающие работы, в том числе по добыче угля и минерального сырья, и где имеется большое количество заброшенных разработок.

Закон о Суперфонде стал основным законодательным актом, регулирующим вопросы очистки территорий от радиоактивного загрязнения. Действие закона распространяется как на объекты Министерства обороны США (DOD), так и на объекты Министерства энергетики США (DOE). Полномочия по реализации указанного закона делегированы Агентству по охране окружающей среды (EPA).

Закон о Суперфонде не вводит единых стандартов, которые бы служили критериями очистки. Очистные работы на объектах должны были проводиться таким образом, чтобы целевой уровень дополнительного канцерогенного риска после их завершения укладывался в диапазон $1 \cdot 10^{-4}$ - $1 \cdot 10^{-6}$ (уровень $1 \cdot 10^{-6}$ выступает в качестве целевого, если по каким-либо причинам это сделать трудно или невозможно, тогда обосновывается снижение до уровня $1 \cdot 10^{-4}$).

В поправках к Закону о Суперфонде 1986 года (Superfund Amendments and Reauthorization Act – SARA) указывается, что уровень очистки для каждого вещества должен соответствовать «применяемым или относящимся к делу и уместным требованиям» (applicable or relevant and appropriate requirements – ARAR). По сути дела ARAR – это требования федерального и штатного природоохранного законодательства, которые выявляются применительно к каждому конкретному объекту с учетом его местоположения, специфики загрязнения, выбранных мер реабилитации и других критериев.

Использование ARAR не всегда приводит к должному уровню защиты здоровья населения и окружающей среды из-за специфики объектов, подлежащих очистке, и конкретных местных условий. Тогда EPA может использовать другие правила и стандарты, называемые «принимаемыми во внимание указаниями» (to-be-considered guidelines – TBC). TBC оцениваются вместе с ARAR в процессе выполнения оценки риска, производимой для каждого объекта Суперфонда, и могут быть использованы для установления целевых критериев реабилитации. TBC не являются обязательными для выполнения, и, в отличие от ARAR, не должны идентифицироваться в обязательном порядке.

В Меморандуме EPA OSWER 9200.4-18 «Установление уровней очистки для объектов CERCLA, содержащих радиоактивное загрязнение» (OSWER 9200.4-18 «Establishment of Cleanup Levels for CERCLA Sites with Radioactive Contamination», August 22, 1997) даны руководящие указания по установлению уровней очистки для радиоактивно загрязненного объекта.

В Меморандуме критерии реабилитации выражены в уровнях риска, экспозиции и доз, а не в уровнях концентрации радионуклидов в различных средах. Указывается, что в случае, если на объекте проводится оценка доз облучения, то эффективная доза облучения индивида должна быть не более 0,15 мЗв в год. Эта доза приравнивается к дополнительному пожизненному канцерогенному риску в $3 \cdot 10^{-4}$.

В этом вопросе EPA расходится с позицией DOE и Комиссии по ядерному регулированию (NRC), которые используют в качестве критерия уровень доз в 0,25 мЗв/год в сочетании с принципом «as low as reasonably achievable» (ALARA).

NRC в документе «Стандарты для защиты от радиации» в разделе «Радиологические критерии для прекращения лицензий» (10 CFR 20 Subpart E «Radiological Criteria for License Termination») в п. 10 CFR 20.1402 определяет, что «объект будет считаться приемлемым для неограниченного использования, если уровень остаточной радиоактивности, отличный от природного фона, приводит к эффективной дозе дополнительного облучения для усредненного представителя критической группы не более 0,25 мЗв в год, включая дозы от источников питьевой воды в грунтовых водах, и остаточная радиоактивность снижена до разумно достижимого низкого уровня (ALARA)».

DOE в Руководстве «Контроль и передача собственности с остаточным радиоактивным материалом» (G 441.1-XX «Control and Release of Property with Residual Radioactive Material») указывает, что основным дозовым пределом для населения является уровень эффективной дозы облучения 1 мЗв в год. DOE также указывает, что поскольку этот предел относится ко всем путям облучения от всех

источников, то к отдельному источнику применяется граничная доза, составляющая $\frac{1}{4}$ этой величины, или 0,25 мЗв в год. Именно 0,25 мЗв в год будут верхним пределом для определения дальнейших (т.е. более низких) уровней, которые обосновываются помощью ALARA для целей передачи собственности.

Подходы США в этом вопросе могут быть использованы при реабилитации территорий АЗРФ, загрязненных радионуклидами, прежде всего в результате деятельности объектов Минобороны России.

В США общее число мест, которые загрязнены радионуклидами, насчитывает тысячи, но эта цифра включает как маленькие исследовательские лаборатории, где проводились опыты с использованием радиоактивных веществ, так и объекты оборонной промышленности с масштабной территорией и загрязнением. Поскольку объекты сильно разнятся, в США действует несколько законодательно закрепленных программ по очистке территорий, загрязненных радионуклидами.

CERCLA. Это наиболее масштабная в США программа по очистке, действует с 1980 года. В Национальном приоритетном списке из более 1200 объектов в настоящее время насчитывается 76 объектов, имеющих радиоактивное загрязнение, хотя многие из них были включены в список прежде всего из-за наличия химического загрязнения.

FUSRAP. Программа «Formerly Utilized Sites Remedial Action Program» была инициирована еще в 1974 году Комиссией по атомной энергии, правопреемником которой стало DOE. Суть ее в том, что ряд объектов, которые были выведены из эксплуатации и реабилитированы, не отвечают сегодняшним стандартам, либо же загрязнение обнаружено на сопредельной с ними территории. Было проанализировано более 500 объектов и установлено, что 46 из них требовалась реабилитация. К 1998 году DOE закончило очистку на 25 объектах, очистка остальных была поручена Американскому инженерному корпусу. Через 2 года после завершения очистки к DOE переходят полномочия по долгосрочному наблюдению за объектами.

UMTRAP. Программа «Uranium Mill Tailings Remedial Action Program» реализуется DOE по Закону о радиационном контроле за урановыми хвостохранилищами 1978 года (Uranium Mill Tailings Radiation Control Act). Она направлена на стабилизацию и контроль за хвостохранилищами для минимизации угроз здоровью.

Стандарты EPA разработаны для проведения реабилитационных работ на заброшенных хвостохранилищах, а также для удаления урановых хвостов после прекращения работ на действующих. Эти стандарты проводятся в жизнь DOE, NRC и властями штатов через соглашения с NRC.

DERP. Программа «Defense Environmental Restoration Program» была начата в 1984 году в целях обеспечения и координации очистки загрязнения на объектах Министерства обороны США (DOD). В рамках программы также проводится исследование возможного загрязнения тех объектов, которые принадлежали DOD ранее.

Опыт США по разработке и реализации подобных законодательно закрепленных программ может быть использован на территории АЗРФ, на которой много разноплановых объектов с накопленным экологическим ущербом.

После принятия в США Закона о чистом воздухе для многих предприятий с устаревшими технологиями возникли серьезные экономические проблемы по снижению выбросов загрязняющих веществ. Для облегчения финансовой нагрузки на эти предприятия Агентство по охране окружающей среды стало осуществлять программу обмена загрязнением.

По Закону о чистом воздухе промышленные предприятия подразделялись на три категории: «старыми» источниками загрязнения называли предприятия, функционировавшие в момент первой инвентаризации в середине 70-х годов; «новыми» - мощности, введенные в строй позже, и, наконец, «модифицированными» - «старые» предприятия после модернизации, расширения или других изменений, приведших к росту выбросов. Для контроля за качеством воздуха территория страны была разделена на 247 регионов, которые классифицируются как регионы, выполняющие либо не выполняющие стандарты качества воздуха по определенным видам загрязнителей. Предметом торговли или обмена может стать объем загрязнения, «сэкономленный» предприятием, т.е. разница между фактическими выбросами и разрешенными в соответствии с уровнем стандарта. Такие сделки могут быть «внутренними», т.е. в пределах одного предприятия», и «внешними», т.е. между предприятиями одной или разных фирм.

В зависимости от классификации источника загрязнения и региона, в котором он расположен, программой предусматривались четыре вида операций с загрязнением. Первый позволяет предприятию при расширении мощностей избежать более жестких стандартов, применяемых для «модифицированных» источников, в том случае, если в пределах этого предприятия будут снижены выбросы на действующих мощностях (к последним как к «старым» источникам применяются менее жесткие стандарты). Таким образом, «чистый» рост выбросов за вычетом сокращений (по аналогии с принципом счета эти сделки получили название «нетто») не квалифицировался как значительный. Данные операции могли быть только «внутренними» и разрешались в тех или иных регионах в зависимости от законодательства штатов.

Система «компенсации» выбросов предусматривала, что «новые» и «модифицированные» источники в регионах, не выполняющих стандарты, могут быть размещены только в том случае, если их выбросы будут компенсированы адекватным или большим снижением загрязнением из других источников данного региона. Сделки могли быть как «внутренними», так и «внешними», и они, также как и сделки «нетто» контролировались властями штатов.

Подобный подход при условии его законодательного закрепления мог быть использован в АЗРФ, где воздействие предприятий различных отраслей экономики на атмосферный воздух значительно превышает допустимый уровень. Реализовать эту систему относительно просто, поскольку уже существуют аналогичные экономические механизмы в рамках Киотского протокола, ратифицированного Россией.

3.1.2. Защите окружающей среды при добыче нефти и газа

Законодательство США устанавливает различные режимы управления нефтегазовыми ресурсами на внешнем континентальном шельфе (outer continental shelf) и на суше (onshore lands). На суше режим управления нефтегазовыми ресурсами, в свою очередь, дифференцирован: ресурсы под федеральными государственными землями и ресурсы под частными землями.

Что касается законодательных установлений об управлении нефтегазовыми ресурсами недр суши, то общим институтом природоресурсного управления для частных и государственных земель являются законодательные нормы о запрете деятельности по разведке и разработке нефти и газа:

в районах прохождения национальных рек;

в национальных парках и заповедниках; в ненаселенных местах;

в экологически уязвимых районах, либо нормы об ограничении такой деятельности в отношении некоторых участков земной поверхности (например, районов национального заповедника, служащих убежищем животному миру - national wildlife refuges);

в исторических или археологических мест;

и др.

В результате в настоящее время, на более чем 40 процентов федеральных государственных земель запрещена разведка и разработка нефти и газа.

При разработке нефтегазовых ресурсов, находящихся в недрах государственных земель юридически значимой процедурой является реализация соответствующим органами государственного управления положений законодательства об оценке воздействия на окружающую среду до решения вопроса об аренде участка нефтегазовыми компаниями. Орган государственного управления обязан рассмотреть результаты такой оценки.

Судебная власть жестко пересекает любые попытки начать даже научное или пробное бурение без ОВОС. Бюро управления землями, исходя из результатов ОВОС, исключает конкретные участки из перечня допущенных к эксплуатации.

Министерство природных ресурсов вправе включить в тексте арендного контракта обязательные природоохранные условия, в том числе право Бюро управления землями изменять местоположение бурового оборудования, а также требование об обязательном приведении в первоначальное состояние поверхлежащего участка после завершения работ по добыче нефти и т.д.

Законодательные принципы управления нефтегазовыми ресурсами на шельфе сходны с регулятивными механизмами, применимыми на суше. Однако в силу повышенного риска – и для государства, и для нефте-газодобытчиков – деятельность на шельфе регулируется другими законами.

В ряде районов законом запрещена всякая деятельность по разведке и разработке минеральных ресурсов шельфа. Так, согласно **Закону о защите морских млекопитающих** (the Marine Mammal Protection Act) и **Закону о видах, находящихся под угрозой исчезновения** (Endangered Species Act), сам факт

наличия в районе ареала миграции указанных морских видов создает и в водах района, и на морском дне под ними район сохранения (preserved area), и в таком районе исключена разработка нефти и газа.

Согласно **Закону о защите в море, исследованиях и заповедниках** (the Marine Protection, Research and Sanctuaries Act), Министр экономики обозначает морские заповедники «для целей сохранения либо восстановления в некоторых районах экологических, рекреационных, эстетических и лечебных ценностей». После такого обозначения, Министр экономики вправе, согласно закону, наложить вето на исполнение любого арендного договора в отношении федеральных земель, если такой договор не согласуется с обозначенными границами морского заповедника.

Закон о землях внешнего континентального шельфа предусматривает составление пятилетних планов управления участниками шельфа. Предусмотренные планом меры управления должны учитывать «экономические, социальные и экологические ценности возобновляемых и не возобновляемых ресурсов (economic, social and environmental values of the renewable and non-renewable resources)» в районе шельфа, управляемом на основе плана.

Этот Закон предписывает министру природных ресурсов при разработке и реализации планов управления «обеспечить надлежащий баланс между потенциальным ущербом окружающей среде, возможностями обнаружения нефти и газа и потенциальным воздействием на прибрежную зону» (Section 18, the Outer Continental Shelf Lands Act).

Предварительные исследования арендного участка могут начаться только после того, как компании-заявители внесли в залог для целей возможного его использования в случае любого загрязнения окружающей среды. На этот же случай залог вносится на период эксплуатации арендного участка.

.После заключения договора аренды, арендатор обязан представить план исследования, а также план разработки и производства на арендном участке шельфа. План исследования, в частности, предусматривает предложенные места бурения, а также иную информацию, необходимую, согласно закону, для определения оценки воздействия на окружающую среду. **Служба управления минеральными ресурсами** не может отклонить план, за исключением случая, когда его исполнение «вероятно, повлечет серьезный ущерб или нанесет вред окружающей среде».

Согласно Закону о землях внешнего континентального шельфа Служба осуществлять по мере необходимости внезапные инспекции (без представительного уведомления "without advance notice"). Директор Службы вправе приостановить производственную деятельность буровой, если наличествует угроза жизни или непоправимого ущерба окружающей среде. В таких случаях Директор Службы требует от арендатора провести ОВОС и представить, по результатам этой оценки, новый план исследования разработки.

Законодательством предусматривается составление пятилетних планов управления участниками континентального шельфа. В этих планах должны учитываться «экономические, социальные и экологические ценности возобновляемых и не возобновляемых ресурсов (economic, social and environmental values of the

renewable and non-renewable resources)» в районе шельфа, управляемом на основе плана. **Закон о землях внешнего континентального шельфа** предписывает министру природных ресурсов при разработке и реализации планов управления «обеспечить надлежащий баланс между потенциальным ущербом окружающей среде, возможностями обнаружения нефти и газа и потенциальным воздействием на прибрежную зону» (Section 18, the Outer Continental Shelf Lands Act).

Практику подобного отношения к сохранению уязвимых экосистем и столь индивидуализированные правовые механизмы, особенно по защите морской среды при использовании недр континентального шельфа, следовало бы, при соответствующей адаптации, внедрить и при разведке и поиске нефтегазового сырья на территории АЗРФ.

Очень интересен для целей защиты окружающей среды в АЗРФ **Закон об управлении прибрежной зоной** (the Coastal Zone Management Act), 1972 г. В действующей в настоящее время редакции Закона указано, в частности, что растущий спрос на «энергию, полезные ископаемые, оборонные, рекреационные, транспортные ресурсы, промышленную деятельность в Великих Озерах, территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, а также потребности в использовании этих районов для сброса отходов, увеличивают нагрузку на такие районы и вызывают необходимость урегулирования» конфликтов между соперничающими пользователями прибрежной зоны. Предусмотрен механизм межведомственной координации регулирования деятельности в пределах прибрежной зоны, включающий программу управления ею, принимаемую штатом, а также процедуру подтверждения соответствия ей любой деятельности в указанной зоне, в т.ч. и рассмотрения государственными учреждениями заявок на получение лицензий или разрешений.

В России нет подобного закона. Однако механизмы межотраслевого согласования решений по осуществлению хозяйственной деятельности в прибрежных зонах АЗРФ при приоритетности задач защиты окружающей среды безусловно нужны.

В условиях России положения закона США о комплексном управлении прибрежными зонами следует адаптировать к национальным, региональным условиям. Начать можно было бы с разработки нормативного акта о комплексном (интегрированном) управлении приморскими районами суши и прибрежными морскими районами в Северном Ледовитом океане; либо с разработки такого раздела в рамках общего закона – об охране окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации..

Акцент на защиту окружающей среды в рамках такого нормативного акта встретил бы наименьшее сопротивление со стороны ТЭК и наибольшую поддержку – со стороны населения и ответственной, квалифицированной части властных структур. При этом, разумеется, не следует ограничиваться только опытом США, но задействовать также правовые механизмы ЕС в области комплексного прибрежного управления.

Для борьбы с нефтяным загрязнением морской среды в США в 1990 году был принят специальный Закон о загрязнении нефтью (Oil Pollution Act of 1990). В Законе подробно рассматриваются вопросы ответственности за загрязнение нефтью и компенсации за причиненный загрязнением ущерб (подраздел I), требования к конструкции танкеров, а также порядок устранения последствий загрязнения нефтью (подраздел II), вопросы проведения научных исследований и разработок, связанных с загрязнением нефтью (подраздел IV) и др.

Согласно Закону, каждое лицо, ответственное за судно или сооружение, в результате деятельности которого произошло загрязнение нефтью или возникла угроза загрязнения нефтью судоходных акваторий, прибрежных вод, исключительной экономической зоны, несет ответственность за ущерб, нанесенный в результате такого загрязнения, и обязан его возместить.

Закон определяет размеры такого возмещения. При определении размера возмещения принимается во внимание возмещение ущерба за разрушение и потерю собственно природных ресурсов, а также стоимость проведения экспертизы такого ущерба, а также материальный, ущерб здоровью и т.д. Закон регулирует вопросы предупреждения загрязнения нефтью и устранения его последствий.

Подобного рода закон мог быть весьма полезен и для защиты морской среды в АЗРФ, с учетом развития в этом регионе деятельности по поиску, добыче и транспортировке углеводородного сырья.

3.1.3. Законодательство США об охране морских живых ресурсов

В общей сложности в США действуют сегодня более двух десятков федеральных законов об охране морских живых ресурсов. Из них основополагающим следует считать **Закон Магнусона-Стивенса о сохранении рыбных запасов и управлении ими** (действует в редакции от 11 октября 1996 г.). Как предусмотрено Законом, рациональное управление рыбными ресурсами диктует необходимость «управления ими по всему ареалу обитания» (§ 301 (а)); законодатель определил, что «всеобъемлющего подхода к управлению рыбными ресурсами» нельзя достигнуть в рамках юрисдикции одного или нескольких штатов, и его нельзя «свести к политическим границам» (§ 602 13 (б)).

Законом предусмотрен детальный механизм исполнения предписаний Конвенции ООН 1982 г. о максимально устойчивом вылове и допустимом улове (§ 602. 10 (d)). Согласно Закону, распределение квот на лов морских биоресурсов - это один из семи «национальных стандартов» определяемых федеральным органом (Министерством экономики) во исполнение Закона. Этот стандарт, как и другие шесть, является обязательным для восьми Региональных советов по управлению рыбными ресурсами, которые в соответствии с Законом разрабатывают и представляют региональные планы управления рыбными ресурсами.

В числе других законов США о биологических ресурсах следует упомянуть:

Закон о морских котиках 1966 г.;

Закон о защите морских млекопитающих 1972 г.;

Закон о видах, находящихся на грани уничтожения 1973 г.;

Закон о рыбных ресурсах и живой природе 1956 г.;

Закон о Соглашении об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1996 г.;

Закон об улучшении состояния рыбных запасов и животного мира 1978 г.;

Закон о северотихоокеанском палтусе 1937 г.; Закон о рыбном промысле в северной части Тихого океана 1954 г.;

Закон о промысле анадромных видов рыб 1947 г.;

Закон о Конвенции по атлантическому тунцу 1975 г.;

Закон о Конвенции по тихоокеанскому тунцу 1950 г.;

Закон о защите морской среды, морских исследований и охраняемых территорий 1972 г.:

Закон о соглашении по тихоокеанскому лососю 1986 г.;

Закон о сохранении анадромных видов рыб 1975 г.;

Закон о Конвенции по китобойному промыслу 1949 г.

Можно отметить, что США создали одну из самых разработанных юридических основ сохранения и использования морских живых ресурсов. Значителен позитивный вклад США в рационализацию современного международно-правового режима управления морскими биоресурсами (прежде всего, запасами тихоокеанских анадромных, запасами минтая в центрально-беринговоморском районе, биоресурсами в центральной части Охотского моря).

3.1.5. Экологическая политика США в сфере производства и потребления энергии

В 2005 году в США был принят **Закон об энергетической политике** (H.R. 6 - Energy Policy Act), который помимо статей, касающихся собственно национальной энергетической политики, содержит ряд положений, направленных на предотвращение негативного воздействия различных энергетических проектов на окружающую среду.

Прежде всего, этим Законом на Министерство энергетики США возложена обязанность по координации работ по выдаче экологических заключений на проекты нефтеперерабатывающих предприятий. При этом Министерство энергетики в консультации с Национальным институтом рака и другими федеральными учреждениями должен проводить исследования по вопросам воздействия нефтехимических и нефтеперерабатывающих предприятий на здоровье проживающих поблизости людей. Их результаты должны представляться в Конгресс.

Закон предусматривает создание так называемой программы «Инициатива чистого угля», в соответствии с которой осуществляется финансирование проектов, способствующих повышению эффективности экологически безопасных и конкурентоспособных технологий по производству энергии. Закон предусматривает

выделение для этой программы средств в размере 200 млн долл. в год до 2014 г. (Раздел IV. Подраздел А).

Закон предусматривает создание программы «Чистый воздух при сжигании угля» (Clean Air Coal Programs), направленной на разработку оборудования по контролю выбросов от сжигания угля. Такое оборудование будет использоваться для контроля загрязнения воздуха, выбросами ртути, диоксида азота или диоксида серы и других загрязняющих веществ. Закон предусматривает также конкретные размеры и критерии финансирования таких разработок.

Согласно Закону, Министерство энергетики выполняет и финансирует программу исследований по разработке и внедрению установок, использующих энергию ветра и утилизирующих биомассу (Renewable Energy Sources) (Статьи 206, 939, 940 и 945).

Закон обязывает Агентство по защите окружающей среды и Федеральную авиационную администрацию инициировать исследование по оценке воздействия выбросов самолетных двигателей на атмосферный воздух (Aircraft Emissions Impact on Nonattainment Areas) и по повышению эффективности мер по экономии топлива и снижению эмиссии выхлопных газов.

Законом предусматривается применение налоговых скидок при реализации систем контроля дымовых газов электростанций, работающих на угле (Energy Efficiency and Use of Alternative Energy) (Статья 1304).

Такие законодательные механизмы, побуждающие Министерство энергетики привносить в отрасль лучшие природоохранные технологии, несомненно востребованы и в российской правовой среде.

3.1.6. Отношение США к природоохранным предписаниям Конвенции ООН по морскому праву 1982 года

США до настоящего времени не участвуют в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., хотя с момента ее подписания прошло 27 лет, а с даты вступления в силу – 15 лет.

Часть XII этой конвенции предусматривает обстоятельную систему сбалансированных прав и обязанностей государств в области защиты морской среды и ее сохранения.

Согласно имеющимся материалам, в том числе материалам Сената США, основные возражения против присоединения США к Конвенции сводятся к следующему:

1. ратификация приведет к самому значительному за всю историю ограничению законодательных полномочий США в области освоения природных богатств;
2. Конвенция 1982 г. предусматривает «право ООН вводить налоги» на деятельность государств-членов по использованию минеральных ресурсов Мирового океана (на самом деле речь идет об обязательствах государства - участника Конвенции производить в пользу Органа по морскому дну отчисления в связи с разработкой глубоководных минеральных ресурсов);

3. Международный орган по морскому дну получает право «управлять семьюдесятью частями поверхности Земли»;
4. Конвенция создает препятствия в борьбе с международным терроризмом, в частности, в вопросах реализации инициативы по обеспечению безопасности.

Высказывается также озабоченность в связи с тем, что Конвенция 1982 г. необоснованно отдает предпочтение правам судоходства перед правами прибрежных государств по защите их побережья от морского загрязнения.

Давид Райднауэр, вице-президент Национального центра исследований государственной политики, считает, что присоединение США к Конвенции будет иметь негативные последствия как для американской национальной безопасности, так и **для политики США в области окружающей среды**. Эти последствия могут быть связаны со следующими положениями Конвенции:

1. Статья 20 Конвенции распространяет требования о прохождении в надводном положении на суда, на которых такое требование не распространялось согласно предыдущим конвенциям, в т. ч. на такие суда, которые в противном случае имели бы право мирного прохода, как, например, суда без экипажей, используемые для обнаружения мин и для других целей;
2. положения Конвенции о защите морской среды могут быть использованы активистами («зеленого» движения) для достижения через посредство международных институтов тех целей, которые они не смогли достичь с помощью национального законодательства; эти положения Конвенции могут дать организациям в области защиты окружающей среды дополнительные возможности для возбуждения в судах США исков о защите окружающей среды, а также послужить средством для того, чтобы принудить США присоединиться к Киотскому протоколу или аналогичным соглашениям по снижению выбросов газов в атмосферу, которые США отвергают.

3.1.7. Директива президента США от 9 января 2009 года «Арктическая региональная политика»

9 января 2009 года была издана **Директива президента США «Арктическая региональная политика»**. В этом документе имеются и постановления, которые касаются защиты окружающей среды в Арктике. В Директиве отмечено, в частности, что **политика США состоит в том, «чтобы ...защитить арктическую окружающую среду и сохранить ее биологические ресурсы»; «обеспечить экологическую устойчивость использования природных ресурсов и экономическое развитие в регионе»; «расширить научный мониторинг и исследование ...экологических проблем».**

Документ содержит отдельный раздел - «Защита окружающей среды и сохранение природных ресурсов». Здесь, в ряду значимых констатаций, отмечено, что по мере «повышения температуры в арктическом регионе загрязнители, которые в настоящее время удерживаются во льдах и почве, попадут в воздух,

воду и землю ». Это «приведет к увеличенному поступлению загрязнителей в Арктику». В таком контексте сформулированы меры реализации американской природоохранной политики:

- «в сотрудничестве с другими государствами эффективно реагировать на увеличение загрязнения и другие экологические вызовы»;
- «осуществлять сотрудничество в целях «эффективного сохранения и управления» морскими живыми ресурсами в Арктике, включая возможности заключения новых международных соглашений и создание в будущем организации «по управлению арктическими рыбными ресурсами»;
- «осуществлять экосистемное управление в Арктике»;
- «сотрудничать с другими странами с целью сокращения попадания основных загрязнителей в Арктику».

Таким образом, для российской арктической политики нет каких-либо значимых «раздражителей», заведомо не приемлемых положений в арктической природоохранной стратегии руководства США, как она сформулирована в рассматриваемом документе - в отличие от других его разделов (по статусу СМП; по границам арктического шельфа).

3.2. Законодательство Канады

3.2.1. Канадское законодательство об охране природы в арктическом секторе

В действующей редакции **Закона о Северо-Западных территориях** термином «территории» обозначена «вся часть Канады севернее 60-й параллели северной широты». Толкование такой формулировки позволяет допустить распространение предусмотренной Законом юрисдикции Канады вплоть до Северного полюса. Некоторая неясность такой клаузулы – не пробел, а продуманная, грамотно сформулированная, с учетом состояния международного права, воля канадского законодателя.

В соответствии со ст.16 Закона о Северо-Западных территориях специальный уполномоченный вправе делать постановления о лицензировании любого бизнеса, торговли, промышленности (в целях получения доходов государством), а также выдавать лицензии и разрешения ученым и исследователям на допуск в Территории или любую их часть и при этом определять условия для получения таких лицензий и разрешений. Среди других полномочий – постановления по вопросам осуществления правосудия и сохранения Заповедника.

В соответствии с Законом о **Северо-Западном заповеднике 19 06 г. (Northwest Game Act)** в 1925 г. был создан охотничий заповедник Арктических островов. Создание заповедника имело целью подтвердить уже существовавшую юрисдикцию Канады в арктическом секторе.

Два указа (*orders-in-council*, т.е. правительственных распоряжения, не требующих рассмотрения их парламентом) от 19 июля 1926 г. и от 15 мая 1929 г. установили границы заповедника в соответствии с границами арктического сектора. В Заповеднике Арктических островов запрещались охота, установка

капканов, торговля (за исключением деятельности коренного населения). Запрещался допуск любых организаций и посторонних лиц («corporations or newcomers»). Разрешение могло выдаваться специальным уполномоченным по Северо-Западным территориям; специально оговаривалось, что цель деятельности не могла быть несовместимой с интересами коренного населения заповедника.

Правовые обоснования, на которые опирается Канада для целей реализации своих прав в ее секторе в Арктике, прежде всего по защите окружающей среды, делятся на три группы.

К первой группе относятся исторические правооснования, которые обоснованы в документах 1904–1907 г., а также в принятых в их русле общих законах об арктических пространствах, прежде всего – в Законе о Северо-Западных территориях.

Ко второй группе оснований прав Канады в ее секторе можно отнести специальные законы о судоходстве в арктических водах и принятые в соответствии с ними подзаконные нормативно-правовые акты, а также Приказ от 10 сентября 1985 г., установивший прямые исходные линии по периметру Канадского Арктического архипелага.

Третья группа – это договорно-правовой фундамент правопритязаний Канады на ее арктический сектор, т.е. международные договоры Канады. В составляющих его договорно-согласованных источниках предусмотрены положения или хотя бы упоминания об исключительных правах Канады в ее арктическом секторе: например, **Соглашение между Правительством Канады и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в Арктике 1988 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество 1995 г.** и др.

Канада, основываясь на современном международном праве, не только подтвердила формирование с 1904 г. широкого международного согласия с ее суверенитетом на «земли и острова» в пределах канадского арктического сектора. Канаде удалось добиться большего: складывается широкое международное согласие с осуществлением Канадой национально-законодательного регулирования в отношении любой хозяйственной деятельности в пределах этого арктического сектора – прежде всего, в целях защиты окружающей среды.

3.2.2. Законодательство, применимое к охране окружающей среды в Северо-Западном проходе

В 1970 г. В Канаде был принят **«Закон о предотвращении загрязнения арктических вод» («Arctic Waters Pollution Prevention Act»)**. Этот Закон установил **специальные зоны для государственного контроля безопасности судоходства** – «Shipping safety control zones». В соответствии с этим Законом правительство Канады получило широкие права по контролю загрязнения в районах на расстоянии 100 миль от любой точки канадского берега к северу от 60° северной широты (т.е. от любого канадского острова в ее арктическом секторе).

Закон о предотвращении загрязнения арктических вод в общем плане определил ответственность судовладельца и владельца груза за сброс отходов. В зависимости от конкретного района (всего установлено 16 зон контроля безопасности) могут различаться требования к стандартам судостроения (технические требования к конструкционным характеристикам судов), к квалификации судовой команды, навигационным приборам, лоцманской и ледокольной проводки судов (статьи 11–12). Специально предусмотрена возможность исключений для иностранных судов, если они в основном соответствуют таким требованиям.

В 1972 года в развитие Закона о предотвращении загрязнения арктических вод был принят ряд подзаконных нормативно-правовых актов: **Правила предотвращения загрязнения арктических вод, Правила предотвращения загрязнения при арктическом судоходстве и Приказ о районах контроля безопасности судоходства**. Данные акты направлены на обеспечение соответствия находящихся в арктических водах судов требованиям по предотвращению загрязнения, которые, в свою очередь, различаются в зависимости от районов регулирования.

В действующих правилах предусматривается оформление и приобретение до плавания **Сертификата по предотвращению загрязнения арктических вод, подтверждающего, что судно отвечает необходимым стандартам**. Сертификаты действительны в течение года и могут быть отменены, если инспекция укажет, что требования не соблюдены или есть опасность незаконного сброса.

Закон об арктических водах и мореплавании 1972 года распространил канадскую юрисдикцию по предотвращению загрязнения вод выше 60° северной широты в пределах зоны 100 миль от прямых исходных линий вдоль канадского арктического побережья. При этом между этими линиями и побережьем Канады оказались значительные по площади морские (ледовые) пространства. Протесты США против такого проведения исходных линий, однако, не возымели действия. В этот Закон в июне 2009 г. в Канаде внесены поправки, согласно которым природоохранная юрисдикция Канады расширена со 100 до 200 морских миль от прямых исходных линий вдоль канадского арктического побережья. В пределах указанной арктической зоны Канада фактически регулирует движение всех судов, включая право выдворять суда за пределы этого района и предписывать и обеспечивать выполнение стандартов, относящихся к проектированию, конструкции, комплектованию судов экипажем и сбросов. Сбросы отходов полностью запрещены.

В 1982 году канадские власти издали официальную карту, на которой граница канадского арктического сектора была обозначена линией, обычно используемой для обозначения государственной границы.

В июле 1977 г. Канада ввела **систему управления движением судов в арктических водах НОРДРЕГ (NORDREG 1977)**. Цели наблюдения НОРДРЕГ:

1. «улучшить безопасность и эффективность движения морского транспорта в арктических водах путем скоординированной работы канадской береговой охраны и морского транспорта»;

2. «предотвратить загрязнение арктических вод, установив наблюдение за судами для удостоверения в том, что они соответствуют правилам, установленным в соответствии с Законом о предотвращении загрязнения арктических вод и Части XV канадского закона о судоходстве»;
3. «для укрепления суверенитета Канады в арктических водах».

С одной стороны, участие в НОРДРЕГ добровольное. С другой стороны, мореплавателей «склоняют» к участию, подчеркивая его стратегическую целесообразность. Правила разъясняются в «Извещениях мореплавателям». Обозначается тенденция к росту роли НОРДРЕГ в обеспечении выполнения канадского арктического законодательства. Предполагается, что в скором времени система НОРДРЕГ станет обязательной для всех судов.

В Северо-Западном проходе действует система круглогодичного наблюдения и контроля иностранных судов. Канадские правила требуют, чтобы ледовый лоцман или офицер канадской береговой охраны находился на борту судна, и судно сопровождалось канадским ледоколом.

Канадские власти могут запретить плавание судов, которые не соответствуют требованиям или создают угрозу общей безопасности и могут потребовать участия судов в операциях по очистке, если случится существенное загрязнение. Может быть установлена финансовая ответственность, соответствующая потенциальной ответственности за ущерб в интересах транспорта Канады.

Национальное регулирование Канадой судоходства по Северо-Западному проходу обосновано с точки зрения международного права не только вследствие фактического, длительного по времени и последовательного по юридическому содержанию осуществления целевой юрисдикции в интересах защиты окружающей среды. Канадское законодательство об арктическом секторе объективно препятствует коллапсу арктической экосистемы, в основе своей соответствует современному международному праву. Эту оценку подтверждает подписанное в 1988 году **Соглашение между Правительством Канады и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в Арктике**. Соглашение содержит всего пять статей. В первой статье декларируется взаимное признание Правительствами «особых интересов» и ответственности двух стран как соседствующих арктических государств. Отмечена недопустимость негативного воздействия на уникальную окружающую среду и благополучие жителей вследствие судоходства и разработки ресурсов (статья 2).

Правительство Канады не раз подчеркивало, что распространение Канадой национально-законодательного регулирования в районах ее арктического сектора обусловлено не одними лишь национальными интересами, а интересами всего человечества, для которого объективно есть польза в охране окружающей среды в Арктике, тем более, что отсутствуют эффективные нормы международного права для достижения этих целей.

3.2.3. Регулирование утилизации попутного нефтяного газа (провинция Альберта)

Изначально в провинции Альберта были серьезные проблемы со сжиганием попутного нефтяного газа (далее - ПНГ), поэтому встал вопрос о необходимости изменить ситуацию. Государство поставило задачу сократить объемы сжигания ПНГ и провело длительные переговоры с представителями отрасли о достижении определенных показателей. В течение десяти лет, в которые велись эти переговоры, от компаний не удалось добиться добровольных обязательств по снижению объемов сжигания ПНГ. В результате было создано Агентство по энергетике и коммунальному хозяйству, которое получило права приостанавливать добычу на определенных скважинах, если не реализуются меры по утилизации ПНГ.

В результате недропользователь должен выполнять целый ряд природоохранных требований Агентства. (Gas Flaring and Venting in Alberta: Report and Recommendations for the Upstream Petroleum Industry by the Flaring/Venting Project Team. – Clean Air Strategic Alliance, 2002. – 35 p.). При этом не требуется утилизации газа, если это экономически не выгодно для недропользователя.

В Альберте разрешается ограниченное сжигание газа для новых скважин. Разрешение на сжигание требуется в ряде ситуаций, например, если используется временное оборудование; содержание серы в газе выше определенного процента.

Итогом совместных действий органов государственного управления и нефтедобывающих компаний стал рост утилизации ПНГ к 2006 году до 96,3%.

В Российской Федерации при добычи нефти в Ханты-Мансийском округе – Югре сжигается, по некоторым оценкам, на факелах не менее 15 миллиардов кубометров попутного нефтяного газа, результатом чего является загрязнение окружающей среды многочисленными опасными органическими и неорганическими соединениями. Снижения доли сжигания попутного нефтяного газа на факелах является проблемой, для решения которой можно привлечь опыт Канады.

3.2.4. Регулирование обращения с радиоактивными веществами и материалами

Ядерное законодательство Канады, как, впрочем, и основное экологическое законодательство этой страны, напрямую не рассматривают вопросы охраны окружающей среды в Арктике. Это связано как с законодательной практикой, в соответствии с которой федеральные законы носят весьма общий характер и дают основу для применения в самых разных случаях и контекстах, так и с тем, что ядерная деятельность в Канаде практически не велась в арктической зоне.

Вместе с тем, ядерное законодательство Канады дает примеры того, каким образом конкретные проблемы окружающей среды могут быть инкорпорированы в процесс принятия решений. Основным механизмом является процедура лицензирования ядерной деятельности, предусматривающая в качестве обязательного условия проведение экологической оценки. Кроме того, ядерное законодательство достаточно детально предписывает, какая экологическая информация должна быть предоставлена заявителем при подаче заявки на

получение лицензии. Процедура публичных слушаний, предполагающая открытость информации и участие заинтересованных лиц, является обязательным элементом, предшествующим принятию решений, в том числе и по вопросам лицензирования ядерной деятельности.

В Канаде органы регулирования, в ядерной области - это Комиссия по ядерной безопасности, имеют очень широкие полномочия. Полномочия прописаны в законодательстве в самом общем плане, давая основы для регулирующей деятельности. На практике полномочия детализируются в подзаконных актах, а также непосредственно в ходе практической деятельности. Последнее является одним из показателей высокого уровня доверия общества к регулирующим органам, их компетентности и профессионализму.

В Канаде существует своя процедура ОВОС, которая прописана в **Законе Канады об экологической оценке** (Canadian Environmental Assessment Act – CEAA). Этот Закон устанавливает обязанность проведения такой оценки во всех случаях, когда федеральный орган реализует свои полномочия по принятию решений в следующих качествах - инициатор проекта, управляя землей, предоставляя финансирование или будучи регулятором (ст. 5, ч.(1)). В качестве регулятора федеральный орган выступает, если он выдает разрешение, лицензию, согласование или предпринимает иное действие для возможности реализации проекта полностью или в части.

В соответствии со ст. 11 Закона такой федеральный орган будет выступать по отношению к объекту оценки как уполномоченный орган (responsible authority), и в его обязанности входит обеспечить проведение оценки на возможно более ранней стадии и до того, как будут приняты окончательные решения. Так, Комиссия по ядерной безопасности Канады является уполномоченным органом в отношении проектов, которые она регулирует, а Министерство природных ресурсов Канады – в отношении проектов, которые оно финансирует. На практике проведение оценки обычно осуществляет инициатор проекта, но за уполномоченным органом остается обязанность обеспечить соответствие проводимой оценки требованиям Закона, а также определить дальнейшие действия после ее проведения.

Опыт Канады также показывает, что регионам отведена существенная роль в формировании природоохранного законодательства и требований. В ядерной области взаимодействие между федеральными и региональными органами власти проявляется в том числе в частичной передаче полномочий и договоренностях по конкретным вопросам и объектам. Регионы часто берут на себя инициативу как в формулировании приоритетных проблем, которые требуют внимания со стороны федеральных органов, так и в предложении конкретных решений. Кроме того, внимания заслуживают региональные законодательные инициативы, адресованные вопросам урегулирования и финансирования определенных аспектов, связанных с вопросами «прошлой» хозяйственной деятельности.

Так, в мае 2006 года в провинции Саскачеван был принят Закон о рекультивации промышленных территорий (Reclaimed Industrial Sites Act), в развитие которого в марте 2007 года были утверждены Правила рекультивации

промышленных территорий (Reclaimed Industrial Sites Regulations). Закон и Правила адресованы не только урановым, но и другим закрытым объектам. Термин «закрытый объект» (closed site) Закон трактует как промышленную территорию, на которой проведены все работы по выводу из эксплуатации, очистке и рекультивации, а также завершена соответствующая переходная стадия мониторинга (переходная стадия мониторинга – осуществление оператором объекта мониторинга после завершения вывода из эксплуатации и рекультивации, который проводится до вывода объекта из-под регулирующего контроля).

Программа институционального контроля Согласно ст.3 п.(1) Закона о рекультивации промышленных территорий учреждается Программа институционального контроля. Ключевыми элементами Программы являются Реестр институционального контроля (Institutional Control Registry), а также создаваемые для ее финансирования Фонды.

Цели Программы указаны в ст. 3 п. (2):

- создание условий, при которых Правительство Саскачевана примет на себя ответственность за территорию, которая, вследствие ее развития и использования, требует долгосрочного мониторинга и, при определенных обстоятельствах, содержания;
- обеспечение требуемого мониторинга и содержания указанных территорий;
- создание финансового механизма для покрытия затрат, связанных с мониторингом и содержанием указанных территорий;
- обеспечение хранения определенных документов и информации, касающихся указанных территорий.

Однако участие в Программе возможно только внесении владельцем «закрытого» объекта взносов в специальный фонд.

В отношении объектов прошлого ущерба Канада использует скорее «мягкие», чем «жесткие» меры регулирования, придерживаясь следующего подхода: надо в первую очередь решать проблемы в тех случаях, когда есть конкретная опасность. В остальных случаях вмешательство может не требоваться, а также возможны послабления регулирующего режима. Применяя принцип «платит загрязнитель», Канада вместе с тем внимательно подходит к проблеме «бесхозных» объектов. В случае необходимости государство принимает ответственность за такие объекты на себя, используя при этом практику разделения финансового бремени между различным уровнями власти. Канадское правительство также взяло на себя обязательства, связанные с решением проблем «прошлого» ущерба, вызванных оборонной и исследовательской деятельностью.

Касаясь использования опыта Канады для целей охраны окружающей среды в АЗРФ, можно предложить следующие направления:

Во-первых, целесообразно шире использовать полномочия субъектов РФ в области экологической экспертизы и ОВОС. Так, ст. 6 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ предусматривает, что в области экологической экспертизы Российская Федерация

передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации такие полномочия, как «принятие нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта Российской Федерации; организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня...». **То есть одним из направлений совершенствования экологического законодательства может стать принятие на уровне субъектов РФ нормативных природоохранных актов, направленных на должный учет особенностей арктической среды при принятии хозяйственных решений.**

Во-вторых, следует воспользоваться опытом Канада, по отношению к предоставления хозяйствующими субъектами информации, требуемой для принятия решений.

Предложения по совершенствованию российского федерального и регионального законодательства могут предусматривать установление порядка, в соответствии с которым в федеральные и региональные органы, уполномоченные принимать решения и(или) проводить согласования какой-либо деятельности, должна предоставляться дополнительная информация, с учетом повышенных требований в целях охраны окружающей среды Арктики. При этом может быть конкретизирован не только объем информации и ее виды, но и методические документы, на которых должны быть основаны соответствующие расчеты и др. Такой порядок может применяться в тех случаях, когда речь идет об использовании государственных земель, морских территорий и др.

В-третьих, в Канаде уделяется очень большое внимание вопросам сбора и хранения данных о потенциально опасных объектах и территориях. В частности, предметом законодательного урегулирования являются вопросы предоставления и накопления соответствующей информации, ведения реестров и др.

Интересной представляется практика, когда заинтересованное лицо в числе прочей информации предоставляет сведения о месте хранения определенной информации, имеющей отношение к объекту. **Поэтому в РФ вопросы сбора, координации и хранения информации о действующих и прекративших деятельность объектах могут быть решены на региональном уровне путем принятия соответствующих нормативных актов.**

В настоящее время такая информация, если она и имеется, часто раздроблена по отдельным ведомствам, и вопросы доступа к ней заинтересованных лиц, в том числе муниципальных органов власти, а также организаций и учреждений, не говоря уже об общественности, не решены. Вместе с тем, важные данные и сведения, имеющие отношение к истории объекта, характеру прошлой деятельности, экологической характеристике места его размещения могут быть просто утеряны, что сделает процесс описания объекта прошлого ущерба гораздо более затруднительным и дорогостоящим. Например, данные ранее проведенных ОВОС могут содержать ценные сведения о фоновом загрязнении, других

параметрах окружающей среды, которые невозможно получить путем сегодняшних измерений.

Региональные нормативные акты могут предусматривать перечень сведений в отношении определенных объектов (территорий), которые подлежат сбору, хранению и систематизации.

В-четвертых, в Канаде разработаны и реализуются интересные подходы к финансированию деятельности, связанной с решением проблем прошлой деятельности (накопленного экологического ущерба).

Применительно к РФ следует отметить, что использование таких механизмов, как финансирование через специально создаваемые фонды, является проблематичным вследствие существующих норм, ограничивающих возможность их создания и использования. ***Вместе с тем, интерес представляет практика использования финансовых гарантий.*** Так, если в РФ значительное внимание было сосредоточено на возможном использовании механизмов обязательного экологического страхования, то другие финансовые инструменты практически не рассматривались. В Канаде, как и в ряде других стран, страхование является лишь одним из многих финансовых инструментов, гарантирующих наличие средств на случай определенных событий.

Следует проанализировать возможность введения положений о финансовых гарантиях в нормативные акты РФ и субъектов РФ.

3.2.5. Выводы

Законодательство Канады – арктического государства, протяженность побережья которого в Северном Ледовитом океане уступает только России, несомненно представляет практический интерес для совершенствования отечественной правовой основы охраны окружающей среды в Арктике. Это касается, прежде всего, конкретных природоохранных механизмов, предусмотренных канадскими законами и рассмотренных выше. Это относится, вместе с тем, и к договорно-правовой практике Канады, нацеленной на охрану окружающей среды в Арктике и на подтверждение канадской природоохранной юрисдикции в арктическом секторе страны.

3.3. Законодательство Норвегии

Законодательство Норвегии, регулирующее те или иные вопросы деятельности в Арктике, сохранения арктической природы, очень обширно: оно включает около 25 законов (Statutes) (ПРИЛОЖЕНИЕ 12).

Кроме того, к этой сфере регулирования имеют отношение большое количество правил (Regulations). В их числе входят:

1. Правила о защитных и экологических мерах, а также мерах безопасности на мобильных морских установках от 4 сентября 1974 г. (под мобильными установками понимаются платформы, включая суда, оборудованные для бурения на морском дне);
2. Правила, касающиеся оценки воздействия от 21 мая 1999 г.

3.3.1. Защита окружающей среды при добыче нефти и газа

В соответствии с **Законом «О разработке нефтяных ресурсов»** № 72 от 29 ноября 1996 г. (Act relating to petroleum activities) (новая редакция от 26 января 2007 г.) управление нефтегазовыми ресурсами должно осуществляться таким образом, чтобы способствовать, в том числе, улучшению окружающей среды.

Выделение участков континентального шельфа для разработки нефтяных месторождений обусловлено выполнением оценки влияния нефтяных разработок на окружающую среду, а также оценки риска нефтяного загрязнения и социально-экономических последствий этого негативного воздействия.

Лицензиат до начала разработки должен составить план эксплуатации месторождения, в котором должны быть отражены экономические, ресурсные, технические коммерческие и природоохранные аспекты, обеспечение безопасности. В случае необходимости Министерству нефти и энергетики (Ministry of Petroleum and Energy) может потребовать от лицензиата дополнительной информации, касающуюся воздействия на окружающую среду и рисков загрязнения.

Лицензиат должен принять все меры предосторожности с тем, чтобы предотвратить ущерб морской флоре и фауне, реликтам на морском дне, а также предотвратить загрязнение морского дна, недр, моря, воздуха и берега.

Большое внимание в Законе уделено вопросам ответственности за нефтяное загрязнение. Под ущербом понимается ущерб от нефтяного загрязнения в результате утечки или сброса нефти с установки, включая скважину, а также стоимость мер для предотвращения или сокращения такого ущерба, включая ущерб как последствие принятия мер. Ущерб, причиненный рыбакам в виде сокращения промысловых возможностей, также включается в оценку ущерба от загрязнения.

Контроль над нефтяными операциями и выбросами в атмосферу осуществляет Норвежский нефтяной директорат (Norwegian Petroleum Directorate), который подчиняется Министерству нефти и энергетики и несет ответственность за рациональное использование энергетических ресурсов, а также безопасность эксплуатации установок и проведения работ по сжиганию попутного нефтяного газа (ПНГ) на территории Норвегии.

В Законе «О разработке нефтяных ресурсов» не оговорены конкретные допустимые объемы сжигаемого ПНГ, вместо этого употребляются такие понятия, как «неизбежные технические причины», «чрезвычайные обстоятельства» и «в целях безопасности». Однако предусматривается очень строгая процедура для получения соответствующего разрешения.

Согласно разделу 4-4 вышеуказанного закона, «сжигание попутного газа в факелах в объемах, превышающих необходимые для обеспечения безопасности работ, при отсутствии специального разрешения министерства запрещено. Заявления на получение разрешения на сжигание ПНГ в факелах рассматриваются Норвежским нефтяным директоратом и выдаются непосредственно Министерством нефти и энергетики. Как часть процедуры утверждения, Директорат и Министерство производят оценку факельного оборудования и технологических процессов. В заявлении должны быть указаны тип и уровень атмосферных

выбросов и технология, применяемая для снижения и предотвращения загрязнения окружающей среды. Лимиты на атмосферные выбросы устанавливаются в индивидуальном порядке с учетом требований действующих национальных и региональных стандартов. При этом Норвегия ввела углеводородный налог на эмиссию для стимулирования операторов к сокращению объемов сжигания ПНГ.

3.3.2. Сохранение морских биоресурсов

Сохранение морских биоресурсов, являющихся объектами промыслового лова, осуществляется в рамках законов «Об экономической зоне» № 91 от 17 декабря 1976 г. и «О морском рыбном промысле» №40 от 3 июня 1983 года. В соответствии с первым законом лица, не являющиеся гражданами Норвегии, не имеют право вести рыбный промысел и промысел морских млекопитающих в экономической зоне Норвегии.

Промысел регулируется специальными правилами (regulations), которые издаются королем. Правилами могут охватываться следующие вопросы:

1. общий допустимый улов и максимальные промысловые усилия, с учетом всего ведущегося промысла, а также конкретных промысловых видов и районов;
2. допуск рыбаков других стран, допустимые квоты и условия промысла;
3. меры, обеспечивающие рациональное ведение промысла, включая количество и размер судов, орудия промысла, ограничения по ним, сроки закрытия сезонов лова и др.;
4. другие меры, направленные на защиту, сохранение и восстановление рыбных запасов, ракообразных и других живых ресурсов.

Кроме того, король также может издавать специальные правила, касающиеся защиты окружающей среды, научных исследований, постоянных или временных искусственных островов, установок, кабелей и трубопроводов, использования экономической зоны в других экономических целях, в частности, производства электроэнергии.

Благодаря второму Закону Министерство устанавливает правила, определяющие, в частности, следующее:

- максимально допустимый улов;
- закрытие сезона лова или запреты на промысел в определенных районах или определенных видов;
- минимальный размер и вес;
- размер ячеи, орудия лова;
- запреты и ограничения на определенные орудия лова;
- время, в течение которого определенные классы судов и типы орудий лова могут быть использованы в промысле;
- количество судов, которые могут вести лов одновременно в одном районе промысла;
- добычу флоры и фауны, опасных для охраняемых видов;

- добычу флоры и фауны, являющихся пищей для охраняемых видов и др.

Министерство может запретить использование норвежских судов иностранцами для промысла чрезмерно эксплуатируемых видов.

Прием или продажа рыбы, выловленной в нарушение данного закона, запрещены. Предусмотрено, что закупочные организации должны содействовать выполнению данного закона.

Большую часть Закона занимают положение об инспекциях, контроле и ответственности. Предусмотрена местная рыболовная инспекция, персонал которой имеет право беспрепятственного доступа на суда. Капитан судна обязан предоставить инспекторам необходимую помощь и информацию. Обеспечение выполнения Закона возложено на Береговую охрану.

За нарушение закона налагается штраф или наказание в виде тюремного заключения на срок не более 6 месяцев. Судно, улов и орудия лова могут быть конфискованы.

Схожим образом регулируется промысел биоресурсов и в Российской Федерации, хотя российские механизмы регулирования характеризуются меньшей прозрачностью, большим усмотрением, предоставляемым чиновникам, большим числом государственных структур, причастных к системе сохранения морских биоресурсов и управлению ими и размытой ответственностью за состояние таких биоресурсов.

3.3.3. Охрана флоры и фауны

Согласно **Закону «Об охране природы»** № 43 от 19 июня 1970 г. (с поправками 1995 г.) природные местообитания, дикая флора и фауна (природная окружающая среда) являются национальным достоянием и подлежат охране

Любое лицо, планирующее хозяйственную деятельность, которая может повлечь за собой изменения ландшафта или ощутимый ущерб природной среде, должен до начала деятельности, представить компетентным органам проект для рассмотрения.

В целях сохранения природных местообитаний, исключительных по красоте, на землях, находящихся в собственности государства, могут быть созданы национальные парки. Прилежащие земли, не находящиеся в государственной собственности, также могут войти в национальный парк. В национальных парках ландшафты, флора, фауна, археологические и архитектурные памятники подлежат защите от строительных и иных работ, загрязнения и других беспокоящих факторов. Защите также могут подлежать красивые ландшафты, памятники природы (геологические формации, ботанические и зоологические объекты, представляющие научную ценность), отдельные виды редких или находящихся под угрозой исчезновения диких растений (и их сообщества) и животных (и их сообщества) и их местообитания.

Границы охраняемого природного объекта, конкретный режим охраны и другие вопросы определяются на уровне графства или муниципалитета. До принятия окончательного решения сообщение о предлагаемых мерах должно быть

опубликовано не менее, чем в двух широко читаемых газетах, проведено обсуждение с местными властями, организациями и другими заинтересованными сторонами, заранее оповещены землевладельцы (которые могут представить свои комментарии).

В **Законе «О защите окружающей среды Свальбарда»** № 79 от 15 июня 2001 г. (Шпицбергена) сформулированы общие принципы, касающиеся защиты флоры, фауны, культурного наследия и природной среды Свальбарда.

К охраняемым территориям Шпицбергена отнесены районы:

- включающие полное разнообразие типов местообитаний и ландшафтов,
- способствующие поддержанию особо охраняемые районов;
- обеспечивающие защиту экосистем на суше и в море;
- способствующие сохранению участков дикой природы.

3.3.4. Выводы

Давая общую оценку природоресурсному и природоохранному разделу законодательства Норвегии, можно выделить следующие его особенности, которые представляется целесообразным рассматривать с точки зрения возможной адаптации в российской правовом регулировании, в том числе, деятельности в АЗРФ:

1. обозначение в законодательном акте общегосударственной и социально-экологической направленности развития нефтегазовых разработок на континентальном шельфе Арктике (Закон о разработке нефтяных ресурсов);
2. развитие нефтегазового сектора с учетом других экономических интересов в данном районе, при этом разработка нефтегазовых ресурсов как вид хозяйственной деятельности не имеет преимуществ: в случае если несколько видов деятельности в данном районе моря осуществлять затруднительно, приоритет отдается тому виду, который более выгоден с экономической и социально-экологической точек зрения (Закон о разработке нефтяных ресурсов);
3. обязательный учет мнения местного населения, бизнеса относительно проектов нефтегазовых разработок, законодательное определение процедуры выяснения мнения населения прибрежных районов (Закон о разработке нефтяных ресурсов);
4. применение экосистемного подхода, отраженного в законодательных актах, регулирующих как разработку природных ресурсов, так и охрану определенных районов или видов флоры и фауны, учет эстетической ценности природного объекта (Закон о разработке нефтяных ресурсов, Закон об охране природы);
5. приоритет интересов сохранения природы имеют перед другими видами использования земельных участков (землевладельцы могут получить денежную компенсацию за то, что утрачивают право использовать

- принадлежащий им земельный участок по своему усмотрению) (Закон об охране природы);
6. детальная законодательная проработка механизмов, направленных на рациональное использование и сохранение природных ресурсов, как минеральных, так и живых (Закон о морском рыбном промысле, Закон о разработке нефтяных ресурсов);
 7. использование природоохранных интересов для расширения сферы деятельности в Арктике (Закон о защите окружающей среды Свальбарда).

3.4. Законодательство Дании

3.4.1. Природоохранное и природоресурсное законодательство Дании

Закон о планировании (Planning act) от 28 июня 1999 г., а также принятые на его основе правила от 2 июня 1999 г. (Composite Order No 428) содержат требования к проведению процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Эта процедура составляет часть процедуры планирования с 1989 г. Вместе с тем, регулирование этой процедуры применительно к конкретному виду деятельности можно найти и в других актах. Например, согласно **Закону о минеральном сырье** 1997 г. (Act on Raw Materials), никакие морские минеральные ресурсы не могут быть извлечены без проведения экологической оценки. Особо чувствительные районы полностью исключены из числа акваторий, где возможна разработка морских минеральных ресурсов.

Датская модель процедуры ОВОС развивается в соответствии с директивами ЕС, в частности, в нее были внесены изменения в 1999 г., предусматривающие новые правила скрининга. Они обязали муниципалитеты определить те объекты, которые должны пройти скрининг на общегосударственном уровне.

Фарерские острова составляют автономную часть Дании и имеют свое законодательство. Так же, как и Гренландия, они не являются членом ЕС и не имеют правового регулирования ОВОС, соответствующего требованиям ЕС. Вместе с тем, на Фарерских островах действует своя процедура оценки воздействия нефтяных разработок.

С 1993 г. в Дании действует процедура стратегической экологической оценки, в частности она распространяется на проекты правительственных актов. Стратегическая оценка является частью процесса планирования, в том числе на региональном уровне.

С мая 2004 г. действует Закон № 316 о стратегическом экологическом планировании, цель которого - обеспечить устойчивое развитие, в том числе, через экологическую оценку планов и программ, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

Единый закон об охране окружающей среды (Consolidated Environmental Protection Act) № 698 от 22 сентября 1998 г. содержит, во-первых, конкретные цели; а, во-вторых, концентрируется на видах деятельности, а не на

средах, что соответствует общей природоохранной политике и праву ЕС. Целями Закона являются:

- предотвращение и борьба с загрязнением воздуха, воды, почвы, а также с вибрацией и шумом;
- обеспечение регулирования на основе гигиенических требований, важных для человека и окружающей среды;
- сокращение использования и отходов сырьевых и других ресурсов;
- поощрение применения более чистых технологий;
- поощрение переработку отходов и сокращение проблем, связанных с их ликвидацией.

Закон применим:

- ко всем видам деятельности, которые связаны с выбросами и сбросами твердых, жидких и газообразных веществ, а также микроорганизмов, которые могут нанести ущерб здоровью и окружающей среде;
- к вибрации и шуму;
- к продукции, производство, хранение, использование, транспортировка и удаление которой может вызвать загрязнение окружающей среды;
- к средствам транспорта и другим движущимся установкам, которые могут вызвать загрязнение окружающей среды;
- к скотоводству, которое может провоцировать проблемы гигиены или причинять существенное беспокойство окружающим;
- к опасным видам деятельности.

При следовании данному Закону основной акцент должен быть сделан на результатах, которые можно достичь с помощью наименее грязных технологий, включая сырье и технологические процессы, а также наиболее практичными мерами контроля за загрязнением. Особое внимание в этом контексте должно быть уделено превентивным мерам в форме применения более чистых технологий.

Инициатор деятельности до ее начала должен выбрать участок, где риск загрязнения минимален. При выборе участка должен быть учтен характер местности, включая настоящее и планируемое использование, а также возможности сброса вод и удаления отходов.

Министр окружающей среды и энергетики обладает обширными полномочиями в регулировании практически всех видов деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду. Главным регулирующим инструментом являются издаваемые им правила, как общего порядка, так и применительно к отдельным компаниям, предприятиям и операторам. Такие правила могут касаться, в частности, систем экологического менеджмента, представления зеленых отчетов (green accounts), экологических этикеток (environmental label), платежей, определения границ особых районов, отчуждения земель для общественно значимых целей и т.д. Ряд мер принимается в

консультации с другими правительственными учреждениями, в частности министром сельского хозяйства.

В законе предусмотрена помощь компаниям, ассоциациям, администрациям, осуществляющим исследовательские и практические проекты, направленные на снижение нагрузки на окружающую среду (путем внедрения новой продукции, новых технологий, усовершенствования имеющихся технологий и др.). Помощь может составлять от 25% до 50% стоимости проекта. Помощь малым и средним предприятиям дополнительно увеличивается на 10%.

В соответствии с **Законом о доступе к информации об окружающей среде** № 292 от 27 апреля 1994 г. (Act No. 292 of April 27, 1994, On Access to Information Relating to the Environment «Environmental Information Act»), любое лицо имеет право на получение информации, относящейся к окружающей среде. Допуск к ней не может быть ограничен положениями о допуске к документам в других законодательных актах. Информация, касающаяся окружающей среды, охватывает сведения:

- о состоянии окружающей среды, воды, воздуха, почвы, фауны и флоры, земель и природных объектов;
- о деятельности (включая, связанную с таким беспокоящим фактором, как шум) или мерам, оказывающим или могущим оказать отрицательное воздействие на окружающую среду;
- о деятельности или мерам, принимаемым в целях защиты окружающей среды, включая административные меры и программы экологического менеджмента.

Актом охватывается вся информация, касающаяся окружающей среды, доступная в письменном, визуальном, устном виде или в форме базы данных, независимо от того, когда она была получена.

Закон о хранилищах отходов № 42 от 13 июня 1990 г. (Act no. 420 of June 13, 1990, on Waste Deposits) в действительности подробно регламентирует процедуру очистки земель, загрязненных отходами. Предусмотрены жесткие правила, направленные на очистку земель, вплоть до отчуждения земель, находящихся в частной собственности.

В «арктическом контексте» особый интерес представляет следующее положение:

если в результате осуществления проекта восстановительных работ загрязненные подземные воды могут попасть в реки, озера или море, региональный совет должен опубликовать предложения с тем, чтобы население могло высказать свои возражения в течение четырех недель. Возражения, сам проект и комментарии совета направляются министру по окружающей среде для принятия решения.

3.4.2. Природоохранное и природоресурсное регулирование в Гренландии

Для природоресурсного и природоохранного регулирования Гренландии характерен поиск компромисса между интересами нефтегазового сектора и сохранением уникальной арктической природы. В основе правовых решений лежит

общее политическое соглашение о том, что разработка нефтяных и минерально-сырьевых ресурсов жизненно важна для экономики Гренландии, вместе с тем она должна осуществляться при ответственном отношении к здоровью, безопасности и окружающей среде.

Согласно закону об охране природы, двенадцать районов Гренландии относятся к охраняемым, тринадцать являются охраняемыми птичьими базарами и для осуществления в них деятельности установлен специальный режим. Самый крупный охраняемый район - Национальный парк Северной и Восточной Гренландии. Как общий принцип, деятельность, связанная с разведкой и разработкой минеральных и нефтяных ресурсов разрешена в этих местах, а природоохранные вопросы решаются на основании упомянутого выше закона о минеральных ресурсах.

Режим двух из особо охраняемых районов определяется также на основе международных актов: Национальный парк - под охраной ЮНЕСКО (Man & Biosphere Reserve), а фьорд Илуллисат - в списке Всемирного природного наследия, в соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО о всемирном культурном и природном наследии.

Режим других одиннадцати районов определен в соответствии с Рамсарской конвенцией. Кроме того, в гренландском законодательстве отражены соответствующие положения международных конвенций, ратифицированных Данией, такие, как Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г., МАРПОЛ 73/78, Конвенция по предотвращению загрязнения морей сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция по дампингу 1972 г.) и др. На основе этих конвенций Бюро по минеральным и нефтяным ресурсам издаст правила, стандарты, типовые лицензии и другие документы.

3.4.3. Выводы

В Датском законодательстве большое место занимает процедура экологической оценки, которая является элементом планирования. Кроме того, законодательно предусмотрена стратегическая экологическая оценка, т.е. оценка планов и программ, которая распространяется на проекты актов правительства.

Важно то, что процедура оценки воздействия не является однотипной для всех районов: она может иметь свои особенности в зависимости от конкретного района или сектора экономики, например нефтяных разработок на континентальном шельфе (Закон о планировании, Закон о стратегическом экологическом планировании, Закон о минеральном сырье и др.)

Регулирование природоохранного компонента разработок нефтяных и иных минеральных ресурсов характеризуется дифференцированным подходом: оно зависит от этапа (разведка или эксплуатация месторождения), района, где находится месторождения и характера самого месторождения. Оно более строгое в тех случаях, когда воздействие на окружающую среду носит долговременный и потенциально необратимый характер (Закон о минеральных ресурсах Гренландии).

В целях стимулирования экологически грамотного производства государство оказывает помощь бизнесу, внедряющему прогрессивные экологически чистые

технологии, модернизирующие производственные процессы и т.д. Размеры и условия предоставления помощи определены законодательно (Единый закон об охране окружающей среды).

В законодательстве предусмотрены «зеленые отчеты» компаний, которые содержат данные о используемом сырье, технологических процессах, отходах и т.д. и ежегодно предоставляются в министерство (Единый закон об охране окружающей среды).

При решении ряда вопросов законодательно предусмотрено сотрудничество с другими правительственными учреждениями и принятие согласованных мер (Единый закон об охране окружающей среды).

В законодательстве подробно изложены меры пути и методы его осуществления, реально это составляет 80 % всего содержания закона, в том числе меры с участием полиции (Единый закон об охране окружающей среды).

Законодательно предусмотрен и открытый характер информации, касающийся состояния окружающей среды или деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, и обеспечен доступ граждан к такой информации (Законом о доступе к информации об окружающей среде)

В ряде законов предусмотрена возможность отчуждения земель, находящихся в частной собственности в целях экологических интересов общества и сохранения природы, например для очистки земель от отходов (Закон о хранилищах отходов и др.).

В целом для датских законов в рассматриваемой сфере характерно формулирование четких конкретных целей и социальная и природоохранная направленность (Закон о лесе и др.).

3.5. Законодательство Арктических государств в сфере охраны территорий с ограничениями хозяйственной и иной деятельности, а также исконной среды обитания, традиционного образа жизни и интересов коренных малочисленных народов Севера

Каждая из арктических стран имеет свой «набор» особо охраняемых природных территорий. Как правило, это наиболее распространенные типы – национальные (провинциальные, природные и т.д.) парки, заповедники и резерваты, заказники и морские охраняемые акватории и побережья. В некоторых странах, например, в США, Канаде и России к ним относятся и территории традиционного природопользования с той лишь разницей, что в США и Канаде они включены в состав национальных парков и других особо охраняемых природных территорий, а в России они имеют статус особо охраняемой природной территории.

Наиболее распространенным типом особо охраняемых природных территорий в арктических государствах являются национальные парки и различные их аналоги.

В одних странах превалирует рекреационный крен и усиление коммерциализации в деятельности национальных парков, т.е. в ряде случаев

допускаются те виды деятельности, в других – акцент смещается в сторону приближения режима национального парка (или большей его части) к таковому, именуемому у нас заповедным (или полузаповедным). В каждом случае, исходя из географического положения, состояния экосистемы, режимные особенности конкретной особо охраняемой территории определяются в соответствующем Положении о ней.

В США к национальным паркам относятся в соответствии с законом 1964 г. и «нетронутые территории». С 1983 г. на этих территориях полностью прекращена хозяйственная деятельность (добыча полезных ископаемых, лесоразработки, гидростроительство, строительство и эксплуатация промышленных предприятий, выпас скота, охота).

Наиболее охраняемым в природном отношении штатов является Аляска. Практически половина его территории охвачена сетью особо охраняемых природных территорий, пользующихся наибольшей степенью охраны государством, где практически запрещена промышленная деятельность, исходя из положений принятого в 1980 г. **«Акта о сохранении земель национального значения в штате Аляска»**. В 1980 г. с принятием Акта на Аляске было создано 10 специальных особо охраняемых природных территорий (в основном – национальных парков, резерватов и памятников природы).

Все они представляют собой крупнейшие и разнообразные в биологическом смысле охраняемые природные территории США. Их правовой режим (в соответствии с Положениями о каждой конкретной территории) запрещает осуществление наиболее «агрессивных» видов деятельности (промышленной деятельности, разработку полезных ископаемых, и другие виды хозяйственной деятельности, которые негативно отражаются на состоянии природных комплексов этих территорий).

Их целевые установки предполагают охрану природы и развитие традиционного природопользования коренных народов на паритетных основаниях. Важным принципом данного Акта является то, что традиционным природопользованием заниматься могут как коренные, так и некоренные жители.

Канадская система особо охраняемых природных территорий (ООПТ) отличается большим разнообразием типов охраняемых природных территорий (в том числе, и морских): от национальных и провинциальных парков до заповедников и заказников, участков дикой природы (более 20 типов), в которых практикуется полная охрана территории, регулируемая в соответствии с **Актом о национальных парках** (1974 г.).

Многие национальные и провинциальные парки в Канаде, особенно в арктических регионах, созданы во многом благодаря соглашениям с местным коренным населением. Так, **Заключительное Соглашение с инувиалюитами** (1984 г.) рассматривает весь северный склон Юкона как специфическую особо охраняемую природную территорию, где безусловным приоритетом в ней обладают формы традиционного природопользования, право на которое гарантировано законом.

В некоторых местах, особенно в северных регионах Канады, управление парками осуществляется на основе равного раздела прав между органами управления парками и коренными народами в отношении принятия решений (соуправление и соглашение о совместном управлении). Примерно треть всех канадских национальных парков имеет в составе совета управления представителей коренных народов.

Несколько иная ситуация в скандинавских странах. Правовое регулирование хозяйственной деятельности на особо охраняемых природных территориях Швеции, Норвегии и Финляндии (в основном это – национальные парки) мало, чем отличается от общей практики режимных ограничений, осуществляемых на этих территориях в США и Канаде.

Правовой режим национальных парков в скандинавских странах исключает все формы хозяйственной деятельности на их территориях, изменяющие природные условия и ландшафтное разнообразие. Допускается оленеводство и промыслы местного населения, охота и рыбная ловля.

Однако особенностью скандинавских стран является отсутствие законодательного закрепления территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Национальное законодательство этих стран не признает за ними права на землю. Кроме того, не обеспечивается эффективно правовая защита от использования традиционных земель саами иными пользователями, что наносит ущерб их интересам.

4. Анализ международных договоров и иных применимых документов

4.1. Международные договоры

Наиболее известны действующие еще с XIX века и применяемые к пространствам Арктики, в т.ч. к **высокоширотной части** Северного Ледовитого океана, международные договоры, которые впервые устанавливали **меридиональные (секторальные)** границы между полярными владениями России, США, а также доминиона Великобритании (впоследствии, независимого государства Канады) - русско-английская конвенция о границах 1825 года и русско-американская конвенция об уступке Аляски 1867 года.

Кроме того, исключительно значима в юридическом плане Илулисатская декларация пяти арктических прибрежных стран, принятая в мае 2008 года. В ней подчеркнуто, что в настоящее время нет необходимости разрабатывать какой либо всеобъемлющий международный инструмент, специально относящийся только к проблемам Арктики.

С учетом перспектив масштабных разработок углеводородов в Арктике первостепенное значение для сохранения ее природной среды приобретают международные акты в сфере энергетики, в том числе Договор к Энергетической Хартии (1994 г.). Экологическим аспектам посвящена часть 4 Договора к Энергетической Хартии, в которой изложены обязательства государств-участников. Эти обязательства можно сформулировать в следующем виде:

- принимать меры к тому, чтобы деятельность в энергетическом секторе способствовала достижению устойчивого развития;
- развивая энергетический сектор, выполнять все обязательства по международным договорам, касающимся сохранения окружающей среды;
- минимизировать негативное воздействие на окружающую среду, деградацию окружающей среды;
- выполнять принцип «загрязняющий платит».

Изложенные в Договоре и Протоколе принципы и подходы, имеющие общее значение для всего энергетического цикла, могут служить основополагающими и для правового регулирования разработки арктических энергетических ресурсов.

Широко распространено мнение о том, что охранять арктическую окружающую среду можно на глобальном уровне – на основе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Активным проводником этой позиции является ЕС.

Конвенция ООН по морскому праву, принятая в 1982 году, является наиболее широким (по предмету и объектам регулирования) международно-правовым актом в области защиты морской среды от загрязнения. Российская Федерация ратифицировала ее в 1997 году. Сторонами этой конвенции являются 157 государств мира, из крупных стран ее не ратифицировали только США.

Конвенция предусматривает общие и специальные меры по защите и сохранению морской среды. Так, в соответствии со статьей 192 Части XII Конвенции государства обязаны защищать и сохранять морскую среду. Исполнение указанной обязанности является, в частности, условием реализации прибрежным государством суверенных прав на разработку природных ресурсов его исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Конвенция устанавливает комплекс мер, которые должны выполнить государства по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды, в их числе:

1. индивидуальные или коллективные меры, не противоречащие Конвенции, необходимые для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из любого источника, на основе использования для этой цели наилучших практически применимых средств (наилучших существующих технологий), имеющихся в распоряжении государств;
2. меры, необходимые для обеспечения того, чтобы деятельность государств осуществлялась таким образом, чтобы она не причиняла ущерба другим государствам и морской среде путем загрязнения и чтобы загрязнение, являющееся результатом инцидентов или деятельности под их юрисдикцией или контролем, не распространялось за пределы районов, где они осуществляют суверенные права;
3. меры, необходимые для защиты и сохранения редких или уязвимых экосистем, а также естественной среды видов рыб и других форм морских организмов, запасы которых истощены, подвергаются угрозе или опасности.

Государства при принятии мер по защите от загрязнения морской среды должны воздерживаться от неоправданного вмешательства в деятельность, проводимую другими государствами в осуществление своих прав и в порядке выполнения своих обязанностей, установленных Конвенцией ООН по морскому праву. Кроме того, при принятии мер по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды государства действуют таким образом, чтобы не переносить, прямо или косвенно, ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой или не превращать один вид загрязнения в другой.

Меры, предусмотренные Частью XII Конвенции, относятся ко всем источникам загрязнения морской среды. Они включают, наряду с другими, меры, направленные на уменьшение в максимально возможной степени:

1. выброса токсичных, вредных или ядовитых веществ, в особенности стойких, из находящихся на суше источников, из атмосферы или через нее или путем захоронения;
2. загрязнения с судов, в частности меры по предотвращению аварий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по обеспечению безопасности работ на море, предотвращению преднамеренных и непреднамеренных сбросов и по регламентации проектирования, конструкции, оборудования, комплектования экипажей и эксплуатации судов;
3. загрязнения от установок и устройств, используемых при разведке и разработке природных ресурсов морского дна и его недр, в частности меры по предотвращению аварий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечению безопасности работ на море и по регламентации проектирования, конструкции, оборудования, комплектования персонала и эксплуатации таких установок или устройств;
4. загрязнения от других установок и устройств, эксплуатируемых в морской среде, в частности меры по предотвращению аварий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по обеспечению безопасности работ на море и по регламентации проектирования, конструкции, оборудования, комплектования персонала и эксплуатации таких установок или устройств.

Раздел 4 части XII Конвенции содержит нормы о мониторинге и экологических оценках последствий загрязнения морской среды. В данном разделе определены обязательства государств по осуществлению с помощью признанных научных методов наблюдения, измерения, оценки и анализа риска и последствий загрязнения морской среды. Кроме того установлено, что государства должны следить за последствиями любой деятельности, которую они разрешают или которую они осуществляют, с целью определить, может ли такая деятельность привести к загрязнению морской среды.

Раздел 5 Части XII Конвенции посвящен международным нормам и национальному законодательству по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды. Рассматриваются такие виды загрязнения, как загрязнения из находящихся на суше источников, вызываемое

деятельностью на морском дне, вызываемое захоронением отходов, с судов, из атмосферы или через нее.

Следует иметь в виду и то, что, учитывая особый статус Арктики, арктические государства могут принимать более жесткие меры по сохранению морской среды, чем предусмотренные Конвенцией, а также то, что положения Части XII применяются с учетом статьи 234 «Покрытые льдом районы».

Эта статья предоставляет прибрежным государствам «право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его.

Таким образом, Конвенция ООН по морскому праву 1982 года содержит принципы и нормы, предусматривающие защиту морской среды от загрязнения, определяя соответствующие права и обязательства государств, учитывая при этом специфику районов, покрытых льдом. Внесение каких-либо изменений в Конвенцию не целесообразно и в настоящее время практически не достижимо. С Конвенцией совместим региональный подход арктических государств к охране окружающей среды в Арктике, с учетом ее особой уязвимости от загрязнения.

Исследования, проведенные в рамках программ Арктического Совета, показали, что основным, массовым и наиболее опасным загрязнителем Арктики, как и всего мирового океана, является нефть и продукты ее переработки. Исходя из этого, Международной морской организацией (ИМО) был разработан ряд конвенций, относящихся к проблеме предотвращения загрязнения моря нефтью. Эти конвенции разрабатывались Комитетом по защите морской среды от загрязнения (КЗМС) ИМО.

МИД СССР, как известно, возражал против распространения мер ИМКО (затем ИМО) по защите морской среды на Арктику. МИД России, однако, согласился на такие расширительные полномочия ИМО, хотя Россия, Канада, любое иное арктическое государство не обязаны это делать в силу цитированной ст. 234 Конвенции 1982 года.

По результатам деятельности ИМКО/ИМО в целях предотвращения загрязнения морской среды приняты следующие конвенции:

1. **Конвенция по предотвращению загрязнения моря с судов сбросами отходов и других материалов** (Заключена в г. Вашингтоне, Лондоне, Мехико, Москве 29.12.1972) в редакции Протокола 1996 года;
2. **Международная конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (МАРПОЛ)** (Заключена в Лондоне 02.11.1973) в редакции Протоколов 1978 и 1995 годов (Подписаны в г. Лондоне 17.02.1978 и 6 октября 1995 года);

3. **Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и управления ими 2004 г.** (еще не вступила в силу);
4. **Международная конвенция о контроле вредных противообрастающих систем на судах 2001 г.** (вступила в силу в 2008 году);
5. **Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г.** (Заключена в г. Лондоне 12.05.1954) с поправками, принятыми в 1962 г., 1969 г. и 1971 г.

Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью считается действующей, но в настоящее время не применяется, т.к. ее положения были в значительной степени инкорпорированы в Приложение I «Правила предотвращения загрязнения нефтью» к Конвенции МАРПОЛ (в частности, поправки 1971 года никогда не вступали в силу самостоятельно, а были сразу инкорпорированы в МАРПОЛ).

Россия является стороной лишь трех конвенций - Конвенции по предотвращению загрязнения моря с судов сбросами отходов и других материалов, Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов. Международной конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью.

В Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонской конвенции) под сбросом согласно положениям статьи 3 конвенции понимается:

1. любое преднамеренное удаление в море отходов или других материалов с судов, самолетов, платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций;
2. любое преднамеренное захоронение в море судов, самолетов, платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций.

Из содержания статьи 3 рассматриваемой Конвенции следует, что сбросом не будут считаться следующие виды воздействия на морскую среду:

1. удаление в море отходов или других материалов, присущих или являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, самолетов, платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций и их оборудования, кроме отходов или других материалов, транспортируемых судами, самолетами, платформами или другими искусственно сооруженными в море конструкциями, которые эксплуатируются в целях удаления таких материалов, или подвозимых к таким судам, самолетам, платформам или другим искусственно сооруженным в море конструкциям, а также кроме тех, что являются результатом обработки отходов или других материалов на таких судах, самолетах, платформах или конструкциях;
2. помещение материалов для целей иных, чем их простое удаление, при условии, что это не противоречит целям конвенции;
3. удаление отходов или других материалов, непосредственно получаемых или возникающих в связи с исследованием, эксплуатацией или связанной с ними переработкой в море минеральных ресурсов морского дна.

Лондонской конвенцией устанавливается абсолютный запрет на сброс отходов или других материалов, перечисленных в Приложении I к Конвенции. В частности, запрещается сброс в море следующих веществ: хлорорганических соединений; ртути и соединений ртути; кадмия и соединений кадмия; устойчивых синтетических материалов, которые могут всплывать или оставаться во взвешенном виде в морской воде таким образом, что они существенно мешают законным видам использования моря; сырой нефти и продуктов ее переработки, а также смесей, содержащих любые из этих веществ, погруженных на суда с целью сброса; радиоактивных отходов с высоким уровнем радиации или других радиоактивных веществ с таким уровнем, которые недопустимы для сброса в море; материалы, изготовленные для ведения биологической и химической войны. В Конвенции закреплено право государств запретить сброс отходов или других материалов, не указанных в Приложении I.

Абсолютный запрет на сброс отходов или других материалов не распространяется на вещества, которые быстро обезвреживаются в результате физических, химических или биологических процессов в море при условии, что они не влияют отрицательно на вкус съедобных морских организмов или не подвергают опасности здоровье человека или домашних животных.

Конвенция на определенных условиях допускает возможность сброса в море отходов или других материалов, не перечисленных в Приложении I. Так, на основании специального разрешения допускается сброс в море отходов или других материалов, перечисленных в Приложении II, – отходов, содержащих значительное количество мышьяка, свинца, меди, цинка, цианидов, фторидов, пестицидов и других веществ; контейнеров, металлолома и прочих тонущих неупакованных отходов, потопление которых на дне моря может серьезно препятствовать рыболовству и судоходству; радиоактивных отходов или других радиоактивных материалов, не включенных в Приложение I. Для сброса других видов отходов или материалов, которые не включены в Приложение I или II, требуется предварительное общее разрешение.

Таким образом, в Лондонской конвенции не учитывается специфика арктических районов, поэтому было бы целесообразно предусмотреть в качестве *lex specialis* правовые нормы о запрете на сброс компонентов буровых растворов, в первую очередь относящимся к «черным» загрязнителям, а в последующем и к «красным» - в терминологии конвенции ОСПАР (региональная конвенция, принятая странами, граничащими с Северной Атлантикой - на арктические воды не распространяется). На первой стадии такие правовые нормы целесообразно вводить на национальном уровне, в последующем – на региональном уровне (формат пяти государств, прибрежных к морям Северного Ледовитого океана).

Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ) устанавливает ряд правил, направленных на предотвращение загрязнения морской среды нефтью и другими веществами в результате их сброса с судов. Сброс в данном случае означает любой сброс с судна отходов, образующихся в процессе нормальной эксплуатации судна, независимо от того,

какими причинами он вызван, включая любую утечку, удаление, разлив, протечку, откачку, выделение или опорожнение.

Эксплуатационное загрязнение связано с нормальной эксплуатацией различных механизмов, в результате которой происходит автоматический выброс загрязняющих веществ. Сюда входят преднамеренные сбросы образующихся в процессе эксплуатации судна отходов, например, очистка льяльных и сточных вод, и т.п. Для устранения или уменьшения таких сбросов устанавливаются нормы и стандарты, относящиеся к конструкции и оборудованию судов, а также санкции к виновным лицам за преднамеренные сбросы, не вызываемые необходимостью.

Аварийное (случайное) загрязнение, как правило, вызывается различными инцидентами, которые невозможно запретить, например, из-за столкновения, посадки на мель, выброса при бурении на шельфе и т.п. Предпринимаются меры по недопущению таких инцидентов или уменьшению связанных с ними вредных последствий. Для этого МАРПОЛ предусматривается установление соответствующих стандартов конструкции и оборудования судов, необходимых требований к квалификации членов экипажа, а также принятие мер для быстрого устранения и ликвидации последствий аварийного загрязнения.

МАРПОЛ установлены также требования по предотвращению загрязнения атмосферы с судов выбросами из судовых дизелей окислов азота и серы. (Россия не является стороной этого приложения). В настоящее время в ИМО ведется работа по расширению действия этого приложения или созданию нового инструмента, который бы регулировал выбросы в атмосферу парниковых газов (CO₂ и метана).

МАРПОЛ применяется ко всем судам, за исключением военных кораблей, военно-вспомогательных судов или иных судов, принадлежащих государству или эксплуатируемых им и используемых в данное время исключительно для правительственной некоммерческой службы.

МАРПОЛ устанавливает правила инспектирования судов; процедуру сообщения информации об инцидентах, связанных со сбросом вредных веществ; процедуру урегулирования споров; правила предотвращения загрязнения нефтью; вредными жидкими веществами, перевозимыми наливом; вредными веществами, перевозимыми морем в таре и упаковке; сточными водами и мусором с судов; правила предотвращения загрязнения воздушной среды с судов.

В частности, согласно положениям МАРПОЛ устанавливаются особые правила сброса отходов в «особых районах» или ограничения выбросов окислов серы в «районах контроля выбросов серы». На основе положений МАРПОЛ Комитетом по защите морской среды от загрязнения с судов разработан ряд руководств, разъясняющих порядок применения правил конвенций. К их числу относятся **Наставление по предотвращению загрязнения моря нефтью**, в которое включены следующие руководства:

1. Раздел I – Предотвращение (пересматривается в 2009 году);
2. Раздел II – Разработка планов ликвидации разливов нефти (пересмотренное издание 1995);
3. Раздел III – Спасание (пересмотренное издание 1997);

4. Раздел IV – Борьба с разливами нефти (пересмотренное издание 2005);
5. Раздел V – Административные аспекты реагирования на разливы нефти (пересмотренное издание 2009);
6. Раздел VI – Руководство ИМО по отбору проб и идентификации нефтяного загрязнения (опубликовано в 1998).

Специально вопросы удаления отходов как аспект недропользования регулируются в **Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением** 1989 г. Конвенция направлена, в частности, на то, чтобы добиться обеспечения государствами выполнения производителями своих обязанностей в отношении удаления опасных и иных отходов способом, совместимым с охраной окружающей среды, независимо от места удаления. Понятие «удаление» раскрывается в Приложении к Конвенции «Операции по удалению», где указаны, среди других видов, впрыскивание на большую глубину (например, впрыскивание отходов соответствующей консистенции в скважины, соляные купола или естественные резервуары и т.д.), захоронение на морском дне, захоронение (например, контейнеров в шахте), а также получение смеси и переупаковка до начала любой из указанных операций и хранение в ожидании любой из операций.

Регулирование ответственности за ущерб окружающей среде при недропользовании относится к ряду наиболее сложных правовых аспектов как на международном, так и национальном уровне. В Декларации Рио-де-Жанейро, как уже отмечалось, подчеркивается значение принципа «загрязнитель платит». В **Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, причиненный деятельностью, опасной для окружающей среды** 1993 г. предусмотрено понятие «опасная деятельность», которое охватывает, в частности:

- деятельность, связанную с производством, хранением, использованием, а также сбросом или выбросом вредных и опасных веществ, т.е. веществ, в состав которых компоненты, представляющие существенный риск для человека, окружающей среды или собственности;

- управление хранилищами отходов.

В 1977 г. в Лондоне была принята **Конвенция о гражданской ответственности за загрязнение нефтью в результате разведки и разработки морских минеральных ресурсов** (в силу не вступила). В Конвенции предусмотрена ответственность оператора за загрязнение нефтью территории, территориального моря и внутренних вод государства-стороны Конвенции. Если установка управлялась двумя или более операторами, последние несут солидарную ответственность (shall be jointly and severally liable).

Сегодня действует ряд международных договоров, имеющих большое значение с точки зрения охраны окружающей среды вообще и окружающей среды Арктики, в частности. Так, **Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния** (Женева, 13 ноября 1979 г.) имеет своей целью предотвращение, уменьшение и контроль трансграничного загрязнения воздуха от уже существующих и новых источников.

Конвенция по защите морской природной среды северо-восточной Атлантики, 1992 (OSPAR) разработана для модернизации двух ранее принятых конвенций (Парижская конвенция 1974 г. по предотвращению загрязнения морей от наземных источников и Конвенция Осло 1972 г. по предотвращению загрязнения морей судами и авиацией). В настоящее время Конвенция 1992 г. – один из наиболее приемлемых международных договоров, касающихся загрязнения арктической морской среды от разнообразных источников.

Нормы, важные с точки зрения сохранения арктической экосистемы, содержатся в ряде других международных конвенций. К их числу относятся: Венская конвенция об охране озонового слоя от 22 марта 1985 г. и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой; Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.) и Киотский протокол к ней, Конвенция о биоразнообразии, Рамсарская конвенция и др., однако в них не учитывается своеобразие арктической природы, особенности ее экосистемы.

По существу сохранению одного из видов фауны Арктики посвящен единственный договор: 15 ноября 1973 года в Осло Правительствами Дании, Канады, Норвегии, СССР и США было подписано **Соглашение о сохранении белых медведей**. Стороны признали особую ответственность и особые интересы государств арктического района в отношении защиты фауны и флоры арктического района; признали, что белый медведь является важным видом ресурсов арктического района, который нуждается в дополнительной защите; решили, что такая защита должна быть обеспечена посредством координированных национальных мероприятий государств арктического района; согласились запретить охоту, отстрел и отлов белых медведей.

Характеризуя международно-правовую основу сохранения природы Арктики необходимо подчеркнуть значение договоров, регламентирующих использование правовых механизмов, цель применения которых - гармонизировать коммерческие и эколого-социальные интересы населения прибрежных районов, в том числе и в трансграничном контексте. Имеются в виду процедура оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, которая, как показывает мировой правовой опыт, в ряду современных правовых механизмов регулирования природопользования и сохранения природы играет ведущую роль.

В числе международно-правовых актов, касающихся этой процедуры, - **Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокол к ней о стратегической экологической оценке, Орхусская конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды**.

В **Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте** предусматриваются оценка воздействия к политике, планам и программам. Последняя стала предметом регулирования международного договора - **Протокола по стратегической экологической оценке 2003 г.**

Стратегическая экологическая оценка означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада, обеспечение участия общественности и получения его мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

Основная цель Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, - обеспечение доступа общественности к экологически значимой информации, осуществления гражданами права принимать участие в решении вопросов, связанных с окружающей средой, оказания помощи гражданам в осуществлении ими указанных прав. Кроме того, в качестве одной из целей Конвенции указывается обеспечение ответственного подхода и прозрачности процесса принятия решений.

Участники Конвенции взяли на себя обязательство обеспечить, чтобы лицо, считающее, что оно не получило запрашиваемую экологическую информацию, как это предусмотрено в Конвенции, имело возможность обратиться в суд. Кроме того, представители общественности должны иметь доступ к административным и судебным процедурам в целях оспорить действия или бездействия частных лиц или органов власти, которые противоречат правовым положениям, об окружающей среде.

На региональном уровне приарктическими государствами приняты следующие документы:

Соглашение между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией об оповещении и сотрудничестве в случае загрязнения моря нефтью или другими опасными веществами (Копенгагенское соглашение),

Конвенция об охране окружающей среды между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией (Скандинавское соглашение) 1974 года относительно сотрудничества при авариях для предотвращения и минимизации ущерба людям, имуществу и окружающей среде. Это соглашение рассматривает все ситуации, которые не урегулированы никакими другими соглашениями.

Заключено значительное количество двусторонних договоров, в их числе можно назвать, например, **Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве в Арктике и на Севере**, подписанное в Оттаве 19 июня 1992 г.

В подписанном 5 октября 1995 г. в Оттаве Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об исключении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество дано следующее определение: «термин "Канада", используемый в географическом смысле, означает территорию Канады, включая:

1. любую область вне территориальных морей Канады, которая в соответствии с международным правом и законодательством Канады

является областью, в пределах которой Канада может осуществлять права в отношении морского дна и недр и их природных ресурсов;

2. море и воздушное пространство над областями, упомянутыми в подпункте (1), в отношении любой деятельности, осуществляемой в связи с разработкой или добычей соответствующих природных ресурсов» (статья 3).

В заключенном между Правительством Канады и Правительством Республики Чили **Соглашении о сотрудничестве в области защиты окружающей среды 1997 г.** (приложение 44.1) территория Канады определяется как «территория, к которой применимы ее таможенные законы, включая любую область за пределами территориального моря Канады, в пределах которой, в соответствии с международным правом и своим национальным законодательством, Канада вправе осуществлять права в отношении морского дна и его природных ресурсов» («the territory to which its customs laws apply, including any areas beyond the territorial seas of Canada within which, in accordance with international law and its domestic law, Canada may exercise rights with respect to the seabed and subsoil and their natural resources»).

Этот подход к определению пространств, составляющих территорию Канады, отражен также в **Северо-американском соглашении о сотрудничестве в области защиты окружающей среды между правительством Канады, правительством Мексиканских Соединенных Штатов и правительством Соединенных Штатов Америки 1993 г.**

Сопоставление определений территории государств-участников, содержащихся в обозначенных международных договорах, позволяет прийти к следующему выводу. Пространственные пределы национальных юрисдикций Чили и Мексики в морских районах определяются исключительно в соответствии Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Определение «территории» Канады и США, напротив, не ограничено рамками, установленными этой Конвенцией.

Сотрудничество с США в рамках **Соглашения в области охраны окружающей среды** охватывает широкий спектр вопросов, в том числе о сохранении и использовании чукотско-алайской популяции белого медведя, организации научных исследований, совершенствовании управления заповедниками, национальными парками и заказниками.

4.2. Документы недоговорного характера

В 1991 г. министры восьми арктических государств подписали **Декларацию о защите арктической среды**, где сформулирована **Стратегия защиты окружающей среды Арктики**. Рассмотренные в главе 3 международно-правовые нормы об устойчивом развитии применимы для целей сохранения арктической экосистемы, биоразнообразия в Арктике, в том числе в районах за пределами национальной юрисдикции.

На первой сессии Арктического Совета в сентябре 1998 года был принят, в частности, **«Мандат программы устойчивого развития»** и одобрено **«Руководство по экологически безопасной разработке морских месторождений нефти и газа в Арктике»**.

На Первой арктической конференции министров в Рованиеми в июне 1991 г. была принята **Стратегия охраны окружающей среды Арктики**.

Цели Стратегии, как заявлено в Рованиемской декларации, состоят в следующем:

- защитить арктические экосистемы, включая людей;
- обеспечить защиту, улучшение и восстановление качества окружающей среды, устойчивое управление природными ресурсами, включая их использование местным населением, коренными народами Арктики;
- признавать традиционные и культурные нужды, ценности и практический уклад коренных народов, как они определяют это сами, пытаться по возможности гармонизировать их с мерами защиты арктической природной среды;
- регулярно проводить обзор состояния окружающей природной среды Арктики;
- выявлять, снижать и, в конечном счете, устранять загрязнение.

Для осуществления Стратегии были учреждены рабочие группы для осуществления пяти программ:

Программа арктического мониторинга и оценки АМАП (АМА Р): мониторинг уровней и оценку воздействия антропогенных загрязняющих веществ во всех объектах окружающей среды Арктики.

Охрана арктической флоры и фауны КАФФ (CAFF): организация обмена информацией и координацию исследований по биологическим видам и местообитаниям арктической флоры и фауны.

Предотвращение, готовность и реагирование на чрезвычайные ситуации (EPPR): подготовка рамочных условий для будущего сотрудничества в случае угрозы аварийных ситуаций в окружающей природной среде Арктики.

Защита морской природной среды Арктики ПАМЕ (PAME): принятие превентивных и иных мер непосредственно или через компетентные международные организации в отношении морских загрязнений в Арктике независимо от их происхождения.

Устойчивое развитие и использование: подготовка предложений по мерам, которые правительства должны принимать для выполнения своих обязательств в отношении устойчивого освоения и развития Арктики, включая устойчивое использование возобновляемых ресурсов коренным населением.

На Третьей Конференция на уровне министров по защите окружающей среды Арктики в марте 1996 г. была принята **Инувикская декларация о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике**.

В Декларации приоритетными направлениями были названы: разработка Арктических правил предотвращения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации; принятие мер для предотвращения и ответственности за загрязнения нефтью и газом и вовлечение в этот процесс коренного населения; подготовка анализа эффективности существующей системы уведомления о чрезвычайных

ситуациях; анализ правоприменительной практики по существующим международным соглашениям.

В Оттаве (Канада) в сентябре 1996 г. принята **Декларация об учреждении Арктического Совета**. Совет, по замыслу учредителей, предоставляет механизм «решения общих озабоченностей и вызовов, которые стоят перед правительствами и народами Арктики».

Декларация предусматривает консультации с коренными народами Арктики, их подключение к работе Арктического совета.

Главное внимание Совета сосредоточено на охране окружающей среды Арктики и обеспечении устойчивого развития как средства улучшения экономического, социального и культурного благосостояния на Севере.

В 1998 г. представители арктических подписали **Икалиутскую декларацию**. Были приняты Процедурные правила и определена компетенция Арктического совета по программе устойчивого развития, одобрен статус наблюдателей для ряда стран (ФРГ, Нидерланды, Польши, Великобритании) и международных организаций (Европейской экономической комиссии ООН, Программы ООН по окружающей среде и др.).

ПАМЕ в 2002 году было разработано **«Руководство по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике»**, которое было пересмотрено в 2009 году и одобрено Арктическим Советом на встрече в Тромсе в апреле 2009 года.

Разработка «Руководства» является выражением наличия единого понимания арктическими странами о необходимости минимально необходимых действий по защите морской среды Арктики от нежелательных экологических последствий, вызываемых проведением морских нефтяных и газовых работ в Арктике. Вместе с тем члены Арктического совета признают, что отдельные государства Арктики могут предпринимать в этом направлении дальнейшие шаги в рамках проводимой ими национальной политики охраны окружающей среды и управления природными ресурсами. «Руководство» предназначено для применения центральными и региональными органами власти государств Арктики на всех этапах процесса планирования, разведки и проведения работ по нефти и газу. Согласно рекомендациям Руководства, морские нефтегазовые работы в Арктике следует планировать и проводить таким образом, чтобы не допустить:

1. неблагоприятного воздействия на климатические и погодные условия;
2. существенного неблагоприятного воздействия на качество воздуха и воды;
3. значительных изменений в воздушной, земной (включая пресноводные бассейны), ледниковой или морской средах Арктического региона;
4. негативных изменений в распространении, численности или продуктивности видов или популяций;
5. повышения угрозы для вымирающих или находящихся под угрозой исчезновения видов или популяций;
6. нанесения ущерба или создания угрозы ущерба районам, обладающим биологической, культурной, научной, исторической, эстетической или заповедной ценностью; а также

7. отрицательного воздействия на средства к существованию, общество, культуру, и традиционный образ жизни северных и коренных народов.

Принятие Руководства предполагает, что дальнейшее совершенствование правового регулирования в этой среде может быть оформлено национальным законодательством. На национальном уровне могут быть установлены более строгие требования, что особо подчеркивается в Руководстве. Руководство адресовано не только национальным органам власти, но и конечным «потребителям» - нефтегазовым компаниям. В Руководстве раскрывается содержание принципов морской нефтегазовой деятельности в Арктике: принципа предосторожного подхода (Principle of the Precautionary Approach); принципа «загрязнитель платит» (Polluter Pays Principle); принципа постоянного улучшения (Continuous improvement), в соответствии с которым стороны должны постоянно стремиться к улучшению, здоровья, окружающей среды и повышению уровня безопасности путем выявления процессов, видов деятельности и продукции, которые должны быть усовершенствованы, и принимать необходимые с этой меры; принципа устойчивого развития (Sustainable Development).

При выдаче разрешений на проведение морских нефтегазовых работ правительства стран Арктического региона обязаны придерживаться принципа устойчивого развития, что подразумевает:

1. охрану биологического разнообразия;
2. обязательство не переносить, прямо или косвенно, загрязнения или его угрозы из одного района морской среды в другой, равно как и не трансформировать один вид загрязнения в другой;
3. содействие применению наилучших из имеющихся технологий/методик, а также наилучших природоохранных методов;
4. обязательство сотрудничать на региональном уровне в области защиты и сохранения морской окружающей среды с учетом характерных особенностей региона;
5. необходимость удержания объемов добычи углеводородов на уровне, соответствующем обоснованным правилам сохранения запасов, в качестве средства сведения к минимуму воздействия на окружающую среду.

Руководство по перекачке очищенной нефти и нефтепродуктов в водах Арктики было разработано Арктическим советом в 2004 году. Оно носит общий рекомендательный характер и не содержит каких либо конкретных мер. Руководство предназначено для судов, которые проводят снабжение находящихся в Арктике населённых пунктов, промышленных предприятий и других судов нефтью и нефтепродуктами. Его цель - помочь предотвратить разливы транспортируемой нефти и жидкого топлива, наносящих ущерб окружающей среде, при их перекачке в любом направлении с одного судна на другое или между судном и береговым объектом.

Вопросы навигации в Арктике и предотвращения загрязнения при эксплуатации судов рассмотрены в **«Руководстве по эксплуатации судов в Арктических покрытых льдом водах»**. В нем обозначены границы арктических

вод и даны рекомендации по конструкции корпусов судов, судовому оборудованию и требования к судовым экипажам.

ПАМЕ, рабочая группа Арктического Совета, готовящая отчет об оценке влияния судоходства на арктическую среду, рекомендовала Совету придать данному руководству обязательный характер, что и было поддержано на апрельском заседании 2009 года.

Руководство ИМО по назначению морским районам статуса «особого района» и «особо уязвимого морского района» (ОУМР) содержит требования предоставлять информацию, на основе которой ИМО назначает морским районам соответствующий статус. В этих районах вводятся особые требования по сбросу судовых отходов и по навигации, например, вводится запрет на сбросы нефтесодержащих вод с танкеров, сточных вод и мусора с судов, запрет на заход, требование об эскортировании танкеров, наличии приемных сооружений и пр.

В октябре 2006 году в г. Салехард была подписана **Салехардская декларация**. В Декларации сделан акцент на необходимости борьбы с загрязнением в Арктике и выражена озабоченность в связи с процессом изменения климата в Арктике.

Для обеспечения безопасного, в том числе и экологически безопасного плавания в арктических морях большое значение имеют технические нормы и правила, а также рекомендации по управлению, разрабатываемые профессиональными ассоциациями в русле рекомендаций ИМО. В данном контексте необходимо отметить два документа ИМО: **Международный кодекс строительства и оборудования судов**, перевозящих сжиженный газ, а также **Международный кодекс безопасности судового и портового оборудования**.

Большое значение имеют правила разрабатываемые, в частности национальными классификационными обществами США, Норвегии, КНР, Германии, Кореи, Японии, Италии и России.

Регистр Ллойда - одна из ведущих ассоциаций, разрабатывающая стандарты для судов-газовозов. В настоящее время 60% всех новых судов-газовозов построены в соответствии со стандартами Регистра Ллойда.

Регистр Ллойда также разрабатывает правила для плавучих платформ. В частности, одна из последних рекомендаций касается оценки риска пожаров и взрывов.

4.3. Заключение

Анализ конвенционной основы сохранения природы Арктики и экологически грамотного регулирования использования ее ресурсов, а также актов недоговорного характер свидетельствует о том, что первостепенное значение имеет предотвращение загрязнения, принцип предосторожности, механизмы гармонизации коммерческих и эколого-социальных интересов, сохранение традиционного быта и культуры малых народов, экосистемный подход.

Совершенно очевидно, что развитие правового обеспечения сохранения арктической экосистемы - и на международном, и на национальном уровне - будет происходить в русле этих подходов. Учитывая отдаленность перспективы разработки интегрированного международно-правового документа о сохранении арктической природы, можно предположить, что большую роль будет продолжать играть национальное законодательство приарктических государств, причем возрастающее внимание будет уделяться его гармонизации.

Экологозначимое законодательство как европейских, так и североамериканских приарктических государств строится по существу на схожих концептуальных началах, используются наиболее эффективные на сегодня подходы и механизмы. Что касается, российской правовой системы, то они ей по большей части неизвестны. Отставание в развитии правовой основы природопользования и сохранения природы может привести к снижению роли России в формировании правового статуса Арктики

5. Предложения по использованию опыта арктических государств для совершенствования природоохранного законодательства Российской Федерации

1. По аналогии с Законом Канады о живой природе [Canada Wildlife Act 1985] принять нормативный акт, устанавливающий новый единообразный порядок передачи полномочий субъектам РФ на основе договоров между федеральными органами власти (министерствами) и губернаторами, по всем вопросам сохранения и защиты объектов живой природы.
2. По аналогии с Законом Канады о развитии рыболовства [Fisheries Development Act 1978] принять нормативный акт о создании специальных наблюдательных советов в субъектах РФ, узаконить их права и обязанности, в том числе в области совершенствования рыболовства, сохранения популяций рыб и охраны их местообитаний в АЗРФ.
3. По аналогии с Законом Канады о предотвращении загрязнения арктических вод [AWPPA 1985] и Законом Канады о сохранении национальных морских площадей [CNMCAA 2002], запрещающих сбросы любых видов отходов на акваториях и определяющих рамочные условия создания регионального законодательства, правил и режимов защиты морских экосистем от любых видов негативного воздействия, принять нормативный акт по государственному регулированию предотвращения загрязнения вод АЗРФ и контроля над ними.
4. В развитие «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», по аналогии с законом Канады об освоении океанов и об установлении особо охраняемых районов арктических морей [Oceans Act 1996], Законом о разработке нефтяных ресурсов Законом об охране природы Норвегии принять нормативный акт об освоении океанов и

об установлении особо охраняемых районов арктических морей, основанный на принципе экосистемного подхода к управлению морскими районами России.

5. По аналогии с канадской стратегией освоения океанов [COS 2002], принять нормативный акт о создании общенационального координационного органа с задачами создания благоприятных условий для осуществления комплексного управления арктическими биоресурсами.
6. На основании Конвенции по охране всемирного культурного и природного наследия [Natural Heritage Convention 1972] и Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» принять нормативный акт о защите культурного и природного наследия АЗРФ.
7. По аналогии с базовым Законом о национальной политике в области окружающей среды США внести изменения в нормативно-правовые акты Российской Федерации, предусматривающие, что основная ответственность за реализацию экологической политики должна возлагаться на субъекты Федерации и муниципальные образования на правительства штатов и органы местного управления.
8. По аналогии с базовым Законом о национальной политике в области окружающей среды США, Законом Канады об экологической оценке и Датским природоохранным законодательством принять нормативный акт, посвященный развитию ОВОС для всех видов хозяйственной деятельности, усилив роль населения района, где планируется реализация хозяйственного проекта, в принятии решения относительно начала реализации такого проекта.
9. По аналогии с Общим законом о мерах по восстановлению окружающей среды, компенсации и ответственности США (Законом о Суперфонде) принять нормативный акт, обеспечивающий принуждение виновных и заинтересованных лиц к реабилитации территорий, пострадавших в результате химического и радиоактивного загрязнения.
10. По аналогии с Законом о видах, находящихся под угрозой исчезновения, и Законом о защите морских млекопитающих США принять нормативный акт, предусматривающий запрет разработки нефти и газа в местах миграции соответствующих видов.
11. По аналогии с Законом о землях внешнего континентального шельфа США предусмотреть разработку мер, в том числе уместных нормативных актов, обеспечивающих надлежащий баланс между потенциальным ущербом окружающей среде, и экономической выгодой от освоения нефтегазовых ресурсов.
12. По аналогии с Законом о загрязнении нефтью США (Oil Pollution Act of 1990) принять нормативные акты, регламентирующие решение таких вопросов, как ответственность за загрязнение нефтью,

компенсация за причиненный загрязнением ущерб, конструкции танкеров, а также порядок устранения последствий загрязнения нефтью.

13. По аналогии с Законом о разработке нефтяных ресурсов Норвегии включать во все вновь принимаемые нормативные акты, связанные с освоением нефтегазовых ресурсов в АЗРФ, положений, предусматривающих обязательный учет мнения местного населения, относительно проектов нефтегазовых разработок,

6. Предложения по участию Российской Федерации в международных договорах и внесению в них поправок

1. В Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью внести дополнения, касающиеся увеличения ответственности за загрязнение и повышение размера компенсации за загрязнение при разливах нефти в Арктике.
2. Включить в текст Лондонской конвенции поправку о запрете на сброс в морские воды компонентов буровых растворов, в первую очередь относящимся к «черным» загрязнителям, а в последующем и к «красным» в терминологии конвенции OSPAR.
3. Включить в Приложения 1-6 к конвенции MARPOL более строгие правила по сбросам с судов эксплуатационных отходов и в связи с этим рассмотреть целесообразность придания арктическим морям, в первую очередь, Охотскому и Баренцеву морям, статуса «особого района» или особо уязвимого морского района в рамках приложения 1.