

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ЧЕРНОВ

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и конституционного права, декан юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)
schernov@karelia.ru

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, ПОЛИТИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРАХ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ*

Статья посвящена рассмотрению комплекса проблем управления в Арктическом регионе Российской Федерации. Рациональное использование морских природных ресурсов Арктики требует эффективной организации, координации и регулирования хозяйственной деятельности различных ресурсопользователей. В области права в Арктике необходимо восстановление системы государственного мониторинга состояния окружающей среды; организация на должном уровне экологического надзора за предприятиями, осуществляющими деятельность в Арктической зоне; решение вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности при добыче и транспортировке углеводородов на шельфе арктических морей.

Ключевые слова: арктические государства, Арктика, окружающая среда, безопасное морское судоходство, правовой статус Арктического совета, Энергетическая стратегия России, устойчивое развитие, национальная безопасность России, Северный морской путь

В феврале 2013 года президент Российской Федерации В. В. Путин утвердил «Стратегию развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». Стратегия определяет план действия нашей страны в Арктике по решению национальных интересов. Весной 2015 года Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 года № 228 была утверждена Государственная комиссия по вопросам развития Арктики. Государственная комиссия является координационным органом, обеспечивающим взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций при решении социально-экономических и других задач, касающихся развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности. В состав комиссии включены руководители профильных федеральных органов исполнительной власти, главы регионов, частично или полностью входящих в состав Арктической зоны, полномочные представители президента в федеральных округах, представители аппарата Совета безопасности, администрации президента, других государственных органов, научных и общественных организаций.

Создание такого органа было связано со сложной международной обстановкой, изменением внутривластной ситуации и серьезными экономическими задачами, стоящими перед государством в современном мире.

На первый план выдвигается защита национальных интересов России в Арктике, которые были сформулированы в «Основах государствен-

ной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утв. президентом РФ Д. А. Медведевым 18 сентября 2008 года).

В условиях усиления напряженности в мире ряд заинтересованных стран предпринимают усилия для того, чтобы доказать, что Россия не имеет юридических обоснований для добычи полезных ископаемых Арктики на дне Северного Ледовитого океана, пытаются навязать международный контроль над Северным морским путем и экологической безопасностью разработок месторождений полезных ископаемых. Приарктические страны имеют особые стратегические интересы и исходят из преимущественных прав на арктические территории, они существенным образом влияют на определение правового режима Арктики.

Богатая природными ресурсами Арктическая зона пока не защищена серьезными договорами России, США, Канады, Дании, Норвегии, Исландии, Швеции, Финляндии, хотя принят ряд деклараций по проблеме защиты арктической среды. В то же время достаточно давно функционирует Международный арктический научный комитет (МАНК) [4; 23].

Комиссия ООН по внешним границам континентального шельфа формально может решить проблему разграничения арктических территорий, однако прекращения противостояния не будет. Смягчение климатических условий в Арктике и начало нового экономического и финансового кризиса в мире усиливают вероятность территориальных споров. В ходе этих споров страны Запада используют не международно-правовые обоснования, а средства информацион-

ного давления, как это было, например, накануне Олимпиады в Сочи, когда западные СМИ говорили о неспособности России обеспечить строительство современных объектов, безопасность Олимпиады. Идут попытки с помощью СМИ, выступлений политических лидеров обвинить РФ в неспособности обеспечить экологическую безопасность Арктики.

Для этой цели используются и общественные организации, щедро финансируемые нефте- и газодобывающими компаниями Запада. Например, международная экологическая организация Greenpeace достаточно агрессивно выступает под лозунгами «Защитим Арктику», «Арктика – не место для нефтедобычи, промышленного рыболовства и войн». Это ответ на активизацию деятельности России по добыче нефти и газа в Северном Ледовитом океане. Требования Greenpeace представляются как важнейшая гуманитарная проблема, которая может повлечь глобальные климатические изменения, и значит, требующая немедленного прекращения деятельности России в Арктике [5].

Как известно, непосредственный выход к арктическим морям имеют США, Канада, Норвегия, Дания и Россия, которые исторически пытаются получить для себя особые права преимущественного доступа к Арктике, хотя свои интересы в регионе заявляют и другие государства.

Правительства Северных и не только стран продвигают свои национальные, экономические и военно-политические интересы в Арктике. В результате возникли многочисленные межправительственные международные организации: Совет Баренцева Евро-Арктического региона (СБЕР), Конференция парламентариев Арктического региона, Совет Северных стран, «Северное Измерение» ЕС, Совет Министров Северных стран (СМСС), Северный форум, Арктический совет (АС).

В арктическом регионе действует ряд международных финансовых учреждений: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР); Европейский инвестиционный банк (ЕИБ); Инвестиционный банк стран Северной Европы (ИБСЕ); Экологическая финансовая корпорация стран Северной Европы (ЭФКСЕ); Проектный фонд стран Северной Европы (ПФСЕ). Активно проявляют себя в последнее время в Арктике ЕС и НАТО.

Несмотря на жесткие подходы к территориальным и иным проблемам в Арктике, возможны и компромиссы в решении вопросов, которые могут повлиять на общий политический климат в регионе. 27 апреля 2010 года Норвегия и Россия подписали исторический договор, который лег в основу разграничения спорной арктической акватории площадью 175 000 квадратных километров. После 40 лет переговоров две страны пришли к уникальному компромиссу, позволяющему разделить спорную зону на две равные части.

Правительство России считает, что транспортный поток по Севморпути значительно вырастет в следующем десятилетии. Ежегодно по Баренцеву морю перевозится 10 млн тонн нефти, но это количество может значительно увеличиться. «Цифра в 10 млн тонн абсолютно нормальная, может быть и больше», – сказал премьер-министр РФ Д. Медведев на Баренц-саммите в Киркенесе в июне 2013 года. С 2010 по 2013 год поток движения между Европой и Юго-Восточной Азией по Северному морскому пути активно рос, а в 2014 году произошел резкий спад, который был связан прежде всего с изменением структуры экономики в северной части Российской Арктики. По сравнению с 2013 годом транзитный грузопоток сократился на 77 %. Как отмечается в аналитических прогнозах экономистов, преимущество сокращения путевого расстояния между Атлантическим и Тихим океанами на 24 % нивелируется множеством факторов. Отдаленность, отсутствие широкополосных каналов связи, ограниченные возможности поисково-спасательных служб определяют повышенный риск работы в Арктике. Мелководье лимитирует размеры судов, движение льдов обуславливает непредсказуемость времени прибытия судов. Учитывая эти сложности, нужно обратить внимание, прежде всего, на правовую регламентацию процессов, которые могли бы положительно повлиять на изменение неблагоприятной обстановки. Отрасли (подотрасли) российского права предусматривают целую систему институтов охраны соответствующих природных ресурсов. Однако данные правовые институты не всегда отличаются дифференциацией правовых режимов в зависимости от особенностей объектов [3; 28].

В Арктике постоянно проживает (по данным Совета Северных стран) всего 3,75 млн человек, в основном это некоренное население. Протяженность береговой линии морских побережий России составляет более 60 тысяч километров. Протяженность материкового побережья России в Северном Ледовитом океане – самая большая в мире. Более 10 % населения страны проживают на побережье морей и океанов. России нужна долгосрочная морская программа, потому что государственная монополия на управление эксплуатацией ресурсов и пространств различных частей Мирового океана является основой политики любого государства.

В северных районах РФ расположено одиннадцать городов, население которых достигает 200 тысяч человек. Эти города строились там, где добывали полезные ископаемые и был доступ к рыбным промыслам. Например, население города Мурманска в 1989 году достигло 440 тыс. человек (сейчас население неотягивает до 300 тыс. человек). На Севере были хорошие заработки, строилось комфортное жилье, были социальные льготы, и это привлекало население южных

регионов СССР. После распада СССР во многих районах Арктики население уменьшилось почти наполовину.

Однако концентрация населения в больших населенных пунктах и городах Арктики отрицательно влияет на экологию Севера. Низкие температуры, длинная полярная ночь, непрерывный производственный процесс на предприятиях требуют повышенного использования энергии, что приводит к усилению процесса загрязнения окружающей среды. В основном энергия вырабатывается дизельными и атомными станциями [2; 47].

Ярким примером загрязнения Арктики является остров Врангеля – государственный природный заповедник (1976 год), объект Всемирного наследия ЮНЕСКО (2004 год). Еще до организации на острове государственного природного заповедника были построены поселок – фактория и метеостанция, организовано отделение оленеводческого совхоза, сооружены вспомогательный военный аэродром и база ПВО, основана пограничная застава. Ежегодно на остров завозились сотни тонн ГСМ, техника и оборудование, а также продовольствие. База ПВО была закрыта в 1992 году, село Ушаковское ликвидировано в 1998 году, погранзастава – в 2006 году, полеты на остров прекратились. Остров обезлюдел, оставлен людьми, все бочки и емкости с ГСМ, металлолом, строения, антенные сооружения базы ПВО, бытовой мусор были брошены. Общая площадь загрязненной различными отходами территории составляет 209 га и включает 23,5 тыс. т металлолома, 112 000 бочек с ГСМ, 36 единиц автотранспорта, 9 радиолокационных станций, 75 крупнотоннажных емкостей с ГСМ, строительные и бытовые отходы, здания и сооружения различной степени разрушенности [7].

Строительство дорог и трубопроводов в тундре разрушает поверхностный слой, который восстановить практически невозможно. Но самой серьезной проблемой населенных пунктов Арктики и предприятий является утилизация промышленных отходов и отходов жизнедеятельности человека [1; 72].

В Арктической зоне России было выделено 27 приоритетных районов (11 на суше и 16 в морях и прибрежной зоне), где уже наблюдаются сильнейшая трансформация естественного геохимического фона, загрязнение атмосферы, деградация растительного покрова, почвы и грунтов, внедрение вредных веществ в цепи питания, повышенная заболеваемость населения [6; 63].

Из-за сложных климатических условий опасность освоения арктических месторождений нефти и газа намного выше, чем в других регионах. В настоящее время на территории России ежегодно происходит более 20 тысяч официально зарегистрированных аварий, сопровождающихся значительными разливами нефти. Объемы среднего разлива колеблются от 3 до 20 кубических

метров. Основными причинами большого количества и объемов разливов нефти и нефтепродуктов являются: изношенность основных фондов; плохая оперативность и непрофессионализм персонала; недостаточность или полное отсутствие сил и средств, необходимых для предупреждения разливов нефти и нефтепродуктов, невозможность оперативно ликвидировать последствия.

В Арктике плохо развита информационная, транспортная инфраструктура, система безопасности и быстрого реагирования. Возникает необходимость использовать новейшие технологии и оборудование, в результате санкций Запада эта проблема обостряется. Самое главное, что недостаточно разработана нормативная и правовая база в сфере обеспечения безопасности.

Специалисты в области безопасности, геологи, экологи считают, что если произойдет разлив нефти в северных широтах, то восстановление экологии и морских организмов может растянуться на десятки лет. По существующим законам, очищать акваторию или территорию после разлива нефти обязаны те компании, которые допустили аварию, и они же должны заплатить немалый штраф, оплатить все работы. Казалось бы, все просто, но на самом деле этот процесс намного сложнее.

Ожидается, что к 2020 году общий объем производства нефтепродуктов в Баренцевом море составит более 30 млн тонн нефти и 130 млрд кубометров газа. В настоящее время действует Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2002 года № 240 (с изменениями и дополнениями от 14 ноября 2014 года). Основой постановления является Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству, принятая в Лондоне 30 ноября 1990 года, и федеральные законы: № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 1 января 2002 года, № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 года, № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года.

Очень важно, что на основании постановления полнота ответственности за мероприятия по предупреждению и реагированию на разливы нефти и нефтепродуктов возлагается на эксплуатирующие организации. Устанавливается, что любой разлив нефти и нефтепродуктов вне зависимости от объемов утечки является происшествием, которое наносит вред экологии и экономике и может перерасти в чрезвычайную ситуацию.

Критерии такой чрезвычайной ситуации установлены отдельным Постановлением Правительства «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 мая 2007 года № 304, в котором указывается

на необходимость привлечения дополнительных сил и средств единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Недопущение перерастания разлива нефти и нефтепродуктов в чрезвычайную ситуацию является одной из основных целевых задач планирования и реализации мероприятий по предупреждению, локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

В настоящее время идет ужесточение законодательных требований в области предотвращения разливов нефти в наиболее развитых странах мира. Россия также ужесточает технические, экологические, правовые требования к процессу нефтедобычи, однако специалисты считают, что часто отсутствует критический подход к нормотворчеству в использовании иностранного опыта, не учитывается опыт России.

Сравнительное правоведение может помочь реализовать комплексный подход к регулированию мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти с учетом особенностей нашего законодательства (как федерального, так и регионального), а также добиться того, чтобы эти вопросы учитывались во всех аспектах функционирования топливно-энергетического комплекса РФ.

Комплексное управление морской деятельностью России – это гарантия обеспечения как продовольственной, энергетической, военной безопасности страны, так и основа для решения социально-экономических и демографических проблем приморских регионов, в которых проживает одна пятая часть населения РФ.

В области права в Арктике необходимы: восстановление системы государственного мониторинга состояния окружающей среды; организация на должном уровне экологического надзора за предприятиями, осуществляющими деятельность в Арктической зоне; решение вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности при добыче и транспортировке углеводородов на шельфе арктических морей.

Специалисты ждут принятия базового закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», в котором должны быть установлены границы этой зоны. Требуется учесть интересы коренных малочисленных народов Севера, и в первую очередь в области природопользования.

К кризисам, спорам и разногласиям приводит правовая политика, которая не может четко согласовать международные, экономические, политические, экологические, научные интересы.

Рациональное природопользование связано с организацией такой системы, которая не позволит потреблять больше, чем экологическая систе-

ма может восстановить или поглотить без ущерба для себя. При отраслевом подходе к управлению Арктикой это невозможно, так как каждое ведомство пытается решить свои задачи без учета других. Деграция морских экосистем, конфликты интересов в сфере морской деятельности подталкивают правительство РФ к комплексному управлению, экосистемному подходу, применению новых технологий и принципа предосторожности. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и в ратифицированных Россией международных конвенциях эти подходы уже отражены. В то же время необходимо использовать опыт других стран, в том числе и правовой, в организации управления Арктикой, хотя среди управленцев много скептиков именно в отношении к этому вопросу. Освоение и изучение Арктики требует комплексного, междисциплинарного подхода. Природные условия Арктики, сложность рельефа шельфа требуют новых технологий, которые могли бы гарантировать безопасные добычу и транспортировку нефти и газа по сложному для навигации Северному Ледовитому океану и переработку нефти и газа (опять же без загрязнения окружающей среды) в береговой зоне Арктики. Ежегодно по Баренцеву морю перевозится 10 млн тонн нефти, но это количество может значительно увеличиться. Ожидается, что к 2020 году общий объем производства нефтепродуктов в Баренцевом море составит более 30 млн тонн нефти и 130 млрд кубометров газа [9].

При планировании управления арктическим регионом должны учитываться интересы всех отраслей экономики начиная с рыболовства, туризма и заканчивая добычей нефти и газа. Без закрытых территорий обойтись нельзя (надо с помощью жестких запретов сохранить биологическое разнообразие Арктики). Фактически все государства, участвующие в освоении Арктики, ведут разработку комплексных планов управления морскими территориями. Сложность выработки общих решений по Арктике состоит в том, что международные структуры начинают настоятельно рекомендовать те или иные мероприятия, опробованные некоторыми странами, не учитывая региональные, природные, геополитические условия, иногда это даже противоречит национальным интересам России.

При разработке Комплексного плана управления Арктической зоной должны быть заложены принципы согласования интересов всех участников экономического, политического, правового процессов в регионе, интересы коренного населения и местного самоуправления.

* Статья подготовлена в рамках комплекса мероприятий Программы стратегического развития ПетрГУ на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Молчанов В. П., Акимов В. А., Соколов Ю. И. Риски чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне Российской Федерации / МЧС России; ФГБУ ВНИИ ГОЧС(ФЦ). М., 2011. 143 с.
2. Емельянова Т. А. Организация территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения их традиционного образа жизни. М.: Изд-во ГУЗ, 2005. 324 с.
3. Институты экологического права / С. А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010. 480 с.
4. Колодкин А. Л., Гуцуляк В. Н., Боброва Ю. В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М.: Статус, 2007. 259 с.
5. Павленко В. И., Селюков Ю. Г. Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канада, Норвегия) // Арктика: экология и экономика. 2013. № 3. С. 51–52.
6. Ревич Б. А. «Горячие точки» химического загрязнения окружающей среды и здоровье населения России. М.: Акрополь: Общественная Палата РФ, 2007. 192 с.
7. Соколов Ю. И. Арктика: к проблеме накопленного экологического ущерба // Арктика: экология и экономика. 2013. № 2 (10). С. 19–21.
8. Уникальный договор по арктическим границам [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://barentsobserver.com/ru/arktika/2015/04/unikalnyy-dogovor-po-arkticheskim-granicam-28-04>
9. Шульц В. Л., Кульба В. В., Шелков А. Б., Кононов Д. А. Информационное управление: поддержка стратегических проектов освоения арктического сектора. Ч. 1. Методологические основы // Национальная безопасность. М.: ИСПИ РАН, 2010. № 1/2. С. 4–16.

Chernov S. N., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

SPECIFICS OF LEGAL REGULATIONS IN ECONOMIC, POLITICAL, AND SOCIAL SPHERES OF THE ARCTIC ZONE

The article deals with the problem of management in the Arctic region of the Russian Federation. The rational use of the natural resources found in the Arctic Sea requires efficient organization, coordination, and regulation of economic activities of stakeholders in this area. From the legal perspective, the restoration of environment monitoring system provided by the state is required. It is essential to control environmental security in the industrial areas. Solution of the problems related to the international cooperation ensuring environmental security during hydrocarbon exploitation in the shelf area of the Arctic zone is also pivotal.

Key words: Arctic states, Arctic, environmental, safe sea navigation, legal status of the Arctic council, the Energy strategy of the Russian Federation, sustainable development, national security of the Russian Federation, the Northern Sea Route

REFERENCES

1. Molchanov V. P., Akimov V. A., Sokolov Yu. I. *Riski chrezvychaynykh situatsiy v Arkticheskoy zone Rossiyskoy Federatsii* [Risks of emergency situations in the Arctic zone of the Russian Federation]. Moscow, 2011. 143 p.
2. Emel'yanova T. A. *Organizatsiya territoriy, ispol'zuemykh obshchinami korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskoy Federatsii dlya obespecheniya ikh traditsionnogo obraza zhizni* [Organization of territories, exploited by indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation for the aim of ensuring their traditional way of life]. Moscow, Izd-vo GUZ Publ., 2005. 324 p.
3. *Instituty ekologicheskogo prava* [Institutes of the environmental law] / S. A. Bogolyubov i dr. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 480 p.
4. Kolodkin A. L., Gutsulyak V. N., Bobrova Yu. V. *Mirovoy okean. Mezhdunarodno-pravovoy rezhim. Osnovnye problemy* [The World ocean. The international legal regime. Main problems]. Moscow, Status Publ., 2007. 259 p.
5. Pavlenko V. I., Selyukov Yu. G. The regulator of the subsurface use in the countries of the Arctic region (the USA, Canada, Norway) [Regulirovanie sfery nedropol'zovaniya v priarkticheskikh stranakh (SShA, Kanada, Norvegiya)]. *Arktika: ekologiya i ekonomika*. 2013. № 3. P. 51–52.
6. Revich B. A. "Goryachie točki" khimicheskogo zagryazneniya okruzhayushchey sredy i zdorov'e naseleniya Rossii [Trouble spots of environmental contamination and the health of Russian population]. Moscow, Akropol', Obshchestvennaya Palata RF Publ., 2007. 192 p.
7. Sokolov Yu. I. Arctic: on the problem of environmental damage accumulation [Arktika: k probleme nakoplennoego ekologicheskogo ushcherba]. *Arktika: ekologiya i ekonomika*. 2013. № 2 (10). P. 19–21.
8. *Unikal'nyy dogovor po arkticheskim granitsam* [The unique treaty on the boundaries of the Arctic]. Available at: <http://barentsobserver.com/ru/arktika/2015/04/unikalnyy-dogovor-po-arkticheskim-granicam-28-04>
9. Shul'ts V. L., Kul'ba V. V., Shelkov A. B., Kononov D. A. Information management: support of the strategic projects of exploitation in the Arctic. Part 1. Methodological foundations [Informatsionnoe upravlenie: podderzhka strategicheskikh proektov osvoeniya arkticheskogo sektora. Chast' 1. Metodologicheskie osnovy]. *Natsional'naya bezopasnost'*. 2010. № 1/2. P. 4–16.

Поступила в редакцию 18.05.2015