Научная статья

УДК 349.6

DOI 10.35266/2312-3419-2023-2-105-111

ЛИКВИДАЦИЯ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В АРКТИКЕ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Алена Александровна Мишунина¹, Артем Павлович Гоглов²✉

^{1, 2} Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия

¹ MishuninaAA@duma72.ru

² artem.goglov@gmail.com ✉, <https://orcid.org/0000-0002-4120-4267>

Аннотация. В статье рассматривается современное состояние правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда в Арктике, выявляется специфика ликвидации такого вреда, его значимость в обеспечении конституционных экологических прав человека, определяется сам правовой механизм такой ликвидации, проблемы, имеющие место быть в таком механизме, а также пути их решения на примере арктического региона, экосистема которого высокочувствительна к внешним воздействиям от производственной деятельности человека.

Авторы приходят к выводу о наличии отдельных проблем ликвидации накопленного экологического вреда, связанных в первую очередь с несовершенством правового регулирования рассматриваемых общественных отношений. На основе этого предлагаются пути решения возникших проблем путем точечных изменений в законодательстве Российской Федерации.

В ходе исследования применению подлежали как общенаучные, так и частные методы научного познания: диалектический, анализ и синтез, формально-юридический и метод компаративистики.

Ключевые слова: право на благоприятную окружающую среду, экологические права человека, правовой механизм ликвидации накопленного экологического вреда, вред окружающей среде, Арктика

Для цитирования: Мишунина А. А., Гоглов А. П. Ликвидация накопленного экологического вреда в Арктике как механизм обеспечения экологических прав человека // Вестник Сургутского государственного университета. 2023. Т. 11, № 2. С. 105–111. DOI 10.35266/2312-3419-2023-2-105-111.

Original article

ELIMINATION OF ACCUMULATED ENVIRONMENTAL DAMAGE IN THE ARCTIC AS A MECHANISM TO PROVIDE ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS

Alena A. Mishunina¹, Artem P. Goglov²✉

^{1, 2} University of Tyumen, Tyumen, Russia

¹ MishuninaAA@duma72.ru

² artem.goglov@gmail.com ✉, <https://orcid.org/0000-0002-4120-4267>

Abstract. The article discusses the current state of the legal mechanism for the elimination of accumulated environmental damage in the Arctic; identifies the distinguishing features of such elimination, its importance in ensuring constitutional environmental human rights; determines the legal mechanism for the elimination of accumulated environmental damage, arising issues and their solutions on the example of the Arctic region, which ecosystem is highly sensitive to external influences from human production activities.

The authors conclude that there are separate problems in eliminating the accumulated environmental damage, primarily related to the imperfection of the legal regulation of the social relations under consideration. Based on the aforementioned, the authors propose approaches to solve the arising issues through particular changes in the legislation of the Russian Federation.

In the course of the study, both general scientific and particular methods of scientific knowledge were used as following: dialectical, analysis and synthesis, formal legal and comparative methods.

Keywords: right to a favorable environment, environmental human rights, legal mechanism for the elimination of accumulated environmental damage, environmental damage, the Arctic

For citation: Mishunina A. A., Goglov A. P. Elimination of accumulated environmental damage in the Arctic as a mechanism to provide environmental human rights. *Surgut State University Journal*. 2023;11(2):105–111. DOI 10.35266/2312-3419-2023-2-105-111.

ВВЕДЕНИЕ

Возмещение экологического вреда является важнейшей гарантией реализации конституционного права человека на благоприятную окружающую среду. Конституционно-правовая основа такого механизма строится на основополагающих положениях статей 42 и 58 Конституции Российской Федерации [1], провозглашающих, с одной стороны, право человека на благоприятную окружающую среду, с другой – корреспондирующую этому праву конституционную обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. И если дефиниция «экологического вреда» так или иначе исследована в правовой доктрине, то категория «возмещение накопленного экологического вреда» требует дальнейшей научной и правоприменительной разработки.

В 2016 г. в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [2] вносятся важные поправки, включившие в экологическое законодательство категорию «накопленный вред окружающей среде», под которым федеральный законодатель понимает вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме.

Особую актуальность рассматриваемая категория приобретает при ликвидации накопленного экологического вреда в Арктике. Чтобы это понять, стоит провести небольшой экскурс в историю.

В 30-е гг. XX в. Советский Союз начинает активное освоение арктических территорий. В 1932 г. создается Главное управление Северного морского пути, являвшееся государственной организацией, сферой деятельности которой являлось промышленное освоение территорий Арктики.

С этого времени в Арктике создается фундамент для интенсивного промышленного развития, основой которого была сырьевая направленность производства, в частности добыча полезных ископаемых.

Во времена существования СССР на повестке дня стояло активное развитие промышленности и производства, вопросы экологии являлись второстепенными.

Наконец, с распадом Советского Союза на огромных территориях Арктики после активной промышленной деятельности остались брошенными мусор, топливо и т. п. Кроме того, остались закрытыми рудники по добыче различного рода полезных ископаемых, военные базы. Весь этот накопленный мусор, оставаясь на территориях Арктики, вплоть до настоящего времени продолжает причинять вред окружающей среде. Конституционное право на благоприятную окружающую среду остается необеспеченным. Ю. И. Соколов пишет, что природа Арктики не в состоянии переработать накопленные отходы даже за сотни лет [3, с. 18]. Масштабы же накопленного экологического вреда на российских арктических территориях можно выразить словами С. К. Шойгу: «за многие годы там скопилось столько, что дай бог нашему поколению это все завершить» [4].

Особенность Арктической зоны состоит в высокой чувствительности экологических систем к внешним воздействиям, как это определено в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 26.10.2020 № 645 [5]. В связи с чем уже на декларативном уровне определяются специальные подходы к социально-экономическому развитию Арктического региона.

Несомненно, стоит согласиться с подобным положением. Природа Арктики является весьма уязвимой, а растущие потребности человека только усугубляют и без того пострадавшую экосистему Арктической зоны. Последняя эколого-техногенная авария в городе Норильске является очередным подтверждением этого.

Таким образом, разрабатываемый в настоящее время правовой механизм ликвидации накопленного экологического вреда приобретает особую актуальность при обеспечении права человека на благоприятную окружающую среду.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Объект настоящего исследования заключается в изучении общественных отношений, возникающих в связи с ликвидацией накопленного экологического вреда в Арктике, через призму обеспечения конституционного права человека на благоприятную окружающую среду.

Исследование осуществлялось при комплексном применении как общенаучных, так и частных методов научного познания: диалектического, анализа и синтеза, формально-юридического и метода компаративистики.

Авторами для выявления специфики и проблематики правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда, обеспечивающего реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду, ставилась задача продемонстрировать общую структуру ликвидации рассматриваемого вреда и на ее основе выявить определенную проблематику. Следует прийти к выводу, что в настоящее время механизм ликвидации накопленного экологического вреда строится на основании положений главы XIV.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 № 542 [6]. Выглядит он следующим образом:

1) орган публичной власти осуществляет выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде. К примеру, в од-

ном из «арктических» субъектов Российской Федерации – Ямало-Ненецком автономном округе, полностью входящем в Арктическую зону Российской Федерации [7], подпунктом 5 пункта 2 статьи 3 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.06.2008 № 53-ЗАО [8] на органы исполнительной власти автономного округа возложена обязанность выявлять и оценивать объекты накопленного окружающей среде вреда. Кроме того, что особенно актуально для Арктической зоны, если речь идет, к примеру, о континентальном шельфе Российской Федерации, территориальном море либо же о земельных участках, находящихся в собственности Российской Федерации, то такую процедуру осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее по тексту – Минприроды России) [9];

2) Минприроды России включает объект «прошлого» экологического вреда в государственный реестр на основании результатов выявления и оценки объектов накопленного окружающей среде вреда, предоставляемых вышеуказанными органами публичной власти. В настоящее время в Арктике согласно данным озвученного государственного реестра [10] такими объектами являются территория и акватория поселка Амдерма в Ненецком автономном округе, Хвостохранилище Лебединской золотоизвлекательной фабрики в п. Лебединый Алданского района Республики Саха (Якутия), место накопления металлолома в поселке Тикси Булунского района Республики Саха (Якутия), район поселка Ретинское (акватория Кольского залива Баренцева моря) в Мурманской области и ряд других объектов;

3) органы публичной власти организуют работы по ликвидации накопленного экологического вреда в соответствии с Правилами организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Это проявляется:

- во-первых, в проведении необходимых обследований объекта накопленного вреда окружающей среде (в том числе инженерных изысканий). Заказчиком данных работ является соответствующий уполномоченный орган публичной власти;

- во-вторых, в определении в рамках контрактной системы исполнителя работ, который разрабатывает проект работ и согласовывает его с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (далее по тексту – Росприроднадзор). Последний в течение 30 дней должен направить заключение о согласовании проекта либо об отказе в таком согласовании по основаниям, предусмотренным пунктом 6 рассматриваемых Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. И после того, как Росприроднадзор согласовал проект работ, заказчик в течение 30 дней утверждает его;

4) исполнитель проводит работы по ликвидации прошлого экологического ущерба в Арктике, по результатам которого подписывается акт о приемке работ, что является основанием для направления в Минприроды извещения об исключении данного объекта из Реестра.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Из представленной процедуры ликвидации накопленного экологического вреда видно, что выглядит она достаточно простой, а между тем она не лишена существенных изъянов, в конечном итоге сказывающихся на обеспечении конституционного права человека на благоприятную окружающую среду.

Так, в вышеуказанных Правилах организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде не уточнено как распределяются полномочия между уровнями публичной власти по организации этих работ. Другими словами, остается без ответа вопрос: должен ли орган местного самоуправления организовать работы, если он не обращался в Минприроды России в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» с результатами выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, и объект был внесен в Реестр по заявлению органа государственной власти Российской Федерации.

В правовой доктрине также высказывается проблема о том, что в системе возмеще-

ния «прошлого» экологического вреда выпадает хозяйствующий субъект. Так, Л. И. Брославский предлагает возложить обязанности по ликвидации накопленного экологического вреда помимо государства на хозяйствующих субъектов, обладающих правами собственности, владения или пользования определенным объектом окружающей среды [11, с. 40].

Вряд ли стоит согласиться с подобным предложением, поскольку будет несправедливым как с правовой точки зрения, так и с финансовой возлагать обязанности по возмещению экологического вреда на лицо, которое само не причиняло экологический вред. Возложение такой обязанности возможно лишь на причинителя вреда, тогда как при ликвидации «прошлого» экологического вреда найти такого причинителя маловероятно. Возложение ответственности за «унаследованный» экологический вред на хозяйствующего субъекта является как минимум нецелесообразным. Именно государство как «хранитель окружающей среды», исполняя публично-правовые обязанности перед гражданами, должно нести ответственность за благоприятное состояние окружающей среды, а не лицо, которое не причиняло тот или иной экологический вред. Подобные предложения являются способом дистанцировать органы публичной власти от решения экологических проблем с возложением бремени несения расходов на частных лиц. Особенно актуально это в Арктическом регионе, где вред причинялся в большинстве своем еще советской промышленностью, не являвшейся частной.

Справедливости ради стоит отметить, что подобный механизм предлагается имплементировать из законодательства США в соответствии с «Законом о принятии всеобъемлющих мер по охране окружающей среды, выплате компенсаций и ответственности» (Comprehensive Environment Response Compensation and Liability, CERCLA) 1980 г., более известному как «Закон о Суперфонде» [12]. Однако полагаем, что заимствование подобных норм в российскую правовую материю является излишним и неоправданным.

Как компромиссный вариант, полагаем, что возможно привлечение хозяйствующих субъектов к ликвидации накопленного экологического вреда в Арктике с предоставлением им определенных преференций. Ликвидация такого вреда коммерческими организациями должна быть не только безубыточной для них, но и в какой-то степени экономически выгодной.

Нельзя согласиться и с мнением ученого принять отдельный закон о возмещении экологического вреда, в том числе и прошлого. Подобное предложение не повлечет за собой надлежащего регулирования соответствующих общественных отношений, а только усилит и без того имеющиеся фундаментальные коллизионные проблемы между конституционным, экологическим и гражданским законодательствами в сфере возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Полагаем, что наиболее приемлемым вариантом надлежащей регламентации вопросов ликвидации накопленного экологического вреда, в том числе и в Арктической зоне, будет являться его дальнейшее развитие в рамках профильного Федерального закона «Об охране окружающей среды». Иное предложение сводится к созданию в России отдельного Экологического кодекса, где и нашло бы свое место правовое регулирование ликвидации накопленного экологического вреда по примеру французской или казахстанской правовых систем, однако такое предложение является более глобальным, требующим детальной переработки всех институтов и категорий экологического права в целях их кодификации и систематизации.

В механизме ликвидации накопленного экологического вреда усматривается и другая проблема юридико-технического характера между пунктом 2 статьи 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и пунктом 2 Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. В соответствии с положением рассматриваемого Федерального закона органы публичной власти вправе организовывать работы по ликвидации «прошлого» экологического вреда. Напротив, положение

вышеуказанных Правил говорит об обязанности осуществлять соответствующую ликвидацию. Из иерархии перечисленных нормативных правовых актов следует, что правоприменитель должен ориентироваться на право, а не на обязанность производить ликвидацию накопленного экологического вреда.

Полагаем, что предложенная законодателем модель правового регулирования рассматриваемого вопроса является дефектной. По нашему мнению, органы публичной власти обязаны предпринимать активные меры к выявлению и своевременной ликвидации накопленного экологического вреда. В противном случае обесценивается практическая значимость возмещения «прошлого» экологического вреда. Более того, возникает риск проявления коррупционной составляющей ввиду существующей широты дискреционных полномочий.

В этой связи также остаются нерешенными вопросы контроля и надзора за ликвидацией накопленного экологического вреда, так как никаких мер юридической ответственности за отказ организовывать и проводить соответствующие мероприятия законодательством не предусмотрено. Не предусмотрено и механизмов воздействия на органы публичной власти, если они не проводят выявление объектов накопленного вреда, объективно существующего и требующего соответствующих обследований. Заслуживает внимания и проблема, поднимаемая Т. В. Редниковой – в какой именно временной период обычный экологический вред переходит в категорию накопленного экологического вреда [13, с. 32]. Представляется, что решение этого вопроса должно зависеть от двух составляющих: 1) возможность/невозможность выявления причинителя экологического вреда; 2) продолжительность существования вреда окружающей среде. Между тем при любых обстоятельствах именно публичная власть должна нести окончательную ответственность перед своими гражданами за благоприятное состояние окружающей среды.

Все эти проблемы приобретают особую значимость в условиях «хрупкой» экосистемы Арктики, где продолжают находиться

масштабные объекты накопленного экологического вреда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в правовом механизме ликвидации накопленного окружающей среде вреда, обеспечивающем реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду, усматривается ряд проблем, которые возможно устранить путем законодательных изменений. Речь идет о прямом закреплении обязанности органов публичной власти проводить ликвидационные и рекультивационные мероприятия и порядка финансирования данных работ, устранив при этом концептуальные противоречия между Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и подзаконными нормативными правовыми актами, регулируемыми рассматриваемую сферу общественных отношений. Привлечение хозяйствующих субъектов

к ликвидации накопленного экологического вреда в Арктике, а в большинстве своем это ресурсодобывающие предприятия, возможно при помощи предоставления им определенных налоговых льгот и преференций.

В то же время несмотря на существующий ряд проблем, связанных как с несовершенством нормативного регламентирования порядка возмещения «прошлого» экологического вреда, так и недостатком финансирования соответствующих мероприятий по ликвидации, на сегодняшний день государственная арктическая политика представляет собой окончательно сформированное общегосударственное направление, полностью нацеленное на ликвидацию «прошлого» экологического вреда в Арктике. Рассмотренный правовой механизм служит одной из важнейших гарантий обеспечения конституционного права на благоприятную окружающую среду.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Рос. газ. 2020. 4 июля. № 144. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001 ; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001 // СЗ РФ. 2002. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Соколов Ю. И. Арктика: к проблеме накопленного экологического ущерба // Арктика: экология и экономика. 2017. № 2. С. 18–27.
4. Шойгу: на очистку Арктики от металлолома потрачено 700 млн рублей. 2015. URL: <https://ria.ru/20151022/1306234766.html> (дата обращения: 07.03.2023).
5. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года : указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 // СЗ РФ. 2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде : постановление Правительства РФ от 04.05.2018 № 542 // СЗ РФ. 2018. Доступ из СПС «Гарант».
7. О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации : указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 // СЗ РФ. 2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993 with additions approved by all-Russian vote on July 1, 2020). Ros. gaz. 2020. 4 July. No. 144. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
2. Federal Law of January 10, 2002 No. 7-FZ “On Environment Protection”, adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, approved by the Federation Council of the Russian Federation on December 26, 2001. Collection of legislation of the Russian Federation. 2002. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
3. Sokolov Yu. I. Arctic: Problem of the accumulated environmental damage. *Arctic: Ecology and Economy*. 2017;(2):18–27. (In Russian).
4. Shoigu: na ochistku Arktiki ot metalloloma potracheno 700 mln rublei. 2015. URL: <https://ria.ru/20151022/1306234766.html> (accessed: 07.03.2023). (In Russian).
5. Decree of the President of the Russian Federation of October 26, 2020 No. 645 “On Strategy to Develop the Arctic Zone in the Russian Federation and Provide for National Security up to 2035”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2020. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
6. Resolution of the Government of the Russian Federation of May 4, 2018 No. 542 “On Approval of Rules for Managing Elimination of Cumulative Environmental Damage”. Collection of legislation

8. Об охране окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.06.2008 № 53-ЗАО ; принят Гос. Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 18.06.2008. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. О случаях организации работ по ликвидации накопленного вреда, выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1834 // СЗ РФ. 2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде по состоянию на 26.01.2023. URL: <https://tinyurl.com/555bfhzz> (дата обращения: 07.03.2023).
11. Брославский Л. И. России нужен закон о возмещении экологического вреда // Экологическое право. 2020. № 3. С. 37–43.
12. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980. URL: <https://studylib.net/doc/10929438/comprehensive-environmental-response--compensation--and-l...?ysclid=lib8q0xu7v345324487> (дата обращения: 07.03.2023).
13. Редникова Т. В. Проблемы и перспективы ликвидации накопленного вреда окружающей среде в Арктической зоне Российской Федерации // Экологическое право. 2020. № 1. С. 31–33.
7. Decree of the President of the Russian Federation of May 2, 2014 No. 296 “On Land Domain of the Arctic Zone of the Russian Federation”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
8. Law of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug of June 18, 2008 No. 53-ZAO “On Protection of Environment of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug”, adopted by the State Duma of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug on June 18, 2008. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
9. Resolution of the Government of the Russian Federation of December 25, 2019 No. 1834 “On Cases of Managing Elimination of Accumulated Damage, Identifying and Assessing Objects of Accumulated Damage to the Environment, as well as on Amending Certain Acts of the Government of the Russian Federation”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2019. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
10. Gosudarstvennyi reestr obektov nakoplenogo vreda okruzhaiushchei srede po sostoianiiu na 26.01.2023. URL: <https://tinyurl.com/555bfhzz> (accessed: 07.03.2023). (In Russian).
11. Broslavsky L. I. Russia needs a law on compensation for the environmental damage. *Environmental Law*. 2020;(3):37–43. (In Russian).
12. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980. URL: <https://studylib.net/doc/10929438/comprehensive-environmental-response--compensation--and-l...?ysclid=lib8q0xu7v345324487> (accessed: 07.03.2023).
13. Rednikova T. V. Issues and prospects of liquidation of the accumulated damage to the environment in the Arctic zone of the Russian Federation. *Environmental Law*. 2020;(1):31–33. (In Russian).

Информация об авторах

А. А. Мишунина – доктор юридических наук, профессор.
А. П. Гоглов – аспирант.

Information about the authors

A. A. Mishunina – Doctor of Sciences (Law), Professor.
A. P. Goglov – Postgraduate.