

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6

Д.Н. ДЖУНУСОВА,

кандидат юридических наук, доцент

ФГОУ ВПО «Астраханский государственный технический университет»

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ АРКТИЧЕСКИХ ВОД В ПРОЦЕССЕ ОСВОЕНИЯ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА

Статья посвящена проблеме сохранения окружающей среды акватории Северного Ледовитого океана, связанной с перспективой расширения эксплуатации месторождений арктического шельфа. Отмечается, что существующая законодательная база не обеспечивает в полной мере проведение эффективной государственной политики по освоению континентального шельфа Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что неизменным условием практической реализации эффективной системы природоохранного обеспечения нефтегазовых работ на шельфе Арктики являются соответствующая политическая воля правительств и законодательных органов приарктических государств, а также ответственная экологическая стратегия оперирующих на шельфе компаний.

Конец XX – начало XXI вв. ознаменованы повышенным вниманием мирового сообщества к проблемам окружающей человека природной среды, право на благоприятное состояние которой является одним из основополагающих прав человека и важнейшим компонентом деятельности по обеспечению устойчивого развития с соответствием с Декларацией по окружающей среде и развитию 1992 г. [1].

Дальнейшая эволюция цивилизации определяет необходимость гармонизации взаимоотношений человека и природы. И это в первую очередь касается арктического региона планеты, значение которого в последние годы в глобальных экономических и экологических процессах неуклонно возрастает в связи с расширяющейся эксплуатацией минерально-сырьевых ресурсов Арктики, особенно месторождений континентального шельфа.

Известно, что большинство северных городов, не говоря уже о поселках, не имеет надежных очи-

стных сооружений и производит сброс практически неочищенных сточных вод непосредственно в море. Как и с этими стоками, так и в результате судоходства и различных операций, связанных с транспортировкой нефти, последняя постоянно попадает в морские экосистемы, особенно в прибрежные воды. Если поступление в море большого количества нефтяных углеводородов, например, в результате нефтяного разлива привлекает широкое внимание и имеет весьма заметные последствия, то постоянное поступление небольших количеств углеводородов антропогенного происхождения в морскую среду часто визуально не регистрируется и может долго оставаться незамеченным. Однако оно также может приводить к серьезным изменениям в морской среде, причем не только вблизи места загрязнения, но и за его пределами [2].

Основная часть нефтяных углеводородов в водах Центральной Арктики удаляется путем выветривания и переноса с водой и льдом. Эти

процессы едва ли можно отнести к механизмам естественного очищения морской среды, поскольку общая циркуляция арктических вод такова, что путь загрязнителей от наиболее возможных источников загрязнения будет пролегать почти через весь арктический бассейн [3]. Следствием этого будет являться лишь перераспределение поступающих загрязнений и возникновение новых миграционных потоков загрязняющих веществ, но не разрушение последних.

В жестких арктических условиях при попадании разлитой в море нефти на побережье или на ледовые поля (где температура еще ниже, чем в воде) биохимического разложения практически не происходит, и нефть консервируется, сохраняя первичную «свежесть» токсичности на многие десятилетия. Работы же по восстановлению природной среды после таких аварий в арктических условиях очень трудоемки и затратны, особенно вблизи побережий.

Учитывая современные научно-технические разработки в Арктике [4], существует необходимость обеспечения безопасности в широком значении этого слова, в том числе и экологической, при осуществлении хозяйственной деятельности в этом регионе.

По признанию юристов-международников, арктический бассейн как район обеспечения экологической безопасности отличается от других морских пространств и представляет собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования [5; 6; 7]. Это означает, что приарктические государства могут реализовывать свои полномочия не только в соответствии с международным правом, но и с учетом традиций, сложившихся в процессе завладения соответствующей территорией, и на базе национальных юридических норм, отражающих историю освоения Арктики каждой из этих стран [8].

Вклад каждого приполярного государства в дело охраны морской среды от загрязнения зависит от того, какое значение оно придает охране природы в пределах своей территории и какие меры принимает, поскольку загрязнение внутренних водоемов, почвы и атмосферы влияет на чистоту арктических вод.

Впервые внимание международного сообщества к проблемам арктических вод было привлечено

канадским законодательством 1970–1972 гг. [9]. Так, в 1970 г. был принят Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, прилегающих к континенту и к островам Канадской Арктики, 11 июля 1972 г. – Правила о предотвращении загрязнения арктических вод, 2 августа 1972 г. – Приказ об объявлении некоторых районов арктических вод зонами контроля за безопасностью судоходства, 5 октября 1972 г. – Правила о предотвращении загрязнения арктических вод с судов [10].

Законом 1970 г. установлены весьма строгие ограничения таких видов деятельности, которые могут иметь своим результатом нарушение экологической безопасности в зоне, простирающейся на 200 морских миль от побережья этой страны. Так, гражданская ответственность за ущерб от загрязнения, вызванного сбросом отходов с судна, возложена на судовладельца и собственника (или собственников) груза (ст. 6).

В соответствии со ст. 11 Закона после предварительного опубликования в официальной печати генерал-губернатор своим приказом может объявить любой район арктических вод «зоной контроля за безопасностью судоходства».

Наряду с гражданской ответственностью за ущерб от загрязнения и независимо от нее Законом предусмотрена уголовная ответственность в виде крупного штрафа за сброс загрязняющих веществ и за нарушение ряда иных предписаний (ст. 18). Так, любое лицо и любое судно, по чьей вине сброшены загрязняющие вещества «наказываются по приговору суда без участия присяжных заседателей штрафом, если речь идет о лице, – до 5 тыс. долл. и, если речь идет о судне, – до 100 тыс. долл.».

Штрафу до 25 тыс. долл. могут быть подвергнуты любые лица, которые не сделали сообщения должностному лицу, ответственному за предотвращение загрязнения, не представили Губернатору в Совете доказательств своей платежеспособности.

Двадцать шестого ноября 1984 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» [11], которым предусматривалось в целях усиления охраны природы Севера ограничение туризма, создание системы заповедников, заказников и т.д., предъявление особых

требований при осуществлении плавания судов и иных плавучих средств, полетов воздушных судов, эксплуатации наземных транспортных средств.

По мнению В.Н. Гуцуляка, в настоящее время регулирование предотвращения загрязнения морской среды в национальном законодательстве приарктических государств идет по двум направлениям. Во-первых, принимаются нормы, ограничивающие или запрещающие преднамеренный сброс загрязняющих веществ, а также обязывающие капитана судна сообщать береговым властям обо всех разливах загрязняющих веществ. Во-вторых, вводятся стандарты, соответствующие международным, в отношении конструкций и оборудования судов и др., произвольное отступление от которых запрещается [12].

В Российской Федерации были разработаны проекты федеральных законов «Об арктической зоне Российской Федерации», «Об обеспечении экологической безопасности арктической зоны Российской Федерации», а также Национальный план действий «Защита морей арктического региона от антропогенного загрязнения». Разработка этих документов стала следствием осуществления Региональной программы действий по защите морской среды от загрязнения в результате антропогенной деятельности, реализации Федеральной целевой программы «Мировой океан», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 и включающей подпрограмму «Освоение и использование Арктики» [13]. К сожалению, работа над этими документами затягивается. Закон о недрах [14] практически не затрагивает вопросов восстановления морской среды, нарушенной в результате разработок на континентальном шельфе.

Таким образом, существующая законодательная база не обеспечивает в полной мере проведение эффективной государственной политики по освоению континентального шельфа Российской Федерации. Для наиболее эффективной оценки воздействия морского бурения на развитие морской биоты на шельфе арктических морей необходимо разработать единую методику комплексного мониторинга, которая бы учитывала все особенности этого региона.

В настоящее время тенденции освоения месторождений углеводородного и минерального сырья

Арктики и Крайнего Севера изменились. В связи с выработанностью основных высокопродуктивных месторождений, вокруг которых возникали локальные промышленные зоны, в хозяйственное освоение вовлекаются новые обширные площади как в акваториях арктических морей, так и в прибрежных районах.

В связи с перспективой крупномасштабного освоения арктического шельфа проблема охраны экосистемы российского сектора Арктики становится особенно острой. По сути дела, достаточно катастрофы одного танкера или выброса нефти на одной из нефтяных скважин, чтобы кардинально изменить экологическую ситуацию во всем Северном Ледовитом океане. Ни одно арктическое государство не может считать себя застрахованным от последствий такого загрязнения, даже если источник загрязнения расположен за многие сотни миль от его берегов [15].

Влияние нефти на арктические экосистемы российского сектора будет зависеть от объема утечек, условий погоды, места аварии, ее близости к ареалам уязвимых популяций [16].

Одна из опасностей, связанная с разведочным бурением, – неконтролируемый выброс нефти и газа из скважины. События, произошедшие весной 2010 г. в Мексиканском заливе, показали, что разработка шельфовых месторождений связана с повышением экологической опасности, которая может стать чрезвычайной. Тогда управляемая нефтяной компанией British Petroleum (BP) платформа Deepwater Horizon затонула у побережья штата Луизиана после 36-часового пожара, последовавшего вслед за мощным взрывом, унесшим жизни 11 человек. Утечка нефти, которая началась вслед за этим, составила 4,9 млн баррелей.

Инженерам BP лишь 19 сентября удалось закупорить аварийную скважину в Мексиканском заливе, положив конец крупнейшей в истории США утечке нефти, продолжавшейся почти пять месяцев [17].

Опасность выбросов нефти в Арктике усугубляется тяжелыми климатическими условиями, ограниченным периодом эксплуатации месторождений. Если утечка нефти в течение этого периода не будет ликвидирована, то когда акватория покроется льдом, это сделать будет уже невозможно: нефть будет накапливаться подо льдом и распространяться по мере его передвижения [18].

Трансграничный характер загрязнений в Арктике требует международных мер, включающих, например, подписание соглашения об оказании государствами региона срочной экологической взаимопомощи в случае чрезвычайных инцидентов и о создании соответствующего международного механизма.

Разработка минеральных ресурсов должна проводиться в рамках продуманной системы стандартов и принципов охраны среды, которые предусмотрены Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ЕЭК, 1991 г.) [19], а также процедур, обеспечивающих их воздействие.

Необходимо разработать и принять федеральный закон «О защите морей Российской Федерации от загрязнения», уделив в нем особое внимание защите арктических морей. При разработке данного закона следует максимально учитывать мировой опыт разработки правовых норм и стандартов в данной области других арктических государств (Канады, США, Норвегии) [20], применимые к условиям России. Без подобной экологической «узды», без четкой системы страхования экологических рисков нельзя развивать шельфовые проекты добычи нефти и газа.

В заключение необходимо отметить следующее. Несмотря на значительное число международных конвенций по защите морей от загрязнения, основные проблемы международной охраны морской среды Арктики и ее ресурсов до сих пор не поддаются эффективному решению. В некоторой степени это зависит от того, что проблема охраны морской среды арктического региона от загрязнения представляет собой целый комплекс сложных политических, правовых и экономических вопросов.

Непременным условием практической реализации эффективной системы природоохранного обеспечения нефтегазовых работ на арктическом шельфе являются соответствующая политическая воля правительств и законодательных органов приарктических государств, а также ответственная экологическая стратегия оперирующих на шельфе компаний. Если эти условия будут соблюдаться, то освоение месторождений на континентальном шельфе Арктики станет приносить экономическую выгоду без существенного ущерба для окружающей среды.

Список литературы

1. Декларация по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Действующее международное право. – Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. – С. 687–692.
2. Ильинский В.В., Семенов М.Н. Распространение и активность углеводородоокисляющих бактерий в Центральном Полярном бассейне, Карском и Белом морях / Опыт системных океанологических исследований в Арктике. – М.: Научный Мир, 2001. – С. 364.
3. Корзун В.А. Конфликтное использование морских и прибрежных зон России в XXI в. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. – С. 152–153.
4. Пискун В. М. Проблемы транспортировки нефти в арктическом регионе // Морской транспорт. – 2001. – № 2. – С. 14.
5. Барсегов Ю.Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. – М., 1983. – С. 83.
6. Русина Н.Я. Деятельность международных организаций в области предотвращения загрязнения моря // Мировое рыболовство. – Вып. 6. – М., 1977. – С. 3.
7. Ефремова Н.А. Некоторые аспекты международно-правовой защиты морской среды и малых морских ресурсов от загрязнения // Экономика и международно-правовые вопросы мирового рыболовства. – 1988. – Вып. 7. – С. 6.
8. Колодкин А.Л., Волосов М.Е. Основные особенности правового режима Арктики в современный период // Морское право и международное сотрудничество. – 1990. – С. 26.
9. Михина И.Н. Правовые вопросы предотвращения загрязнения с судов в арктических водах // Морское право и практика. – 2004. – № 1. – С. 23–28.
10. Законодательство Канады по вопросам предотвращения загрязнения прилегающих арктических морей: сб. / введ. ст. А.К. Жудро, В.А. Кисилева; сост. и пер. В.А. Кисилев (науч. ред. пер.), И.Н. Ефимовский. – М.: Транспорт, 1976. – С. 5–57.
11. Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. № 1398-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1984. – № 48. – Ст. 863.
12. Гуцуляк В. Н. Актуальные проблемы современного международного морского права и тенденции его развития // Российский ежегодник международного права. 2000. – М., 2001. – С. 144.
13. О Федеральной целевой программе «Мировой океан»: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 (в ред. от 12.08.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 33. – Ст. 4024; 2010. – № 34. – Ст. 4474.
14. О недрах: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823; 2009. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6450.
15. Корзун В.А. Конфликтное использование морских и прибрежных зон России в XXI веке. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. – С. 152–153.

16. Научно-методические подходы к оценке воздействия газонефтедобычи на экосистемы Арктики. – Апатиты: КНЦ РАН, 1997. – С. 279.

17. Затраты ВР на борьбу с ущербом от разлива нефти достигли \$11,2 млрд. – URL: <http://eco.gian.ru/business/20101001/281145405.html>

18. Арктика: интересы России и международные условия их реализации / Ю.Г. Барсегов, В.А. Корзун, И.М. Могилевкин и др. – М.: Наука, 2002. – С. 266.

19. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Заключена в г. Эспо 25 февраля 1991 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. – М.: БЕК, 1996. – С. 199–207.

20. Экологическое обеспечение нефтегазовых работ на мелководных шельфах мира / А.Н. Геннадиев и др. // Вестник Московского университета. Сер. 5. География. – 2003. – № 2. – С. 44–46.

В редакцию материал поступил 12.10.10

Ключевые слова: арктический шельф, загрязнение окружающей среды, разработка минеральных ресурсов.
