



Всероссийский научно-практический форум «Экология: синтез естественно-научного, технического и гуманитарного знания»

ШКОЛА ИНТЕРЭКОПРАВА

СГТУ им. Ю. А. Гагарина, 11-12 октября 2012 г.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ АРКТИКИ (извлечения)

Ю.Н. Малеев, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД России, доктор юридических наук, профессор

«...» Развитие Арктики (в широком плане, Севера) – перспективное направление экономической политики России [**], что отмечается во многих работах, в частности, А.Н. Вылегжанина [1, С. 46-76], А.А. Ковалева [2, С. 156-164], Г.М. Мелкова [3, С. 119-131] и др. Соответственно, речь следует вести о том, чтобы, во-первых, быстро очистить Арктику от скопившихся отходов человеческой деятельности. Во-вторых, обеспечить ее экологическую безопасность при наметившемся активном развитии социального, в том числе, промышленного, фактора в различных аспектах. Притом в контексте императива «принуждение к экологической безопасности», как ни странно он звучит. «...»

18 сентября 2008 г. Президент Российской Федерации Д.Медведев утвердил Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. «...»

Немаловажное значение для дальнейших мер по экологическому оздоровлению Арктики имеет Указ «О проведении в РФ в 2013 году Года охраны окружающей среды», подписанный Президентом В.Путиным, который осенью 2011 года (в должности Премьер-министра) побывал на Земле Франца-Иосифа и мог лично убедиться в тревожности данной ситуации. Этому визиту во многом обязан тот факт, что в июле 2012 года в России стартовал первый «экологический десант» для очистки Арктики от опасного мусора [5]. Организаторы проекта, — Русское географическое общество, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, научно-производственное предприятие «Севморгео», Полярный фонд. «...»

Такие важные, но локальные инициативы мало способствуют оздоровлению экологии Арктики в целом. Как сообщали в июле 2011 года ученые из Канады, Китая и Норвегии [***], параллельно с мерами по оздоровлению Арктики происходит, кроме прочего, процесс ухудшения ее атмосферы стойкими органическими загрязнителями (СОЗ), которые многие годы были «заперты» в арктических льдах, а сейчас возвращаются из-за потепления в регионе и общего изменения климата. «...»

По нашему убеждению, Россия в одностороннем порядке не в состоянии справиться с этой задачей, несмотря на очевидную активизацию соответствующей деятельности, что констатировал, кроме прочего, прошедший с 26 по 29 октября 2011 г. в Салехарде Международный арктический форум «Устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», организованный Правительством и Законодательным собранием Ямало-Ненецкого автономного округа. «...»

В международном плане здесь нельзя назвать что-либо особо полезное в контексте практической реализации. Соответствующая «работа» чаще всего ограничивается обсуждением актуальных проблем и принятием рекомендательных решений. В этом ключе следует расценивать и такие факты: в 1991 г. восемь арктических стран – Канада, Дания (включая Гренландию и Фарерские острова), Финляндия, Исландия, Норвегия, Российская Федерация, Швеция и США приняли Стратегию по защите окружающей среды Арктики (АЕПС); в 1996 г. на базе данной Стратегии создан и функционирует Арктический Совет (данную Стратегию и Совет обычно ставят в центр внимания при рассмотрении арктической проблематики в целом и ее экологической составляющей – в частности). «...»

При всей полезности подобных мероприятий, отсутствует системное управление процессом экологического оздоровления Арктики. Предельная острота проблемы заставляет в данном случае исходить из того, что такое управление доступно только наднациональному механизму, который предстоит создать, не ущемляя государственного суверенитета. Учитывая при этом международные договоры универсального характера по экологической проблематике как таковой (в основном, по предотвращению загрязнения моря).

Повторю в этой связи полезную информацию, содержащуюся в одной из моих публикаций [9, С. 123-143]:

- Конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. с поправками 1962, 1969, 1971 г.г. возлагает соответствующие обязанности на каждое суверенное государство.

- Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. запрещает захоронение в море загрязняющих опасных веществ «...». («Уполномоченные на то национальные органы» нередко выдают разрешение на захоронение в море веществ и первой группы от безвыходности ситуации: на суше их хранить негде).

- Конвенция о предотвращении загрязнения морской среды путем сброса с судов и летательных аппаратов 1972 г., подписанная государствами Северо-Восточной Атлантики, также разделяет соответствующие вещества на три

группы. «...» Это уже прогресс: появляется элемент наднациональности в виде данной Комиссии (он размывается тем, что захоронение веществ третьей группы допустимо по разрешению национального компетентного органа).

Конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и Протокол 1978 г., с относящимися к ней Приложениями (MARPOL 73/78) выделила категорию "особых районов", в которых необходимо принятие особо обязательных методов предотвращения загрязнения моря. «...» Соответствующий международный орган управления этим процессом Конвенцией не предусмотрен [****];

- Конвенция о предотвращении загрязнения морской среды из источников, расположенных на суше, 1974 г. заключенная между государствами Северо-Восточной Атлантики, механизма ее реализации не предусматривает. «...»

- Многие положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. вызывают интерес в контексте экологии Арктики. В частности, статья 235 Конвенции наделяет прибрежные государства правом [*****] принимать и обеспечивать соблюдение не дискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах в пределах исключительной экономической зоны, где особенно суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, и где загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. «...»

Канада и до принятия Конвенции 1982 года и после этого действовала и действует вопреки этим нормам. Так, согласно Закону о предотвращении загрязнения арктических вод от 17 июня 1970 г. [10], сброс некоторых веществ может быть разрешен генерал-губернатором. Ему же предоставлено право издавать правила, обязательные стандарты, относящиеся к конструкции судов, их оснащению, численности и квалификации экипажа и т.п. Иначе плавание в «зоне контроля» запрещается. «...»

Конвенция содержит очень важное правило о том, что в случае необходимости в специальных правилах вследствие того, что международные правила являются недостаточными, прибрежное государство не только должно консультироваться с другими заинтересованными государствами, но и получить одобрение своих правил компетентной международной организацией. Как представляется, в существующих обстоятельствах такими «одобряющими» организациями в отношении Арктики должны быть две: Международная морская организация и Арктический Совет. «...»

Вместе с тем, и на универсальной основе должны строго гарантироваться особые права (интересы) приарктических государств по рассматриваемому вопросу. В частности, третьи страны должны иметь право участвовать в разведке и разработке полезных ископаемых в этом регионе лишь с разрешения прибрежных государств и при условии соблюдения введенного ими режима по предотвращению загрязнения Арктики, который может быть связан с глобальным режимом охраны морской среды в качестве «относительно автономной части» последнего.

Подобная концепция, можно сказать, уже устоялась и основной ее тезис: приарктическим государствам должен быть вручен мандат на управление деятельностью в регионе от лица всего человечества. Предполагается, что такой мандат должен устанавливаться по специальному соглашению пяти арктических государств. «...»

Заметным событием в данной сфере явился российско-китайский «экологический радио - мост» 2011 года, во время которого было отмечено, что китайские специалисты уже давно изучают экологию и ресурсы Арктики, располагая для этого соответствующими возможностями. В этом плане были отмечены следующие факты и факторы: «...»

- общее понимание того, что Арктике не избежать активного освоения. Но, как уточнила г-жа Хоу Цзинлинь, прежде нужно понять, как выдержит Арктический регион промышленное освоение. Если будет развиваться транспорт, будут добываться полезные ископаемые, неизбежно загрязнение экологии. В Арктике нельзя строить крупные города, потому что уровень технологий, в частности по переработке отходов жизнедеятельности, не позволяет снизить нагрузку на территорию, окружающую поселение;

- должен быть принят международный экологический охраняемый документ по Арктике. «...»

Далее. 2-5 сентября 2012 г. в г. Циндао (Китай) проведен первый российско-китайский форум по проблемам Арктики. Участвовавший в нем автор настоящей статьи своим докладом представил положения, отдельные из которых, дополнительно к вышесказанному, могут представлять интерес: «...»

- если экологическая ситуация в Арктике действительно на грани катастрофы, то уже не имеет значения какие объекты (государственные, в том числе - военные, или гражданские, в том числе - частные) усугубляют ее до взрывоопасного состояния. Вполне возможно, что Арктика явилась тем первым экологическим полигоном, в котором все государства крайне заинтересованы действовать совместно, обладая правом принуждать к соблюдению требований экологической безопасности;

- «...» все заинтересованные перевозчики получают равный разрешительный доступ к Севморпути. Это является реализацией Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», который подписал Президент России В.В.Путин 28 июля 2012 г. Сохраняя титул «СМП - исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация в Арктике», закон вводит новое понятие - «акватория СМП» и устанавливает конкретные границы этой акватории; «...»

- вышеназванный Федеральный закон возлагает на собственника судна обязанности по подъему и уничтожению имущества, затонувшего во внутренних морских водах и территориальном море РФ. Также в отношении судов, в том числе и иностранных, осуществляющих плавание по СМП, распространены требования Кодекса торгового мореплавания РФ, касающиеся страхования рисков, возникающих при плавании судов в ледовых условиях.

Цель такого режима – обеспечение экологической безопасности данного региона, с сохранением в остальном свободы открытого моря. «...»

Повторим, все это должно подчиняться императиву «Принуждение к экологической безопасности».