

ОСОБЕННОСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ «ПРОШЛОГО» ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В АРКТИКЕ

А. П. Гоглов,
магистрант ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
artem.goglov@gmail.com
Научный руководитель:
Н.В. Данилова,
доцент кафедры административного и
финансового права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук, доцент

Говоря об особенностях возмещения «прошлого» экологического вреда в Арктике, необходимо для начала определиться с понятийным аппаратом, а именно, что понимается под прошлым экологическим вредом? Ответ на данный вопрос мы можем найти в статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [1], которая определяет дефиницию прошлого экологического вреда как вреда окружающей среде, возникшего в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме. Другими словами, отличие рассматриваемого института экологического права от возмещения экологического вреда состоит в том, что при обычном порядке возмещения вреда есть виновное лицо, которое привлекается к соответствующей юридической ответственности, однако при «прошлом» экологическом вреде такое лицо, как правило, невозможно установить. Между тем, учитывая особый публично-правовой характер природы как объекта посягательства [8;36], указанный экологический вред необходимо возмещать даже при невозможности установления правонарушителя. В связи с чем, в настоящее время в законодательстве об охране окружающей среды существует подобная специфическая категория, не свойственная общим положениям деликтного права.

Как известно, начиная с 30-х годов прошлого века, началось активное освоение арктических территорий. Во времена существования СССР в Арктике был создан мощный индустриальный слой с ярко выраженной сырьевой направленностью (добыча нефти, газа, угля, руд черных и цветных металлов). Приоритетом для страны в те годы была не забота об экологии, а активное развитие промышленности и производства. Но все изменилось с момента распада СССР. На огромных территориях Арктики остались брошенными неиспользованные топливо, запчасти, иной мусор. Повсеместно остались закрытыми рудники по добыче различного рода полезных ископаемых, военные базы. И весь этот накопленный мусор, оставаясь на территориях Арктики, вплоть до настоящего времени продолжает причинять вред окружающей среде. Как указывает Ю.И. Соколов, природа Арктики не в состоянии переработать накопленные отходы даже за сотни лет [11;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» [12].

Утвержденная Президентом Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации [3] в качестве целей охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в Арктике предусматривает ликвидацию экологического ущерба, причиненного в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности в Арктической зоне, включая оценку причиненного экологического ущерба и реализацию мероприятий по очистке арктических морей и территорий от загрязнения.

Соответственно, возникает вопрос, каким образом возмещать данный накопленный экологический вред окружающей среде Арктики и вообще возможно ли его возместить? Данный вопрос неразрывно связан с осознанием того, кто должен нести ответственность за накопленный экологический вред в Арктике. К сожалению, спустя длительное время установить причинителя экологического вреда, как в Арктике, так и собственно на любых иных территориях практически невозможно, вследствие чего механизмы традиционного института возмещения экологического вреда в отношении «прошлого» экологического вреда малоэффективны, однако, несомненно,

возмещать его необходимо. Следовательно, проблема возникает также и с финансированием мероприятий, направленных на восстановление окружающей среды и ликвидацию накопленного вреда. С одной стороны, такие мероприятия может осуществлять государство, а с другой – хозяйствующие субъекты, которые в настоящее время осваивают арктические территории. Однако возлагать на бизнес такие обязанности в нынешних экономических реалиях было бы нецелесообразно, и, кроме того, не коммерческие предприятия явились причиной «прошлого» экологического вреда в Арктике, и не они являются субъектами причинения вреда в данном случае.

Поэтому в 2016 году были приняты поправки в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», которые ввели в экологическое законодательство категорию «ликвидации накопленного вреда окружающей среде», хотя, безусловно, до этого рассматриваемая область общественных отношений регулировалась на подзаконном уровне и уровне технического регулирования (речь в последнем случае идет, в частности, о ГОСТ Р 54003-2010 [4]), однако полноценное нормативное правовое регулирование институт возмещения «прошлого» экологического вреда получил в связи с указанными поправками в законодательство об охране окружающей среды. Следует отметить, что необходимость принятия таких поправок назрела давно. Так, например, в США к проблеме накопленного экологического вреда обратились еще в конце 70-х годов прошлого века, а в 1980 году был принят Акт об Экологических Мерах, Компенсации и Ответственности (CERCLA) 1980 года [5], более известный как «Закон о Суперфонде», установивший механизм борьбы с «прошлым» экологическим вредом. В Канаде же действует Закон об охране окружающей среды 1999 года [6], который в общем виде возлагает ответственность за ликвидацию накопленного экологического вреда на текущего собственника, хотя и с некоторыми оговорками. Примечательно, что и США, и Канада имеют свои секторы в Арктике.

Между тем, Российская Федерация не восприняла зарубежный опыт ликвидации накопленного экологического вреда и пошла по пути возложения ответственности за его ликвидацию на государство, что, по нашему мнению, является более правильным и справедливым, учитывая, в частности, исторические особенности развития российского государства в прошлом веке, а именно то, что собственником предприятий, загрязняющих окружающую среду, продолжительное время являлось государство. Однако здесь есть и негативная сторона. Заключается она в том, что финансовых средств государственного и местного бюджетов, безусловно, не хватит, чтобы полностью осуществить мероприятия по ликвидации накопленного экологического вреда на территории Российской Федерации в целом, и на арктических территориях, в частности. Выходом из этой ситуации может стать государственно-частное партнерство в рассматриваемой области, а также налоговые и иные льготы хозяйствующим субъектам, добровольно осуществляющим ликвидацию накопленного вреда, а также предпринимающим превентивные меры, направленные на предотвращение нового возможного экологического вреда.

Кроме того, представляется, что несомненным преимуществом правовой регламентации института ликвидации накопленного экологического вреда по сравнению с возмещением экологического вреда является то, что он непосредственно направлен на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, а не на определение денежного выражения причиненного вреда. На данное обстоятельство указывается и в научной литературе [10;180].

В настоящее время механизм ликвидации «прошлого» 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, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 №542 [2]. Выглядит он следующим образом:

1) орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо орган местного самоуправления в соответствии с пунктом 3 статьи 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» осуществляют выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде. А если речь идет, например, об особо охраняемых природных территориях, то выявление и оценку объекта накопленного вреда окружающей среде на таких территориях осуществляет федеральный орган исполнительной власти;

2) Минприроды России включает объект накопленного экологического вреда в государственный реестр на основании результатов выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, предоставляе-

мых вышеуказанными органами публичной власти. На сегодняшний день в Арктике такими объектами являются территория и акватория поселка Амдерма в Ненецком автономном округе, район поселка Ретинское (Акватория Кольского залива Баренцева моря) в Мурманской области, место накопления металлолома в поселке Тикси Булунского района Республики Саха (Якутия) и ряд других объектов;

3) органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления организуют работы по ликвидации ущерба в соответствии с Правилами организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 №542. Заключается организация таких работ:

- во-первых, в проведении необходимых обследований объекта накопленного экологического вреда (в том числе инженерных изысканий) заказчиком работ, которым являются вышеуказанными органы публичной власти;

- во-вторых, в определении исполнителя работ в рамках контрактной системы, который разрабатывает проект работ, согласовывает его с Росприроднадзором, который 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.

Между тем, порядок проведения работ по ликвидации накопленного экологического вреда далек от идеала и в нем усматривается ряд серьезных проблем. В частности, в Правилах №542 Правительство России не уточнило, как распределяются полномочия по организации этих работ. Другими словами, пробел в данном случае заключается в том, что становится неясным, должен ли, к примеру, орган местного самоуправления организовывать 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 регионального органа власти.

Существует серьезная проблема и юридико-технического характера между пунктом 2 Правил и пунктом 3 ст.80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», связанная с тем, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» говорит о праве органов публичной власти организовывать работы по ликвидации накопленного экологического вреда, тогда как Правила указывают на обязанность. Учитывая, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» обладает большей юридической силой, правоприменителю в таком случае следует ориентироваться именно на право органов публичной власти осуществлять мероприятия по ликвидации накопленного экологического вреда. Однако, по нашему мнению, подобная конструкция правовой нормы законодательства об охране окружающей среды является дефектной. Представляется, что организация работ по ликвидации накопленного экологического вреда должна вменяться в обязанность органам публичной власти, поскольку в противном случае теряет смысл само существование института возмещения «прошлого» экологического вреда. Подобная широта дискреционных полномочий к тому же может вести и к проявлению коррупционной составляющей.

В этой связи также остаются нерешенными и 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 власти, если они не проводят выявление объектов накопленного вреда, объективно существующего и требующего соответствующих обследований. Всё это приобретает особую значимость в условиях «хрупкой» экосистемы Арктики.

Кроме того, ни в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», ни в указанных Правилах не урегулированы вопросы финансирования работ, связанных с ликвидацией накопленного вреда окружающей среде.

Субъекты Федерации могут получать из федерального бюджета субсидии в рамках государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» [3]. У муниципальных образований такого источника средств нет. Представляется, что частично проблему можно решить на уровне законодательства субъекта Федерации. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право предусмотреть в своем законодательстве межбюджетные трансферты на финансирование работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде на уровне местного самоуправления.

Таким образом, мы можем увидеть, что возмещение «прошлого» экологического вреда в Арктике на сегодняшний день проводится через институт ликвидации накопленного экологического вреда, которое пока лишь вступило в стадию своего правового развития, а сам механизм еще не имеет понятной концептуальной основы, что, однако, не говорит о том, что государство не предпринимает мер, направленных на ликвидацию накопленного экологического вреда в российской Арктике. В этой связи следовало бы согласиться с мнением Е.Ф. Гладун о том, что в настоящее время уровень отражения государством вопросов охраны окружающей среды в Арктике находится на достаточно высоком уровне [9]. Примечательно, что государство обратило внимание на проблемы накопленного экологического вреда ещё в 2010 году, то есть до разработки концептуальных изменений в законодательстве об охране окружающей среды, связанных с нормативным появлением института ликвидации накопленного экологического вреда. Именно тогда Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин лично ознакомился с экологическими проблемами российской Арктики и указал на то, что «гигантскую помойку необходимо ликвидировать в ближайшее время ... нужно организовать генеральную уборку в Арктике».

Несмотря на существующий ряд проблем, связанных как с несовершенством нормативного регламентирования порядка возмещения «прошлого» экологического вреда, так и недостатком финансирования соответствующих мероприятий по ликвидации, государственная арктическая политика все же представляет собой, по меткому выражению Д.Д. Барамидзе, «окончательно сформированное общегосударственное направление» [7;89], полностью направленное на ликвидацию «прошлого» экологического вреда в Арктике, что выражается в продолжающейся чистке земли Франца-Иосифа, острова Врангеля, архипелага Шпицберген, ряда иных арктических территорий, а также планируемой ликвидации накопленного вреда на территориях выявленных и учтенных объектов накопленного экологического вреда в Арктике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ: по сост. на 29.07.2018 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
2. Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде: постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 №542 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 20. – Ст. 2836.
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326: по сост. на 29.03.2019 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (часть III). – Ст. 2171.
4. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом Российской Федерации [Электронный ресурс] // Правительство Российской Федерации: сайт. – URL: <http://government.ru/info/18360/>
5. ГОСТ Р 54003-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Экологический менеджмент. Оценка прошлого накопленного в местах дислокации организаций экологического ущерба. Общие положения, утв. и введенный в действие Приказом Ростехрегулирования от 30.11.2010 № 594-ст // М.: Стандартинформ, 2011.
6. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 // Public Law. 96-510. 42 U.S.C. § 9601–9675. 1980.
7. Canadian Environmental Protection Act of 1999 // S.C. 1999, c. 33, s.93.

8. Барамидзе Д.Д. Совершенствование экологического законодательства с целью охраны окружающей среды российской Арктики // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2017. – №3. – С.88-92.
9. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность - самостоятельный вид ответственности // Lex russica. – 2016. – № 6. – С.26-47.
10. Гладун Е.Ф. Охрана окружающей среды в Арктике в период промышленного освоения: анализ законодательства Арктических государств // Вестник ТюмГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1, № 3 (3). С. 132-142.
11. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: науч.- практич. пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук [и др.] ; отв. ред. Н.В. Кичигин. – М.: ИНФРА-М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 368 с.
12. Соколов Ю.И. Арктика: к проблеме накопленного экологического ущерба // Арктика: экология и экономика. 2017. № 2 (10). С. 18-27.
13. Шойгу: на очистку Арктики от металлолома потрачено 700 млн. рублей [Электронный ресурс] // РИА Новости: сайт. – URL: <https://ria.ru/20151022/1306234766.html>

«ЕДИНОЕ ОКНО» ЭКСПОРТА

К. В. Докучаева,
студентка ИГиП ТюмГУ
специальность «Таможенное дело»
Ksen.docuku4aeva@yandex.ru
Научный руководитель:
А. А. Мосолова,
старший преподаватель кафедры
таможенного дела ИГиП ТюмГУ

Механизм «единого окна» является важным элементом процесса упрощения процедур регулирования торговли и совершенствования таможенного администрирования в развитии внешнеэкономических отношений. Он становится средством выстраивания конструктивного диалога и эффективного взаимодействия между участниками ВЭД и органами государственной власти, осуществляющими в современных условиях регулирование вопросов, связанных с внешнеэкономической деятельностью.

Более тридцати стран из всех регионов мира внедрили механизм «единого окна» и получили значительные выгоды благодаря сокращению административных барьеров и ресурсов, связанных с подготовкой, представлением и обработкой искомой официальной информации.

Российская Федерация ведет работу по созданию механизма «единого окна» в соответствии с договоренностями, зафиксированными в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). Соответственно непосредственная работа по внедрению данного механизма началась в 2014 году.

В 2013 году было принято Соглашение Всемирной Торговой Организации (далее – ВТО) об упрощении процедур торговли для снижения количества документации при таможенном оформлении товаров и процедур. В Отчете Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) «Потенциальное воздействие на торговые издержки Соглашения ВТО» отмечается, что реализация Соглашения позволит снизить торговые издержки на 12,5% – 17,5% [4].

С 2011 года ОЭСР разрабатывает Индикаторы упрощения торговли, позволяющие сегодня оценить имплементацию странами положений Соглашения ВТО. Индикатор «Официальные процедуры – документы» отображает упрощение требований к экспортным документам (в среднем в России индикатор достигает – 0,67 %).

В ноябре 2016 года Правительством Российской Федерации был принят Приоритетный проект «Системные меры развития международной кооперации и экспорта», который ставит своей целью поддержку и увеличение объемов экспорта к 2025 году почти в два раза по сравнению с 2017 годом через упрощение экспортно-