

## Экологическая безопасность Российской Арктики: некоторые организационно-правовые аспекты

*Ю.В. Неёлов*, доктор технических наук  
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

**В** настоящее время продолжается интенсивный процесс оформления государственной арктической политики. Как неоднократно происходило в отечественной истории, активизация государственной машины произошла после осознания руководством страны реальной угрозы окончательной потери позиций России в Арктике.

В проекте Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (далее – Стратегия), подготовленной Минрегионом России в рамках реализации «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (далее – Основы), пожалуй, впервые в публичной форме столь откровенно и масштабно обозначены острейшие проблемы, характерные для Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ).

В число наиболее значимых проблем, которые необходимо было решать еще «вчера», входят вопросы экологической безопасности арктических территорий. Их перечень довольно подробно представлен в Стратегии. Этот перечень можно обсуждать, вносить коррективы и выстраивать в иерархию по различным основаниям. Этим, собственно, занимаются

специалисты в области охраны окружающей среды и природоохранные государственные и общественные организации.

При этом следует признать, что почти все экологические проблемы, кроме трансграничного переноса в Арктику загрязняющих проблем из Юго-Восточной Азии, являются результатом советской и современной российской социально-экономической политики.

Экологические вопросы тесно переплетены с проблематичным состоянием экономики и социальной сферы арктических территорий. В этом смысле арктические регионы мало чем отличаются от многих российских территорий, расположенных далеко за пределами АЗРФ.

Этот тезис одновременно вовсе не исключает ярко выраженной специфики экологической проблематики АЗРФ, требующей специальных организационно-правовых решений, применимых только в условиях Арктики.

До недавнего времени было принято связывать экологические проблемы некоторых территорий Арктики исключительно с промышленным освоением и осложнением экологической обстановки в различных частях Арктики только в связи с уровнем их вовлеченности в промышленный оборот.

На самом деле, если обратиться к истории освоения Арктики, индустриальные методы ведения хозяйства возникли задолго до промышленного освоения.

Они были связаны не только с промыслом морских животных, но и с ведением других отраслей хозяйства, исторически связанных с традиционным образом жизни коренных народов Севера. Как только в этих отраслях начинали применяться индустриальные методы хозяйственной деятельности, через некоторое время возникали проблемы с нормальным воспроизводством ландшафтной среды, служившей основанием для многовекового сосуществования человека и хрупкой арктической природы.

Применительно к Ямалу индустриализация началась еще в досоветский период, когда в начале XX века тобольские рыбопромышленники организовали в низовьях Оби массовый вылов сиговых пород рыбы для нужд российской армии. Применялся прообраз вахтового метода, когда на время путины из южных районов нынешней Тюменской области на баржах сплавлялись наемные работники, осуществлявшие массовый вылов рыбы на участках акватории Обской губы, арендованных у местных ненецких князьков. Затем, в советский период, в 30-е годы, была проведена коллективизация оленеводческих хозяйств, которая в послевоенный период привела к возникновению мощнейших оленеводческих совхозов. До 90-х годов в автономном округе присутствовали две хозяй-

ственные суперструктуры – ТЭК и Агропром. Обе они функционировали в режиме сверхэксплуатации ямальских недр и ландшафта. Именно тогда началось масштабное выведение из оборота оленьих пастбищ как в результате техногенной нагрузки со стороны ТЭКа, так и вследствие так называемого перевыпаса, связанного с превышением численности поголовья оленьего стада над воспроизводственными возможностями пастбищ. Обе отрасли работали в режиме перевыполнения плановых показателей.

Этот краткий исторический экскурс приведен в качестве иллюстрации прямой зависимости социально-экономического развития и связанной с ним экологической ситуации на территории с институциональной средой, которая создается в результате конкретной государственной политики.

Ни в коем случае не преуменьшая важность острейших экологических проблем арктических территорий, тем не менее, важнейшим звеном в решении всего комплекса накопившихся в АЗРФ проблем на обозримую перспективу следует признать вопросы организационно-правового оформления государственной арктической политики. Другое дело, что экологические проблемы должны найти адекватное отражение в основополагающих документах, закрепляющих приоритеты государственной политики в АЗРФ.

Кроме Основ и Стратегии должна быть принята отдельная Государственная программа «Эконо-



Полярный круг

мическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2011–2020 годы» (далее – Государственная программа).

Тогда будет реализована полная организационная схема, позволяющая органам государственной власти производить властно-распорядительные действия, включая принятие решений о выделении средств из федерального бюджета на целевое финансирование мероприятий, направленных в том числе на оздоровление экологической обстановки в АЗРФ.

Эта схема не будет работать без адекватного правового обеспечения. На создание особого арктического законодательства, включающего помимо отдельных нормативных актов по различным вопросам жизнедеятельности АЗРФ постоянно пополняемый пакет специальных «арктических оговорок» в действующее законодательство, уйдет немало усилий органов государственной власти и экспертного сообщества. Потребуется слаженная работа без излишней конкуренции законопроектов и заседающих годами согласительных групп.

Об этом шла речь на недавнем заседании Секции социально-экономического развития АЗРФ Экспертного совета при Председателе Совета Федерации.

В некотором смысле нормативно-правовая база, которая будет формироваться в связи с проблематикой АЗРФ, будет играть более весомую роль, чем массивное выделение средств федерального бюджета и привлечение внебюджетных источников.

В первую очередь, это относится именно к экологическим вопросам.

Законодательство в области охраны окружающей среды по своей природе во многом носит ограничительный и, в некоторых случаях, запретительный характер. Кроме того, оно принуждает субъектов природопользования к природоохранной деятельности. В этой части природоохранное законодательство является серьезным фактором социально-экономического развития территорий и прямым образом влияет на экономические показатели деятельности хозяйствующих субъектов.

Только для «очистки Арктики», как образно выразился на недавнем форуме «Арктика – территория диалога» Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин, потребуются колоссальные финансовые ресурсы. Прежде всего это касается утилизации отходов промышленной и военной деятельности, которая десятилетиями фактически бесконтрольно осуществлялась в закрытых тогда для общественности арктических административно-территориальных образованиях.

Но при этом следует отдавать отчет, что в основе стратегических планов государства относительно Арктики – реализация промышленно-инфраструктурных мегапроектов, соотносимых по

значимости для экономической и в целом национальной безопасности страны с советским периодом освоения месторождений Севера Западной Сибири и создания промышленности на Юге Восточной Сибири. Не впадая в излишний алармизм, тем не менее, следует сделать ремарку. Этот «последний рывок на Север» не должен стать последней страницей в истории Арктики – уникального биосферного резервата планеты.

Каким образом можно попытаться решить институциональными средствами противоречие между решением жизненно важной для России задачи промышленного и инфраструктурного освоения Арктики и не менее важной задачей обеспечения устойчивости чрезвычайно хрупкой и ранимой природной среды высокоширотных территорий?

Здесь нет универсального и однозначного рецепта. Очевидно, необходим комплексный подход: от использования запретительных мер – до применения природосберегающих технологий, причем не только в промышленном производстве, но и в других сферах жизнедеятельности на арктических территориях – от традиционных отраслей до общественного сектора экономики, представленного жилищно-коммунальным хозяйством, гражданским строительством, транспортом и рекреационной деятельностью.

В наиболее заселенных частях Арктики, где сформировалась развитая сеть поселений, города и поселки стали наряду с промышленными предприятиями одними из главных источников загрязнения окружающей среды.

Сейчас населенные пункты, где процесс внедрения экологически чистых технологий в коммунальном хозяйстве происходит медленнее, чем в промышленном секторе, становятся едва ли не главным источником загрязнения близлежащих территорий. К этому следует добавить теневую и очень интенсивную эксплуатацию биоресурсов, которая является одним из отрицательных атрибутов жизненного уклада некоторых представителей местных сообществ и временных сообществ в лице трудовых коллективов, осуществляющих производственную деятельность в вахтово-экспедиционном режиме. Попросту говоря, браконьерство приобрело масштабы, несущие прямую угрозу арктическому биоразнообразию.

Кроме того в тех местах, где сохранилось оленеводство, усугубляется проблема перевыпаса. Поскольку оленина является востребованным рыночным продуктом, олени пастбища вследствие сверхэксплуатации подвергаются необратимым изменениям, что ставит под вопрос будущее северного оленеводства в некоторых частях арктических территорий.

Государственная арктическая политика в экологическом измерении, как это подано в Основах и Стратегии, предполагает с одной стороны увеличе-



Дюкерный переход через Тазовскую губу

ние объемов финансирования природоохранных мероприятий, с другой – ужесточение экологических требований ко всем видам хозяйственной деятельности и формам природопользования, включая традиционные отрасли и планируемую к развитию туристско-рекреационную деятельность.

При этом введение особых экологических норм и правил применительно к Арктике не может означать запрета на расширение разнообразных видов хозяйственной деятельности, связанных с освоением ее территории.

В реальности государство обладает не таким уж разнообразным набором административных инструментов сохранения в надлежащем состоянии природного комплекса арктических территорий при одновременной активизации различных видов хозяйственной деятельности.

И все же такие возможности имеются. Они обусловлены особенностями географического положения Арктики, ее природно-климатическими условиями, и эти возможности могут быть задействованы только применительно к территориям, расположенным в АЗРФ.

Территории, непосредственно прилегающие к побережью арктических морей, являются объектом хозяйственной деятельности промышленных структур и аборигенного населения, но малопригодны для

постоянного проживания в условиях стационарных поселений вследствие чрезвычайно экстремальных природно-климатических условий.

Поэтому эти территории должны быть ареалом присутствия очень ограниченного контингента, представленного коренными жителями, исконно ведущими традиционный образ жизни, и работниками хозяйствующих субъектов, осуществляющих трудовую деятельность в вахтово-экспедиционном режиме.

На этих территориях должен действовать «мембранный» принцип нахождения лиц, осуществляющих трудовую деятельность вахтово-экспедиционным методом. Прибывая на территорию, эта категория лиц должна быть ограничена в возможностях перемещения по ней, кроме территориальных транзакций, связанных с производственной деятельностью. Другие виды перемещения и использования ресурсов территории, прежде всего биоресурсов и ландшафта, должны быть исключены.

В качестве исторического напоминания: в советский период временное размещение на период полевых работ различного рода геофизических и геологических экспедиций, как правило, сопровождалось не только захлаплением промышленными отходами близлежащих территорий, но и резким снижением их биоресурсов – от диких животных до рыбных запасов.



Разработка полезных ископаемых  
на Полярном Урале

Подход, связанный с запретом на иные виды деятельности кроме производственной для лиц, работающих в вахтово-экспедиционном режиме, должен быть нормативно закреплен на федеральном уровне. Следует отметить, что Стратегия предполагает издание пакета нормативных правовых актов, регулирующих вопросы применения в АЗРФ вахтово-экспедиционного метода.

Разумеется, арктические территории вовсе не должны стать местами, запрещенными для пребывания в связи с научно-исследовательскими, познавательными и туристско-рекреационными целями.

Однако въезд на арктические территории этой категории лиц должен быть контролируемым, в том числе в связи с необходимостью соблюдения посетителями экологических требований и норм, связанных с пребыванием в чрезвычайно уязвимой ландшафтной среде.

В советский период применительно к районам Крайнего Севера, связанным с интенсивным промышленным освоением, был введен режим разрешительного въезда, когда требовалось оформление соответ-

ствующих пропускных документов. Без них гражданин, если он не имел постоянной прописки, например, в Новом Уренгое, Норильске или Анадыре, не мог приобрести даже авиабилет.

Конечно, тогда государством преследовались иные цели, не связанные с экологической безопасностью арктических территорий. И практика советского периода не применима к нынешним условиям, в том числе с точки зрения конституционного права граждан на свободу перемещения.

Однако сам подход, связанный с достижением полной информированности органов власти о пребывающих на территории лицах, их целях и содержании деятельности, будет способствовать обеспечению безопасности территории, в том числе связанной с защитой ее ландшафтной среды и биоресурсного потенциала.

Для того чтобы понять возможный организационно-правовой механизм, упорядочивающий режим пребывания граждан на арктических территориях, следует обратиться к казалось бы далекому от темы экологической безопасности вопросу о южной границе АЗРФ.

В разделе IV Основ содержится положение о необходимости подготовки «...нормативных правовых актов Российской Федерации об уточнении географических границ Арктической зоны Российской Федерации, в том числе ее южной границы, с перечнем и статусом муниципальных образований, входящих в пределы указанной зоны».

Не вдаваясь в подробности обоснования подхода, в качестве варианта реализации этого положения Основ, с точки зрения задач текущего административного управления, включая решение вопросов экологической безопасности, было бы целесообразно ввести в обозримой перспективе в состав Арктической зоны минимальное число территорий, бесспорно относящихся к Арктике.

В долгосрочной перспективе, нет никаких принципиальных ограничений для дальнейшего уточнения южной границы Российской Арктики.

В этой связи было бы обоснованным произвести в ближайшее время выделение АЗРФ преимущественно не по административным границам субъектов Российской Федерации, а установить, где это возможно в более подробном масштабе – по административным границам муниципальных районов, непосредственно прилегающих к арктическому морскому бассейну.

В случае принятия политического решения о включении в состав Арктической зоны только территорий муниципальных районов, непосредственно прилегающих к акваториям шельфа арктических морей, а также городских округов, расположенных в их границах, все они могут быть отнесены к категории административно-территориальных единиц, на которые распространяется действие федерального закона «О Государственной границе Российской Федерации».

Федеральный закон допускает распространение режима пограничных зон свыше 5-километровой полосы – до административных границ муниципальных районов, прилегающих к Государственной границе.

В соответствии с ним на территориях административно-территориальных образований, непосредственно прилегающих к Государственной границе, может вводиться разрешительный режим въезда граждан, не проживающих здесь постоянно.

В частности, режим пограничной зоны введен в отношении арктических территорий Ямало-Ненецкого автономного округа. Для граждан, которые постоянно не проживают на территориях автономного округа, отнесенных к пограничной зоне, для въезда любым видом транспорта на эти территории требуется особая разрешительная процедура и пропуск, выдаваемый пограничными отделами.

Такой режим направлен не только на снижение угроз террористического характера в отношении

объектов ТЭКа и оздоровления криминогенной обстановки. Он также должен обеспечивать более эффективный экологический контроль и безопасность.

Было бы наивным считать, с учетом колоссальной и малолюдной площади АЗРФ, что представители государственных природоохранных органов исключительно собственными силами могут обеспечивать эффективный контроль экологической обстановки, особенно в части поведения на территории конкретных лиц, осуществляющих трудовую деятельность в вахтовом режиме или прибывших с иными целями.

Здесь опять целесообразно использовать атрибутивные и уникальные свойства арктических территорий.

Прежде всего речь идет об активном привлечении к природоохранной деятельности представителей коренных народов Севера, осуществляющих здесь традиционную хозяйственную деятельность и ведущих традиционный образ жизни.

Аборигенные сообщества являются таким же непременным атрибутом арктических территорий, как ландшафт. Собственно, исключительно коренные жители выступают единственными квалифицированными пользователями арктического ландшафта, освоившими технологии неистощительного ландшафтного природопользования.

Сейчас практически все компании, осуществляющие производственную деятельность в арктических широтах, заявляют о приверженности самым строгим экологическим нормам и правилам, закрепленным не только в российском законодательстве, но и в международно-правовых актах.

При этом заявленные руководством компаний принципы максимально бережного отношения к природной среде нередко нарушаются в ходе реализации конкретных промышленных проектов некоторыми сотрудниками подразделений компаний.

Однако, наибольшие нарекания вызывают не столько нарушения, вызванные подразделениями ведущих компаний ТЭКа. В режиме текущей эксплуатации своих объектов они повсеместно применяют самые передовые, экологически чистые и, как правило, малолюдные технологии. Обычно наибольший экологический ущерб территориям наносят организации подрядного комплекса, привлекающие пиковую численность трудовых ресурсов в период обустройства месторождений. Однако в общественном сознании все экологические и иные социальные издержки, вызванные хозяйственной деятельностью организаций подрядного комплекса, традиционно увязываются с образом заказчиков в лице крупнейших компаний ТЭКа.

Одной из существенных причин экологически и социально девиантного поведения работников организаций подрядного комплекса, как показала

практика обустройстве месторождений полуострова Ямал, стало привлечение трудовых ресурсов, никогда ранее не осуществлявших трудовую деятельность и не проживавших в условиях Арктики. Основанием для набора этой категории работников являлось простое стремление работодателей обеспечить значительную экономию на дешевых, в сравнении с местными, трудовых ресурсах.

Такие прецеденты вызывают обоснованное недоверие к компаниям со стороны местного населения и общественности, вносят элементы социальной напряженности и становятся предметом судебных разбирательств между хозяйствующими субъектами и природоохранными структурами.

При этом значительные затраты на природоохранные мероприятия, осуществляемые компаниями, не компенсируют тревожных настроений среди коренных жителей, которые зачастую недостаточно информированы о планах хозяйствующих субъектов в сфере защиты окружающей среды.

Очевидно, что практика регулярных консультаций представителей компаний с общественными организациями коренных народов Севера по поводу социально-экологических аспектов промышленных проектов на территориях постоянного проживания аборигенного населения, а также практика компенсационных мероприятий в связи с выбытием из оборота оленьих пастбищ, охотничьих и рыбных угодий необходима, но недостаточна.

Одним из новых направлений конструктивного сосуществования промышленных структур и аборигенного населения должно стать активное включение представителей коренных народов Севера в природоохранную деятельность компаний. Именно коренные жители, особенно ведущие кочевой или полукочевой образ жизни и осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность, по существу являются наиболее квалифицированными экспертами по состоянию родной для них ландшафтной среды. Они наиболее точно могут указать на негативные ландшафтные изменения, происходящие на территории их проживания. Кроме того, в условиях арктической пустыни только жители, ведущие кочевой или полукочевой образ жизни, могут обеспечивать регулярный контроль пребывания на их территории всего круга лиц, не являющихся постоянными жителями.

В этой связи необходимо наращивать практику финансирования за счет компаний с участием представителей аборигенного населения в природоохранной деятельности, вплоть до введения их в штат природоохранных подразделений компаний, выделения средств из корпоративных бюджетов на их подготовку в качестве квалифицированных специалистов в вопросах охраны окружающей среды.

Кроме того, через договоренности государства с компаниями можно приступить к решению очень деликатного вопроса, связанного со снижением избыточной численности оленьего поголовья в ряде арктических территорий. Поскольку значительная часть оленьего стада сейчас находится в личной собственности коренных жителей, стала действовать простая зависимость: чем больше численность личного стада, тем состоятельней является семья, ведущая кочевой образ жизни. Здесь не могут применяться примитивные административные методы принуждения, направленные на сокращение личного стада. Это будет однозначно расцениваться как грубое нарушение конституционных прав граждан на владение, пользование и распоряжение личной собственностью. Другое дело, когда будет осуществляться за счет средств и внебюджетных источников, в том числе корпораций, компенсация за добровольное сокращение оленеводами-частниками поголовья оленей, находящихся в их собственности. В любом случае в этом непростом вопросе должны применяться экономические, а не сугубо административные методы.

Однако далеко не все арктические регионы являются малолюдными. Территории, расположенные в Европейской части Арктики, а также Ямало-Ненецкий автономный округ и Север Красноярского края имеют довольно развитые системы расселения, включающие крупные городские поселения.

В этом отношении часть регионов АЗРФ прошла «точку невозврата», когда все разговоры о необходимости снижения численности населения в Арктике, в том числе путем закрытия северных городов, являются не более чем источником социально-политической напряженности и объективно не соответствуют задачам социально-экономического развития АЗРФ, сформулированным в Основах и Стратегии.

В основу государственной региональной политики в Арктике должен быть положен сквозной принцип максимального использования инфраструктурного и кадрового потенциалов уже имеющихся населенных пунктов.

Одновременно в дальнейшем хозяйственном освоении арктических территорий должен применяться исключительно вахтово-экспедиционный метод.

Такой подход оправдан как с медико-социальной и гуманитарной точек зрения, так и с позиций рационального использования трудовых и бюджетных ресурсов, обеспечения экологической безопасности арктических территорий.

В отношении арктических территорий следует руководствоваться рядом системных принципов. Вот только два из них.

Во-первых, ввести нормативный запрет на создание новых поселений с постоянным населением в



АЗРФ или на перевод поселений из вахтовых в стационарные.

При этом следует максимально использовать уникальный трудовой потенциал арктических городов при освоении новых территорий АЗРФ, через применение внутри – и межрегиональной вахты. Кроме всего прочего, это будет способствовать адекватному поведению работников в арктической природной среде, поскольку сами они постоянно в ней проживают.

Во-вторых, в приоритетном порядке направлять бюджетные инвестиции на модернизацию жилищно-коммунального хозяйства арктических поселений.

При этом необходимо создать организационно-правовой механизм, увязывающий выделение бюджетных инвестиций под строительство и модернизацию жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры

с обязательным применением природосберегающих технологий.

Именно эти подходы, повсеместно внедренные в зарубежной Арктике, позволяют не только резко снизить последующие эксплуатационные, а значит, бюджетные расходы в жилищно-коммунальной сфере, но и смягчить вызываемые коммунальной деятельностью значительные техногенные нагрузки на природную среду.

Уже созданные населенные пункты с постоянным населением и элементы инфраструктуры должны рассматриваться как результат ранее произведенных немалых государственных инвестиций и, соответственно, как реальный актив и инструмент участия государства в хозяйственном освоении арктических территорий.

К этому следует добавить, что населенные пункты зачастую являются единственным элементом государственного присутствия, государственными «форпостами» на обширных территориях восточного и дальневосточного секторов российской Арктики, там, где только предстоит промышленное освоение.

В завершение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что формирование новой государственной арктической политики, в том числе в вопросах сохранения уникальной природной среды Арктики, находится на начальном этапе.

Обнадёживает, что впервые в отечественной истории непростой процесс геополитического самоопределения государства происходит не в узком и закрытом кругу высшего руководства страны, а в достаточно открытой и честной форме, когда планируемые действия государства основываются на откровенном признании чрезвычайной сложности проблем, накопившихся в зоне Арктики. Это признание не исключает оптимистического сценария утверждения России как ведущей арктической державы XXI века.