

IV. Экология

О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации*

А.А. Соловьянов, доктор химических наук
Торгово Промышленная Палата Российской Федерации

Введение

К Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ) относится около трети всей площади Арктики. В соответствии с «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике», одобренными Правительством Российской Федерации (протокол № 24 от 14 июня 2001 г.), и «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденными Президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г., в АЗРФ входят:

- полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов (южная граница АЗРФ определена решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г.);
- земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане;

- прилегающие к указанным территориям, землям и островам Российской Федерации внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф.

При этом границы АЗРФ могут уточняться в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также с нормами международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация.

АЗРФ характеризуется экстремальными природно-климатическими условиями, наличием разнообразных и значительных по запасам минерально-сырьевых и других природных ресурсов; сосредоточением объектов экономики и социальной сферы на ограниченных территориях, удаленностью и транспортной труднодоступностью; чрезвычайной

* По материалам исследования Целевой рабочей группы Проекта ЮНЕП/ГЭФ: Российская Федерация – поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды. Детальную информацию о Проекте НПД-Арктика можно получить на сайте pra-arctic.ru.

** Фотографии С.Б. Тамбиева

уязвимостью и медленной восстановимостью природных экосистем.

В результате интенсивной хозяйственной деятельности в АЗРФ и на соседних территориях арктическая природная среда подвергается интенсивному воздействию (в том числе за счет поступления загрязняющих веществ при трансграничном переносе), следствием чего является развивающаяся деградация арктических экосистем. Усилению этих негативных явлений способствуют также возникновение и развитие опасных гидрометеорологических, мерзлотно-геоморфологических, ледовых и других неблагоприятных природных процессов, связанных с изменениями климата.

Особую проблему составляет потенциальное загрязнение территории АЗРФ техногенными радионуклидами. В регионе находятся крупные объекты ядерного наследия, связанные с деятельностью военного и гражданского атомных флотов, а также другие радиационно-опасные объекты.

И в то же время, несмотря на сложные природно-климатические условия АЗРФ, социально-экономическое развитие Российской Федерации в среднесрочной и отдаленной перспективе будет тесно связано с освоением природных богатств Арктики. В соответствии с «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» использование АЗРФ в качестве стратегической ресурсной базы относится к числу основных национальных интересов страны. При

этом освоение природных ресурсов в АЗРФ не должно приводить к ухудшению экологической обстановки. Более того, намечаемая деятельность должна сопровождаться ликвидацией накопленного экологического ущерба, реабилитацией деградированных экосистем. В соответствии с «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» к основным национальным интересам России в АЗРФ относится «сбережение уникальных экологических систем Арктики». Одной же из главных целей государственной политики Российской Федерации в Арктике является «сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата». Наконец, «основными мерами по реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации являются: установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне Российской Федерации, включая мониторинг ее загрязнения, рекультивация природных ландшафтов, утилизация токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения...»

Для содействия Российской Федерации в решении природоохранных проблем в АЗРФ в рамках проекта Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП)/Глобального экологического фонда (ГЭФ)



Антропогенный ландшафт в районе бухты Северная

«Российская Федерация – Поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды» подготовлена «Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации» (СПД-Арктика), одобренная Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации (протокол совещания от 19 июня 2009 г. № 2 (11), раздел I, пункт 2) и опубликованная на сайте Проекта НПД-Арктика. Сфера действия СПД-Арктика охватывает АЗРФ, а также территории Республики Коми и Ханты-Мансийского автономного округа, на которых находятся источники загрязнения, существенно влияющие на состояние окружающей среды в Арктике.

О совершенствовании механизмов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в АЗРФ

Существующую на сегодняшний день национальную природоохранную нормативно-правовую базу составляют около 40 федеральных законов, около 1200 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов министерств и ведомств. Их действие распространяется на всю территорию Российской Федерации, включая АЗРФ. Поэтому недостаточная эффективность системы управления охраной окружающей среды и экологической безопасностью в АЗРФ изначально является следствием недостатков этих документов. Однако, для АЗРФ такое положение усугубляется еще и тем, что большинство из этих документов не учитывает специфику ее природно-климатических условий. Как следствие, для хозяйственной деятельности в АЗРФ установлены практически такие же природоохранные требования, как для других территорий, гораздо менее уязвимых к антропогенному воздействию и значительно более легко компенсирующих наносимый вред.

Демонстрацией серьезного отношения руководства страны к проблемам, существующим в АЗРФ, является принятие ряда стратегических документов, среди которых «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», «Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера» и «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г.». К сожалению, заложенные в них директивы и требования к хозяйственной деятельности практически не реализованы в конкретных нормативно-правовых актах. До настоящего времени:

- не разработаны подходы к определению допустимого антропогенного воздействия на арктические экосистемы, что не позволяет

устанавливать обоснованные требования к деятельности хозяйствующих субъектов в АЗРФ и контролировать их выполнение;

- экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду не распространяется на все проекты намечаемой хозяйственной деятельности в АЗРФ, позволяя тем самым реализовать решения, неблагоприятные для арктических экосистем;
- не предусмотрен учет особых природно-климатических условий в технических регламентах для продукции, которая может производиться или потребляться в АЗРФ;
- не предусмотрены требования об обязательном применении наилучших доступных технологий на новых промышленных объектах, создаваемых на территории АЗРФ.

Для устранения перечисленных изъянов и создания полноценной организационно-правовой базы, способной обеспечить решение экологических проблем АЗРФ без ущерба экономическим интересам России, необходима целенаправленная и последовательная работа как по совершенствованию действующего законодательства, так и по разработке новых нормативных правовых актов.

Весомым подтверждением стратегических интересов России в АЗРФ, ее обязательств по сохранению природной среды этого региона и стремления реализовать в АЗРФ принципы устойчивого развития могло бы быть принятие специального федерального закона с условным названием «Об особых режимах природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации».

Разработка и принятие такого закона позволило бы урегулировать (хотя бы применительно к территории АЗРФ) некоторые важные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды, ныне выпадающие по тем или иным причинам из сферы регулирования действующих федеральных законов. В любом случае в рамках одного федерального закона или через поправки к другим законодательным актам следовало бы решить как минимум следующее:

- разработать и утвердить перечень приоритетных загрязняющих веществ, нормативы для которых должны быть адаптированы к условиям АЗРФ;
- включить требования об учете природно-климатических особенностей территории АЗРФ при разработке экологических нормативов;
- разработать технические (технологические) нормативы загрязняющих веществ, ориентированные на наилучшие доступные технологии и учитывающие природно-климатические особенности АЗРФ;



Антропогенный пейзаж на о. Земля Александры архипелага Земля Франца-Иосифа

- разработать нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (нормативы выбросов и сбросов микроорганизмов, физического воздействия, изъятия компонентов окружающей среды и комплексной антропогенной нагрузки на окружающую среду), учитывающие природно-климатические особенности АЗРФ;
- разработать принципы и концепцию развития особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения в АЗРФ;
- включить требования по проведению стратегической экологической оценки и государственной экспертизы документов территориального планирования на уровне субъектов Федерации, входящих в АЗРФ;
- разработать инструктивно-методические документы, регламентирующие проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в отношении различных видов хозяйственной деятельности в природно-климатических условиях АЗРФ;
- разработать критерии определения видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию, исходя из их влияния на окружающую среду АЗРФ, сформировать и утвердить соответствующий перечень лицензируемых видов деятельности;
- предусмотреть обязательность экологического аудита для видов деятельности, особо опасных для природной среды АЗРФ;
- разработать механизм обязательного страхования экологических рисков при осуществлении хозяйственной деятельности в АЗРФ;
- сформировать критерии отнесения объектов, подлежащих государственному экологическому контролю органами власти различного уровня в субъектах Федерации, входящих в АЗРФ, предусмотреть передачу части контрольных функций на уровень муниципальных образований субъектов Федерации, входящих в АЗРФ;
- разработать перечень подлежащих разработке или переработке методик расчета экологического ущерба, а также разработать сами методики в соответствии с утвержденным перечнем.

О развитии экологического мониторинга в АЗРФ

Система мониторинга окружающей среды (экологического мониторинга) в Российской Федерации имеет ведомственную структуру, в рамках которой наблюдения за различными количественными и качественными параметрами окружающей среды, характеризующими ее состояние, осуществляют соответствующие подразделения и территориальные органы различных министерств и ведомств. Ее составляющими являются:

- Наблюдательная сеть Росгидромета.
- Система государственного санитарно-эпидемиологического надзора.
- Система государственного мониторинга геологической среды.
- Система государственного мониторинга водных объектов.

- Некоторые другие ведомственные и корпоративные системы экологического мониторинга (производственного экологического контроля) и системы наблюдения субъектов Федерации.

Осуществление государственного экологического мониторинга регулируется достаточно развитой нормативно-правовой базой, при этом отдельные системы функционируют практически автономно, что резко снижает эффективность и надежность системы в целом. В результате разобщенности систем мониторинга отсутствуют:

- единая нормативно-методическая база, что приводит к несопоставимости результатов измерений и противоречиям в оценке состояния окружающей среды, затруднениям в практическом использовании имеющихся данных и невозможности корректно производить комплексную оценку экологической обстановки на конкретной территории или в регионе;
- эффективный обмен экологической информацией между различными ведомствами;
- возможность предоставления хозяйствующим субъектам, органам исполнительной власти надежной экологической информации;
- надежная база для принятия эффективных решений в сфере охраны окружающей среды, учитывающих все особенности состояния природных комплексов, экосистем и урбанизированных территорий.

В конце 90-х годов в Российской Федерации функционировала федеральная целевая программа «Единая государственная система экологического мониторинга» (ЕГСЭМ), которая реализовалась с участием всех заинтересованных ведомств и субъектов Федерации и управлялась специальной Дирекцией. Одной из важнейших целей Программы было установление взаимодействия между системами наблюдения различных ведомств, выработка единых методических подходов при проведении измерений, разработка форматов представления экологической информации на все уровни принятия решений.

Аналогичная федеральная целевая программа «Единая государственная автоматизированная система контроля радиационной обстановки» со своей управляющей Дирекцией была направлена на получение объективной информации о радиационной обстановке в регионах размещения различных радиационно- и ядерно-опасных объектов.

Существует настоятельная необходимость возобновления деятельности этих программ с выделением специальных подпрограмм, охватывающих АЗРФ. Конкретные задачи для экологического мониторинга в арктическом регионе могли бы быть про-

писаны в Федеральном законе «Об особых условиях природопользования в Арктической зоне Российской Федерации»

В 1990-х гг. из-за уменьшения финансирования произошло значительное сокращение государственных сетей наблюдения, а на существующих постах и станциях большая часть приборов и оборудования морально и физически устарела, что не позволяет получать сведения о состоянии окружающей среды, соответствующие современным требованиям к информационному обеспечению системы принятия решений в сфере экологической безопасности. В рамках упомянутых ранее программ, исходя из установленных приоритетов, могли бы решаться и вопросы обеспечения системы необходимым оборудованием, методической и иной интеллектуальной продукцией.

Еще одной задачей экологического мониторинга предупредительного плана является прогнозирование изменений в окружающей среде на среднесрочную и отдаленную перспективу, для чего необходима разработка разнообразных моделей, описывающих транспорт и трансформацию загрязняющих веществ, динамику биогеоценозов и др. Эта проблема также могла бы решаться в рамках упомянутых программ и в кооперации с другими арктическими государствами, тем более, что опыт международного сотрудничества в этой сфере уже имеется.

К вопросам, которые необходимо урегулировать в ближайшее время, относится разработка и утверждение порядка организации и ведения мониторинга объектов негативного воздействия на окружающую среду, в том числе при осуществлении хозяйственной деятельности на особо экологически уязвимых территориях.

О предотвращении загрязнения арктической морской среды нефтью и нефтепродуктами

В законодательстве об охране вод в Российской Федерации применительно к АЗРФ наиболее важную роль помимо «Закона об охране окружающей среды» играют Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». Однако эти нормативно-правовые акты направлены преимущественно на предотвращение загрязнения морских вод неочищенными сточными водами и отходами.

С другой стороны, когда речь идет о загрязнении вод нефтяными углеводородами, то проблемы его

предотвращения решаются в рамках законодательства о чрезвычайных ситуациях. Поэтому деятельность организаций, осуществляющих добычу, переработку и транспортировку нефти и нефтепродуктов в море, органов государственной власти и аварийно-спасательных формирований по ликвидации разливов нефти регулируется в соответствии с нормативно-правовыми актами в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Однако в этих актах отсутствуют положения, определяющие готовность специальных служб и организаций к реагированию на разливы нефти в АЗРФ.

На международном уровне для снижения опасности загрязнения морских вод нефтью и нефтепродуктами используются такие международные документы, как:

- Международная конвенция по борьбе с нефтяными загрязнениями и сотрудничеству (БЗНС 90);
- Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью;
- Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью;
- Международная конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью;
- Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом

Являясь участником всех этих конвенций, за исключением БЗНС 90, Россия следует их положениям, но тем не менее страна не располагает нормативными актами по оценке риска разливов нефти, оценке готовности специальных формирований, предназначенных для ликвидации разливов нефти, и руководств ими по проведению операций по ликвидации разливов нефти в АЗРФ. В то же время в области реагирования на разливы нефти в Арктике имеется ряд международных региональных документов. К ним относятся:

- Полевое руководство по борьбе с разливами нефти в Арктике (В русском варианте «Руководство по реагированию на разливы нефти на морях, реках и озерах»);
- Арктическое руководство по оценке технологий очистки берегов;
- Карты арктических ресурсов, находящихся под угрозой загрязнения нефтью;
- Руководство по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике.

Все эти руководства носят рекомендательный характер, но из-за отсутствия национальных руко-

водств и, имея в силу того, что они разработаны на базе нормативных документов Канады и США – стран, имеющих значительный опыт работы в этой области, им следует придать статус национальных нормативных документов.

Меры по предотвращению загрязнения вод при эксплуатации речного транспорта устанавливаются «Водным кодексом Российской Федерации», «Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации», «Кодексом торгового мореплавания», Правилами плавания по внутренним водным путям Российской Федерации, а также рядом отраслевых документов – «Правилами Российского речного регистра», «Правилами технической эксплуатации речного транспорта», «Наставлением по предотвращению загрязнения внутренних водных путей», СанПин 2.5.2-703-98 «Санитарные нормы и правила. Водный транспорт. Суда внутреннего и смешанного (река-море) плавания», «Рекомендациями по действиям экипажей судов в аварийных ситуациях». Они содержат требования об исключении загрязнения рек с судов нефтью, нефтепродуктами, сточными водами, подсланевыми нефтесодержащими водами и отходами, образующимися в процессе эксплуатации судна.

В указанных документах предусмотрено также, что при выходе судна в морские воды оно должно выполнять требования Конвенции МАРПОЛ/73/78, «Наставления по предотвращению загрязнения с судов» (РД 31.04.23-94) и «Правил регистрации операций с нефтью, нефтепродуктами и другими веществами, вредными для здоровья людей или живых ресурсов моря и их смесями, перевозимыми на судах и других плавучих средствах» (РД 31.04.17-97).

В целом, требования по предотвращению загрязнения вод с судов в перечисленных документах можно оценить как всеобъемлющие, однако и это касается всех отраслевых документов, они не распространяются на суда, обладающих определенными техническими характеристиками. При определенных условиях под исключения могут попасть до 80% судов, эксплуатируемых на реках АЗРФ. Этот недостаток должен быть устранен путем пересмотра нормативно-правовой базы.

Об обеспечении экологической безопасности при эксплуатации Северного морского пути

Северный морской путь (СМП) – главная судоходная магистраль России в Арктике. В основе принятых нормативных правовых актов, регулирующих судоходство по СМП («Правил плавания по трассам Северного морского пути» 1991 г.,

«Руководства для сквозного плавания судов по СМП» 1995 г. и «Требований к конструкции, оборудованию и снабжению судов, следующих по Северному морскому пути» 1995 г.), лежат нормы международного права и соответствующие права и обязанности прибрежных государств обеспечивать безопасность мореплавания и принимать меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов.

Нарастающая антропогенная нагрузка на природную среду АЗРФ, в том числе в районах прохождения трасс СМП, ставит задачу создания надлежащей правовой основы для обеспечения безопасного и эффективного судоходства как с навигационной и технической, так и с экологической точки зрения.

В этих целях представляется целесообразным подтвердить статус СМП (в специально посвященном СМП законодательном акте или в Федеральном законе «Об особых условиях природопользования в Арктической зоне Российской Федерации») как исторически сложившейся национальной российской транспортной коммуникации в Арктике.

Именно на уровне федерального закона необходимо определить основные требования к допуску судов для плавания по СМП, особенности плавания судов по трассам СМП, способы и приемы, предусматривающие предотвращение загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах. При этом должны быть учтены требования по защите морской среды от загрязнения, содержащиеся в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, согласно которым (статьи 211, 234, 235) прибрежное государство принимает законы и правила для предотвращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды, а также Международной конвенции об ответственности и компенсации ущерба в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 года в части обязательного наличия свидетельств о финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца судна за ущерб от загрязнения морской среды.

Инспекторы администрации СМП в соответствии с Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (и новым законодательным актом, определяющим статус СМП) должны иметь право производить контрольные осмотры судов, а при наличии достаточных оснований – выводить суда, нарушившие природоохранные требования, с трассы СМП и инициировать судебное преследование нарушителей.

Подобные меры по повышению экологической безопасности при эксплуатации СМП могут быть разработаны с привлечением опыта Канады, регулирующей судоходство и охрану морской среды в Северо-Западном проходе и принявшей необходимые законодательные акты.

О проблемах ликвидации в АЗРФ накопленного экологического вреда (ущерба)

Одной из основных экологических проблем Арктики является необходимость ликвидации так называемого «накопленного экологического вреда (ущерба)», в частности, в районах расположения бывших военных объектов. К числу первоочередных задач относятся:

- закрепление правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда в специальном законе «Об особых условиях природопользования в Арктической зоне Российской Федерации»
- очистка акваторий арктических морей и рек от брошенных и затопленных объектов, мешающих судоходству и создающих риски возникновения чрезвычайных экологических ситуаций, а также очистка акваторий от особо опасных загрязняющих веществ;
- подготовка, вывоз и утилизация опустошенной бочкотары из-под нефтепродуктов и других опасных веществ;
- демонтаж, вывоз и утилизация устаревших и утраченных радиоизотопных термоэлектрических генераторов;
- обезвреживание источников особо опасного загрязнения (устаревших и запрещенных к использованию диэлектрических жидкостей, пестицидов и других химических веществ из группы токсичных стойких загрязнителей);
- удаление и утилизация ртути-содержащих отходов;
- ликвидация нефтяного загрязнения и рекультивация загрязненных нефтью участков территорий и акваторий на основе современных биотехнологий и др.

В российском законодательстве отсутствует правовой механизм ликвидации накопленного экологического вреда (ущерба), разграничивающий обязанности в этой сфере государства (в лице Российской Федерации, субъектов Российской Федерации) и субъектов хозяйственной деятельности и способствующий привлечению внебюджетных источников финансирования. Для повышения уровня экологической безопасности пострадавших территорий, в том числе АЗРФ, существующие пробелы следует устранить, для чего законодательным путем должен быть решен весь комплекс нормативно-правовых, финансово-экономических, организационно-технических и научно-методических вопросов.

Ввиду сложности и масштабов проблемы оптимальным представляется ее решение в рамках федерального закона, при этом возможно:

- введение в действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» необходимого понятийного аппарата, а также соответствующих глав (или статей), прямо закрепляющих все необходимые элементы правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда;
- принятие специального федерального закона, содержащего необходимый понятийный аппарат и регулирующий весь комплекс отношений по ликвидации прошлого экологического вреда;
- закрепление применительно к АЗРФ правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда в специальном Федеральном законе «Об особых условиях природопользования в Арктической зоне Российской Федерации».

Об адаптации АЗРФ к негативным изменениям климата

По данным Четвертых национальных сообщений (2006 г.) стран арктического региона и других северных стран (Швеции, Норвегии, Исландии, Дании, Финляндии и Канады) их деятельность, направленная на минимизацию негативных последствий ожидаемых изменений климата, связана прежде всего с изучением уязвимости к ним отраслей экономики, экосистем и населения, а также с улучшением осведомленности

лиц, принимающих решения, о возможных последствиях этих изменений.

Деятельность Российской Федерации в данной сфере должна, по всей видимости, идти в согласии с указанными подходами. При этом нет необходимости вносить какие-либо принципиальные изменения в действующее законодательство. В то же время на период с 2009 по 2012 годы в рамках существующего законодательства и нормативно-правового регулирования необходимо в первую очередь:

- в развитие национальной Климатической доктрины разработать Национальную стратегию (программу, план действий) по адаптации к изменению климата, включая мероприятия в АЗРФ, как территории, наиболее уязвимой от изменений климата;
- расширить научные исследования, направленные на установление возможного влияния изменений климата на различные сектора экономики, население, природные комплексы и экосистемы, в первую очередь на территории АЗРФ;
- разработать и внедрить дополнительные параметры, связанные с ожидаемым изменением климата, в строительные нормы и правила (технические регламенты);
- в дополнение к существующей практике компенсации государством ущерба гражданам, пострадавшим от природных катастроф и стихийных бедствий, начать разработку



Антропогенный пейзаж
на о. Земля Александры
архипелага
Земля Франца-Иосифа

механизмов и форм индивидуального, коллективного (для страховых компаний) и государственно-частного партнерства по страхованию ущерба, связанного с изменением климата;

- сформировать российский Национальный адаптационный фонд;
- подготовить и реализовать один или несколько пилотных (экспериментальных) проектов по адаптации к изменению климата в АЗРФ.

О возможности использования законодательного опыта арктических государств для совершенствования механизмов охраны природной среды АЗРФ

В природоохранном законодательстве зарубежных арктических и приполярных стран задачи предотвращения загрязнения морской среды, морских побережий арктических морей и наземных арктических экосистем являются приоритетными. Многие проблемы в этой сфере решаются с помощью международных конвенций: Конвенции ООН по морскому праву [Law of the Sea 1994], Женевской конвенции о трансграничном переносе загрязняющих веществ на большие расстояния [Geneva Convention 1979], Международной конвенции по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики [OSPAR Convention 1992]), а также национальных законов, например, Закона Канады о предотвращении загрязнения арктических вод [AWPPA 1985], Закона США о чистом воздухе [CAA 2004], Закона Канады о сохранении национальных морских территорий [CNMCAA 2002], Закона США о федеральном контроле загрязнения вод [CWA 2002], Закона США о защите морских животных [MMPA 1972], Закона Исландии о сохранении природы [The Nature Conservation Act 1999], Закона США о контроле над токсическими веществами [TSCA 1976–2002]).

В упомянутых зарубежных странах природоохранная нормативно-правовая база имеет несколько особенностей, что отличает ее от аналогичной российской базы.

Во-первых, она, как правило, напрямую адресована гражданам страны и параллельно (но не последовательно) – административным структурам государства и бизнеса.

Во-вторых, сама процедура принятия решений на всех уровнях не является чисто административной (мажоритарной). Решения принимаются на основе консенсуса со всеми заинтересованными сторонами, в том числе с представителями бизнеса и общественности.

В-третьих, реализация принимаемых решений осуществляется с участием партнёров за пределами государственных институтов власти, например, университетов и частных компаний, работающих на принципах частно-государственного партнёрства по договорам с правительственными структурами.

В-четвертых, в большинстве арктических государств охрана окружающей среды является прерогативой административных единиц (штатов, провинций и др.), а не государства в целом, что в ряде случаев закрепляется соответствующими законами или специальными соглашениями. Кроме того, при сходном с Россией административном устройстве (США, Канада) в этих странах развито региональное законодательство, адресованное конкретным проблемам территорий. Это позволяет принимать решения, которые намного лучше учитывают местные условия и проблемы.

Таким образом, сама система подготовки и принятия решений является очень «прозрачной» и содержит минимальное число административных барьеров.

В целом опыт арктических государств по охране природной среды может быть реализован в российском законодательстве либо в виде дополнений и поправок к существующим нормативным актам, либо в виде новых актов. Наиболее целесообразными новациями могут быть следующие позиции:

- по аналогии с положениями закона США о национальной политике в области окружающей среды и закона Канады о живой природе передать субъектам Федерации максимум полномочий по всем вопросам охраны окружающей среды при условии, что основная ответственность за реализацию экологической политики должна возлагаться на органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований на территории АЗРФ;
- по аналогии с положениями закона США о национальной политике в области окружающей среды, закона Канады об экологической оценке и Датского природоохранного законодательства усилить статус оценки воздействия на окружающую среду как процедуры, обязательной для всех видов хозяйственной деятельности, особенно намечаемой для реализации в АЗРФ;
- по аналогии с положениями закона Канады о предотвращении загрязнения арктических вод, закона США о разработке нефтяных ресурсов, закона США о загрязнении нефтью и закона Канады о сохранении национальных морских площадей принять концептуальный документ, устанавливающий основные требования по предотвращению загрязнения морских вод

АЗРФ всеми видами загрязнения, особенно нефтяными углеводородами.

- по аналогии с положениями общего закона США о мерах по восстановлению окружающей среды, компенсации и ответственности (закона о Суперфонде) установить обязательную ответственность виновных и заинтересованных лиц за реабилитацию территорий, пострадавших в результате химического и радиоактивного загрязнения, независимо от срока давности;
- по аналогии с положениями закона Канады о развитии рыболовства создать специальные наблюдательные советы в субъектах Федерации с правами и обязанностями в области комплексного управления арктическими биоресурсами, в том числе совершенствования правил рыболовства, сохранения популяций рыб и охраны их местообитаний в АЗРФ.
- по аналогии с положениями закона Канады об освоении океанов и об установлении особо охраняемых районов арктических морей, закона США о разработке нефтяных ресурсов, закона Норвегии об охране природы и в развитие «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» сформировать принципы экосистемного подхода к управлению на территории АЗРФ
- по аналогии с законами США о видах, находящихся под угрозой исчезновения, и о защите морских млекопитающих США ввести запрет на разработку нефти и газа в местах миграции соответствующих видов.

Эти предложения могут быть использованы при подготовке специального закона «Об особых условиях природопользования в Арктической зоне Российской Федерации».

Об усилении защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и интересов коренных малочисленных народов Севера

7 мая 2001 г. был принят Федеральный закон № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в котором было введено понятие территории традиционного природопользования (ТТП) как категории особо охраняемой природной территории, образуемой для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами, призванной защищать

исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных народов, сохранять биологическое разнообразие на этих территориях и самобытную культуру этих народов.

При всей своей прогрессивности указанный закон имел много недостатков. Так, в Законе была заложена достаточно сложная процедура образования ТТП. Правовой режим ТТП не был обеспечен нормами, исключающими или существенно ограничивающими использование земельных участков на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для изыскательных работ или их изъятие для государственных и муниципальных нужд, а также нормами, устанавливающими возможность изменения размеров и границ ТТП. Не был предусмотрен механизм возмещения ущерба за нарушение законодательства о ТТП. Не обеспечен механизм использования этнологической экспертизы при принятии решений о создании ТТП и изменении их границ. Кроме того, реализация Закона не была обеспечена необходимым комплектом подзаконных актов.

В результате на сегодняшний день в России не создано ни одной ТТП федерального значения. Региональных и местных территорий очень мало, а их создание не всегда отвечает требованиям закона в части обеспечения особого природоохранного режима ТТП.

Для устранения имеющихся недостатков, а также в соответствии с Поручением Президента Российской Федерации от 16 октября 2008 года № ПР-2191, Поручением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2009 г. ДК-П16-2033, «Концепцией устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», утвержденной Правительством Российской Федерации в феврале 2009 года, и Планом мероприятий по реализации этой концепции, утвержденным в августе 2009 г. и с учетом предложений VI Съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Следует дополнить Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» положениями:

- О совершенствовании порядка образования ТТП и об уточнении видов зон (частей) ТТП.
- Об управлении и контроле в области организации и функционирования ТТП.
- Об участии в управлении ТТП лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, их общин и иных объединений этих народов.
- О порядке возмещения ущерба, причиненного ТТП в результате деятельности субъектов хозяйственного права.