

О НАЦИОНАЛЬНОМ ПЛАНЕ ДЕЙСТВИЙ ПО ЗАЩИТЕ МОРСКОЙ СРЕДЫ ОТ АНТРОПОГЕННОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В АРКТИКЕ

Вопросы экологической безопасности Арктики имеют особое значение ввиду повышенной уязвимости окружающей природной среды, интенсивного освоения природных ресурсов в этом регионе, перехода России к модели устойчивого развития в интересах нынешнего и будущих поколений.

В российской части Арктики проводится интенсивная хозяйственная деятельность с доминирующей ролью ресурсодобывающих отраслей. Основные источники загрязнения Арктики на территории Российской Федерации – это предприятия по добыче и переработке сырья, морские порты, корабли и суда, топливные базы. Наибольшую роль в загрязнении арктической морской среды играют горно-металлургические комбинаты в Норильске, Мончегорске и Никеле, Архангельский и Соломбальский целлюлозно-бумажные комбинаты, нефтегазовые комплексы в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, деятельность Северного флота, транспортного и рыболовного флотов, сбросы неочищенных сточных вод в населенных пунктах. По отдельным регионам российской части Арктики экологическая ситуация характеризуется следующими данными. В *Мурманской области* суммарные ежегодные выбросы загрязнений достигают 600 тыс. тонн, в том числе 500 тыс. тонн жидких и газообразных. Существенно повышены уровни загрязнений в районах горно-металлургических комбинатов «Печенганикель» и «Североникель».

На Северном флоте в течение года сбрасывается порядка 10 млн. м³ неочищенных вод, в том числе с кораблей и судов в акваторию – до 200 тыс. м³. Топливные базы и склады в пунктах базирования являются основным источником поступления нефтепродуктов в морские акватории и во внутренние водоемы. Имеются проблемы загрязнения акватории при утилизации судов и атомных подводных лодок.

На территории Кольского полуострова скопилось большое количество отработавшего ядерного топлива, более 1 млн. кюри твердых и 7 тыс. м³ жидких радиоактивных отходов.

В *Архангельской области* значительную часть загрязнений вносят целлюлозно-бумажные комбинаты. Уровни загрязнений воздуха сернистыми соединениями, выбрасываемыми этими предприятиями, достаточно высоки. Средние концентрации метилмеркаптана в районе комбинатов превышают ПДК в 7–15 раз.

В *Ненецком автономном округе* загрязнения поступают из-за неудовлетворительного технического состояния трубопроводов нефтедобывающих предприятий округа, а также из-за отсутствия канализации и очистных сооружений в населенных пунктах и животноводческих фермах в затопляемых зонах.

В округе имеются районы падения отделяющихся частей ракет-носителей, захламляющих территорию металлоломом и загрязняющих ее токсичными компонентами оставшегося ракетного топлива. В *Красноярском крае* атмосферные выбросы в год составляют 2,6 млн. тонн. Норильский ГМК выбрасывает до 2 млн. тонн диоксида серы. Объем сточных вод в поверхностные водные объекты составляет до 2,3 млрд. м³.

Существенный вклад в загрязнение морей российской Арктики вносят источники, находящиеся за пределами Российской Федерации. В их числе находятся предприятия по переработке ядерного топлива в Европе (прежде всего Селлафилд в Англии), промышленные предприятия Северной Америки, Западной и Центральной Европы, Центральной и Юго-Восточной Азии. Загрязняющие вещества из этих районов переносятся в Арктику морскими течениями, речным стоком и воздушными потоками. Хотя эти факты являются общепризнанными, им уделяется недостаточное внимание для принятия скоординированных мер всеми заинтересованными странами.

Поступившие в арктическую зону различными путями загрязняющие вещества в конечном итоге становятся доступными для растений и животных. Далее происходит их попадание в пищу населения арктического побережья, прежде всего коренных малочисленных народов Севера в связи с их специфической хозяйственной деятельностью и жизненным укладом. В организмах морских животных содержится большое количество тяжелых металлов и устойчивых органических соединений после зимовки в более низких широтах. Исследования отечественных и зарубежных специалистов показывают, что в настоящее время уровни загрязнения арктических морей ниже в сравнении с другими морями. Однако сочетание процессов переноса на дальние расстояния специфических физических, химических и биологических механизмов, слабая восстанавливаемость нарушенных элементов природной среды Арктики приводят к накоплению определенных загрязнений в конкретных местах и/или биологических видах, в том числе в традиционных кормах и продуктах питания местных жителей, и уровень их часто бывает выше, чем в пищевых продуктах вне Арктики.

Антропогенная нагрузка на окружающую среду в высоких широтах увеличивается в связи с дальнейшим развитием хозяйственной деятельности в арктической зоне, в том числе на континентальном шельфе.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

В Российской Федерации только в последние годы принят ряд федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на защиту окружающей среды, в том числе в арктической зоне. В этом ряду следует отметить федеральные законы «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера», «Об утверждении Положения о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды», «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха». Правительством Российской Федерации рекомендован органам исполнительной власти к использованию в практической деятельности «Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 годы» (НПДОС).

Однако осуществление природоохранной деятельности в Арктике и экологические нормы регулируются в основном федеральным природоохранным законодательством, которое определяет единый подход для всего многообразия географических регио-

нов страны. В настоящее время отсутствуют нормы, позволяющие обеспечить нормативно-правовое закрепление режима взаимной ответственности федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов с учетом специфики задач рационального природопользования и охраны окружающей среды в Арктике, а также адекватного отражения особенности перехода к рыночным условиям хозяйствования.

За последние годы почти в два раза сократилась наблюдательная сеть гидрометеорологических станций, практически отсутствует система наблюдений за трансграничным переносом загрязняющих веществ в Арктику.

Инвестиции в экологические проекты в арктической зоне несоизмеримо малы, несмотря на значительную концентрацию промышленности в ряде регионов.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Правительства восьми арктических стран в 1991 году подписали Декларацию о защите окружающей среды в Арктике, в которой выражена озабоченность угрозами окружающей среде этого региона и подчеркнута ответственность арктических стран за ее сохранение и защиту. Одновременно была принята Стратегия защиты окружающей среды Арктики. Арктические страны обязались принимать превентивные меры в отношении загрязнения морской среды в Арктике, независимо от источников загрязнения, а также придерживаться самых строгих международных стандартов относительно выбросов загрязняющих веществ.

В 1998 году Арктическим советом принята циркумполярная Региональная программа действий по защите арктической морской окружающей среды от наземных видов деятельности, основу которой должны составлять национальные планы действий (НПД), разрабатываемые всеми арктическими странами. Подготавливается План действий Арктического совета по предотвращению загрязнения Арктики.

Таким образом, принятие Национального плана действий по защите морской среды от антропогенного загрязнения в Арктическом регионе Российской Федерации (НПД-Арктика) обусловлено необходимостью решения обостряющихся экологических проблем в арктической зоне России и усиления координации деятельности всех арктических стран в области охраны окружающей среды Арктики.

ЦЕЛЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПД-АРКТИКА

Главной целью НПД-Арктика являются разработка и реализация эффективных мер по защите населения и биосферы в морской, шельфовой и береговой зонах Арктики и на сопредельных территориях от антропогенного загрязнения.



Основные направления природоохранной деятельности, вошедшие в НПД-Арктика, соответствуют принятым направлениям экологической политики страны в целом, ориентированной на экологизацию социально-экономического развития России и выполнение ею принятых на себя международных обязательств по обеспечению экологической безопасности.

Все мероприятия НПД-Арктика разработаны на базе анализа и оценки:

- действующей системы законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды;
- обязательств Российской Федерации по защите арктической природной среды в рамках Стратегии защиты окружающей среды в Арктике, принятой арктическими государствами;
- национальных приоритетов экологической политики в Арктике, сформулированных в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике;
- Национального плана действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 годы;

– реализуемых федеральных целевых программ, охватывающих различные сферы деятельности в Арктическом регионе Российской Федерации, учитывая, что именно в рамках таких программ оказывается государственная поддержка мероприятиям федерального уровня в Арктике.

Проект НПД-Арктика подготовлен как составная часть ФЦП «Мировой океан», в рамках которой в комплексе решаются на федеральном уровне проблемы, связанные с океанами, морями и Арктикой. По мере реализации НПД-Арктика предполагается возможность включения в него мероприятий из других федеральных целевых программ. В этом случае будет рассмотрена целесообразность придания НПД-Арктика самостоятельного статуса и подготовки соответствующих предложений в Правительство Российской Федерации.

Мероприятия сгруппированы в 5 крупных разделов, наиболее полно отражающих всю последовательность действий на национальном уровне на ближайшие годы и более отдаленную перспективу по защите морской среды от антропогенного загрязнения в арктической зоне Российской Федерации.

1. Мониторинг и оценка состояния антропогенного загрязнения арктических морей Российской Федерации.

В рамках раздела предполагается реализация разнообразного комплекса мер с целью развития мониторинга загрязнения арктических морей и формирования разветвленной и доступной информационной базы, построенной с учетом международных форматов. Это позволит не только создать в Арктическом регионе Российской Федерации современную систему наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды и адаптировать ее в соответствующие международные системы и программы, но и гарантировать населению, включая коренные малочисленные народы Севера, широким

слоям общественности «право на информацию» путем доступа в региональные информационные сети.

Достижение поставленных в рамках раздела целей предполагает решение следующих основных задач:

- совершенствование средств и методов оценки особенностей и масштабов загрязнения арктических морей и прибрежных районов на основе внедрения современной системы целевых и контрольных показателей качества окружающей среды в Арктике, а также развития арктической подсистемы Единой государственной системы экологического мониторинга и Государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды;
- создание общедоступных информационных баз с использованием ГИС-технологий;
- составление периодических прогнозов изменений состояния загрязнения арктических морей в связи с развитием хозяйственной деятельности в арктических и сопредельных районах Российской Федерации;
- идентификация источников загрязнения как внутри арктического региона, так и за его пределами, а также разработка методов и технологий подготовки информационной продукции о состоянии и возможных сценариях изменения загрязнения арктических морей;
- наполнение и модернизация государственной сети наблюдательных платформ берегового и морского базирования для осуществления мониторинга морской среды и прибрежных районов;
- развитие Центра комплексного анализа региональной первичной экологической информации и соответствующих информационно-аналитических центров Государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды в части, касающейся загрязнения арктических морей.

2. Разработка законодательных и иных нормативных правовых мер по формированию системы рационального природопользования в Арктике и защите арктических морей от антропогенного воздействия.

Основной целью реализации этих мер федерального и регионального уровней является формирование специализированного правового поля, обеспечивающего надежную правовую защиту природных комплексов Арктики и населения арктических районов России от загрязнения, истощительного и несбалансированного использования минерально-сырьевых, топливно-энергетических и биологических ресурсов прибрежной зоны и арктических морей. Наряду с этим намечаемые меры позволят также создать для субъектов Российской Федерации, расположенных в арктической зоне, дополнительные, соответствующие рыночным отношениям, условия для укрепления региональных бюджетов и снижения дотационной зависимости от центра.

В качестве первоочередной меры предполагается провести системный анализ широкого круга политических и экономических документов, законода-



тельных и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в районах Арктики на федеральном, ведомственном и региональном уровнях с учетом норм международного права.

Это послужит основой формирования национальной взаимосвязанной системы политических, экономических и законодательных мер федерального и регионального уровней по обеспечению эффективной защиты от загрязнения морской среды арктической зоны России и разработки необходимых проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов (или поправок и дополнений к имеющемуся пакету документов) федерального, ведомственного и регионального уровней.

3. Разработка инвестиционных проектов по реализации мероприятий в области предотвращения и защиты арктических морей Российской Федерации от антропогенного загрязнения.

Раздел является одним из наиболее значимых для успешного выполнения Национального плана действий в Арктике.

С учетом особенностей, характера, масштабов и «географии» источников загрязнения арктических морей предполагается разработка инвестиционных проектов на действующих промышленных (в первую очередь горно-металлургических) предприятиях, функционирующих инфраструктурных объектах и в населенных пунктах в связи с осуществлением хозяйственной деятельности. Важным также является создание эффективных средств и разработка методов борьбы с аварийными экологическими ситуациями в покрытых льдом районах, очистка береговой зоны арктических морей России от плавника и металлолома, осуществление природоохранных мер в связи с началом освоения нефтегазовых ресурсов на шельфе Арктики.

4. Организационно-технические мероприятия по защите арктических морей от загрязнения и ликвидации последствий загрязнения.

Мероприятия, намечаемые к реализации в рамках раздела, обеспечивают дальнейшее развитие и расширение в российской Арктике системы уникальных природных комплексов территорий и акваторий и их охраны, активизацию туризма, контроль и улучшение санитарно-эпидемиологического состояния территории Арктики, проведение целенаправленной кадровой политики в области охраны окружающей природной среды и рационального природопользования. Будут изучены последствия загрязнения арктической морской среды для здоровья коренного и пришлого населения и предложены соответствующие меры защиты.

5. Участие Российской Федерации в международных программах по защите арктических морей от антропогенного загрязнения.

Мероприятия, предполагаемые к реализации в названном разделе, адекватно отражают роль и место Российской Федерации в системе природоохранных мер, принимаемых арктическими государствами.

Предполагается, в частности, разработка предложений к Региональной программе действий арктических государств по защите арктической морской окружающей среды от наземных видов деятельности, мероприятий по реализации планов действий Арктического совета по предотвращению загрязнения Арктики и предупреждению чрезвычайных экологических ситуаций и ликвидации их последствий в Арктике, по активизации участия в научных проектах Международного арктического научного комитета.

Особое внимание будет уделено разработке предложений по снижению загрязнения арктических морей России от источников загрязнения, находящихся за пределами Российской Федерации.

ФИНАНСИРОВАНИЕ НПД-АРКТИКА

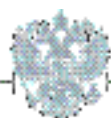
НПД-Арктика как составная часть ФЦП «Мировой океан» финансируется в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 для федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Источники финансирования: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и внебюджетные средства. Основная часть средств для реализации НПД-Арктика должна быть обеспечена за счет внебюджетных источников и бюджетов субъектов Российской Федерации. По инвестиционным проектам государственная поддержка из федерального бюджета выделяется только при условии, если доля финансирования из внебюджетных источников и бюджетов субъектов Российской Федерации будет порядка 80–90%. Исключение составляют научно-исследовательские работы, доля финансирования которых за счет средств федерального бюджета может быть увеличена и в отдельных случаях достигать 100%.

Выполнение НПД-Арктика не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета по сравнению с теми, которые ежегодно выделяются на реализацию ФЦП «Мировой океан» (справочно: федеральным бюджетом на 2001 год на реализацию ФЦП «Мировой океан» предусмотрено около 139 млн. руб.).

В период согласования НПД-Арктика органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и заинтересованные хозяйствующие субъекты должны подтвердить свое согласие на долевое участие в финансировании соответствующих мероприятий, закрепляемое протоколами или соглашениями с Минэкономразвития России. В соответствии с установленным порядком субъекты Российской Федерации имеют право предоставить хозяйствующим субъектам и иностранным инвесторам – участникам приоритетных проектов – определенные налоговые льготы регионального уровня.

Иностранные инвесторы могут привлекаться к участию в реализации НПД-Арктика в соответствии с законодательством Российской Федерации. Имеет-



ся принципиальное согласие Глобального экологического фонда (ГЭФ) выделить на эти цели в течение 5 лет 10 млн. долл. США на определенных условиях, главным из которых является привлечение средств других внешних доноров на ту же сумму, а также существенная (сравнимая) доля вложения финансовых средств с российской стороны. Уточнение этих условий должно быть предметом переговоров с ГЭФ.

Возможности финансирования НПД-Арктика со стороны других международных организаций и иностранных государств будут рассматриваться на предполагаемой Партнерской конференции.

Эффективность использования средств федерального бюджета, расходуемых на выполнение мероприятий НПД-Арктика, контролируется государственными заказчиками соответствующих подпрограмм ФЦП «Мировой океан». Минэкономразвития России совместно с Минфином России, МПР России, Росгидрометом, органами государственной власти субъектов Российской Федерации может проводить периодические экспертные проверки хода реализации НПД-Арктика, обращая особое внимание на эффективное и целевое расходование средств федерального бюджета, полученные результаты.

УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ НПД-АРКТИКА

НПД-Арктика как составная часть ФЦП «Мировой океан» реализуется в соответствии с порядком, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 для федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Некоторые особенности вызваны тем, что НПД-Арктика базируется на трех подпрограммах ФЦП «Мировой океан», каждая из которых имеет своего государственного заказчика, а именно на подпрограммах «Освоение и использование Арктики» (госзаказчик – Минэкономразвития России), «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики» (госзаказчик – МПР России) и «Создание единой системы информации об обстановке в Мировом океане» (госзаказчик – Росгидромет). Минэкономразвития России, являющееся государственным заказчиком-координатором всей ФЦП «Мировой океан», выполняет координирующую роль при реализации НПД-Арктика.

Заинтересованными сторонами при реализации НПД-Арктика выступают не только Минэкономразвития России, МПР России и Росгидромет, но и ряд других федеральных органов исполнительной власти (например, Минобороны России, Минтранс России, Минэнерго России, Госкомрыболовство России). Особая роль в реализации НПД-Арктика отводится субъектам Российской Федерации, берега которых омываются арктическими морями, и хозяйствующим субъектам, являющимся основными источниками загрязнения территорий и акваторий Аркти-

ки. Необходимо обеспечить координацию действий всех органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов и, самое главное, их участие в финансировании мероприятий НПД-Арктика. Следует иметь в виду, что в соответствии с установленным порядком государственные заказчики подпрограмм, при необходимости, могут часть своих функций передавать другим органам исполнительной власти или организациям (например, субъектам Российской Федерации, на территории которых осуществляется инвестиционный проект). Должна быть также обеспечена координация работ по НПД-Арктика с программами, осуществляемыми международными организациями (Арктическим советом, Международным арктическим научным комитетом), а также на основе двусторонних соглашений России (в частности, с Канадой).

Непосредственно реализацию НПД-Арктика организуют структурные подразделения Минэкономразвития России, МПР России и Росгидромета, отвечающие за реализацию соответствующих подпрограмм. Координирует их работу Минэкономразвития России – Департамент по делам Севера (Отдел по делам Арктики и Антарктики).

При выполнении инвестиционных проектов НПД-Арктика необходимо рассмотреть возможность создания дирекции с правами самостоятельного юридического лица. Этот вопрос подлежит уточнению на этапе подготовки инвестиционных проектов.

Создается также научно-консультативный орган – Секция по НПД-Арктика в составе Научно-экспертного совета по ФЦП «Мировой океан». В Секцию должны войти представители госзаказчиков, а также несколько квалифицированных специалистов в области проблем загрязнения окружающей природной среды. Основные задачи Секции – выработка рекомендаций по приоритетным мероприятиям на очередной год, оценка работ, выполненных в рамках НПД-Арктика, участие в рассмотрении материалов, представляемых потенциальными исполнителями на конкурс.

Из системы программных мероприятий подпрограмм ФЦП «Мировой океан» в НПД-Арктика включены базовые мероприятия для принятия действий по защите морской среды от антропогенного загрязнения в Арктическом регионе Российской Федерации. Примерный перечень конкретных действий, являющихся этапами выполнения базовых мероприятий, учитывается государственными заказчиками ежегодно при подготовке проекта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта федерального бюджета на соответствующий год. С учетом приоритетов и ожидаемых объемов финансирования из всех источников (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, внебюджетные средства) государственные заказчики готовят по своим подпрограммам бюджетные заявки на очередной финансовый год, в составе которых предусматриваются мероприятия по НПД-Арктика. Минэкономразвития России в сводной



бюджетной заявке по ФЦП «Мировой океан» учитывают мероприятия по НПД-Арктика в целом.

Контроль за реализацией НПД-Арктика осуществляют государственные заказчики, государственный заказчик-координатор, Межведомственная комиссия по реализации ФЦП «Мировой океан», Научно-экспертный совет по ФЦП «Мировой океан» и его Секция по НПД-Арктика. Информационно-справочная система Минэкономразвития России «Арктические регионы», которая должна быть создана в соответствии с ФЦП «Мировой океан», повысит качество контроля за реализацией НПД-Арктика и предоставит возможность анализа теку-

щей экологической (наряду с экономической и социальной) обстановки в Арктическом регионе России.

Отчетность о ходе выполнения НПД-Арктика осуществляется ежеквартально по установленным для федеральных целевых программ формам в составе отчетности по ФЦП «Мировой океан». Должна быть изучена целесообразность внесения изменений в показатели государственной статистической отчетности. В случае необходимости будут подготовлены соответствующие предложения в Госкомстат России. Предусматривается информирование общественности о ходе реализации НПД-Арктика.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ
ДЕПАРТАМЕНТА ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Б.А. Моргунов