



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Кафедра природопользования и устойчивого развития полярных областей

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(Бакалаврская работа)

На тему «Федеральные, региональные и муниципальные программы развития в Арктике и их роль в сохранении окружающей среды»

Исполнитель Смирнов Станислав Владимирович
(фамилия, имя, отчество)

Руководитель кандидат биологических наук
(ученая степень, ученое звание)

Фертикова Екатерина Петровна
(фамилия, имя, отчество)

«К защите допускаю»

Заведующий кафедрой К.г.н., профессор Макеев Вячеслав Михайлович

(подпись)

«03 » июня 2017г.

Санкт–Петербург

2017

Оглавление

Оглавление	2
Введение.....	4
Глава 1. Программы по развитию Арктики – общая характеристика	6
1.1 Программы развития как элемент стратегического планирования	6
1.2 Уникальность Арктики как объекта программного управления	11
1.3 Федеральные программы.....	14
1.4 Региональные программы	21
1.5 Муниципальные программы	28
Глава 2. Анализ практики программ развития в Арктике и их роли в сохранении окружающей среды. Определение экологической составляющей программ	32
2.1 Международное сотрудничество в решении проблем окружающей среды в Арктике.....	32
Глава 3. Эффективность, проблемы и перспективы реализации программ развития в Арктике.....	37
Заключение	42
Список литературы и источников	45

Введение

В 2013 г. Президентом РФ утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [1] (далее – Стратегия). В документе содержится некоторая конкретизация положений Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу.

Учитывая возрастающую роль Арктики в национальной политике и международных отношениях многих государств, можно выделить несколько направлений совершенствования эколого-правового регулирования в регионе. В первую очередь, общемировые экологические задачи - проблема утилизации отходов и выбросов в морские и речные воды, контроль за эмиссией парниковых газов, проблема охраны особо хрупких экосистем, реализация принципов и положений, закрепленных на Конференции ООН по устойчивому развитию Рио+20[2].

При этом ситуацию усложняет экологическое наследие советского периода, когда осваивались полярные территории: только за первый год работ по экологической реабилитации Арктики собрано порядка 6 тыс. тонн отходов. А всего отходов прошлого порядка 90 тыс. тонн. Около полумиллиона пустых бочек. 60 загрязненных участков.

Арктика может считаться специальным районом, а это означает, что приарктические государства несут огромную ответственность за сохранность и целостность окружающей среды [3].

Создание системы программно-прогнозных документов, отражающих особенности современных социально-экономических отношений, является необходимым условием формирования эффективной системы управления регионом.

Целевые программы – комплексный документ, в котором реализуются основные направления государственной политики в сфере ее реализации. Они увязаны напрямую со стратегией развития государства в целом и концепцией развития отраслей в частности. Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства и активного воздействия на его социально-экономическое развитие.

В прогнозно-программной деятельности выделяют ряд взаимосвязанных работ: разработки территориальных прогнозов, разработки программных документов экономического и социального развития регионов, разработка государственных и региональных целевых программ, в сфере охраны окружающей среды.

Основной целью данного исследования является анализ федеральных, региональных и муниципальных программ развития в Арктике и их роли в охране окружающей среды.

Для успешного достижения поставленной цели необходимо решить ряд промежуточных задач:

- определить положения (пункты) федеральных, региональных и муниципальных программ развития в Арктике, способствующие улучшению состояния окружающей среды;

- охарактеризовать источники финансирования и сроки реализации федеральных, региональных и муниципальных программ развития в Арктике;

- изучить эффективность, проблемы и перспективы реализации программ развития в Арктике.

Структурно работа состоит из введения, трёх глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Программы по развитию Арктики – общая характеристика

1.1 Программы развития как элемент стратегического планирования

Особенности нашей страны, которые определяются масштабностью, региональным многообразием, состоянием переходной экономики и другими факторами требуют более активной, чем типичная мировая практика деятельности государства по ликвидации диспропорций в национальном экономическом пространстве, созданию условий для устойчивого развития регионов России в целом, а также решению сложных региональных проблем. Создание в России новой политической и экономической системы потребовал глубокой перестройки государственного регулирования регионального развития.

28 июня 2014г. Государственной Думой был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ), положивший начало новому этапу в практике работы с документами этой функциональной группы.

Следует отметить, что документы стратегического планирования разрабатывались и ранее. Особенно активно – в эпоху плановой экономики, под руководством Госплана СССР. Будучи важнейшим рычагом государственного управления отраслями народного хозяйства и территориями, они представляли собой стройный комплекс программ и планов разного уровня, разного содержательного наполнения, нацеливающих органы государственного управления на решение поставленных задач. В результате последующего отказа от идеологии плановой экономики эти документы оказались на периферии общественного внимания. А как специфическая разновидность документов планово-отчетной системы документации в документоведении они практически не упоминались вовсе.

Разработка и введение в социальный оборот вышеуказанного закона дает им новую жизнь.

Основной целью программирования социально-экономического регулирования территории является повышение уровня и качества жизни населения региона, модернизация производства на основе внедрения наукоемких технологий, восстановление и сохранение экосистемы для будущих поколений. Совершенствование методов государственного управления в стране сопровождается активной системной разработкой законов, стандартов, инструкций, направленных на введение в социальный оборот новых разновидностей документов, модернизацию уже ранее используемых, совершенствование процессов их обсуждения, утверждения и дальнейшее функционирование.

В настоящее время использование и охрана природных ресурсов Российской Арктики происходит на «общих основаниях» и «в общем порядке», особых акцентов на защиту полярных природных богатств законодатель не делает. К сожалению, отечественное природоресурсное и природоохранное право пока не обеспечивает повышенную охрану хрупкой полярной природы. Это обстоятельство приводит к отставанию страны от других приарктических государств в части правового регулирования хозяйственной и иной деятельности в северной полярной зоне, несмотря на то, что большая часть территорий арктического региона принадлежит Российской Федерации (рис.1).



Рисунок 1 Карта государств арктического региона

В свою очередь, совершенствование законодательства России в области охраны окружающей среды с учетом национальных интересов и специфики Российской Арктики входит в число основных механизмов реализации государственной арктической политики.

Следует отметить, что задача установления особых правовых режимов относительно природных сред, ресурсов, объектов предполагает активизацию как всестороннего освоения, так и охраны и даже восстановления полярной природы. В связи с этой двуединой задачей имеет смысл сослаться на некоторые аспекты международного права и зарубежный опыт правового регулирования изучаемых отношений.

Федеральные органы призваны регулировать процессы организации производства в регионах с особыми условиями - экстремальных районах и в районах нового освоения; контролировать осуществление крупных экологических проектов и социальных программ; осуществлять и контролировать организацию межгосударственных и межрегиональных экономических связей[4].

Определение общехозяйственной специализации регионов осуществляется в процессе исследований и формирования территориального разреза долгосрочных отраслевых планов с учетом региональных особенностей и требований к соответствующим отраслям сферы материального производства. Следующей задачей территориального программирования является обеспечение комплексного развития регионов. Комплексное развитие регионов предполагает оптимизацию их отраслевой структуры на основе всемерного развития отраслей народнохозяйственной специализации, продукция и услуги которых предназначены для потребления в основном внутри региона и служат для создания общих условий производства, или общих условий жизнедеятельности населения. К этой группе отраслей относятся региональная производственная инфраструктура, строительство, ряд отраслей промышленности и сельского хозяйства, что работают, прежде всего, на местные потребности, а также специальная инфраструктура. Пропорциональное развитие экономики каждого региона должен обеспечиваться на основе рационального использования территориальных ресурсов многоцелевого назначения (трудовых, земельных, энергетических, рекреационных и др.)[5].

Наряду с этими задачами в каждом регионе возникает задача всестороннего развития социальной инфраструктуры, что включает жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, торговлю, пассажирский транспорт, учреждения охраны здоровья, социального обеспечения, спорта, туризма, образования, культуры и искусства[6].

Целевая программа является своеобразным социально-информационным полем политики.

Можно выделить три типа применения целевых программ, в соответствии с существующей в Российской Федерации трехуровневой организацией государственной власти, каждый из которых обладает собственной спецификой, которая связана с преобладанием тех или иных ресурсов – это федеральный, региональный и местный. Каждый тип применения целевых программ имеет свою собственную законодательную базу, определяющую способы взаимодействия общественности с властными структурами. Причем по сравнению с федеральными, функционирование региональных политико-коммуникационных структур, в большинстве случаев более эффективно в связи с более конкретизированным характером и меньшим масштабом деятельности.

На этом уровне граждане имеют возможность ежедневно отслеживать результаты деятельности региональной исполнительной власти на специальных источниках. Наиболее непосредственно на окружающую среду и на жизнь людей влияют меры, которые предпринимаются правительством именно на этом уровне. Для преобразования предложений и идей в конкретные дела имеется гораздо больше возможностей, так как масштабы деятельности относительно невелики.

Средства массовой информации не играют на региональном уровне такой значительной роли, как на общенациональном уровне, поскольку здесь используются более разнообразные технологии и средства коммуникации [7].

От понимания власти, политики, достижения на этой основе согласия и взаимопонимания регионального общества и власти зависит от устойчивости и репутации региональной исполнительной власти, эффективности ее деятельности и своевременной корректировке задач и целей государственной политики[8].

При этом федеральные, региональные и муниципальные программы развития в Арктике и их роли в охране окружающей среды могут осуществляться центральными органами исполнительной власти, а могут решать отдельные проблемы развития экономики и общества, а также проблемы развития отдельных отраслей экономики и административно-территориальных единиц, которые требуют государственной поддержки.

Все госпрограммы и национальные стратегии заносятся в единый реестр. К сожалению, в свободном доступе реестр, на данный момент, недоступен. Основные направления информационного обеспечения социально-экономических процессов в отраслях и регионах лежат в русле экологических, экономических, социальных и технологических задач, решение которых очень тесно связано с инновационной деятельностью [9].

Последнее обстоятельство имеет приоритетное значение для Арктической зоны России, поскольку именно здесь будут сосредоточены огромные бюджетные ресурсы федеральных министерств и ведомств, корпораций и привлечены людские ресурсы.

Финансирование целевых программ также могут осуществлять специально созданные фонды, источниками средств которых является прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций. Финансирование фондов широко распространено в Арктической зоне.

1.2 Уникальность Арктики как объекта программного управления

Процесс оформления правового статуса Арктики занял продолжительный период времени. В результате «сложилась довольно обширная и разветвленная правовая система, состоящая из взаимосвязанных международно-правовых и внутригосударственных законодательных норм, которая направлена на охрану природных комплексов Арктики»[10],

специфика которой определяется сочетанием норм международного права и национального законодательства арктических государств.

Программы развития Арктики имеют свои особенности, основанные на том, что Арктический регион – это особенный регион по климатическим и ледовым условиям. В этом регионе сосредоточены политические, правовые, экономические, военно-стратегические, экологические и социальные интересы целого ряда стран. Именно эти интересы влияют на характер принимаемых приарктическими государствами законодательных актов и заключаемых ими международных договоров.

На севере России сосредоточено 80% всей арктической нефти, 95% всего арктического газа, 90% никеля, 67% леса, 87% рыбы, 80% апатитов, более 95% алмазов, основные запасы золота, серебра, редкоземельных элементов. Арктика уже делает 10% ВВП всей страны и порядка 22% общероссийского экспорта. Арктика важна для России в политическом и стратегическом плане. На Арктику, с ее ресурсным потенциалом, возлагаются большие надежды[11].

В 1987 году в СССР были созданы «Мурманские инициативы СССР». Их целью было разработать цели и направления переговоров с иностранными государствами, которые хотят помочь решить проблемы Арктики, желают создать безъядерную зону на севере Европы, согласны с тем, что военная активность в морях должна быть ограничена (особенно это касается морей, омывающих север Европы). Советский Союз показал решительность, что намерен работать над мирным сотрудничеством в разведке и разработке ресурсов Севера и Арктики; международным сотрудничеством в арктических исследованиях; сотрудничеством северных государств по проблеме экологической защиты Арктики; открытием Северного морского пути для международного судоходства[12]. В 2006 г. Министерство природных ресурсов России разработало Единую государственную стратегию изучения и освоения нефтегазового потенциала континентальных шельфов России,

развитие нефтегазовых месторождений на шельфах в морях Северного Ледовитого океана становится приоритетным, и освоить их нужно до 2020 г.

В Арктике функционирует важнейшая национальная коммуникация России - Северный морской путь, сообщающая колоссальную антропогенную нагрузку на полярные воды. В России неоднократно ставился вопрос о принятии подробного и эффективного федерального закона, специально посвященного транспортной деятельности в Российской Арктике. До начала 2000 года Россия не уделяла много внимания влиянию развития Арктики в целом и Северного морского пути в частности. Однако в последние годы государство ощутимо активизировалось в этих направлениях. На данный момент принят Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»[13]. Этот «поправочный» Закон актуализирует требования и подходы законодательства в области транспорта, а также, водного законодательства. Есть еще один источник права принятый в 2010 году – «Стратегия социально-экономического развития Сибири». Там отмечается, что эффективное использование ресурсов СМП – важнейший фактор успешного строительства российской экономики.

Северный морской путь - исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации. Он приходится на водное пространство, прилегающее к северному побережью России, охватывающее внутренние морские воды, соединяет порты, расположенные в Европейской и Дальневосточной частях. Территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону РФ. Данная акватория ограничена с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада - меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и

западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар[14]. В некоторых источниках Северный морской путь называют объектом национальной транспортной коммуникации.

1.3 Федеральные программы

В 2008 г. был разработан документ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», который был обнародован лишь в 2009 г.[15] Надо сказать, что в Основах вообще не используется термин «устойчивое развитие». Напротив, отмечается низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий (п. 3, пп. «г»). Иными словами, исходная позиция при развитии деятельности в Арктике - это отсутствие устойчивости. Следовательно, устойчивость только должна там появиться, и, в особенности, если планируется расширение экономического присутствия в Арктике, интенсификация использования природных ресурсов. Устойчивость должна тем самым быть усиленной, специально обеспеченной нормативными правовыми актами. Но именно этого в новых актах или не отмечается вовсе, или явно недостаточно[16].

Являясь необходимым инструментом в регулировании политики государства, федеральные целевые программы, все же не являются совершенным инструментом долгосрочного бюджетного планирования. Практика реализации ФЦП показывает, что фактическое финансирование мероприятий целевых программ редко соответствует утвержденному. Причины этого могут быть связаны с экономией средств за счет проведения конкурсных процедур, а также с неполным софинансированием из бюджетов субъектов Российской Федерации или внебюджетных источников. Дальнейшее правовое регулирование природопользования должно всеми

способами (различные льготы, государственно-частное партнерство) побуждать хозяйствующие субъекты к введению ресурсосберегающих технологий. Различные государственные целевые программы (федеральные, региональные и территориальные) послужат в качестве подготовки хозяйственного комплекса северных регионов России к развитию.

При этом следует отметить, что целевая программа может рассматриваться и как социальная, и как научно-техническая, и как внешнеэкономическая. Любые целевые программы являются в той или иной степени региональными и отраслевыми. Этот документ является главной стратегией государства. К 2020 г. регион должен стать стратегической ресурсной базой РФ.

В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ 8 февраля 2013 г., также указывается, что комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации должно происходить за счет использования перспективных технологий, модернизации и развития инфраструктуры арктической транспортной системы, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и рыбохозяйственного комплекса. Предусматриваются также разработка и апробация комплексного управления прибрежными зонами арктического региона.

В качестве механизмов реализации в Стратегии заявлены Государственная программа социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года и иные государственные программы Российской Федерации, федеральные и ведомственные целевые программы, а также отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы, программы крупных компаний, предусматривающие мероприятия, направленные на комплексное развитие территории Арктической зоны Российской Федерации. В материалах

Стратегии представлены перечни субъектов Федерации, территория которых полностью охватывается ее мероприятиями, муниципальных образований субъектов Федерации, частично отнесенных к Арктической зоне, перечень государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием, участие которых предполагается при реализации мероприятий Программы.

В рамках утилизации мусора, оставшегося нам в наследство от Советского Союза, была создана программа «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014 – 2025 гг.

Одна из главных прикладных целей — очистить Арктическую зону, где за десятилетия функционирования военных частей скопилось масса экологически вредных отходов. Другая задача — оздоровить крупные промышленные узлы. Для очистки Арктической зоны часто используются волонтеры, которые, кстати, не прописаны в бюджете программы. Например, остров Белый, что находится в ЯНАО убрали за несколько лет с помощью волонтеров без применения тяжелой техники.

Но очистившись от старых природоохранных проблем, надо не допустить новых. Поэтому восемь млрд. рублей выделено в период до 2018 года на создание экологически эффективных технологий. А в прошлом году инвестиции в охрану окружающей среды в рамках программы составили порядка 116 млрд рублей.

Благодаря программе появились интересные природоохранные разработки. Например, технология модификации асфальта на основе серы извлекаемой из газа. При модификации получается снижение экологической нагрузки, увеличение рентабельности добычи газа и улучшение качества дорог. Это на суше. А на море, при освоении арктического шельфа, по словам председателя правления Газпрома А. Миллера, будет использована не имеющая аналогов в мире технология: специальные лазерные установки,

которые будут с ювелирной точностью удалять нефтяные загрязнения и возможные разливы конденсата в ледовых условиях.

Есть еще одна любопытная разработка: машина "вода-воздух". С помощью данной машины можно получить питьевую воду из воздуха при влажности более 15 процентов и температуре воздуха от 15 градусов. Себестоимость добытой тонны воды в сутки составляет около одного рубля.

Приблизительно 70 процентов бюджета этой программы приходится на инновационные технологии будущего, а в целом на развитие новых методов в рамках данной программы намечено потратить около пятидесяти млрд. рублей.

Перечень иных государственных программ, реализуемых в Арктической зоне, представлен Приложении 1.

Попытки принятия системообразующего законодательного акта, который объединил бы разрозненные нормативные предписания по арктической проблематике (в том числе природоохранного содержания), предпринимались в нашей стране неоднократно. В течение последних почти 20 лет было подготовлено три законопроекта об Арктической зоне РФ (1998 г., 1999 г. и 2013 г.), в каждом из которых содержались статьи, посвященные вопросам организации рационального природопользования и охраны окружающей среды в Арктике.

В начале 2014 г. принята Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Срок реализации Программы - 2015 - 2020 гг. В качестве ключевого механизма реализации Программы заявлен каркасно-кластерный подход. Данный подход требует опережающего развития транспортного, энергетического и социального каркаса территории и концентрации всех, в том числе бюджетных, ресурсов на приоритетных опорных зонах развития и освоения.

В материалах Программы содержится только величина общего объема финансирования из федерального бюджета на весь срок действия Программы - более 172 млрд рублей. В соответствии с положениями Стратегии содержание конкретных работ и объемы их финансирования за счет средств федерального бюджета должны определяться при разработке государственных программ Российской Федерации, федеральных и ведомственных целевых программ в пределах бюджетных ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период. Какова должна быть в реализации Программы степень участия публично-правовых образований, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием? Ответа на этот вопрос в Программе нет.

В разделе о социально-экономическом развитии субъектов Федерации, включенных в Арктическую зону, отсутствует системность в изложении данных о социально-экономическом положении и прогнозах развития субъектов Федерации, планах социально-экономической политики, программах, принятых органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, взаимосвязи этих программ с программами федерального центра. Не содержатся в этом разделе данные о состоянии бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, которые чрезвычайно важны для оценки возможностей публично-правовых образований в реализации государственной политики в Арктической зоне. Некоторое исключение составляют сведения о возрастающих долговых обязательствах Мурманской области, величине доходов и расходов бюджетов муниципальных образований в Ненецком, Ямало-Ненецком, Чукотском автономных округах, Красноярском крае, Республике Саха, городском округе Воркута [10].

Но даже данные, представленные в материалах Программы по состоянию бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований,

позволяют сделать вывод о необходимости мер по пополнению их доходных источников и комплексному согласованию направления расходов бюджетов, которые позволили бы с максимальной эффективностью проводить государственную политику в Арктике.

Однако в разделе Программы «Общая характеристика участия субъектов Российской Федерации в реализации государственной программы» содержится лишь одна декларация: «Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации будут участвовать в реализации мер государственного регулирования, включая разработку соответствующих государственных программ субъектов Российской Федерации». Положения Программы о необходимости проведения селективной государственной политики для развития Арктической зоны, заключающейся в том числе в особых подходах в бюджетной и налоговой политике государства, дальнейшего развития не имеют. Такие подходы должны будут определяться отдельными нормативными правовыми актами.

Дальнейшее правовое регулирование природопользования (в том числе водопользования) должно всеми способами (различные льготы, государственно-частное партнерство) побуждать хозяйствующие субъекты к введению ресурсосберегающих технологий. Так возникнет важная технологическая основа для последующего ужесточения лимитов забора и сброса использованных вод в уязвимые водные объекты Российской Арктики. Различные государственные программы (федеральные, региональные и территориальные) послужат в качестве подготовки хозяйственного комплекса северных регионов России к подобной перспективе. Источником финансирования таких программ вполне могли бы стать средства, получаемые государством по договорам водопользования.

В части водопользования меры по сбережению водных ресурсов по бассейновым округам могут быть обдуманы в рамках бассейновых советов - представительных органов, которые в силу Водной стратегии России должны

расширить свои функции. Степень и, возможно, этапы ужесточения лимитов забора и сброса использованных вод в водные объекты должны также быть осмыслены и рекомендованы бассейновыми советами по разным бассейновым округам с учетом разной водохозяйственной обстановки.

Таким образом, на состояние арктических вод может позитивно повлиять решение задач, общих для развития водного законодательства России: перераспределение платы за водопользование на водоохранные меры, усиление бассейновых советов как координационных органов, учитывающих интересы и задачи водопользователей и органов власти разных уровней.

Следует отметить, что само обилие пресной воды в арктических регионах не отменяет необходимость сокращать загрязнения и засорения полярного водного фонда, а также согласовывать разнообразную хозяйственную деятельность на полярных водных объектах.

В свою очередь, без продуманной подготовки введение более строгих лимитов забора и сброса вод окажется попросту произвольным и невыполнимым. Приведенный нами метод поощрений и запретов должен быть предметом широкого обсуждения гражданского общества. В нем должна быть задействована система общественных палат и советов, а также саморегулируемых организаций, которые имеют право выработать правила для своих членов. Именно при таких условиях возможен поиск всеми заинтересованными сторонами взаимоприемлемых путей поэтапного решения накопившихся проблем в области освоения и использования природных ресурсов Российской Арктики. Было бы полезно провести эксперимент в одном из полярных городов или регионов, в основу которого будет положен метод поощрений и запретов.

Как отмечалось в Рекомендациях научно-практической конференции «Водное законодательство и экологические вызовы», организованной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве РФ (15 июня 2012 г.), обширные морские акватории Российской Арктики в силу экологической уязвимости также требуют повышенной правовой защиты. В связи с этим и возникает у российских экспертов идея закрепить в законе категорию арктических вод. Географически они будут составлять самую северную (полярную) часть всей совокупности водных объектов в российских границах - водного фонда России. В водном законодательстве следовало бы определить понятие арктических вод, установить их границы, обоснованно и продуманно ограничить те виды хозяйственной деятельности, которые сопровождаются наибольшей антропогенной нагрузкой. Установление границ арктических вод не зависит от наличия и характера ледового панциря, но в большей мере связано с географическим расположением.

1.4 Региональные программы

Региональные органы управления в свою очередь должны уделять основное внимание использованию региональных ресурсов, рационализации структуры существующего хозяйства, а также социальным и экологическим проблемам региона.

Спецификой регионов предопределяется целесообразность использования разных методов управления в каждом конкретном случае, применительно к местным условиям, определенного набора экономических стимулов и рычагов.

Для успешного проведения экономических реформ необходим всесторонний учет специфики региона при реализации основных направлений общегосударственной политики на территории региона.

Субвенции, как централизованные средства федерального бюджета, предусмотрено выделять регионам только на достижение таких целей, которые не могут быть решены за счет других источников финансирования, а

также на реализацию государственных региональных программ. Среди них ликвидация стихийных бедствий и их последствий, ликвидация чрезвычайных ситуаций, а также решение важных социальных проблем, находящихся в критическом состоянии

Главная задача территориального программирования заключается в наиболее полном использовании ресурсного потенциала регионов с целью максимального удовлетворения потребностей общества в материальных благах и повышение эффективности общественного производства. Эта задача состоит из ряда аспектов, учитывающих особенности социально-экономического развития общества.

На федеральном уровне власти определяют принципы работы системы стратегического планирования, решают, в каких направлениях должна развиваться экономика страны, подготавливают методические рекомендации чиновникам на региональном и местном уровнях, а губернаторы и местные власти должны утвердить свои, аналогичные, программы развития - до 2017 года. К разработке документов чиновники смогут привлекать представителей профсоюзов, работодателей, общественных и научных организаций.

Развитие основных ресурсных комплексов АЗРФ должно быть гармонизировано с требованиями экологической безопасности, которые обеспечиваются государственным регулированием природопользования и стимулированием природоохранной деятельности.

В целом целесообразно провести систематизацию и ревизию действующих в субъектах Федерации программ, поскольку они в ряде случаев не соответствуют положениям Стратегии.

В каждой области Арктической зоны разработаны ряд программ, которые отвечают за сохранность окружающей среды.

Основные программы сохранности ОС, стали те, начало которых положила государственная программа «Охрана окружающей среды» 2012-2020 гг.

Формулировка программ в регионах Арктики одна и та же «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов» [12].

Различны они в своих подпрограммах, финансировании, сроках реализации.

Архангельская область.

В Архангельской области в рамках данной программы проводятся воспитательные, водоохранные и природоохранные мероприятия. На данный момент основным мероприятием по программе является восстановление загрязненных нефтепродуктами земель в районе г. Мирного. В остальных пунктах уже выполненных работ это, в основном, мониторинг и работа с молодежью. Большая часть средств берется из областного бюджета. Общий объем финансирования – 2810132,9 тыс.

Также в Архангельской области есть и другие программы, касающиеся охраны окружающей среды, а именно защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности на водных объектах. Целями программ являются минимизация социального, экономического и экологического ущерба, наносимого населению, экономике и природной среде Архангельской области от пожаров, чрезвычайных ситуаций и происшествий на водных объектах.

В задачах программы, посвященной развитию культуры Русского Севера, стоит такой пункт как сохранение, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) и ООПТ. Этот пункт, несомненно, относится к охране ОС.

В отдельных программах предусмотрено развитие лесного комплекса, развитие инфраструктуры Соловецкого архипелага, развитие энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (см. Приложение 2).

Мурманская область.

В Мурманской области Программа охраны ОС состоит из шести подпрограмм, в целях указывается на повышение уровня экологической безопасности и рациональное использование природных ресурсов. О том, как проходит выполнение данной программы относительно поставленных перед ней задач, информации нет.

Большая часть финансирования исходит из федерального бюджета. Общий объем финансирования – 5223437,6 тыс.

Также охрану окружающей среды охватывают и другие программы (см. Приложение 2). В рамках других региональных программ области охватывается охрана и восстановление лесного фонда, развитие сельскохозяйственных угодий, развитие улучшение транспортной инфраструктуры и экологически безопасного транспорта, развитие рыбного фонда, увеличение знаний культурного наследия и развитие культуры.

Ямало-Ненецкий автономный округ

В ЯНАО Программа состоит из семи подпрограмм. Целью является обеспечение рационального природопользования и экологической безопасности ЯНАО. Объем финансирования из федеральной и областной казны практически равен. Общий объем финансирования – 4649361,0 тыс.

Также на Ямале выстроена программа построена на улучшение минерально-сырьевой базы (см. приложение 2) задачи которой развитие системы мониторинга использования и состояния недр, обеспечение геологической информацией Территориального фонда геологической информации и повышение эффективности использования полезных ископаемых на территории Ямала.

В ЯНАО выстроена программа по охране и развитию лесного фонда. Регион поставил себе цель в рамках данной программы повышение эффективности использования, защиты и воспроизводства лесов, обеспечение их экологического потенциала. Главная задача, которая должна

быть выполнена по истечению срока программы повышение эффективности защиты лесов от вредных организмов, заболеваний и неблагоприятных факторов и воспроизводство лесов.

Ненецкий автономный округ

В Программе по охране окружающей среды три Подпрограммы . Цели в программе расписаны масштабно. Развитие системы обращения с отходами производства и потребления в жилищно-коммунальной сфере НАО. Снижение негативного воздействия на ОС и ликвидация экологического ущерба. Сохранение биоразнообразия и поддержание экологического баланса на территории ООПТ. Повышение экологической культуры населения. Объем финансирования 445706,6 тыс. Что сравнительно небольшой показатель. Большая часть средств исходит из областного бюджета.

К сожалению больше программ, направленных на экологию региона, нет.

Чукотский автономный округ

В Программе охраны ОС находится 3 подпрограммы, основная подпрограмма заключается в воспроизводстве и использование объектов животного мира. Цели программы заключаются в повышение уровня экологической безопасности, сохранение и восстановление природной среды. Общий объем финансовых ресурсов невелик относительно других областей и составляет 344853,4 тыс. Большая часть денежных средств выделена из федерального бюджета, что большая редкость для региональных программ.

В рамках Программы развития ЖКХ (см. приложение 2) Чукотка, планирует потратить 4,8 млрд. рублей на обустройство полигонов для захоронения и дальнейшей ликвидации отходов.

А в Программе по развитию агропромышленного комплекса Чукотка ставит себе задачи в создание условий для развития традиционных видов промыслов коренных малочисленных народов Чукотки, создание условий

для увеличения объемов производства продукции растениеводства, повышение уровня технической оснащенности с/х товаропроизводителей на основе модернизации основных фондов;

В развитие лесного хозяйства главная задача в рамках охраны окружающей среды создание условий для рационального и эффективного использования лесов.

Республика Саха (Якутия)

Цель программы охраны ОС, звучит практически так же, как и во всех остальных региональных программах по охране ОС - это сохранение и восстановление природной среды, обеспечивающей экологическую безопасность населения.

Состоит из восьми подпрограмм, причём одна из них на момент написания дипломной работы утратила свою силу и удалена из программы. В подпрограммах видна нацеленность на сохранение культурных ценностей республики. На это указывают подпрограммы мониторинга экологической обстановки улусов «алмазной провинции» и развития Республиканского зоопарка «Орто-Дойду». Хочу заметить, что и финансирование бюджета на 95% состоит из областной казны. Всего бюджет программы 5365686,8 тыс.

В программе развития водохозяйственного комплекса (см. приложение 2) предусмотрена охрана и восстановление водных объектов до состояния, обеспечивающего экологически благоприятные условия жизни населения и консервация и ликвидация хвостохранилищ как объектов повышенной экологической опасности, что несомненно окажет позитивный эффект на окружающую среду региона.

Красноярский край

Самая долгосрочная программа по охране ОС создавалась в Красноярском крае. Это и не удивительно, ведь Красноярский край числится, как один из самых загрязненных областей Российской Федерации. Цель обеспечить охрану окружающей среды, экологической и радиационной

безопасности населения, безопасности гидротехнических сооружений и сохранение биологического разнообразия на всей территории края. Подпрограмм всего 6 и все они довольно типичные. В них формулируется мониторинг состояния воды, воздуха, почвы, защита населения от негативных воздействий и т.п. Финансирования, на данный момент, рассчитано до 2019 г и составляет 4222701,1 тыс., что не очень то и много, учитывая с амбициями программы. Финансируется, в основном и областного бюджета.

Так же Красноярский край в рамках региональных программ развивает культуру и туризм (см. приложение 2). Для окружающей среды в ней важно то, что создадутся условия для устойчивого развития в Красноярском крае.

В Красноярском крае в рамках Программы создаются условия для повышения уровня традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Одна из важнейших программ Арктики. Общий бюджет относительно такой своеобразной программы достаточно большой 2068024,9 тыс. рублей. Приоритетной целью является создание условий для повышения уровня традиционного образа жизни коренных малочисленных народов проживающих на территории Красноярского края.

Республика Коми

В Программе республика Коми на первое место ставится воспроизводство ресурсов и только на второе охрана ОС (см. Приложение 2). Подпрограммы четыре, формулировка одной из них заключается в обеспечение реализации государственной программы и звучит, на мой взгляд, не совсем уместно, так как обеспечение реализации государственной программы должна нести сама региональная программа априори. Реализация подпрограммы кроется в проверках отчетности выполнения программы. Цели стандартные это повышение эффективности использования природно-ресурсного потенциала, сохранение благоприятной окружающей среды.

Финансирование 2315687,3 тыс. Что не является большой суммой. Основная сумма взята из республиканского бюджета.

В Республике Коми проводится программа развития рыбохозяйственного комплекса. В программе кроится задача очищение водоёмов, обогащение речной фауны. Программа проводится совместно с развитием сельскохозяйственной продукции.

1.5 Муниципальные программы

Сегодня на территориях муниципальных образований в рамках охраны окружающей среды реализуются только целевые программы федерального и регионального уровня, при этом существуют узкие проблемы, которые могут быть решены на местном уровне, в том числе с привлечением частных инвестиций.

В целях определения источников финансирования муниципальных целевых программ предложено использовать методы государственно-частного партнерства между органами власти и инвесторами. Важным направлением развития государственно-частного партнерства станет привлечение частных инвестиций в небольшие, относительно недорогие по стоимости проекты, которые при этом имеют важное социально-экономическое значение, оказывают существенное влияние на качество жизни населения объекты, а также повышение эффективности и качества управления в социальной сфере.

Для того чтобы эффективно реализовать потенциал муниципальных образований, входящих в состав Арктической зоны РФ, необходимо осуществлять грамотное управление данными территориями. В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу в качестве стратегической основы государственной политики в Арктике значится совершенствование системы

государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны РФ. Это распространяется и на муниципальные образования.

Муниципальные образования, расположенные в границах Арктической зоны РФ, значительно отличаются от других территорий. Это обусловлено, прежде всего, экстремальными природно-климатическими условиями, практически повсеместной неразвитостью инфраструктуры и износом основных фондов, следовательно, и высокими издержками при осуществлении хозяйственной деятельности.

На территории Арктики присутствует ряд моногородов, нуждающихся в реструктуризации, а работы осуществляются преимущественно вахтовым способом. Приоритеты развития монопрофильных муниципальных образований и осуществления госполитики по развитию Арктической зоны на сегодняшний день стоят на повестке перед всеми ключевыми участниками управления в России.

Современные особенности и тенденции развития моногородов Арктики имеют схожие черты и проблематику, присущие большинству монопрофильных образований в России[15]. В АЗРФ расположено 14 моногородов, половина из которых расположена в Мурманской области, 3 - в Архангельской, 2 - в Чукотском АО, по одному в Красноярском крае и Республике Коми.

Большая часть моногородов АЗРФ не имеет разработанных Стратегий развития, определяющих как приоритеты и цели долгосрочного развития, так и увязывающих и формирующих преемственность с государственной политикой регионального и федерального уровней. В Онежском районе Архангельской области ведётся работа по разработке Стратегии развития Онежского района до 2030 года. В моногородах АЗРФ действуют такие стратегические и программные документы, как, например:

- Стратегия социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Воркута» на период до 2020 год;
- Программа социально-экономического развития муниципального образования город Норильск до 2020 года, которая включает в том числе создание условий для улучшения экологической обстановки в городе;
- Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского поселения Ревда Ловозерского района.

Состав муниципальных программ, реализуемых в моногородах (или муниципальных районах), также имеет много схожих направлений. Так, на примере города Певека и Чаунского муниципального района, в который входит город, можно отметить, что муниципальные программы во многом носят социально ориентированный характер и ориентацию на развитие инфраструктуры. Экологические проблемы в указанных программах затрагиваются скорее в порядке исключения.

Арктические муниципальные образования испытывают острую нехватку финансовых ресурсов. Для привлечения на территории Арктической зоны инвестиций нужны определенные меры экономического и правового стимулирования, в частности специальные и таможенные режимы, развития механизмов государственно-частного партнерства, гармонизации законодательства, связанного с добычей углеводородных полезных ископаемых на континентальном шельфе, а также выдачей разрешений на постройку искусственных островов. В качестве примера можно привести ледяной отель, расположенный в Швеции. Развитию транспортно-логистических узлов также нужно уделить должное внимание, так как данный элемент здесь практически отсутствует. Таким образом, при процессе планирования все перечисленные особенности должны быть обязательно учтены. В ходе разработки планов социально-экономического развития

муниципальных образований Арктической зоны необходимо отметить важность развития сферы услуг и туристического бизнеса.

Глава 2. Анализ практики программ развития в Арктике и их роли в сохранении окружающей среды. Определение экологической составляющей программ

Арктика - уникальный регион, связывающий воедино три континента - Европу, Азию и Северную Америку. Подпрограмма «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан» подчеркивает несомненную геополитическую, экономическую и экологическую значимость Арктики.

Арктика со своими колоссальными природными богатствами является резервом всей мировой экономики. Полярный сектор России имеет большое значение для ее экономического развития. Закон о стратегическом планировании устанавливает четкие правила: как власти должны определять направления развития экономики, разрабатывать соответствующие стратегии, контролировать ход их реализации, а также оценивать эффективность госпрограмм. Закон о стратегическом планировании вводит и периоды прогнозирования и планирования: среднесрочный - от 3 до 6 лет и долгосрочный - более 6 лет.

Анализируя содержание вышеуказанных законопроектов, нельзя не заметить определенное сходство в предлагаемых правовых подходах к регламентации природопользования в Арктической зоне РФ: закрепление приоритета решения задач сохранения окружающей среды Арктики, установление особого порядка принятия решений о реализации планируемой деятельности, введение более жестких требований при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в этом регионе. Однако во всех законопроектах отсутствовали правовые механизмы реального, а не формального решения природоохранных задач в Арктической зоне РФ. Разработчики законопроектов ограничивались фиксацией общих положений

о том, что «для сохранения окружающей среды... вводятся специальные стандарты, нормативы и экологические требования при осуществлении хозяйственной деятельности» или что «соблюдение требований в области охраны окружающей среды, обеспечение сохранения уникальной природно-климатической среды арктического региона при принятии всех решений» является одним из принципов государственной политики в области развития Арктической зоны РФ. Полагаем, что принятие рассмотренных законодательных инициатив вряд ли позволило бы повысить эффективность правовой охраны уязвимых арктических экосистем.

Однако анализ показывает, что на текущий момент в Стратегии не проведена оценка финансовых средств, требуемых для реализации мероприятий программы, и соответственно планируемых объемов бюджетных средств федерального центра, консолидированных бюджетов субъектов Федерации, финансовых средств государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием. Отсутствие таких данных не позволяет сделать вывод о степени финансового обеспечения реализации Основ, утвержденных в 2008 г.

Образ будущего сибирской части Арктики, названной Стратегией, напрямую связывается с металлургическим и нефтегазовым комплексами нового поколения. Для освоения шельфов российской Арктики, сохраненным природно-экономическим потенциалом традиционного природопользования коренных малочисленных народов, модернизированной энергетикой и транспортно-коммуникационными системами, развитой транспортной инфраструктурой на новом технологическом базисе, арктической авиацией, системой поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения, сочетающей базовые города и мобильные вахтовые поселки, укомплектованные постоянно проживающими в южных регионах Сибири специалистами. Следует отметить, что с 14 марта 2015 года в России действует орган, который отвечает за развитие арктического региона:

государственная комиссия по вопросам развития Арктики. Комиссия наделена широкими полномочиями, в её ведении - организация федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления для решения социально-экономических задач развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности.

Термин «устойчивое развитие» в подобных документах встречается нечасто и бывает при этом применим к обозначению довольно специфических понятий.

Таким образом, названные стратегии, уделяя место в планировании и прогнозировании деятельности по развитию специально для арктических территорий, подходят к этому, преимущественно или даже исключительно руководствуясь экономическими интересами.

Уместно отметить, что на территории Арктической зоны и сейчас применяется законодательство об охране окружающей среды, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, равно как гражданское, трудовое законодательство, законодательство о безопасности, о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, о транспорте, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и др.

2.1 Международное сотрудничество в решении проблем окружающей среды в Арктике

В 1987 г. Президентом СССР Михаилом Горбачевым впервые на политическом уровне была высказана идея сотрудничества арктических государств.

В 1989 г., арктические государства начали «процесс Рованиеми» о защите окружающей среды, который в 1991 г. привел к созданию Стратегии защиты окружающей среды Арктики.

Восемь государств расположилось в арктическом регионе — Россия, Исландия, Канада, США, Финляндия, Швеция, Норвегия и Дания.

Приарктическими являются те государства, чьи территории непосредственно прилегают к Арктике. Ведущую роль здесь играют Россия, США, Дания, Норвегия и Канада.

19.09.1996 г. в городе Оттаве, что находится в Канаде странами арктического региона была подписана декларация о создании Арктического Совета, инициатором создания которого выступила Финляндия. Целью стало содействие и сотрудничество в области охраны окружающей среды и обеспечение устойчивого развития приполярных районов. Задачи заключались в координации приарктических государств по проблемам Арктики с участием коренных народов севера, оценка и координация программы охраны окружающей среды Арктики, обеспечение интереса к проблемам Арктики. Принятые Арктическим советом декларации указаны в приложении 3.

В 2006 году в рамках Арктического совета была принята Салехардская декларация - первый международно-правовой акт, затрагивающий проблемы Арктики, принятый на территории России. Салехардская декларация была подписана в связи с десятой годовщиной Арктического совета. В данной декларации был сделан особый акцент на необходимость борьбы с загрязнением Арктики.

24-25.2015 года состоялось заседание министров Арктического Совета в Канадском городе Икалуите, на заседании США взяли на себя обязанность возглавлять Арктический совет до конца 2017 года. Россия возглавляла Арктический Совет с 2004 по 2006 год. Сейчас Арктический совет, переживают тяжелые времена в связи с напряженной геополитической обстановкой в мире.

В ноябре 2014 года до конца 2017 года США, в роли главы Арктического совета, представили амбициозную программу «Единая Арктика: совместные возможности, проблемы и обязанности». В программу

входит проведение крупномасштабных поисково-спасательных учений и проведения саммита глав арктических государств.

Но, в течение 2014–2015 годов, отношения между арктическими государствами стали напряженными. Толчком к напряженным отношениям стал конфликт на Украине.

Несмотря на кризис, сотрудничество в рамках Арктического совета продолжается и дальше, хотя и в меньшем масштабе [19].

Глава 3. Эффективность, проблемы и перспективы реализации программ развития в Арктике

Региональные задачи состоят в разрешении исследовании влияния антропогенной деятельности на экологическое состояние региона, проблемы нерационального природопользования при отсутствии средств адекватной реабилитации, химического и радиоактивного загрязнения, деградации природной среды. Прогресс в решении данных проблем во многом зависит от совместных усилий арктических государств, чьи действия оказывают наибольшее влияние на регион.

Помимо недостаточного финансирования, имеются проблемы в контроле за выполнением программ. Например, в связи с неполными статистическими данными о результатах деятельности федеральных, региональных и муниципальных программ развития в Арктике и их роли в охране окружающей среды за годы реализации программ, Минэкономики не смогло оценить эффективность реализации программы за прошедший период. Причины этого в отсутствии системного контроля за ходом, качеством строительства и вводом объектов в эксплуатацию в установленные сроки, не выполнения отдельными муниципальными образованиями обязательств по благоустройству территорий, приобретение мебели и оборудования для завершённых строительством фельдшерско-акушерских и не обеспечения своевременной подготовки документов для передачи завершённых строительством объектов и представления сведений в территориальный орган Федеральной службы государственной статистики, возникают проблемы по своевременному оформлению указанных объектов в государственную собственность и оказанию сельскому населению муниципальных услуг.[20]

Требуется улучшения работа по эффективному и целевому использованию средств выделенных на реализацию Программных

мероприятий. Имеют место случаи недофинансирования (или) несвоевременного финансирования Программных мероприятий, что влечет проблемы связанные с софинансированием из федерального бюджета и выполнением Программных индикаторов. Отрицательными факторами регионального управления отсутствие муниципальных целевых программ в муниципальных образованиях.

Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы обозначает конкретные и серьезные угрозы, связанные с приведенными и другими экономическими планами в Арктике. В частности, в программе констатируются следующие проблемы, которые породит масштабное хозяйственное освоение Арктики: опасность хранения неутилизированных отходов, негативное воздействие сбросов бурового шлама, химических продуктов, промышленных, пластовых и бытовых вод на флору и фауну моря и морского дна, сокращение их численности и разнообразия, включая редких и находящихся под угрозой исчезновения арктических животных, появление новых мощных источников техногенного загрязнения окружающей среды Арктики.

В то же время, как подчеркивается в программе, в российской Арктике незначительна площадь территорий и акваторий, взятых под особую охрану, - только 5,2% , тогда как в зарубежной Арктике этот показатель достигает от 20% до 50% (подпрограмма «Биологическое разнообразие России»). В 2017 г площадь ООПТ Арктики сократилась на 12,5%. Причиной стало лишение Земли Франца-Иосифа охранного статуса [21].

Отрицательные перспективы интенсивного хозяйственного вторжения в Арктическую зону в специально разработанных и принятых документах программного характера, посвященных развитию именно данной территории Российской Федерации, фактически не учитываются.

Кандидат географических наук, профессор Макеев Вячеслав Михайлович указывает на необходимость пересмотра системы

экологического нормирования с учетом и природно-климатических характеристик Арктической зоны, и существующего уровня воздействия на окружающую среду Арктики, а также правовых и методологических основ оценки экологического риска при осуществлении хозяйственной деятельности в Арктической зоне.

В Арктической зоне активно работают многочисленные предприятия-недропользователи, в промышленных масштабах добывающие углеводородное сырье и твердые полезные ископаемые. Их деятельность, связанная со строительством и эксплуатацией буровых объектов, карьеров, магистральных трубопроводов, возведением необходимой инфраструктуры, является источником загрязнения природы. Это во многом предопределяет сложную экологическую обстановку в регионе. Оставаясь нерешенной в Арктической зоне, проблема отходов может привести к необратимым процессам в экосистеме в условиях сурового климата, слабой защищенности почв. Ситуация усугубляется необходимостью проведения инвентаризации и очистки загрязненных территорий от отходов производства и потребления на заброшенных объектах. В основном они представляют собой покинутые базы, буровые площадки с расположенными на них разрушенными зданиями и складами горюче-смазочных материалов, свалки шлама и скважины с высокой вероятностью нефтегазопроявлений.

На реализацию программы очистки арктических территорий России от техногенных отходов, накопленных еще со времен СССР, в 2014-2025 годах будет выделено 22 млрд. рублей, из них 20,9 млрд. рублей составят бюджетные средства. На 2014 год с территории Арктики вывезено 10 тысяч тонн металла и 2,5 тысячи тонн нефтесодержащих продуктов.

Работы по очистке от отходов промышленного мусора Арктики ведутся на территории Земле Франца-Иосифа, Земли Александры, острова Белый, Новой Земли и острова Грэм-Белл с 2014 года. Началась ликвидация отходов при поддержке Русского географического общества, ФГУПа

«Севморгео» и фонда полярных исследований «Полярный фонд». Директор департамента международного сотрудничества Минприроды Н. Инамов заявил, что Россия в 2017 году намерена вывести и утилизировать не менее 8 тысяч тонн отходов. Еще тысячу тонн планируется вывести из Новой Земли. Основные работы ведутся на острове Грэм-Белл, где, по данным национального парка "Русская Арктика", может произойти экологическая катастрофа. В связи с изменением климата на острове происходит размыв берега, а на нем находятся брошенные склады с нефтепродуктами.

В 2016 году завершилась генеральная уборка острова Белый.

За время ликвидации загрязнений в общей сложности было очищено более 52 гектаров земли, собрано порядка тысячи тонн металлолома. Работы велись без применения тяжелой техники, чтобы не нанести причинить ущерб хрупкой арктической природе. Собирали брошенные на острове бочки, металлолом, спецтехнику и другой мусор, оставленные ранее на острове военными и нефтегазоразведчиками.

Кроме того, на очищенных территориях проведена рекультивация почв, обработка мест разливов топлива химреагентами.

Говоря о проблеме утилизации отходов, нельзя забывать, что согласно Стратегии развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности, предусмотрено создание системы мер по ограничению ввоза на территорию Арктики продукции, тары и упаковки, утилизация которых экономически и технологически не обеспечена. В этой связи Росприроднадзору необходимо проанализировать, как реализуется Стратегия в данной части, и внести предложения по ввозу в Арктику продукции в экологически чистой и разлагаемой естественным путем упаковке. Это снизит экологические риски и затраты по утилизации упаковки.

При планировании различных мероприятий на территории муниципальных образований Арктической зоны необходимо учесть интересы коренных малочисленных народов Севера, обеспечить сохранность

их традиционного образа жизни. Следует положительно оценить конституционный уровень закрепления прав коренных и малочисленных народов Севера. Статьей 69 Конституции Российской Федерации устанавливается, что государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Заключение

Исследование структуры программ федерального, регионального и муниципального уровней в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в Арктическом регионе Российской Федерации позволило решить мне поставленные задачи:

Во-первых, мной были рассмотрены основные программы в области охраны окружающей среды Арктики разного уровня государственного управления, отмечен их вклад в устойчивое развитие арктического региона, рационального природопользования и охраны окружающей среды. Управление на государственном уровне – это процесс, связывающий четыре функции - планирование, организация, мотивация и контроль, требующие принятия решений на федеральном региональном и муниципальных уровнях. От качества управления и рационального природопользования во многом зависит состояние окружающей среды.

В настоящее время использование программно - целевого управления и использование механизмов государственного управления являются предпосылкой создания комплексного, устойчивого экономического развития страны, особенно в последнее время, когда интерес к региону сильно возрос и усиливается антропогенная нагрузка. Субъекты Российской Федерации очень различны по своему развитию, имеют свои особенности, которые должны учитываться при разработке и реализации программ развития. В сфере регулирования программных документов по охране окружающей среды в Арктике выделен ряд проблем, таких как недостаточное финансирование существующих программ, а также проблема разработки и внедрения новых, но в условиях повышенного интереса к арктическому региону и объявленному 2017 году – годом экологии, ситуация улучшается постепенно. Пути, средства, механизмы достижения целей и

задач государственной политики в охране окружающей среды и правового регулирования нередко сталкиваются с проблемами взаимодействия с представителями разных уровней государственной власти и взаимодействия между регионами, необходимо создать систему взаимодействия и регулирования данных вопросов на государственном уровне. Остро стоит проблема правового регулирования возмещения вреда окружающей среде при освоении арктических природных ресурсов, а также устранении накопленного ущерба, в результате прошлой хозяйственной деятельности, необходимо проведения комплекса мер по регулированию хозяйственной деятельности в арктическом регионе для каждого субъекта Российской Федерации и устранении накопленного ущерба.

Основу для решения проблем охраны окружающей среды арктического региона необходимо решать согласно требованиям положения Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., закрепляющие основные цели и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике в сфере экологической безопасности (сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата), но она не в полной мере обеспечена соответствующими механизмами реализации на практике. Также, необходимо создание в действующем законодательстве Российской Федерации установления ключевых параметров особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне РФ, что позволило бы снизить вероятность достижения предельных значений антропогенной нагрузки на низкоустойчивые арктические экосистемы.

Реализация защиты окружающей среды в Арктике должна опираться на систему комплексных и эффективных программ, обеспечивающих условия для активного развития АЗРФ, в том числе для создания привлекательной модели социального развития российских арктических территорий. Необходимо более полное, комплексное решение проблем охраны окружающей среды в концепции федерального, регионального и муниципального регулирования в этой уникальной системе арктического региона.

Список литературы и источников

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу//СПС КонсультантПлюс, локальное использование
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2552-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 71
3. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ 8 февраля 2013 г. //СПС КонсультантПлюс, локальное использование
4. Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»// СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4321
5. Агафонов В.Б. Правовое регулирование недропользования в районах Крайнего Севера и на континентальном шельфе северных акваторий Российской Федерации // Российская Арктика - территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцеv и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП; Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, Юриспруденция, 2014. С. 155
6. Аналитический доклад «Моногорода Арктической зоны РФ: проблемы и возможности развития», ИППИ, 2016
7. Аннин Д. В. Необходимость развития регионального маркетинга в России / Д. В. Аннин // Опыт и проблемы маркетинговой деятельности в

- российском предпринимательстве : сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2016. – С. 128.
8. Боброва Ю.В. Северный морской путь: современное правовое регулирование // Альманах «Российская Арктика - территория права» / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗИСП; Салехард. Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Юриспруденция, 2014. С. 90 – 103
- Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: ИЗИСП; Эксмо, 2010. С. 395 - 407
9. Дементьева О.А. Целевые программы как инструмент экономического развития отдельных территорий (на примере Арктической зоны Российской Федерации) // Законодательство и экономика. 2014. № 12. С. 17
10. Доронина А.К. Международно-правовая защита окружающей среды Арктики: актуальные задачи и перспективы // Экологическое право. 2016. № 1. С. 28
11. URL:<http://docs.cntd.ru/>
12. Карпович О.Г. Место и роль России в современном мире: вызовы и риски // Международное публичное и частное право. 2016. № 1. С. 11
13. Картамышева Н. С., Биекенова А. С. Арктика и развитие арктической зоны // Молодой ученый. - 2015. - №13. - С. 333
14. Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М.: Международные отношения, 1982. С. 180
15. Плисецкий Е.Е., Малицкая Е.А. Специфика государственного и муниципального управления развитием монопрофильных муниципальных образований в Арктической зоне Российской Федерации // АИС. 2017. №26. URL:<http://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya-razvitiem-monoprofilnyh-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-arkticheskoy-zone> (дата обращения: 22.05.2017).

- 16.Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016. С.298
- 17.Транин А.А. Вопросы экологической безопасности хозяйственной деятельности в Арктической зоне России и традиционное природопользование коренных малочисленных народов // Сборник материалов по итогам Международного арктического правового форума «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», 26 - 29 октября 2011 г. М., 2011. С. 162
- 18.Яковенко В. С. Сплайн-технологии моделирования, анализа и прогнозирования в региональном маркетинге: Автореф. дис. ... канд. экон. наук / Яковенко Виктор Сергеевич; [Рост. гос. экон. ун-т - РИНХ]. - Ростов н/Д, 2015. С.5.
- 19.Картамышева Н. С., Биекенова А. С. Арктика и развитие арктической зоны // Молодой ученый. — 2015. — №13. — С. 333-337.
- 20.Скуфьина Т.П. Развитие Севера и Арктики: проблемы и перспективы // Успехи современного естествознания. – 2013. – № 4. – С. 133-138
21. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2017/arctic-27-03-2017/>