

Глава 4.

Северные российские регионы: региональная природоохранная политика и социально-экономическое развитие

Фоменко Г.А., Фоменко М.А.

Арктические регионы характеризуются экстремальными для проживания человека и ведения хозяйственной деятельности природно-климатическими условиями: суровый климат, ледяной покров, вечная мерзлота. При этом они обладают значительными запасами природных ресурсов, прежде всего, минерально-сырьевых, многие из которых могут составить основу социально-экономического развития территории и страны в целом. В то же время, освоение северных районов осложняется необходимостью адаптации к крайне суровым природным условиям, пространственной удаленностью от административных центров и от крупных международных рынков, неравномерной изученностью запасов, повышенными требованиями к охране окружающей среды, необходимостью привлечения внешних инвестиций. Значительную долю природного богатства арктического региона составляют водные и биологические ресурсы, которые (прежде всего, охотничьи и водные биологические ресурсы) являются основой выживания местного населения, обеспечивают занятость и доходы значительной части местных домашних хозяйств.

Природа Арктики в высшей степени чувствительна к антропогенному воздействию и очень медленно восстанавливается после вмешательства. В то же время, арктический регион занимает особое место в формировании глобальных процессов в окружающей среде, определяя многочисленные обратные связи в климатической системе Земли. Поэтому антропогенное воздействие на арктические эко-

системы может привести к отрицательным последствиям, масштабность которых способна достичь глобального уровня.

Экологическая ситуация во многих районах российской Арктики остается неблагоприятной, а в некоторых из них – критической. Наиболее значительные очаги загрязнения приурочены к территориям интенсивной хозяйственной деятельности: в пределах российской арктической зоны выделено 27 районов (11 на суше, 16 в морях и прибрежных зонах), где негативное воздействие на окружающую природную среду привело к сильнейшей трансформации естественного геохимического фона, загрязнению атмосферы, деградации растительного покрова, почвы и грунтов, внедрению вредных веществ в цепи питания, повышенной заболеваемости населения. Среди них есть четыре главных очага, приуроченных к Норильской агломерации (более 30% суммарного выброса загрязняющих веществ), районы освоения нефтяных и газовых месторождений Западной Сибири (более 30%), Мурманская область (10%) и Архангельская область. Наряду с действующими объектами экономики, на арктических территориях находится значительное количество объектов прошлого экологического загрязнения.

Основной чертой развития арктических регионов России является их преимущественная ориентация на использование природного капитала. Планирование их социально-экономического развития осуществляется в соответствии с международными документами по устойчивому развитию Арктического региона и стратегическими документами по социально-экономическому развитию и обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Разработана Концепция устойчивого развития арктической зоны Российской Федерации и Стратегическая программа действий по охране окружающей среды арктической зоны Российской Федерации¹. Наибольший

¹ Стратегическая программа действий по охране окружающей среды арктической зоны Российской Федерации. Одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации, протокол совещания от 19 июня 2009 г. № 2 (11), раздел I, пункт 2.

интерес в этом плане представляют «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», которые определяют и юридически закрепляют национальные интересы России в Арктике, в том числе в сфере обеспечения экологически устойчивого развития. Кроме того, интересы арктических территорий отражаются в различных федеральных и региональных нормативно-правовых актах по социально-экономическому развитию страны и ее регионов. Задачи поддержания экологической устойчивости арктической зоны закреплены в региональных целевых программах по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, реализация которых затруднена отсутствием финансирования и недостаточной мотивацией бизнеса. Именно недостаточное внимание к проблеме устойчивости арктического региона не позволяет, к сожалению, считать такой тренд развития доминирующим, тем самым, определяя значительную долю неопределенности даже на уровне выбора концептуальных моделей.

Основные концептуальные подходы к развитию арктических территорий

В настоящее время в мировой практике принято выделять две диаметрально противоположные концепции освоения природных ресурсов и развития территорий при естественном чрезвычайном многообразии переходных стадий и конкретных форм их проявления.

Концепция с условным названием «парадоксы изобилия» («ресурсное проклятие») отражает опыт в основном ряда отсталых африканских стран, обладающих богатыми минеральными ресурсами, эксплуатация которых и массивированный экспорт продукции консервируют отсталость. В них действуют негативные взаимосвязи: слабость стимулов к инновациям в добывающих отраслях, недостаточный учет продукции (нелегальный рынок и коррупция), слабость государственной системы управления, неразвитость обрабатывающей

промышленности, ограниченная потребность в высококвалифицированных кадрах и низкий уровень образования. Анклавный характер размещения производств усиливает региональную неравномерность развития, межрегиональную напряженность и конфликты. По оценкам, при ресурсном экспорте, составляющем около 25% ВВП, уровень конфликтных рисков оценивается в 33%; при 5% ВВП этот уровень снижается до 6%. Некоторые черты этих негативных взаимосвязей проявляются и в России.

Для российских арктических регионов особый интерес представляет изучение и использование модели развитых стран, фундамент экономики которых образует использование имеющихся богатых природных ресурсов - Канады и др. Можно выделить следующие главные составляющие системы природопользования, которые определяют эффективность проводимой государственной политики. Эта политика базируется на *концепции устойчивого природопользования*. Цели устойчивого природопользования входят в число приоритетов национального развития, что принято в законодательном порядке. Наиболее полно государственная политика находит выражение в развитии природно-ресурсного сектора, включая недропользование, лесное хозяйство, энергетику (в т. ч. освоение альтернативных источников энергии), сельское хозяйство. При ведущей роли продукции этих отраслей в экспорте их суммарная доля в ВВП составляет порядка 10-12%, отражая высокую диверсификацию экономики. Действует приоритет внутренних потребностей развития. В этих странах успешной рыночной экономики осуществляются долгосрочные программы секторального и интегрального природопользования разных территориальных уровней. Их важная составная часть – специальные программы развития районов с экстремальными природными условиями и малочисленных народов. В странах федеративного устройства особое внимание уделяется проблемам справедливого межрегионального распределения ресурсов и сокращения разрывов в уровнях социо-эколого-экономического развития.

Решение этих проблем сталкивается с большими трудностями, но необходимо для предотвращения тенденций дезинтеграции.

В последние годы в методологии устойчивого развития все большее внимание уделяется экологическим рискам, что нашло отражение в понятии *критического капитала*². Применительно к сфере природопользования риски проявляются в истощении экономически и социально значимых природных активов (количественное истощение) и в деградации природных экосистем (качественное истощение).

Важность анализа пространства рисков в сфере природопользования в российской Арктике определяется повышением рискогенности развития регионов и локальных территорий в условиях реализации модернизационного сценария развития и связанных с ним изменений в экономическом пространстве: процессы сжатия экономического пространства влекут за собой существенное изменение территориальной структуры экологических рисков. На территориях, где размещаются новые высокотехнологичные производства, неизбежно происходит возрастание рисков модернизации (разлив нефти в Мексиканском заливе, Чернобыльская катастрофа), в первую очередь, непредсказуемых. На территориях же, выпадающих из активного экономического пространства, увеличиваются зоны социально-экологических рисков, связанных с истощением бюджетообразующих природных ресурсов (особенно в моногородах) и нарастанием количества объектов прошлых загрязнений (оказавшиеся в ведении местных властей закрытые предприятия, шахты и разрезы, где стало невыгодно добывать природные ресурсы). Также увеличиваются риски деструктивного поведения населения по использованию общедоступных природных ресурсов и благ (вырубка леса, браконьерство и т.п.). Тем самым усиливается необходимость регионализации подходов к организации природопользования и охраны окружающей

² Measuring Sustainable Development, United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 2009.

среды, прежде всего, с целью сокращения конкретных экологических рисков. Именно структура таких рисков на той или иной территории должна определять структуру целевых приоритетов природоохранной деятельности и социально-экономического развития.

Экономическая оценка природного капитала российских арктических регионов

Сегодня общепризнано, что эффективное планирование социально-экономического развития, государственное управление природно-ресурсным сектором, регулирование и прогнозирование невозможны без своевременного обеспечения органов государственной власти полной, достоверной, научно обоснованной официальной информацией об имеющихся запасах экономически значимых природных ресурсов, темпах и экономической доходности их изъятия и, особенно, о перспективах их истощения. Последнее приобретает исключительную значимость в свете присоединения России к ВТО. Так, Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) не препятствует принятию его участниками мер, относящихся «к предотвращению истощения природных ресурсов», но при соблюдении ряда условий: такие меры не должны быть «скрытым ограничением международной торговли» или «дискриминационной» мерой; они должны проводиться одновременно с ограничениями внутреннего производства или потребления. Поэтому проблема выявления территорий, где в ближайшей перспективе возможно экологически и социально опасное истощение природно-ресурсной базы (количественное и качественное), становится особенно актуальной.

Однако до настоящего времени в Российской Федерации такая комплексная информационная система не сформирована. Имеющиеся информационные базы имеют ведомственный характер и ориентированы на сбор информации по отдельным видам природных ресурсов, под решение конкретных отраслевых задач. Существующие информационные потоки не охватывают ряд природных ресурсов; данные плохо сопоставимы из-за различий в методологиях сбора,

обработки и визуализации. В таких условиях затруднено обоснование и принятие эффективных решений в сфере природоохранной политики и социально-экономического развития.

Важнейшим направлением совершенствования информационной базы в управлении природно-ресурсным комплексом страны и ее арктических регионов является построение Системы эколого-экономического учета (СЭЭУ), где определенным образом сгруппированы показатели ценности природных активов (в натуральном и стоимостном выражении) как составной части общего капитала (наряду с экономическими и финансовыми активами). В свою очередь, СЭЭУ формируется в составе значительно более широкой Системы национальных счетов (СНС), представляющей собой логически последовательную, гармоничную и целостную совокупность макроэкономических счетов, балансов активов и пассивов, а также таблиц. В ее основе лежит ряд согласованных на международном уровне (под эгидой ООН) понятий, определений, классификаций и правил учета.

Внедрение СНС в Российской Федерации было начато утверждением в 1992 году Государственной программы перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета и статистики в соответствии с требованиями рыночной экономики³. Актуальность этой работы существенно повысилась в свете разработки Дорожной карты «Россия-ЕС», которой предусмотрена гармонизация российской статистики в соответствии с общепринятыми международными подходами и концептуальными принципами.

Методологические исследования и практические проработки по формированию СЭЭУ в Российской Федерации, выполненные по инициативе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и при участии специалистов Федеральной службы

³ О развитии стоимостного учета природных ресурсов в России. Г.Н. Ромашкина, М.Ю. Гордонов, Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко, Е.А. Арапова. «Вопросы статистики», № 9, 2010, с. 32-43.

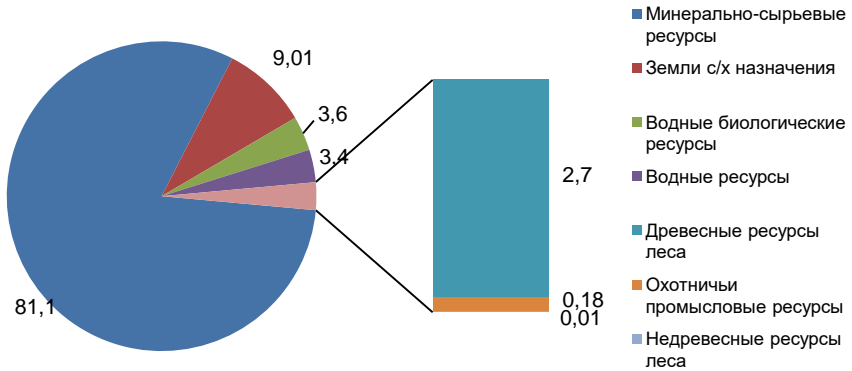
государственной статистики⁴, позволили получить первые результаты оценки экономической ценности различных групп в составе природного капитала Российской Федерации в целом и ее субъектов, в том числе и по регионам Арктики (рис. 3). Очевидно, что эта оценка, выполненная на основе методики капитализации дохода (перевода постоянного потока дохода в текущую стоимость капитала на основе коэффициента капитализации), несколько занижена и должна быть сопоставлена с результатами, рассчитанными другими методами. Но даже это значение составляет приблизительно 8,7% общего показателя ценности природного капитала по Российской Федерации в целом, что подтверждает важную роль арктических регионов в природно-ресурсном комплексе страны (рис. 4).

Важную роль в социально-экономическом развитии арктических регионов играют особо охраняемые природные территории. Их оценка также должна выполняться в соответствии с методологией СНС, а их экономическая ценность учитываться как важная часть природного капитала арктических регионов в составе национального богатства России. Как показали результаты исследований экономической ценности ООПТ⁵, арктические ООПТ имеют не только значительную экологическую, но и существенную экономическую ценность (даже в современных условиях недостаточно развитой туристской и охотничьей инфраструктуры). Экономическая ценность арктических ООПТ составляет 3,1% от общей экономической ценности всех российских ООПТ федерального значения и определяется ценностью экосистемных функций (поглощение углерода), ценностью рекреационных услуг и доходами от использования рыбных ресурсов.

⁴ Отчет о научно-исследовательской работе по базовому проекту 07-Э6-02 «Разработать методологии отражения в системе национальных счетов (СНС) стоимости природных ресурсов» (заключительный) [по заданию Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации]. АНО НИПИ «Кадастр», Ярославль, 2007-2009.

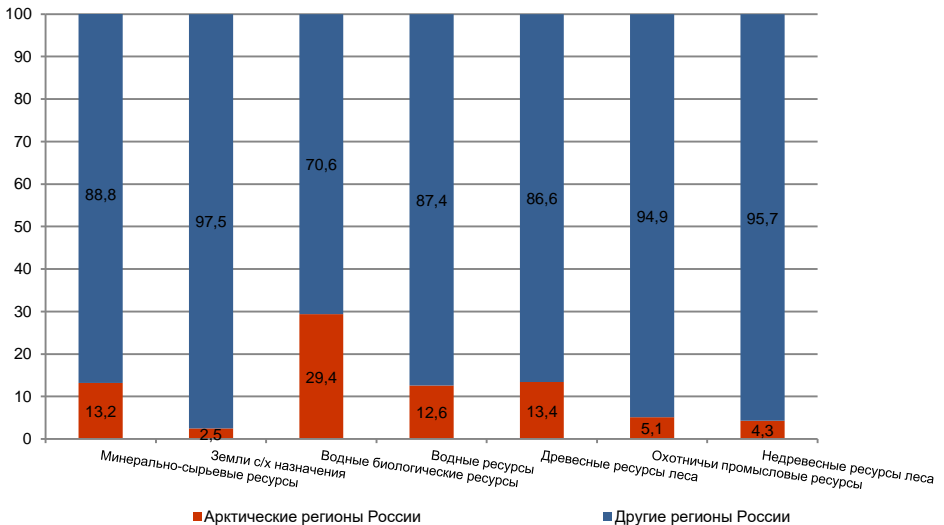
⁵ Отчет о научно-исследовательской работе по базовому проекту 09-У4-04 «Разработать проект ведомственной целевой программы «Организация и функционирование особо охраняемых природных территорий федерального значения» (заключительный), АНО НИПИ «Кадастр», Ярославль, 2010.

Рис. 3. Структура природного капитала арктических регионов РФ



Источник: Отчет о научно-исследовательской работе по базовому проекту 07-Э6-02 «Разработать методологии отражения в системе национальных счетов (СНС) стоимости природных ресурсов» (заключительный). АНО НИПИ «Кадастр», Ярославль, 2007-2009.

Рис. 4. Доля арктических регионов в общей экономической ценности природных ресурсов РФ



Источник: Отчет о научно-исследовательской работе по базовому проекту 07-Э6-02 «Разработать методологии отражения в системе национальных счетов (СНС) стоимости природных ресурсов» (заключительный). АНО НИПИ «Кадастр», Ярославль, 2007-2009.

Развитие системы природоохранных институтов

Институциональное установление природоохранных регламентации и ограничений рассматривается как реакция общества на риск⁶. Природоохранные институты ограничивают или регламентируют природопользование; их деятельность снижает уровень неопределенности экологических последствий хозяйственной деятельности и приводит к тому, что институциональное пространство становится более экологичным. Природоохранные институты, возникающие в результате поведенческой реакции людей на реальные или вымышленные угрозы их безопасности, непосредственно зависят не только от характера самого источника опасности, но и от внешних условий, прежде всего, от особенностей социальной и культурной среды, от наличия информации для принятия решений реальными распорядителями ресурсов, а также от диапазона выбора решений в природопользовании. Они не являются обособленной системой управления, а представляют собой часть территориальных институциональных и организационных систем с едиными базовыми институциональными матрицами. На протяжении своей продолжительной истории природоохранные институты изменяются в рамках институциональной колеи – Path Dependency – под влиянием внутренних стимулов саморазвития, а также институционального заимствования из опыта других стран и народов. Выходы из такой колеи возможны, однако они происходят редко. Выявлено, что в российской истории можно выделить несколько точек перелома, когда происходили существенные изменения институциональных систем, и определялся тренд будущего развития на длительный период, но во всех модернизационных реформах обычно доминируют административно-контрольные методы природоохранного регулирования.

Поэтому необходимо не просто упорно воссоздавать все более устаревающую институциональную систему страны, а научиться из-

⁶ Фоменко ГА. и др. Природоохранные институты в современной России. Науч. ред. ГА, Фоменко. М.: Наука, 2010.

влекать уроки из своих и чужих ошибок; добиться широкого консенсуса общества и властей по вопросу проведения институциональных реформ в соответствии с развитием инновационной экономики на устойчивой основе; избавиться от маятникового характера проведения модернизации «любой ценой», характерного для России с начала XVIII века, когда за экономическим рывком следовали застой и кризис; стимулировать инновационную активность ответственных и свободных людей, используя не столько инструменты государственного принуждения, сколько частные стимулы и инициативу. Такая постановка задачи формирует новые вызовы для природоохранного управления, в первую очередь, на арктических территориях. С одной стороны, важно не потерять результативность, пусть и недостаточную, сложившейся системы природоохранного регулирования; с другой – провести институциональные изменения в природоохранной сфере.

Природоохранные институты (формальные и неформальные) под влиянием социокультурных условий конкретных территорий формируют в природоохранной сфере соответствующее институциональное пространство, в пределах которого ограничивается и регламентируется деятельность природопользователей. В основе системы природоохранных ограничений и регламентации лежит преломленная через социальные и культурные фильтры информация об экологических рисках. Как реакция общества на экологические угрозы система природоохранных институтов может быть достаточной или недостаточной, и даже ошибочной. Поэтому так важно именно в арктических регионах, которые отличаются особой экологической чувствительностью и при этом являются чрезвычайно антропогенно «нагруженными», внимательно подходить к вопросам институционального строительства в природоохранной сфере.

Осознанием необходимости ориентации природоохранного управления на сокращение экологических рисков, создаваемых в

процессе хозяйственной деятельности, вызвано включение в специальный лексикон (и соответствующий понятийный аппарат) понятия «горячая экологическая точка» (ГЭТ). По данным Минприроды России⁷, анализ сложившейся в стране ситуации позволил выделить на территории России 194 горячие экологические точки, значительная часть которых (около 15%) находится в арктических регионах. Понятие ГЭТ объединяет два признака – территориальная ограниченность и создаваемая экологическая опасность. Поэтому горячие экологические точки можно охарактеризовать как территориально конкретные географические объекты антропогенного происхождения, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска⁸. Использование в управленческой практике понятия ГЭТ открывает новые перспективы в плане формирования приоритетов экологической политики и нормативного регулирования, в процессе институционального развития в природоохранной сфере, при осуществлении правоприменительной практики в арктических регионах РФ. С позиции природоохранного управления ГЭТ делятся на две группы, различающиеся наличием или отсутствием выявленного правонарушителя – ответственного собственника всех активов, включая и экологические.

При наличии собственника государственное воздействие направлено на его принуждение к ликвидации создаваемой экологической опасности. Наиболее эффективен при этом дифференцированный подход к объектам природоохранного регулирования (хозяйствующим единицам), в основу которого положена группировка по степени создаваемого экологического риска.

⁷ Трутнев Ю.П. Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Доклад «О состоянии и мерах по улучшению экологической безопасности Российской Федерации» на «Правительственном часе» в Совете Федерации 21.10.2009.

⁸ Под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. (Абдуллаев Н.А., Фоменко Г.А. Горячие экологические точки в системе природоохранной контрольно-надзорной деятельности. «Вестник Федеральной службы по надзору в сфере природопользования», № 1, 2010, с. 26-35).

К первой группе относятся объекты, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска (ГЭТ), которые осуществляют минимальную или нулевую природоохранную деятельность, пассивны, уклоняются от реализации природоохранных мероприятий, могут содержать источники повышенной опасности для окружающей природной среды, пренебрегают интересами местного населения, игнорируют требования властей. Природоохранное законодательство такими предприятиями, как правило, не соблюдается или соблюдается выборочно; существует повышенный риск нарушения ими природоохранных требований.

Вторая группа объединяет объекты, характеризующиеся средним уровнем экологического риска. Они осуществляют экологическую деятельность и в целом соблюдают природоохранное законодательство. Однако это не имеет системного характера. Такие предприятия испытывают трудности в реализации природоохранных мер, однако считают инвестиции в охрану окружающей среды целесообразными. На предприятиях такого типа существует определенный риск нарушения базовых экологических условий.

К третьей группе отнесены объекты, характеризующиеся низким уровнем экологического риска, которые обеспечивают соблюдение природоохранного законодательства, активно занимаются усовершенствованием природоохранной деятельности, имеют сертифицированную систему экологического менеджмента (ISO 14000) или осуществляют работу по ее созданию и т.д.

Интегральная оценка объектов по степени создаваемого экологического риска выполняется экспертным путем по следующим основным параметрам: присутствие веществ, негативно воздействующих на окружающую среду, и объем деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды; частота и сложность технологических процессов, негативно воздействующих на окружающую среду; наличие и эффективность технологий предотвращения и минимизации экологической опасности и технологий целевого природоохран-

ного назначения; экологическая чувствительность территории размещения; потенциал причинения неудобств населению.

Применение данного дифференцированного подхода к объектам природоохранного регулирования позволяет повысить эффективность экологического управления, обеспечить результативность контрольно-надзорных мероприятий на основе четкой регламентации процедуры выбора приоритетных подконтрольных объектов⁹, максимизировать природоохранный эффект от осуществления экологического регулирования.

В практике природно-ресурсного управления особую группу составляют горячие экологические точки, для которых *не определен собственник (виновник нарушения)* или в юридическом отношении к нему невозможно предъявить претензии¹⁰. Наряду с тем, что в Российской Федерации существует достаточно эффективная институциональная и организационная основа государственного природоохранного регулирования относительно действующих и проектируемых хозяйственных объектов, имеющих собственников, проблема ответственности за прошлый экологический ущерб (ОПЭУ) до сих пор остается практически непроработанным звеном природоохранного регулирования. ОПЭУ определяется как остаточные затраты, которые, в конечном итоге, будут понесены в результате устранения, сокращения и (или) локализации ущерба окружающей среде, здоровью людей или имуществу, обусловленного прошлой или продолжающейся хозяйственной деятельностью¹¹.

⁹ Отчет о научно-исследовательской работе по базовому проекту ФЭ-1-09 «Разработка предложений по повышению результативности государственного надзора и контроля в условиях возникновения рисков в природоохранной сфере. АНО НИПИ «Кадастр», Ярославль, 2009-2010.

¹⁰ Абдуллаев Н.А., Фоменко Г.А. Прошлый экологический ущерб в современном природоохранном управлении. «Вестник Федеральной службы по надзору в сфере природопользования», № 2, 2010, с. 22-34.

¹¹ Всемирный банк. Ответственность за прошлый экологический ущерб в Российской Федерации: Доклад: Всемирный Банк. Департамент устойчивого развития. Регион Европы и Центральной Азии. 2007.

Чрезвычайно остро проблема ОПЭУ стоит в арктическом регионе, где на протяжении большей части XX века происходили (и происходят в настоящее время) процессы экстенсивной добычи и первичной переработки природного сырья. Как и в других странах, этот этап индустриализации оставляет после себя наследие в виде источников значительных воздействий на экосистемы и реальных угроз для здоровья населения. Эксперты выделяют ряд особенностей сложившейся ситуации:

- *масштабы проблемы ОПЭУ*. Характер промышленного развития и эксплуатации природных ресурсов требовал создания очень крупных предприятий, занимавших большие территории. Более того, предприятия нередко располагались в пределах или в ближайших окрестностях городов, которые часто создавались как источник трудовых ресурсов;

- *большой диапазон проблем ОПЭУ* в связи с разнообразием добывающих и перерабатывающих отраслей, а также широкими масштабами обороной инфраструктуры;

- *несвоевременное решение первоочередных экологических проблем и характер рыночных реформ*. Крупномасштабная приватизация российской промышленности происходила без какого-либо учета проблемы ОПЭУ. В ходе последующей реструктуризации приватизированных предприятий объекты-источники ПЭУ, как правило, выделялись в отдельное производство и оставались без ответственного владельца. В итоге появилось множество фактически бесхозных ОПЭУ.

Вместе с тем, специфика арктических территорий, повышенная чувствительность их экосистем, играющих особую роль в глобальных экологических процессах, предопределяют особую актуальность решения проблем ОПЭУ. Анализ зарубежного и отечественного опыта позволил определить основные направления организации государственного управления в сфере реализации ОПЭУ, в том числе и применительно к арктическим территориям.

Первоочередной мерой является закрепление основных положений реализации ответственности за прошлый экологический ущерб специальным нормативным актом, имеющим достаточно высокий законодательный статус – Федеральным Законом о прошлом загрязнении арктических территорий. Его необходимость обусловлена тем, что при всем многообразии законодательных актов, вопросы очистки территорий, которые уже были загрязнены в прошлые периоды, остаются вне поля государственного регулирования. Объектами, подпадающими под действие Закона, должны быть, прежде всего, неконтролируемые свалки или мощности по обращению с отходами, промышленные территории, шахты и другие объекты, у которых к настоящему времени нет собственника (ответственного за накопленный экологический ущерб), или определение которого сопряжено с большими трудностями. Закон должен предусматривать:

- дефиницию понятия «опасное вещество», то есть, определение круга веществ, которые подпадают под его действие;
- нормы ответственности, позволяющие определить круг ответственных лиц, которые будут нести бремя финансовых расходов;
- определение уполномоченного федерального органа, его функций и полномочий по разработке и осуществлению государственной политики относительно реализации ОПЭУ;
- механизмы реализации государственного управления в данной сфере;
- определение и утверждение соответствующих процедур и стандартов;
- разработку и реализацию федеральной (ведомственной) целевой Программы ликвидации накопленных загрязнений в арктической зоне России;
- образование целевого фонда для финансирования мероприятий по снижению вредного воздействия накопленных загрязнений – Фонда ликвидации прошлых загрязнений на территории российской Арктики;

- разработку механизмов проведения надзора и контроля объектов (мест) прошлых экологических загрязнений,
- выполнения работ по их ликвидации,
- соответствующие регламенты осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Федеральная целевая программа направлена на обеспечение системности действий по ликвидации накопленных загрязнений и организации бюджетного финансирования работ. Программа должна содержать:

- общие положения по организации деятельности в сфере ликвидации прошлых загрязнений;
- описание современного состояния проблемы прошлых загрязнений;
- систему целей, задач, мероприятий и ожидаемых результатов с соответствующими индикаторами; перечень и описание программных мероприятий;
- ресурсное обеспечение, социально-экономическое и финансовое обоснование и др.

В силу специфики имеющихся проблем прошлого экологического ущерба в арктическом регионе Программа будет обладать рядом особенностей. В ее составе должен быть Реестр приоритетных объектов накопленных загрязнений, в который занесены наиболее опасные места утечек опасных веществ. При определении критериев включения в реестр должен быть принят во внимание ряд факторов, в том числе:

- уязвимость экосистем, на которые оказывается негативное воздействие;
- численность населения, подверженного риску;
- потенциал опасности, представляемой находящимися там веществами;
- потенциал отравления источников снабжения питьевой водой;
- потенциал прямого контакта с человеком;
- потенциал разрушения чувствительных экосистем;
- ущерб природным ресурсам, которые воздействуют на пищевую цепочку.

Система мероприятий Программы должна объединять такие группы, как технико-технологические, НИОКР, организационно-административные (по привлечению к ответственности, включая судебные действия). Программа, в силу глубины и многоплановости проблемы накопленных загрязнений, может предполагать наличие подпрограмм; мероприятия могут иметь кратко-, средне- и долгосрочный характер.

При планировании контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ, относящихся к арктической зоне, необходимо предусматривать специальные меры относительно объектов ПЭУ. Они должны рассматриваться в качестве «горячих экологических точек», которые нуждаются в особом контроле и надзоре. Целесообразна разработка соответствующих регламентов осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Важными направлениями также являются: проведение инвентаризации и ведение государственного Реестра объектов ПЭУ; осуществление контроля над ходом реализации технических проектов по ликвидации объектов ПЭУ; выполнение экологической экспертизы документов по приватизации, смене собственника, банкротству субъектов хозяйственной деятельности, имеющих в своих активах объекты ПЭУ; мониторинг состояния объектов ПЭУ.

Таким образом, государственная политика в сфере социально-экономического развития и обеспечения экологической безопасности российских арктических территорий, учитывая высокие экологические риски проводимой здесь хозяйственной деятельности, должна предполагать особый правовой природоохранный режим. Иными словами специфичность пространства экологических рисков в Арктике должна формировать соответствующую институциональную и организационную среду.