

6.4 Круглый стол

Специфика стратегий приморских регионов

Методология КУПЗ и ее применение в арктических районах

Е.Н. Андреева

Москва, ИСА РАН, лаб. системного анализа
региональных проблем Арктики



Российская Арктика – главная минерально-сырьевая база России в XXI веке (из материалов заседания Совета безопасности 17 сентября 2008 г.)

Основы государственной политики в Арктике до 2020 г.

Главная задача: обеспечить национальные интересы России в Арктике на долгосрочную перспективу.

1. Обоснованное закрепление и международно-правовое оформление внешней границы континентального шельфа РФ в Арктике.
2. Принятие федерального закона о южной границе арктической зоны России.
3. Проблемы социально-экономического развития 10 субъектов федерации, входящих в Арктическую зону, будут решаться в комплексе с проблемами международной, экономической, военной, пограничной, информационной и экологической безопасности. Также предусмотрено сохранение культуры и быта коренных малочисленных народов Севера.
4. Ключевой момент – развитие СМП: реконструкция и создание современных морских и речных портов и всей связанной с ними инфраструктуры. Задача: восстановить объемы грузоперевозок, увеличить их за счет освоения природных ресурсов и продукции перерабатывающих предприятий.



Основные задачи (продолжение)

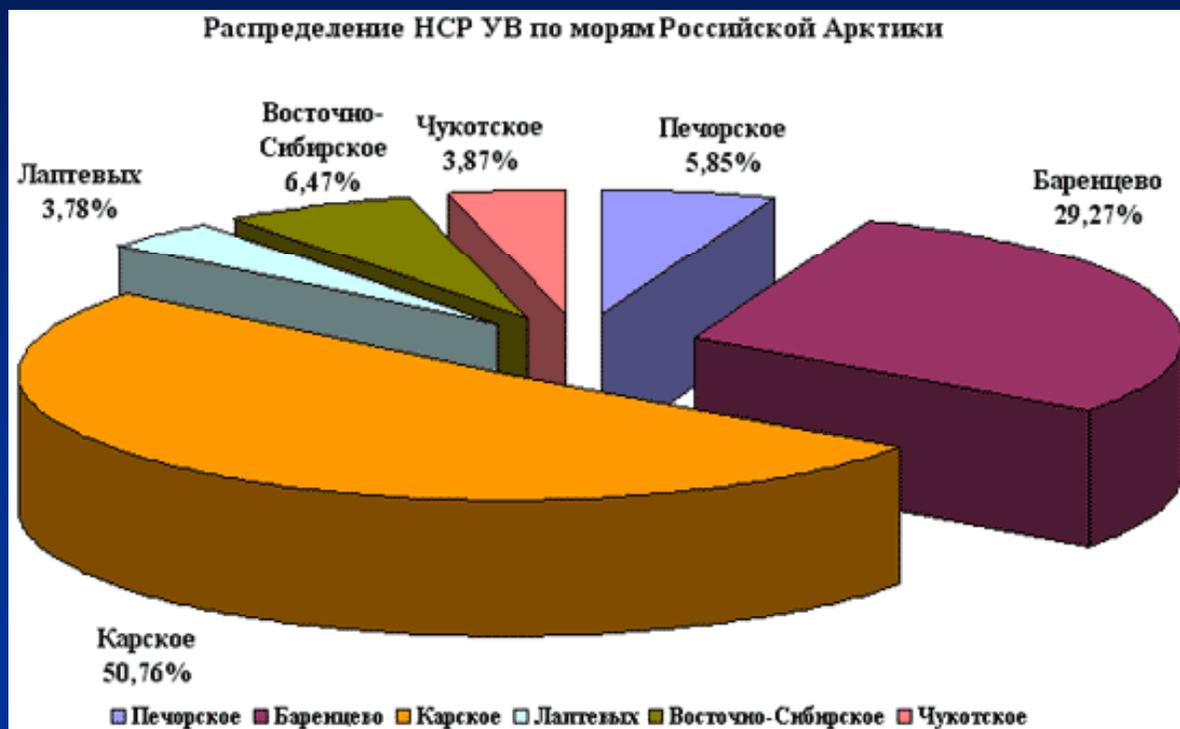
5. Подготовка минерально-сырьевой базы для освоения месторождений нефти и газа, а также других важнейших для экономики страны месторождений полезных ископаемых.
 6. Укрепление российской рыбопромысловой базы, согласование и гармонизация правил рыболовства с другими странами, создание законодательной базы, стимулирующей развитие рыболовного промысла. (СЛО – 15% общих объемов рыбной продукции России).
 7. Создание в Арктике надежного оборонного щита для защиты интересов России в Арктике, в том числе и демонстрации военной силы при закреплении притязаний на ресурсы углеводородов в нашем секторе Арктики
- К 1 декабря 2008 г. Правительство РФ должно подготовить план реализации Основ Госполитики в Арктике.



Что дает Арктика РФ и миру, что получает Арктика



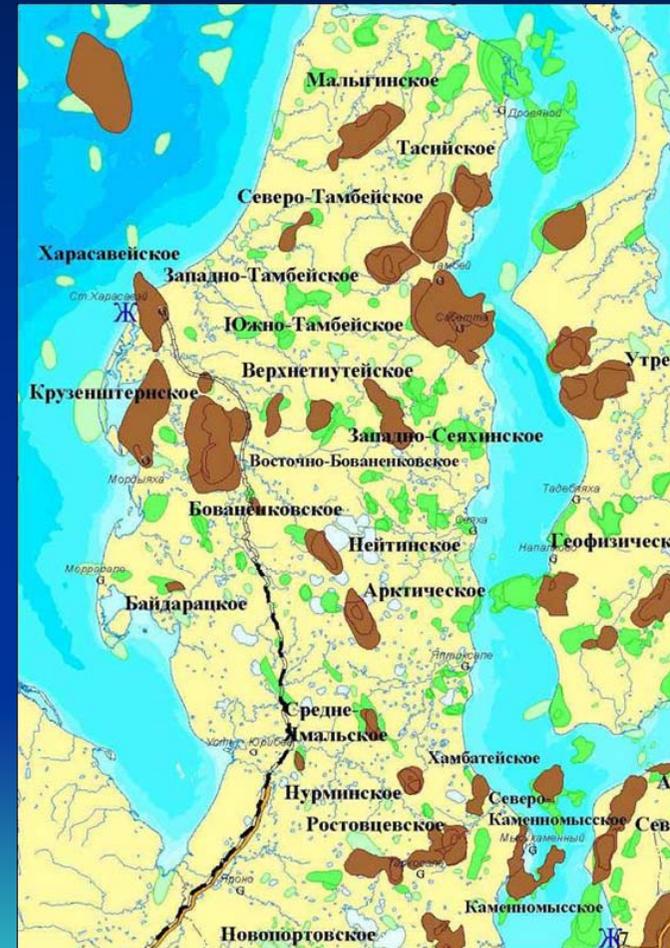
Распределение начальных суммарных ресурсов углеводородов по морям Российской Арктики



В качестве основных районов газодобычи рассматриваются Баренцево, Карское и Охотское моря.

Предполагается, что добыча будет осуществляться на базе прибрежно-морских центров, один из которых — Сахалинский — уже начинает приобретать определенные контуры, а Тимано-Печорский, Баренцевоморский, Южно-Карский являются наиболее перспективными в период до 2020 года.

П-ов Ямал – стратегический район освоения основных месторождений природного газа РФ на перспективу до 2030 г.



Освоение месторождений Ямала – главный национальный проект энергетической стратегии РФ до 2030 г.



- Доказанные запасы 26 газовых и газо-конденсатных месторождений превышают 10.4 трлн. куб.м
- Первый газ 15 млрд куб.м пойдет с Бованенковского месторождения в 2011 г.
- К 2030 г. ямальские месторождения будут давать более половины газа ЯНАО



Ямало-Ненецкий автономный округ – основной производитель природного газа в РФ



Прогноз добычи природного газа по районам ЯНАО в млрд.куб.м

Район/год	2005	2010	2020	2030
ЯНАО	595.7	628	631	634
Надымский	222.7	171	90.7	52.7
Пуровский	207.9	215	164	116.1
Тазовский	162.5	155	124	83.1
Ямальский	0.0	58.9	221	372.4
Красноселькупский	0.0	28	34.1	10.6

За 30 лет добычи ПГ в ЯНАО извлечено 11% разведанных запасов.

Потенциальные ресурсы ПГ округа – 93 трлн. куб. м

Западное побережье п-ова Ямал



Харасавей (май 2008 г.)

- В результате денудационных процессов берег отступает до 7-9 м в год (2006-2008 гг.)
- Волновая абразия, обнажая все новые слои мерзлых пород, усиливает разрушение берегов.

Прибрежная зона Западного Ямала (2008 г.)



Техногенное
воздействие резко
усиливает
процессы
растепления
мерзлоты и
криогенных
деформаций
поверхности

*Восточная Чукотка, поселок Лорино, разрушение
прибрежных склонов вследствие усилившейся морской
абразии*



Пещеры образованные от таяния вечной мерзлоты

Вода
подмывает
склон горы и
многолетние льды
вытаивая ,
образуют
огромные
пещеры под
селом Лорино



Арктика не только минерально-сырьевая база России, но и живая земля с богатым, но очень уязвимым миром природы и этно-культурным наследием малых народов.



Оленеводство – этно-сохраняющая и этно-образующая отрасль хозяйства народов Севера



Оленьи пастбища на Ямале составляют 7 млн.га, на которых в 2007 г. выпасалось 630 тыс. оленей

В 2008 г. численность оленьих стад должна быть сокращена до 300 тыс, Из 976 хозяйств п-ова 165 принудительно переселены в другие районы. На очереди еще 275.

Харасавей – новая промышленная база Ямала на землях традиционного природопользования коренного населения



Карта межхозяйственного землеустройства

ЯНАО



П-ов Ямал

- 1 - Совхоз «Ямальский»
- 2 – Совхоз «Ярсалинский
- 3 – Совхоз «Панаевский»
- 4 - Совхоз «Байдарацкий»

Олени пастбища на Ямале составляют 7 млн.га, на которых в 2007 г. выпасалось 630 тыс. оленей

В 2008 г. численность оленьих стад должна быть сокращена до 300 тыс., из 976 хозяйств п-ова 165 принудительно переселены в другие районы

Районы нового промышленного освоения:

Урал промышленный – Урал Полярный

Обская губа



Ресурсопользование в АПЗ

- Ресурсопользование в РФ – краеугольный камень развития экономики, сохраняется несбалансированность структуры при доминировании ресурсодобывающих отраслей
- Ресурсопользование в Арктике – основа системы расселения в историческом и современном срезе, формирования хозяйственной структуры, обеспечения трудозанятости населения. Для коренного населения – этно-формирующий и этно-сохраняющий базис.
- Ресурсопользование в арктической прибрежной зоне (АПЗ) базируется на ресурсном потенциале контактной зоны суша и море: при максимальном биоразнообразии («сгущении жизни») максимальная уязвимость к любому воздействию из вне – антропогенному, природным катаклизмам и глобальным изменениям природных процессов.
- В ресурсопользовании само пространство как ресурс, т.е. социально-экономическая категория, вместилище других видов природных ресурсов, а также как наличие условий жизни, как в море так и на суше, становится все более ценным ресурсом общества.

(Международная борьба за арктический шельф, двусторонние конфликты Россия-Норвегия, Россия-США, по «серым зонам», а также рост внутринациональной напряженности по захвату промышленными компаниями земель обладающих запасами стратегического сырья).

Прибрежная зона как специфический объект управления

- В юридическом плане ПЗ является объектом многих правоотношений, национальных и международных, цель которых – обеспечить устойчивое и гармонизированное использование уникальной биogeографической провинции.
- ПЗ – природно-экономический объект, сочетающий возможность использования ресурсов суши и моря.
- Разнообразие ресурсов обеспечивает многоцелевое использование, но требует координации действий ресурсопользователей.
- Высокая динамика природных процессов обуславливает необходимость постоянного контроля за состоянием всех инженерных сооружений и условий их эксплуатации.
- Взаимозависимость состояния экосистем суши и моря диктует высокие требования по защите окружающей среды для поддержания природного потенциала и основы экономической деятельности в прибрежной зоне.
- Как области высокой эколого-экономической и социальной ценности ПЗ в большинстве стран мира имеют особый правовой статус и государственные программы долгосрочного комплексного развития.



Кто же сегодня главные действующие игроки на арктическом пространстве – ресурсопользователи?

- Ресурсные города со слабо развитой транспортной инфраструктурой, созданные в разные периоды при советской власти как урбо-промышленные комплексы, обслуживающие месторождения минерального и энергетического сырья (менее 1% территории, более 80% населения Арктики)
- Старая структура землепользования: традиционные хозяйственные уклады коренного и старожильского населения, трансформированные хозяйства сельских кооперативов, индивидуальные хозяйства (от 23 до 75% территории, около 4% населения).
- Новая структура – индустриальные комплексы крупных промышленных корпораций (с национальным и иностранным капиталом), обустривает производственную инфраструктуру, принимает ограниченное участие в обустройстве региона (в рамках договоров с регионами).
- Особо охраняемые природные территории (от 1.5% до 12% территории в разных регионах Арктики).
- Объекты военно-промышленного комплекса (военно-морские базы, морские терминалы, склады боеприпасов, могильники ядерных отходов и т.д.)

Основные выводы по результатам полевых исследований в рамках МПГ

1. В трех субъектах федерации, которые исследовали в рамках МПГ, отсутствуют планы перспективного развития территорий, где должны были быть определены приоритеты, увязаны все ресурсы и интересы населения хотя бы в текущей перспективе.
2. Несмотря на то, что прибрежная зона – специфический объект территориального управления, ресурсопользование в прибрежной зоне не имеет плана комплексного скоординированного управления, преимущества прибрежного положения недоиспользуются, ресурсопользователи не связаны единым информационным полем. Ресурсы отложенного спроса не принимаются во
3. Повсеместно имеет место хаотичное использование отдельных видов природных ресурсов, без комплексного учета интересов населения. Главная проблема – отсутствие финансирования для поддержания местных отраслей хозяйства, и как следствие - отток трудоспособного населения.
4. В случае прихода крупных компаний на северные территории для освоения богатых месторождений минерального сырья или энергетических ресурсов, они реализуют свои отраслевые планы развития промышленной инфраструктуры и производственных объектов, которые и становятся планами развития территорий, зачастую не согласованные с использованием других видов ресурсов и сохранения занятости населения в местной экономике.
5. Местные трудовые ресурсы используются в новейших промышленных комплексах очень ограниченно, только в секторе низко квалифицированного труда, при этом в целом в регионе возрастает безработица.



План КУПЗ – основные цели и принципы

Главная цель: создать основу для определенных обязательств и мероприятий, обеспечивающих рациональное и устойчивое развитие ПЗ, охрану окружающей среды и интегрированное управление.

Коллективное
управление и интегрированный
менеджмент

Эффективные управленческие структуры и процессы
Участие всех ресурсопользователей
Общее понимание обеспечения интегрированного управления

Рациональное
Ресурсопользование

Рациональное использование ресурсов и пространства прибрежной зоны и прилегающей акватории
Поддержка социальных сообществ с устойчивой экономической базой

Здоровая
окружающая среда

Устойчивые и продуктивные экосистемы с разнообразными местообитаниями, сообществами, видами и популяциями.
Высокое качество морской среды, обеспечивающее функционирование экосистем

Руководящие принципы КУПЗ

1. Управление и планирование должны быть комплексными, скоординированными, базирующимися на полном спектре видов деятельности, интересов, с учетом всех объектов, имеющих социальную, экономическую, экологическую, и управленческую значимость.
2. Устойчивое развитие – процесс принятия решений должен принимать во внимание экологические, социо-культурные и экономические ценности, необходимые для текущих и будущих поколений.
3. Предотвращение любого негативного воздействия при использовании ресурсов прибрежной зоны и морской среды. Если ущерб неизбежен, или существует научная неопределенность по какому либо виду деятельности, то этот фактор является основанием отложить данное действие.
4. Все прибрежные сообщества, также как и индивидуумы, которые зависят в своей жизнедеятельности от ресурсопользования в ПЗ, имеют право принимать участие в обсуждении и принятии решений по управлению ресурсопользованием в ПЗ.
5. Интегрированное управление и планирование должно быть адаптивным, т.е. реагировать на социальные, экономические и экологические изменения, использовать новые знания для повышения эффективности управления.
6. КУПЗ обеспечивает сотрудничество всех заинтересованных сторон. Со-участие ресурсопользователей в открытом обсуждении всех проблем, создание общего информационного поля, принятие решений по ресурсопользованию при согласовании и учете интересов пользователей всех видов ресурсов, которые могут испытывать негативное воздействие.



Политика ресурсопользования в АПЗ – в районах уникального природного и культурного наследия

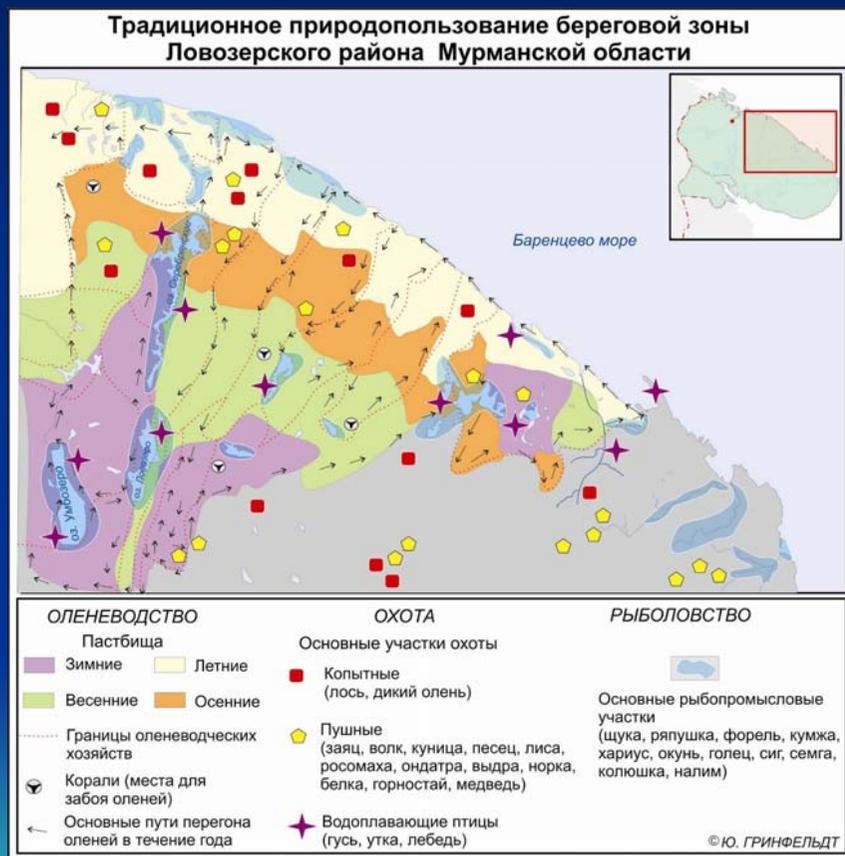
- **Разработка перспективного плана социально-экономического развития региона** с учетом интересов всех групп населения и сохранения экологического баланса территории.
- **Разработка плана комплексного управления прибрежной зоны (КУПЗ)** в целях устойчивого развития региона и использования экономического потенциала ПЗ.
- **Разработка комплексной схемы землепользования** с перспективой роста доли охраняемых земель и введения жестких норм и правил для ведения промышленных работ в целях поддержания экологического баланса Арктики и повышения эффективности использования пространства как главного ресурса.
- **Выделение и закрепление территорий традиционного природопользования** за общинами коренного населения с правом безвозмездного пользования и передачей по наследству при условии ведения традиционного хозяйства
- **Формирование сети ООПТ различного назначения** с максимальным привлечением местного населения в целях повышения занятости для обслуживания и управления этими территориями.
- **Разработка** и введение в практику промышленных работ **специального регламента** для работ на суше и работ на шельфе.
- **Введение этнологической экспертизы** проектов, в случае размещения объектов в районах компактного проживания малых народов, как составной части общей экспертизы проектов наряду с экологической и технико-экономической.
- **Экологический мониторинг** за состоянием экосистем в прибрежной зоне (береговые, шельфовые и экосистемы открытого моря) – поддержание устойчивых и продуктивных экосистем, качество вод, видовое разнообразие и состояние популяций.



Спасибо за внимание!



Ресурсопользование в Ловозерском районе Мурманской области



- Ловозерский район – единственное в РФ место компактного проживания северного народа саамов, традиционно занятого оленеводством, охотой и рыболовством. Численность – около 2 тыс. чел.
- Район составляет более 1/3 всей территории области, с хорошо сохранившимся биоразнообразием, живописной природой и слабо нарушенными экосистемами.
- В настоящее время – угроза неконтролируемого туризма, браконьерства, строительства береговой инфраструктуры для освоения Штокманского месторождения и нового ГОКа.

Ключевые районы исследований:

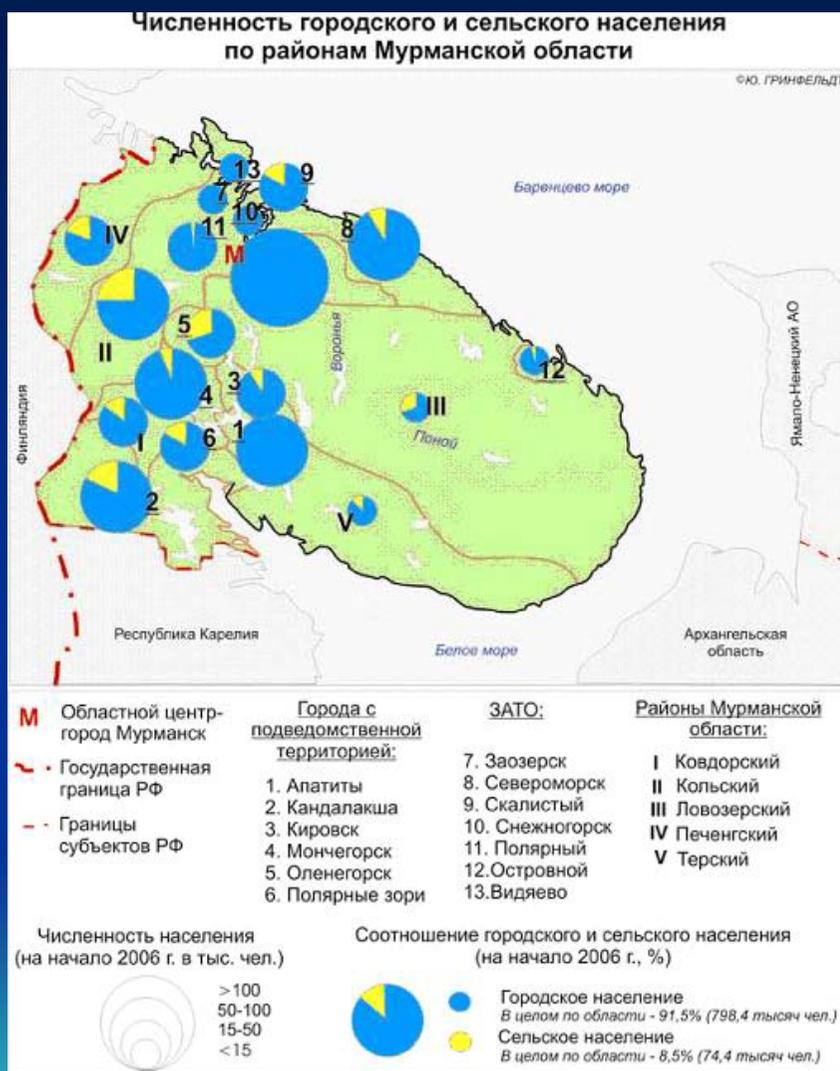
- 1) Восточный Мурман районы обустройства промышленной инфраструктуры для освоения шельфового Штокманского газоконденсатного месторождения на шельфе Баренцева моря,**
- (2) Северо-Карельское побережье Белого моря (Лоухский район) – экономически депрессивный р-он ПЗ с зачатками новых видов деятельности.**



*Остатки рыбной фактории в Поволочье (Белое море)
2008 г.*



Мурманская область



Городское население:
798.4 тыс.чел (91.5%)

Сельское население:
74.4 тыс. чел (8.5%)

Коренное население – саамы:
около 2 тыс. чел.

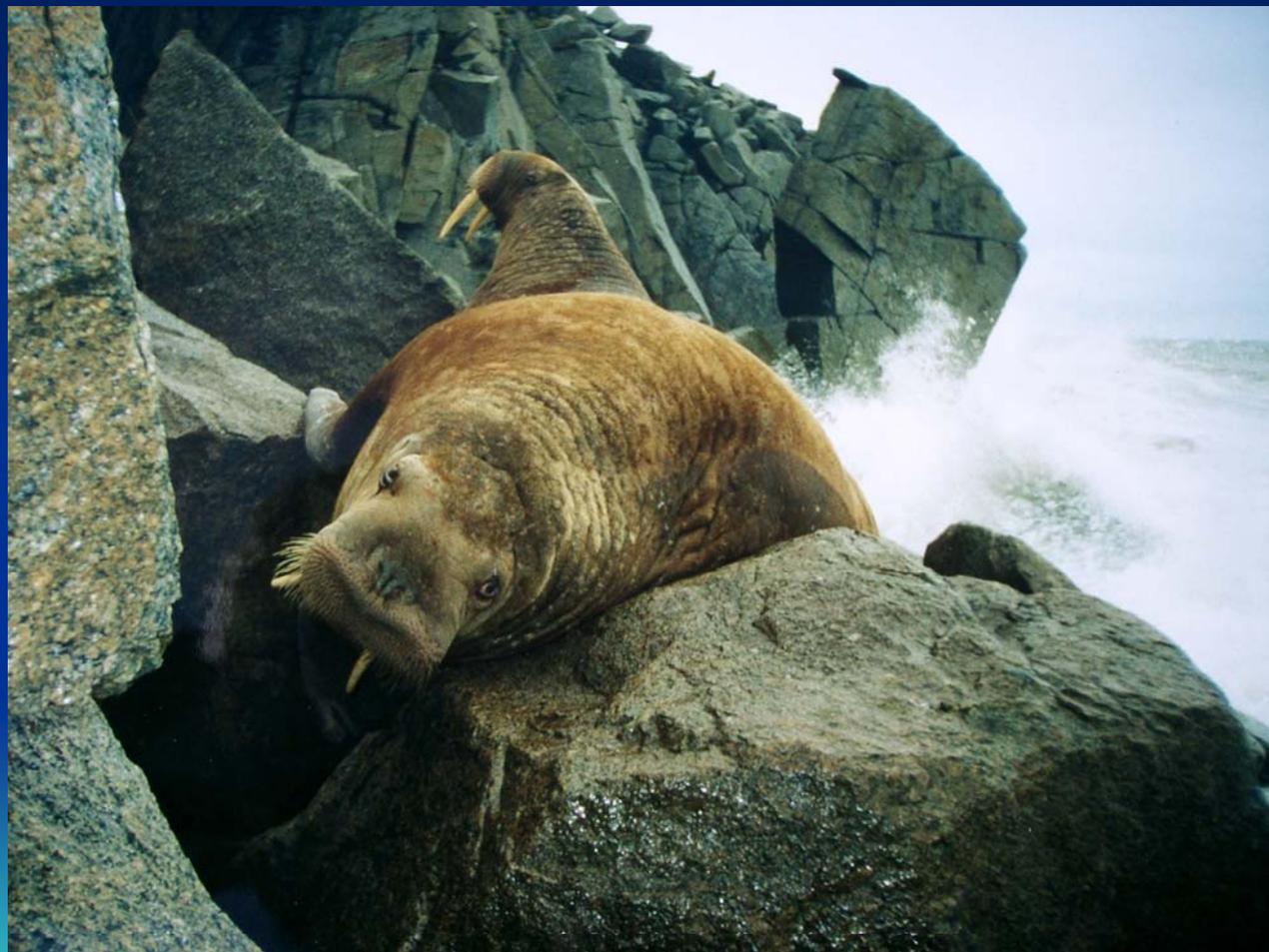
- Общая площадь охраняемых земель -9%
- В Баренцевом море насчитывается 150 видов рыб,
- 12 видов китов,
- 5 видов дельфинов
- На побережье гнездится от 13 до 15 млн. птиц

*Охота на моржей (Восточная Чукотка),
январь 2007 (внимание: на море нет льда!)*



Восточная Чукотка: отсутствие пакового льда вынуждает тюленей искать место для лежбищ на прибрежных скалах

(январь, 2008)



*Береговые валы у пос. Лорино препятствуют выходу
на охоту на морских млекопитающих (март 2008)*



Индикаторы экологической и социальной

уязвимости АПЗ

(на примере ЯНАО)

Экологическая уязвимость

- Богатое биоразнообразие, представленное видами обоих континентов, в т.ч. 156 видами, занесенными в Красную книгу
- Высокая концентрация биологических популяций в определенных местах, имеющих важное значение для их выживания.
- Неустойчивые пылевато-песчаные почвы, с высоким содержанием льда (до 70%), широкое распространение криогенных процессов и форм рельефа.
- Мелководные холодные поверхностные воды, в которых загрязняющие вещества сохраняются без изменений длительное время (от месяцев до нескольких лет).
- Неустойчивый и уязвимый растительный покров, предохраняющий от таяния мерзлоту и деградации поверхности. На восстановление лишайниковых покровов требуется до 50 лет.

Институциональная незавершенность

- Наиболее экологически значимые области не включены в существующую сеть природоохранных территорий
- Строительство ж.д. Обская-Бованенково увеличило доступ пришлого населения к биологическим ресурсам – неконтролируемое браконьерство.

Социальная уязвимость

- Постоянное проживание устойчивой популяции коренных народов Севера – ямальских ненцев, использующих земли традиционного природопользования и зависящие от доступа к биологическим ресурсам
- Высокий % занятости коренного населения в традиционных отраслях хозяйства – оленеводстве, рыболовстве, охоте. (от 24 до 96%).
- Самоидентификация местного населения как коренной малый народ с жесткой ориентацией на традиционный образ жизни и привязанность к землям предков.
- Низкая адаптивность к рыночным условиям хозяйства и другим нетрадиционным занятиям

Институциональная неопределенность

- (а) Права на территории традиционного природопользования и ресурсы законодательно не закреплены.
- (б) Компенсационные договоры не имеют правовой нормы и носят случайный прецедентный характер.
- (в) Проведение этнологической экспертизы проектов не введено законодательно в практику освоения месторождений



Действующие и проектируемые федеральные законы о защите прав коренного населения

- Проект федерального закона обсуждался на Парламентских слушаниях 28.11.07
- **Федеральный закон**
- «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации»
- **Глава 1. Общие положения**
- **Статья 1. Цель настоящего Федерального закона**
- 1.Целью настоящего Федерального закона является защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее – малочисленных народов).
- 2. В целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования устанавливаются следующие охраняемые меры:
- выявление мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- образование в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, иных территорий, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования;
- проведение этнологической экспертизы.

Принятые законы, но не имеющие механизмов реализации конкретных мер по защите прав КМНС

- 1993 -Конституция РФ 1993 г.
- 1999 – Об основных гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ
- 2001 – О территориях традиционного природопользования (отнесены к категории ООПТ, юрисдикция федеральных органов)

Не принятые законы:

- Об оленеводстве
- О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации»
- Об этнологической экспертизе

Декларация о правах коренных народов – принята Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 г.

- Поддержали 143 страны.
- Не одобрили: США. Канада, Австралия, Новая Зеландия
- Воздержались 11 стран, в том числе Россия



Белый медведь вблизи поселка Уэлен (Зап.Чукотка) в
поисках пищи



08/19/2003

Движущие силы деятельности корпораций



Monography: Arctic Oil: sustainability at risk?

- Authors:

Oluf Langhelle , Aslaug Mekkelsen, University of Stavanger, Norway,
Sharman Haley, University of Alaska, Anchorage,
Leo Dana, Robert Anderson, University of Carleton, Canada,
Elena Andreeva, ISA RAS, Valery Kryukov, IEOPP RAS, Novosibirsk,
Russia

Public-House: Routledge,
Abington, UK 2008.
390 pp.



- *Беломорье*



Население ЯНАО



На начало 2007 г.
общая численность
населения округа -
535 000,

в том числе:

34 000 - коренные народы
Севера (6.4%)

Доля городского населения	82.6%
Сельского —	17.4 %

40% коренного населения (14 тысяч чел.) ведут кочевой образ жизни



Наиболее экологически значимые области для создания сети ООТ(в дополнение к 14 существующим)



- **ЯН-001**-Долина р. Йоркутаяха (биом аркт.тундр, проект орнитол.заповедника)
- **ЯН-002** Бассейны рек Щучья и Хадытаяха (водно-бол.угодья межд.значения, проект заповедника)
- **ЯН-004**- Двубье (Расширение заказника)
- **ЯН-005** Низовья Оби (водно-бол.угодья межд.значения «О-ва Обской губы Карского моря»)
- **ЯН-006** Нижний Юрибей ((проект НП, водно-болотные угодья межд. значения))
- **ЯН-007** Верхний и средний Юрибей (Проект нац. парка)

Работа выполнена по проекту Региональная программа КОТР в 2003-2005 гг. экологическим научно-иссл. Стационаром и Институтом экологии растений и животных УрО РАН (Екатеринбург)

Льды - это и отдых и защита морских животных







Активный смыв и обрушение берега









- Шурышкарский район ЯНАО