

Д. М. Нечипорук, М. В. Ноженко

**ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ
БАЛТИЙСКОГО МОРЯ
В РЕГИОНАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРИМЕР
КАЛИНИНГРАДСКОЙ
ОБЛАСТИ¹**



В статье анализируется, как решаются экологические проблемы Балтийского моря в Калининградской области. Основное внимание уделено выполнению рекомендаций ХЕЛКОМ, согласно которым в области должны быть устранены источники антропогенной эвтрофикации, так называемые «горячие точки», и построены современные очистные сооружения. Исследование базируется на интервью с местными экспертами и анализе нормативных документов.

This article examines the solution of the environmental problems of the Baltic Sea in the Kaliningrad region. The authors focus on the implementation of the HELCOM recommendation that stipulates the elimination of all sources of anthropogenic eutrophication (the so-called Hot Spots) as well as the construction of modern treatment facilities. The study is based on the interviews with local experts and the analysis of regulatory documents.

Ключевые слова: Калининградская область, экологическая политика, Балтийское море, ХЕЛКОМ, эвтрофикация, «горячие точки».

Key words: Kaliningrad region, environmental policy, Baltic Sea, HELCOM, eutrophication, Hot Spots.

Введение

Основная цель настоящей статьи — выявление социетальных условий для охраны Балтийского моря в Калининградской области. В ней представлены первые результаты международного исследовательского проекта «Улучшение социетальных условий для охраны Балтийского моря» (PROBALT), полученные российскими участниками.

В основе проекта лежит предположение о том, что относительно неудачные действия по охране Балтийского моря не могут объясняться лишь недостатком естественнонаучных знаний об экологических проблемах. Большую роль в данном вопросе играют и социокультурные факторы, сказывающиеся на формировании курса экологической политики на разных уровнях: наднациональном, государственном и субнациональном. Основное внимание отводится проблеме эвтрофикации, или обогащению водоемов так называемыми биогенными веществами (фосфаты, азот и т.п.), что приводит к усиленному цветению водорослей и нехватке кислорода для обитателей моря.

Российская часть проекта предполагает анализ участия РФ в международных проектах по защите Балтийского моря, рассмотрение мер по охране Балтики, предпринимаемых федеральными органами управления, а также анализ действия региональных властей. Центральным вопросом является выявление того, каким образом общество и власть может повлиять на формирование курса экологической политики на федеральном и региональном уровнях. Эмпирическими примерами для анализа общественного участия в охране Балтийского моря на региональном уровне выступают три субъекта Российской Федерации: Калининградская, Ленинградская области и город Санкт-Петербург. В настоящей статье речь пойдет о ситуации в Калининградской области. В ходе исследования было взято 12 полуструктурированных интервью в регионе. Респондентами стали представители 1) органов власти федерального, регионального и местного уровней в регионе, отвечающих за экологическую политику; 2) региональных СМИ; 3) некоммерческих организаций; 4) научного сообщества¹. Схемы интервью отличались для каждой из указанных групп, но все они включали себя вопросы по двум направлениям:

- экологические проблемы Балтийского моря, которые существуют в регионе;
- способы решения данных проблем и эффективность их применения.

Структура проведенного исследования определяет и структуру данной статьи. После краткого общего обзора участия России в защите Балтийского моря на основе проведенного эмпирического исследования анализируется оценка экологических проблем и причин их осознания в

¹ Авторы статьи выражают благодарность всем респондентам, любезно согласившимся дать экспертные интервью.

Калининградской области. При этом наиболее подробно рассматриваются восприятия проблемы антропогенной эвтрофикации Балтийского моря в Калининграде, существующих и потенциальных способов ее решения, а также оценки эффективности и препятствий их применения.

Участие Российской Федерации в защите Балтийского моря

Международное значение экологических проблем Балтийского моря было осознано в 1960-е гг. В это время произошло резкое увеличение выброса фосфатов и нитратов в Балтийское море, и вопрос начал обсуждаться на международном уровне [8]. Первая попытка объединить усилия стран региона по защите окружающей среды Балтики предпринималась в первой половине 1970-х гг. В 1974 г. все балтийские государства подписали Хельсинкскую конвенцию об охране морской среды Балтийского моря, в которой были прописаны главные меры по предотвращению дальнейшего загрязнения акватории. Исполнительным органом Хельсинкской конвенции стала Хельсинкская комиссия (далее — ХЕЛКОМ), которая взяла на себя роль экологического координационного центра по мониторингу и оценке состояния Балтийского моря [7]. В 1988 г. ХЕЛКОМ на уровне министров балтийских стран приняла политическую декларацию, предусматривавшую сокращение выбросов биогенных веществ на 50% за 10-летний период. В 1992 г. в свете новой международной обстановки Комиссия подготовила новую Конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря. К ней также прилагалась «Балтийская совместная всеобъемлющая программа природоохранных мер», в которой были указаны основные источники загрязнения Балтийского моря [6, с. 100]. Россия ратифицировала Конвенцию 15 октября 1998 г., когда было принято постановление правительства Российской Федерации № 1202 «Об одобрении Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г.». Конвенция вступила в силу в 2000 г., и таким образом, Российская Федерация как член ХЕЛКОМа взяла на себя обязательства по охране Балтийского моря [2, с. 93, 94].

Фактически участие России в решении проблем Балтийского моря свелось к финансированию из федерального бюджета ряда объектов, возведение которых вело к ликвидации «горячих точек». В качестве примеров можно привести новые очистные сооружения ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», реконструкцию выправительных сооружений и восстановление разрушенных берегов в Калининградской области, федеральную целевую программу «Экология и природные ресурсы России (2002—2010)». Однако размер финансирования никак не согласовывался с реальными затратами, необходимыми для выполнения обязательств [2, с. 95, 96].

В 2004 г. все балтийские страны за исключением России являлись членами ЕС. В этих условиях ХЕЛКОМ приступил к разработке и утверждению новой стратегии по охране Балтики — Плана действий по Балтийскому морю (ПДБМ). Все участники ХЕЛКОМа одобрили данный план 15 ноября 2007 г. Основные его приоритеты — борьба с эвтрофикацией, сохранение биологического разнообразия и безопасная морская деятельность. Главная цель плана — борьба с антропогенной эвтрофикацией посредством снижения биогенных выбросов в море. В основе подхода решения этой проблемы лежит *стратегия адаптивного управления*, смысл которой заключается в необходимости снижения негативного антропогенного влияния на естественные процессы, происходящие в экосистеме Балтийского моря [1, с. 26, 27].

Оценка экспертами основных экологических проблем Калининградской области

Несмотря на спад промышленного производства и упадок сельского хозяйства после распада СССР, экологическая обстановка в регионе продолжает оставаться неблагоприятной. Главными проблемами, представляющими угрозу окружающей среде, по мнению экспертов, являются состояние полигонов по утилизации твердых бытовых отходов, отсутствие современных очистных сооружений, грязный воздух, переизбыток биогенных веществ в реках и водоемах области.

Хотя размеры береговой линии Калининградской области и небольшие, Балтийское море в этом районе достаточно сильно загрязнено. Серьезная проблема здесь — это загрязнение морских вод и прибрежных территорий с судов. Для ее решения в 2006 г. был создан Отдел надзора на море, континентальном шельфе и регулирования морских работ Департамента Росприроднадзора по СЗФО, который наделен контрольно-надзорными функциями. Главным направлением деятельности Отдела в 2006—2009 гг. стала организация эффективного контроля за судо- и природопользователями в зоне ответственности ведомства.

По словам одного из респондентов, Отделу удалось улучшить ситуацию с загрязнением вод и незаконным сбросом балластных и сточных вод в порту и водоохраной территории: «Они скрупулезно, настойчиво добивались выполнения всех международных соглашений и всех хельсинкских рекомендаций по предотвращению загрязнений с судов. И надо сказать, что на этом поприще успехи определенные есть. Загрязнение нефтепродуктами с судов было регулярным, и льяльные воды без конца скачивались. Но сейчас благодаря усилиям морской инспекции судовладельцев взяли все-таки под контроль» (региональные органы власти). «Морская инспекция достаточно много делает, я считаю. Они неплохо осуществляют контроль» (НКО).

Новая структура регионального уровня — Служба по экологическому контролю и надзору Калининградской области — была создана лишь в 2009 г., и эффективность ее деятельности оценивать пока рано. Поэтому деятельность калининградского Отдела надзора на море проводилась экспертами в качестве единственного успешного примера последовательного выполнения властями рекомендаций ХЕЛКОМа.

Причины осознания экологических проблем в Калининградской области

Как показал анализ экспертных интервью, главными причинами осознания проблемы антропогенной эвтрофикации в Калининградской области стал международный фактор и особое геополитическое положение региона. Именно иностранцы привнесли импульс для обсуждения и решения в регионе экологических проблем: «Очень серьезную помощь именно в природоохранных проектах Калининградской области всегда оказывали шведы, а также и датчане. Сейчас к ним присоединились и немцы» (региональные органы власти).

В рамках программ ЕС TACIS и INTERREG в Калининградской области были реализованы проекты BERNET (Baltic Eutrophication Regional Network) и BERNET Catch. Их стратегической целью стало восстановление и устойчивое сохранение качества воды в районе Балтийского моря. По итогам совместной работы был разработан план действий для Калининградской области по снижению эвтрофикации Балтийского моря. Однако он не был утвержден областным правительством [5, с. 170—173].

Важную роль в осознании экологических проблем оказало научное сообщество. Для Калининградской области в целом характерна ведущая роль ученых в артикуляции основных проблем, касающихся охраны моря. Часть исследовательских проектов, результаты которых были опубликованы, поддерживались зарубежными фондами. Частично исследовательская деятельность представителей научного сообщества финансировалась российскими органами управления федерального и регионального уровня. Следует отметить и активную роль нефтяной компании ЛУКОЙЛ в поддержке природоохранных исследований. Как отмечал один из наших респондентов, «если брать ... оценку состояния окружающей среды... то я знаю только один проект; ему надо отдать должное. Это природоохранная деятельность... которую проводит ЛУКОЙЛ (научное сообщество).

Оценка проблемы антропогенной эвтрофикации в Калининградской области

Проблема антропогенной эвтрофикации в первую очередь касается Куршского и Вислинского заливов, где отмечается устойчивое повышение предельно допустимых концентраций биогенных веществ. Усиление торфности заливов связано с сильной загрязненностью крупнейших рек области — Немана и Преголи, куда поступают неочищенные выбросы городов, вытекающих без тщательной очистки в Балтийское море. Всё это уже привело к негативным последствиям в экосистеме Балтийского моря. Прежде всего, наблюдаются серьезные отклонения в состоянии биоты в Куршском заливе [2, с. 100].

Тем не менее антропогенная эвтрофикация далеко не всеми экспертами в Калининграде рассматривалась в качестве одной из наиболее насущных проблем для региона. Так, респонденты отмечали, что «область все-таки малую толику вносит в загрязнение моря эвтрофицирующими веществами» (региональные органы власти). При этом они поясняли, что проблема эвтрофикации «скорее носит... эколого-политический характер, чем собственно экологический» (научное сообщество).

Наиболее часто эксперты указывали в качестве основной причины антропогенной эвтрофикации отсутствие современной канализационной системы в большинстве городов региона,

включая Калининград. Роль сельского хозяйства в образовании биогенных отходов частью респондентов была оценена как незначительная, так как на территории области нет крупных ферм и посевных площадей.

Способы решения проблемы антропогенной эвтрофикации

Основное решение проблемы большинство экспертов видели в строительстве современных очистных сооружений. Такой подход воспринимался представителями власти и научного сообщества как чисто техническая задача, решать которую должны специалисты: «Конечно, должны решать специалисты... если от отдельно стоящих зданий поступают азот и фосфор со сточными водами, то заниматься этим должен специалист: надо строить очистные сооружения» (федеральные органы власти).

Важным следствием подобного видения является одобрительное отношение респондентов к Плану действий по Балтийском морю: «План ХЕЛКОМа можно считать победой научного подхода, он сделан на языке четких рекомендаций. На сколько процентов, какая территория или какая страна должна уменьшить сбросы... Это не просто политический лозунг, который был в 1990-х годах: всем уменьшить на 50%!» (научное сообщество).

Оценка предпринимаемых властью действий по защите Балтийского моря

В настоящий момент в регионе действуют две основные целевые программы федерального и регионального уровней, одна из целей которых — предотвращение дальнейшего загрязнения Балтийского моря. Федеральной целевой программой развития Калининградской области на период до 2014 г. предусмотрено введение в строй очистных сооружений, модернизация канализационных сетей и системы водоснабжения. Согласно программе, «обеспеченность населенных пунктов области системами биологической очистки сточных вод составляет 5—8 % их необходимого количества». Однако основная цель строительства очистных сооружений и модернизации канализации и системы водоснабжения, с точки зрения разработчиков программы, — не столько забота о гражданах, сколько повышение инвестиционной привлекательности региона [3]. Эксперты считали, что данная программа могла стать серьезным подспорьем в решении проблемы антропогенной эвтрофикации за счет введения в действие очистных сооружений. Однако экономический кризис может стать серьезным препятствием для этого: «Но сейчас решение проблемы может отодвинуться в связи с удобной отговоркой: у нас кризис. Не так охотно поступают федеральные деньги» (региональные органы власти).

В целевой программе Калининградской области «Экологическое оздоровление территории Калининградской области на 2008—2012 годы» уже более четко обозначены способы борьбы с антропогенной эвтрофикацией. Но при этом важно отметить, что регион не берет на себя полную ответственность за решение данной проблемы. Напротив, все мероприятия должны осуществляться в рамках трансграничного сотрудничества, одним из основных направлений которого, согласно Программе, «является выполнение рекомендаций Хельсинкской конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря (1992 года)». Это означает, что средства на ликвидацию «горячих точек» должны будут поступать либо из зарубежных источников по линии трансграничного сотрудничества, либо из федерального бюджета в виде субвенций. Во многом такая ситуация обусловлена тем, что «обязательства по Хельсинкской конвенции — это государственные обязательства России. Москва всегда подчеркивала, что это мы командуем, мы решаем где и что мы финансируем... У территорий просто и права не было разрабатывать какие-то свои программы по реализации хельсинкских обязательств» (региональные органы власти).

В программе перечислены все девять «горячих точек», обозначенных в плане ХЕЛКОМ и находящихся на территории Калининградской области (пункт 95). При этом сказано, что для их ликвидации необходимы: 1) мониторинг экологической ситуации; 2) разработка и утверждение комплекса мер по стимулированию хозяйствующих субъектов к выполнению природоохранных мероприятий, направленных на улучшение экологической ситуации; 3) более активное использование совместных форм сотрудничества «с приграничными партнерами в виде конференций, семинаров, круглых столов, форумов для рассмотрения и обсуждения эффективности выполнения мероприятий по ликвидации объектов загрязнения» (пункт 96) [4].

Надежда на поступление федеральных субсидий, с одной стороны, вызывает такие же опасения, как и в случае федеральной целевой программы. Недостаточное внимание к этой проблеме может негативно сказаться на реализации указанного направления трансграничного сотрудничества. С другой стороны, Россия наряду с другими балтийскими странами разрабатывает национальный план действий по охране морской среды, который представит на министерской сессии ХЕЛКОМ в Москве в мае 2010 г. Изначально планировалось, что наряду с национальным будет разработана и отдельная стратегия для Калининградской области. Однако этого не произошло по двум причинам: во-первых, в 2008 г., в момент начала работы над национальным планом, в системе исполнительных органов власти Калининградской области просто не было структуры, отвечающей за экологическую политику. Во-вторых, созданная служба по экологическому контролю и надзору Калининградской области, располагая небольшим количеством сотрудников, считает подготовку регионального плана непосильной и неактуальной для себя задачей: «Совершенно неподъемная вещь, да я думаю, и ненужная» (региональные органы власти).

Представители научного сообщества и общественных организаций в целом достаточно критично оценивают работу исполнительных органов власти Калининградской области. При этом степень критичности варьировалась от обвинения правительства в полном бездействии: «Никогда не слышала, чтобы областное правительство поднимало тему загрязнения Балтийского моря в Калининграде и в остальных крупных городах» (НКО), до сожаления о том, что «каких-нибудь продуманных... серьезных улучшений, сравнимых, например, со строительством очистных сооружений ... не знаю» (научное сообщество).

Таким образом, в Калининградской области отсутствует четкий план действий по решению проблем Балтийского моря. Региональные органы управления считают, что поскольку Россия взяла на себя основные обязательства по реализации Хельсинской конвенции, то именно федеральный центр должен разрабатывать систему мер и финансировать их претворение в жизнь. Возможно, что именно этот фактор обусловил, во-первых, длительное отсутствие в структуре исполнительной власти региона специализированного органа, отвечающего за вопросы экологии. Во-вторых, перекалывание ответственности на федеральный центр сказалось и на взаимоотношении основных акторов, задействованных в решении экологических проблем в Калининградской области.

Основные выводы

- Наиболее успешно решаемой экологической проблемой в Калининградской области является организация эффективного контроля на Балтийском море за судо- и природопользователями, осуществляемый отделом надзора на море, континентальном шельфе и регулирования морских работ Министерства природных ресурсов и экологии РФ.
- Основными причинами осознания экологических проблем в регионе стала деятельность международных и зарубежных организаций, а также особое геополитическое положение Калининградской области. Наряду с этим важную роль сыграли научное сообщество, некоммерческие организации и крупный российский бизнес в лице компании ЛУКОЙЛ.
- Проблема антропогенной эвтрофикации не рассматривается большинством экспертов как наиболее значимая для региона. Главным способом ее решения они считают ввод в действие новой канализационной системы как в самом Калининграде, так и в других городах области. Эксперты высоко оценивают план ХЕЛКОМа по уменьшению сбросов биогенных веществ в Балтийское море, поскольку в его основе лежат выверенные расчеты и обоснования специалистов.
- Эффективность деятельности исполнительных органов власти по решению экологических проблем большинством респондентов оценивается невысоко. Во многом это связано с тем, что региональные органы управления фактически не вовлечены в данный процесс. Считая, что обязательства по ХЕЛКОМу являются общенациональными, а не региональными, власти Калининградской области не участвуют в решении проблем Балтийского моря.
- Перекалывание ответственности на федеральный центр, характерное для органов исполнительной власти Калининградской области, во-первых, стало причиной отсутствия долгое время специальной структуры, отвечающей за экологическую политику. Во-вторых, оно негативно сказалось на взаимодействии основных акторов, участвующих в решении экологических проблем региона.

Список литературы

1. *Биогенные вещества и эвтрофикация в Балтийском море: причины, последствия, решения*. URL: http://www.norden39.ru/en/cooperation/documents/Brochure_Eutrophication_rus_web.pdf (дата обращения: 15.03.2010).
2. *Назаров А. В.* Отчет о результатах проверки «Аудит эффективности использования государственных средств, направленных в 2002—2003 годах на реализацию природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки) в Калининградской области, г. Санкт-Петербурге, Ленинградской области. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/06-buletен_doc_files-fl-1243.pdf (дата обращения: 15.03.2010).
3. *Проект* федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2014 года. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/concuration/concreg/doc091230_1852 (дата обращения: 15.03.2010).
4. *Целевая программа Калининградской области «Экологическое оздоровление территории Калининградской области на 2008—2012 годы»*. URL: <http://economy.gov39.ru/programmnaaya-deyatelnost/celevye-programmy/> (дата обращения: 15.03.2010).
5. *Alexeev F. E.* Water Resources Management in the Kaliningrad Oblast; Expedience and Perspectives of Applying the Principles and Norms of the EU Water Frame Directive // *Transboundary Waters and Basins in the South-East Baltic* (ed. B. Chubarenko). Kaliningrad, 2008. P. 162—176.
6. *Ehlers P.* Marine Environment Protection — the Baltic Sea Example // *Marine Issues: from a Scientific, Political and Legal Perspective*. Kluwer Law International, 2002. P. 93—104.
7. *Helsinki Commission*. Baltic Marine Environment Protection Commission. The Helsinki Convention. URL: http://www.helcom.fi/Convention/en_GB/convention/ (дата обращения: 15.03.2010).
8. *Report of the International Council for the Exploration of the Sea Working Group on Pollution in the Baltic Sea, Cooperative Research Report*. 1970. Series A, № 15.