

**Заседание Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации  
на тему "О законодательном обеспечении сохранности  
многолетнемерзлых грунтов при хозяйственном освоении  
Арктической зоны Российской Федерации"**

город Москва  
16 февраля 2018 года

**Решение № 1 заседания Совета по Арктике и Антарктике**

Заслушав и обсудив доклад и выступления членов Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Совет) и других участников заседания на тему "О законодательном обеспечении сохранности многолетнемерзлых грунтов при хозяйственном освоении Арктической зоны Российской Федерации", Совет отмечает следующее.

За последние десятилетия природа Арктики подвержена влиянию глобального изменения климата, которое идет здесь в 3-4 раза быстрее, чем в среднем по планете. За последние 50 лет средняя температура воздуха, например, в Якутии повысилась на 2,1 градуса. На это потепление многолетнемерзлые породы отреагировали повышением средней годовой температуры на 0,5-1 градуса.

В Российской Федерации вечная мерзлота распространена на территории более 11 млн. км<sup>2</sup> (около 65% территории Российской Федерации) и характеризуется мощностью от 10-50 метров (в районах островного распространения) до 100-800 метров (в зоне сплошного распространения), наибольшая мощность (до 1500 метров) многолетней мерзлоты отмечена в центральной части полуострова Таймыр.

По оценкам экспертов, вечная мерзлота содержит в себе до 1500 гигатонн углерода, который потенциально может быть выброшен в атмосферу в результате ее таяния. Освобождение углерода повлечет за собой дальнейшие климатические изменения, связанные с увеличением концентрации парниковых газов в атмосфере.

Таяние вечной мерзлоты непосредственно влияет на жизнедеятельность человека. В частности, из-за изменения плотности грунтов теряют свою несущую способность инженерные сооружения, конструкции и фундаменты жилых домов. Также за последние десятилетия значительные площади пашни пришли в негодность из-за проседания почв по причине активизации термокарстового процесса.

При проектировании объектов для Арктической зоны крайне необходимо обеспечить внедрение инновационных материалов, конструкций и технологий, отвечающих требованиям безопасности и долговечности зданий, учитывающих специфические особенности района строительства. Для этого прежде всего необходимо восстановить сеть геокриологического мониторинга, так как даже в 80-х годах XX века таких пунктов было около 80, а сейчас осталось чуть более 10.

Проблема состояния вечной мерзлоты актуализируется одновременно с промышленным освоением Дальневосточного региона и Арктики.

Технология построения фундаментов в условиях средней полосы и вечной мерзлоты кардинально различается. При отсутствии жестких строительных правил возведения зданий в зонах вечной мерзлоты и недостатке юридической базы строительство на Севере становится все более проблемным. Срочно требуется создание новых регламентов для строительства в Арктике.

Содержание зданий и сооружений в Арктических регионах значительно дороже, чем в районах средней полосы России. В значительной мере убытки имеют причиной нарушение региональных регламентов содержания объектов строительства, многочисленных ошибок проектирования, отсутствие учета опыта освоения территорий-аналогов и остающейся низкой культуры проведения строительных работ в Арктике.

Необходимо отметить, что нормативные правовые акты, прямо регулирующие вопросы сохранности многолетнемерзлых грунтов в районах со сложными климатическими условиями, в том числе в Арктике, в настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствуют. Вместе с тем освоение районов Крайнего Севера и Арктики предполагает активизацию хозяйственной деятельности, в том числе, капитальное строительство.

Строительная деятельность в Арктике осуществляется с учетом следующих Федеральных законов от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании", от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации", от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".

В ряде субъектов Российской Федерации принимаются законодательные меры по адаптации к новым климатическим условиям и по сохранению вечной мерзлоты. Так, в декабре 2017 года парламент Республики Саха (Якутия) принял в первом чтении закон Республики Саха (Якутия) "Об охране вечной мерзлоты в Республике Саха (Якутия)". Законопроектом предлагается государственное управление в области охраны вечной мерзлоты возложить на уполномоченный орган исполнительной власти. К его полномочиям предполагается отнести разработку государственных программ по охране вечной мерзлоты, создание и ведение единой системы республиканского фонда информации о вечной мерзлоте, государственную экспертизу состояния вечной мерзлоты, осуществление государственного надзора в области охраны вечной мерзлоты, а также введение ограничений пользования земельными участками в целях сохранения вечной мерзлоты.

Парламент Республики Саха (Якутия) разработал также проект федерального закона "Об охране и рациональном использовании вечной мерзлоты". Его действие предлагается распространить на всю Арктическую зону Российской Федерации.

Системные меры по обеспечению сохранности многолетнемерзлых грунтов при хозяйственном освоении Арктической зоны Российской Федерации предусмотрены новой редакцией

государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2017 г. № 1064.

Участники заседания Совета отмечают, что принимаемых мер недостаточно и негативные криогенные процессы угрожают сегодня существующей инфраструктуре северных территорий и могут привести к возникновению серьезных экономических проблем в будущем для страны в целом.

**С учетом высказанных участниками заседания предложений Совет решил:**

1. Принять к сведению доклад и выступления по рассматриваемому вопросу.

2. Рекомендовать палатам Федерального Собрания Российской Федерации:

2.1. Поддержать проект федерального закона "Об охране и рациональном использовании вечной мерзлоты";

2.2. Разработать проекты федеральных законодательных актов, запрещающих размещение в многолетнемерзлых грунтах необезвреженных опасных химических и биологических отходов;

2.3. Внести изменения и дополнения в федеральное законодательство с целью совершенствования правового регулирования обращения с опасными отходами в районах холодного климата, включая применение дифференцированных предельно-допустимых концентраций вредных веществ в почве, с учетом крайне низкого потенциала самоочищения объектов окружающей природной среды в криолитозоне Российской Федерации.

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

3.1. Инициировать принятие необходимых поправок в нормативные акты, связанные с охраной окружающей природной среды Арктики и направленные на обеспечение сохранения многолетнемерзлых грунтов, с учетом развития системы расселения Арктической зоны Российской Федерации, формирования наземных транспортных и инфраструктурных объектов и коммуникаций;

3.2. Возложить на Росгидромет выполнение функций головного ведомства подсистемы мониторинга за многолетнемерзлыми грунтами системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), при этом установив, что наблюдения за многолетнемерзлыми грунтами должны осуществляться на федеральном уровне (Росгидромет и ФАНО России), уровне субъектов Российской Федерации (территориальные системы наблюдений) и уровне собственников объектов инфраструктуры, потенциально подверженных деструктивным воздействиям (локальный мониторинг). Мониторинг береговой эрозии целесообразно отнести к полномочиям субъектов Российской Федерации.

4. Рекомендовать Министерству природных ресурсов Российской Федерации:

4.1. Осуществить приоритетную реализацию мероприятий по созданию единой системы геоэкологического мониторинга и обеспечить передачу результатов указанного мониторинга в Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении;

4.2. Дополнить специальным разделом по многолетней мерзлоте Концепцию и Положение о Государственном мониторинге геологической среды России, утвержденные Приказом Роскомнедр №117 от 11.07.1994 г.;

4.3. Предусмотреть механизмы государственной поддержки в отношении российских организаций, осуществляющих научные наблюдения за состоянием и динамикой многолетнемерзлых грунтов в ненарушенных природных условиях;

4.4. Включить в условия лицензионного соглашения недропользователя на разрабатываемом месторождении обязательства по созданию и ведению мерзлотных режимных станций (МРС), включенных в госреестр;

4.5. Разработать методический документ, определяющий порядок проведения инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и контроля результатов очистки территорий после их ликвидации;

4.6. Совместно с Росгидрометом, Минэкономразвития России и Минфином России подготовить и представить в Правительство Российской Федерации согласованные предложения по внесению изменений в ожидаемые результаты и финансирование основного мероприятия 2.8. "Модернизация и развитие гидрометеорологической сети наблюдений за состоянием окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации" государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации", предусматривающие оснащение в период 2021-2025 годы наблюдательных подразделений государственной наблюдательной сети Росгидромета средствами измерений и оборудования для производства измерений температуры почвы (грунтов) на глубинах.

5. Рекомендовать Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:

5.1. Разработать Федеральную целевую программу "Обеспечение инженерной безопасности жилых домов, объектов инфраструктуры, расположенных в муниципальных образованиях Арктической зоны Российской Федерации в условиях многолетнемерзлых грунтов";

5.2. Разработать нормативно-технические документы, касающиеся сферы проектирования и строительства объектов в Арктической зоне Российской Федерации;

5.3. Разработать нормативный документ по обеспечению геотехнической безопасности объектов, эксплуатируемых в условиях многолетнемерзлых грунтов.

6. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации:

6.1. При корректировке "Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года" добавить специальный раздел по сохранению многолетнемерзлых грунтов;

6.2. Разработать федеральную межведомственную программу "Вечная мерзлота России" в рамках реализации "Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года".

7. Рекомендовать Федеральному агентству научных организаций и Российской академии наук:

7.1. Сохранить в качестве самостоятельной организации Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт мерзлотоведения им. П.И. Мельникова Сибирского отделения Российской академии наук с приданием ему статуса национального исследовательского института.

8. Рекомендовать Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды:

8.1. Предусмотреть подготовку обоснований на финансовое обеспечение полномочий по осуществлению наблюдений за многолетнемерзлыми грунтами при формировании предложений к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов.

9. Федеральным и региональным органам исполнительной власти и местного самоуправления, уполномоченным ведомствам, осуществляющим государственный мониторинг и надзор за безопасным обращением с отходами производства и потребления:

- принять неотложные меры по сохранению здоровья населения, подвергающегося риску вредного воздействия вредных веществ и возбудителей опасных инфекционных заболеваний при их реобилизации в результате изменений климата и других природных явлений в криолитозоне Российской Федерации.

10. Рекомендовать некоммерческим природоохранным фондам (НО "Полярный фонд", НО "Фонд международной гуманитарной помощи и сотрудничества", "Фонд дикой природы (WWF)", "Экологический фонд им.Вернадского", МОО "Ассоциация полярников") организовать реализацию пилотных проектов по проведению комплексной оценки эпидемиологических рисков и разработке мер по предотвращению распространения опасных инфекций на основе современных методов идентификации, оценки, прогнозирования, мониторинга и управления рисками возникновения и распространения опасных инфекций на территории субъектов Федерации.

11. По выступлению заместителя председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, заместителя председателя Совета А.К. Акимова о рассмотрении предложений, принятых на II съезде экологов Республики Саха (Якутия) рекомендовать Совету:

11.1. Принять к сведению принятую резолюцию II съезда экологов Республики Саха (Якутия);

11.2. Рекомендовать субъектам Российской Федерации, входящим в состав Арктической зоны Российской Федерации:

11.2.1. Рассмотреть резолюцию II съезда экологов Республики Саха (Якутия) для возможного использования в дальнейшей работе.