

ВСЕМИРНЫЙ ФОНД ДИКОЙ ПРИРОДЫ (WWF)
ЦЕНТРАЛЬНО-ЕВРОПЕЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ (CEU)
ПРОГРАММА “ЛИДЕРЫ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И РАЗВИТИЯ” (LEAD PROGRAM)
МОСКОВСКИЙ ЭКОПРЕССЦЕНТР

Владислав ЛАРИН
Рубен МНАЦАКАНЯН
Игорь ЧЕСТИН
Евгений ШВАРЦ

ОХРАНА ПРИРОДЫ РОССИИ: от Горбачева до Путина



Москва 2003

В. Ларин, Р. Мнацаканян, И. Честин, Е. Шварц. “Охрана природы России: от Горбачева до Путина”. — М.: КМК, 2003, 416 С., 17 илл.

Книга посвящена истории охраны природы и экологической политики России в последние десятилетия XX и первые годы XXI века. Анализ материалов выполнен с учетом международного контекста событий, развития государственного управления в этой сфере и общественного экологического движения. Показано, как исчерпание экстенсивной модели экономического развития и отраслевого управления экономикой пагубно отражаются на состоянии окружающей среды. Основное внимание уделено истории государственного природоохранного ведомства Российской Федерации, существовавшего в 1988-2000 гг. — причинам и условиям его создания, реорганизаций и ликвидации. В качестве источников материала использованы нормативные правовые акты, интервью с экспертами, публикации и личный опыт авторов.

Основным выводом является то, что упразднение независимого от отраслевых ведомств государственного управления в области охраны окружающей среды, проведенное под предлогом ликвидации административных барьеров развития рыночной экономики, не привело к увеличению инвестиционной привлекательности и росту экономики России, а, наоборот, совпадает с замедлением ее роста. Сделан вывод о необходимости восстановления дееспособного государственного управления в области охраны окружающей среды в ходе начинающейся комплексной административной реформы государственного управления.

Для широкого круга читателей, интересующихся проблемами охраны окружающей среды, сотрудников государственных органов в области экономики, природных ресурсов и охраны природы, дальновидных представителей бизнеса, преподавателей, студентов и участников общественного природоохранного сообщества.

© В. Ларин, 2003.
© Р. Мнацаканян, 2003.
© И. Честин, 2003.
© Е. Шварц, 2003.
© WWF, 2003.
© ООО “КМК”, издание, 2003

ISBN 5-207-00133-7

Эта книга посвящается нашим женам и детям, которые почти не видели нас в течение месяцев, пока мы ее писали. Без их поддержки и понимания это было бы невыполнимым делом. Мы надеемся, что наша работа поможет сохранить живую планету для наших, и не только наших детей. Спасибо вам, Анна, Арина, Елена, Ирина, Ксения, Ленок, Лия, Нарина, Настя, Саня, Саша, Серега, Татьяна, Таня!

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово	9
Предисловие авторов	10

I. ДО РАССВЕТА, или «От кого вы хотите охранять природу, от нашего советского человека?!» (1972-1986 гг.)

1.1. Охрана природы в бывшем СССР — что можно, и чего нельзя сделать в экстенсивной экономике	13
1.1.1. Исчерпание возможностей экстенсивного пути развития экономики СССР, как источник экологических проблем	13
1.1.2. «Мы не можем ждать милостей у природы, взять их у нее — вот наша задача»	14
1.1.3. Заповедники, как индикаторы экономических процессов	17
1.2. «А помнишь, как все начиналось...»	19
1.2.1. «На границе тучи ходят хмуро», или международный фон происходивших процессов	19
1.2.2. После Стокгольма: тем временем в СССР	23
1.3. Государство и охрана природы в СССР	24
1.3.1. Основные органы государственного управления охраной природы	24
1.3.2. Деятельность Госкомгидромета	25
1.3.3. Деятельность Госкомстата	25
1.3.4. Природно-ресурсные и контролирующие ведомства	27
1.3.5. Служба санитарно-эпидемиологического надзора	29
1.3.6. Научно-исследовательские подразделения экологической направленности	32
1.4. Общественные природоохранные организации	34
1.4.1. Основные формы добровольного участия общественности в охране природы	34
1.4.2. Всероссийское общество охраны природы (ВООП)	36
1.4.3. Совет по охране природы ЦК ВЛКСМ	44
1.4.4. Феномен Движения Дружин по охране природы (ДОП)	45
1.4.5. Неформальная экологическая деятельность академических структур	49
1.4.6. «Постоянные величины»	53
1.5. «Наша служба и опасна, и трудна, и на первый взгляд как будто не видна...» или первые «зеленые» ростки во властных структурах	54
1.5.1. Экономические причины «позеленения» власти	54
1.5.2. Кузницы кадров	56
1.5.3. Комплексные программы научно-технического прогресса	57
1.5.4. Роль гласности в приближении «коренной перестройке дела охраны природы»	59

II. УТРО, или «Процесс пошел» (1986-1991 гг.)

2.1. «И тут объявили свободу» или «Зеленая» волна демократии	62
2.1.1. Повернем реки вспять	62

2.1.2. Консолидация природоохранной общественности.	63
2.1.3. Природоохранная общественность второй половины 1980-х, как локомотив демократических перемен.	66
2.1.4. Первые международные контакты общественности	69
2.2. Создание Государственного комитета СССР по охране природы	70
2.2.1. Нужно ли создавать природоохранное ведомство?	70
2.2.2. Предпосылки создания природоохранного ведомства	72
2.2.3. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”, как начало нового пути	73
2.2.4. Создание первого природоохранного ведомства	75
2.2.5. Кадры решают все	79
2.2.6. Недолгая жизнь Госкомприроды СССР	81
2.3. Становление Госкомприроды России	85

III. ДЕНЬ (июль 1991 – май 2000 гг.), или «хотели, как лучше...»

3.1. Экологическая политика, как основа деятельности государства по охране природы	87
3.2. Развитие федерального экологического законодательства	89
3.2.1. Закон “Об охране окружающей природной среды” — краткий обзор	89
3.2.2. Другие законы	94
3.2.3. Президентские, правительственные и ведомственные нормативные правовые акты	96
3.3. Структурные изменения природоохранных и природно-ресурсных органов	100
3.3.1. Органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды	100
3.3.2. Правительственная Комиссия по окружающей среде и природопользованию	106
3.3.3. Межведомственная комиссия по экологической безопасности Совета Безопасности РФ	108
3.3.4. Изменение полномочий природоохранного ведомства	110
3.3.5. Структурные подразделения природоохранного ведомства и кадровая политика	112
3.4. Экономические механизмы и инструменты финансирования охраны природы	121
3.4.1. Общие принципы экономики охраны природы и природопользования	121
3.4.2. Организация экологических платежей в России	123
3.4.3. Федеральное бюджетное финансирование	126
3.4.4. Федеральные экологические программы	129
3.4.5. Государственные экологические фонды	139
3.4.6. Финансирование охраны природы из международных источников	145
3.5. Экологический контроль	149
3.5.1. Организация экологического контроля	149
3.5.2. Материально-техническое обеспечение экологического контроля	151
3.5.3. Динамика основных показателей загрязнения окружающей среды и экологического контроля	153
3.6. Экологическая экспертиза	154
3.6.1. История экологической экспертизы в России	154
3.6.2. Правовая база экологической экспертизы	155
3.6.3. Практика проведения экологической экспертизы	162

3.6.4. История одной экспертизы: нет предела совершенству	165
3.7. Охрана живой природы	182
3.7.1. Правовое обеспечение охраны живой природы	183
3.7.2. Развитие особо охраняемых природных территорий и территориальной охраны живой природы	186
3.7.3. Сохранение редких видов животных и растений	191
3.8. Информационное обеспечение. Система сбора экологической информации	196
3.8.1. Экологическая информация — проблема определений	196
3.8.2. Государственная сеть мониторинга окружающей природной среды	197
3.8.3. Достоверность и надежность экологической информации	199
3.8.4. Первые открытые публикации	200
3.8.5. Попытка создания Единой государственной системы экологического мониторинга	201
3.8.6. Подготовка Государственных докладов о состоянии окружающей природной среды	206
3.9. Международное сотрудничество	212
3.9.1. Российская делегация на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.)	212
3.9.2. Участие России в международных конвенциях	216
3.9.3. Сотрудничество на двусторонней основе	228
3.9.4. Сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств	237
3.10. Общественные природоохранные организации	240
3.10.1. Основные тенденции развития	240
3.10.2. Финансирование экологических НПО: проблемы и упущенные возможности	242
3.10.3. Новые попытки расширения социальной базы экологического движения	244
3.10.4. Примеры мобилизации международной поддержки охране природы в России и СНГ	244
3.10.5. I и II Всероссийские съезды по охране природы	246
Рисунки	248

IV. ВЕЧЕР (конец 1999 г. — 17 мая 2000 н.) или «...мы разрушим до основания...» А зачем?

4.1. Как это было	265
4.2. Причины упразднения самостоятельного природоохранного ведомства	266
4.2.1. Версия первая — мнение экс-председателя Государственного Комитета Российской Федерации по охране окружающей среды	266
4.2.2. Версия вторая — НЭП, или Неверная Экономическая Политика	267
4.2.3. Версия третья — заговор олигархов	275
4.2.4. Версия четвертая — кризис Госкомэкологии России	279
4.3. А был ли мальчик?	284

V. НОЧЬ (17 мая 2000 г. — 2003 г.)

5.1. Реакция общества на упразднение природоохранного ведомства	286
--	------------

5.1.1. «А баба-яга против!»	286
5.1.2. Экологическая политика на практике	287
5.2. Последствия ликвидации природоохранного ведомства	292
5.2.1. Деградация федерального экологического законодательства	292
5.2.2. Развал природоохранных структур	296
5.2.3. Экономические механизмы и финансирование охраны окружающей среды	298
5.2.4. Основные показатели состояния и охраны окружающей среды	302
5.2.5. Охрана живой природы	303
5.2.6. Международное сотрудничество	305

VI. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ, или «Что день грядущий нам готовит»

6.1. Трава сквозь асфальт	311
6.1.1. Как мы писали Экологическую доктрину России	311
6.1.2. Гражданское общество и право граждан на здоровую окружающую среду	315
6.1.3. Административная реформа и Государственный Совет: «мухи отдельно, котлеты отдельно»	317
6.2. Наше видение будущего: лучше быть здоровым и богатым, чем бедным и больным	319
6.2.1. Экология и инвестиционная привлекательность экономики — близнецы-братья	319
6.2.2. «Здесь будет город-сад»	322
Литература	326
Перечень нормативно-правовых актов	322
Приложение 1. Сведения об экспертах, оказавших помощь в работе над этой книгой	336
Приложение 2. Сведения об организациях-спонсорах	340
Приложение 3. “ОБ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ В РСФСР” Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. ...	344
Приложение 4. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 января 1988 г. “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”	350
Приложение 5. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года “ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ”	355
Приложение 6. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ от 10 января 2002 года	363
Приложение 7. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ДОКТРИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	407

*Род проходит, и род приходит, а земля пребывает вовеки.
Восходит солнце, и заходит солнце, и спешит к месту своему, где оно восходит. Идет ветер к югу, и переходит к северу, кружится, кружится на ходу своем,
и возвращается ветер на круги свои.
Все реки текут в море, но море не переполняется;
к тому месту, откуда реки текут, они возвращаются,
чтобы снова течь...*

Экклезиаст

Предисловие авторов или как мы писали эту книгу

В мае 2000 г. в охране природы России закончился определенный этап — было ликвидировано просуществовавшее 12 лет самостоятельное природоохранное ведомство, и началась быстрая *деэкологизация* российской политики и экономики.

Идея написать эту книгу возникла практически сразу после ликвидации Госкомэкологии России. Подвести некоторые итоги закончившегося периода решили независимо с одной стороны, профессор Центрально-Европейского Университета (Будапешт, Венгрия) Р. Мнацаканян и выпускник этого университета научный журналист В. Ларин, а с другой — руководители Всемирного фонда дикой природы (WWF) России И. Честин и Е. Шварц. Некоторое время авторы работали отдельно, не подозревая о параллельных инициативах друг друга, пока весной 2003 г. В. Ларин не предложил объединить усилия в одном авторском коллективе.

Авторы использовали разные подходы к сбору материала. В. Ларин и Р. Мнацаканян проводили анализ и давали оценки на основе собственного опыта в этой сфере и интервью ключевых лиц, занимавших различные государственные и общественные должности в 1990-х годах. При этом в фокусе была именно история природоохранного ведомства. Поскольку привлеченные эксперты говорили *от первого лица*, материал получился очень живой, хотя, естественно, субъективный и неполный, т.к. отражал точку зрения и знания конкретных людей.

И. Честин и Е. Шварц использовали в первую очередь свой личный опыт работы в крупных общественных природоохранных организациях, включая большой опыт сотрудничества с различными государственными органами и представителями бизнеса, а также официальные документы. То, что выходило *из-под пера*, носило характер личных мемуаров с элементами справочника по нормативной правовой базе 1990-х годов.

Авторы решили объединить свои усилия, плодом которых стала предлагаемая вниманию читателей книга.

Сразу оговоримся, что мы не ставили перед собой задачу подготовки полной летописи охраны природы в СССР и России, также как и исчерпывающего справочника *правоустанавливающих* документов. Этому уже посвящен целый ряд публикаций. Кроме того, многих фактов и хитросплетений этой истории мы просто не знаем, т.к. не являлись их участниками.

Использованные интервью, исторические факты и нормативные правовые акты служили нам материалом для анализа закономерностей охраны природы в России, которые неотрывно связаны с закономерностями политического, социального и экономического развития нашей страны. В этой связи первые главы об охране природы в СССР и России до 1991 г. лишь подводят читателя к более поздним событиям. Есте-

ственно, при таком подходе многие события, документы, действовавшие лица остались вне этой книги.

Наша книга — авторская. Это означает, что мы уделяем больше внимания тому, что считаем более важным, подробнее описываем события и документы, оказавшие, на наш авторский взгляд, большее влияние на развитие страны. Например, мы уделяем гораздо больше внимания Движению дружин по охране природы в 1960-1980-е гг., чем другим общественным организациям, действовавшим в тот период, т.к. считаем, что это движение оказало большее влияние на то, что происходило в 1990-е. Соответственно, анализируя период 1990-х годов, мы сосредотачивались на том, что, на наш взгляд, окажет большее влияние на события и процессы в XXI веке.

Есть целые области охраны окружающей среды, никак не отраженные в нашей книге. Это сохраняющаяся труднодоступность экологической информации, это скандальные истории уголовных дел против А. Никитина и Г. Пасько, это вся *ядерная* тематика, упоминаемая лишь вскользь, это проблема уничтожения химического оружия и т.д. Более того, многие разделы этой книги — экологическая экспертиза и контроль, охрана живой природы, международное сотрудничество — заслуживают подготовки самостоятельных монографий.

То, что показываем мы — это закономерная смена отношения к охране окружающей среды со стороны общества и государства, а позднее — и бизнеса, своего рода спираль, каждый раз выводящая на новый виток в новом качестве. По нашему мнению, скоро произойдет очередной подъем, и поэтому особенно важно понимать, как и с каким багажом страна к нему подходит. Каждый человек знает, что за закатом обязательно придет рассвет. Ответить на вопрос, что привело как к бурному расцвету *государственной* экологии в России, так и к ее скорому закату мы постарались в этой книге.

И последнее. Как, наверное, и в любой работе, мы до последнего момента улучшали, уточняли, дописывали и дорисовывали. Сдав рукопись в печать, мы уже видим, что можно и нужно было сделать лучше, между собой называя то, что получилось *изданием* *первым, неполным и недоработанным*. Тем не менее, мы решили, что книга нужна именно сейчас, накануне III Всероссийского съезда по охране природы России. Кроме того, складывается впечатление, что началась первая серьезная подготовка административной реформы. Возможно, если будет потребность у читателей, мы вернемся к этой работе, исправим и доделаем то, что не удалось сейчас.

Авторы выражают глубокую благодарность организациям, оказавшим финансовую поддержку данной публикации: Программе ООН по окружающей среде (UNEP), выделившей грант Центрально-Европейскому Университету по проекту GEO (Global Environment Outlook), программе Лидерство в области окружающей среды и развития (Leadership for Environment & Development, LEAD) и Всемирному фонду дикой природы (WWF) России.

Мы особенно благодарны экспертам, согласившимся безвозмездно потратить свое личное время на интервью, и указать нам на возможные «подводные камни» в начинавшейся работе. Подробные сведения об этих замечательных людях мы приводим в конце книги. К сожалению, по разным причинам не все эксперты, мнение которых нам представлялось важным, нашли возможность внести свой вклад в работу над книгой.

Отдельную благодарность мы бы хотели выразить члену-корреспонденту РАН президенту Центра экологической политики России А.В.Яблокову, нашедшему время в крайне сжатые сроки дать ценные критические замечания и предложения, которые мы постарались учесть.

Создание этой книги было бы невозможным без искренней поддержки наших друзей и коллег, оказавших организационное содействие, дававших полезные советы и комментарии и внесших огромный вклад в сбор материала:

С.С. Варущенко президент компании ESTI-M (Московское представительство корпорации MapInfo International);

Е.В. Ермолова информационный координатор региональной программы LEAD CIS.

Сотрудники Всемирного фонда дикой природы (WWF) России:

К.С. Бурдин, Н.А. Дронова, О.М. Жаркова, А.О. Кокорин, В.Г. Кревер,
А.В. Макаров, И.А. Онуфрения, К.О. Туманова, М.С. Филатов, А.С. Шестаков.

Central European University
Department of Environmental
Sciences and Policy
Nador u. 9, H-1051 Budapest,
Hungary
тел: +36 1 327 3021
факс: +36 1 327 3031
e-mail: envsci@ceu.hu
www.ceu.hu

WWF Россия
109240 Россия, Москва
ул. Никольямская, 19-3
тел: 727-09-39
факс: 727-09-38
e-mail: eshvarts@wwf.ru
e-mail: ichestin@wwf.ru
www.wwf.ru

**Московский
Экопрессцентр**
123098 Россия, Москва,
ул. Рогова, 12-46
тел/факс: 947-19-09
e-mail: vlarin@online.ru

LEAD CIS Program
117333 Россия, Москва
а/я 368, тел: 232-35-48
факс: 956-35-86, e-mail:
nikita@rpdiregions.msk.ru
www.cis.lead.org

I. ДО РАССВЕТА (1972-1987)

«ОТ КОГО ВЫ ХОТИТЕ ОХРАНЯТЬ ПРИРОДУ, ОТ НАШЕГО СОВЕТСКОГО ЧЕЛОВЕКА?!»

1.1. Охрана природы в бывшем СССР — что можно и чего нельзя сделать в экстенсивной экономике

1.1.1. Исчерпание возможностей экстенсивного пути развития экономики СССР как источник экологических проблем

К середине 80-х годов XX века экономика России уже сильно проигрывала развитым странам по энергоэффективности и эффективности использования природных ресурсов. В результате это явилось одной из причин того, что многие регионы СССР с развитой промышленностью стали очагами *борьбы за экологию* в период *перестройки и гласности*.

Причиной того, что хуже всего в бывшем СССР обстояло дело с охраной окружающей среды обитания в промышленных регионах являлось то, что улучшение экологической ситуации требовало не только огромных затрат, но также изменения всей структуры экономики и природопользования. Это требовало тяжелых и болезненных реформ, связанных как с переходом от экстенсивного экономического развития к интенсивному, в первую очередь — реформы управления, постепенного отказа от отраслевого принципа управления и перехода к территориальному управлению. На столь масштабные преобразования советское руководство пойти не могло как по экономическим, так и по политическим причинам, особенно — имея перед глазами крах политической карьеры Н.С.Хрущева.

- **Экстенсивное развитие** страны рассматривается нами как развитие, основанное на расширении освоенных территорий за счет экспансии первичного уклада экономики, основанного на добыче «сырых» природных ресурсов, и reinvestировании доходов экономики страны в первую очередь — в расширение дальнейшего освоения природных ресурсов ее территории.
- **Интенсивное развитие** страны рассматривается нами как развитие, основанное на повышении роли высших укладов экономики, увеличении доходов от глубокой переработки природных ресурсов за счет добавленной стоимости и reinvestировании доходов экономики в первую очередь в решение социально-экономических проблем уже освоенных регионов.

Соответственно для экстенсивного пути развития характерен отраслевой принцип руководства экономикой, для интенсивного — попытки перехода к территориальному управлению.

История политико-экономического развития России в XX веке может быть представлена, в том числе, и как три волны — *цикла* попыток перехода от экстенсивного пути экономического развития страны к интенсивному. В СССР дважды пытались заменить отраслевой принцип руководства территориальным и совместить административные районы с экономическими — на рубеже 30-х годов и затем 60-х (совнархозы). Но плановая экстенсивная экономика не вписывалась в рамки регионов, и управление ею возвращали в руки наркоматов (министерств), забывая о лозунге комплексного, гармоничного развития территорий. Затем еще 30 лет такого управления подвели республики и регионы к «бунту» на рубеже 90-х годов под лозунгом регионального хозрасчета, переросшего в экономический и политический сепаратизм (Трейвиш, 2002).

Попытки интенсификации экономического развития всегда встречали сопротивление ведомств — аналогов ресурсных монополий. Отраслевые ведомства — ресурсные монополии, число которых в тот момент превышало 50, входившие в состав правительства СССР (Минводхоз СССР, Минлеспром СССР и их аналоги), в силу внутренней логики своего организационного развития являлись ведущими препятствиями для формирования эффективного природопользования и соответственно — охраны природы. Они были ориентированы на оцениваемое почти исключительно по валовым показателям экстенсивное, ресурсорасточительное развитие экономики, а не на ее рационализацию и интенсификацию.

Негативную роль как для охраны природы, так и для формирования эффективного использования природных ресурсов оказывала и оказывает идеология «неисчерпаемости» природных ресурсов, огромных размеров страны и недоиспользуемости (резервов) пространства. Характерный пример — первыми, то есть до 1959 года, законы об охране природы были приняты в пяти республиках бывшего СССР, отличающихся именно наименьшими размерами территории — Эстония (7.06.1957), Армения, Грузия, Молдавия и Литва (Штильмарк, 1996) — рис. 1. Причем большие запасы ресурса, его низкая стоимость часто играют «злые шутки» с экономикой государств во многом вне зависимости от уровня развития их экономики, незаметно подводя ресурсопользование к системному экологическому кризису (Люри, 1997; Арманд и др., 1999). Переживаемые в настоящее время страной экономические трудности, по крайней мере, частично также же связаны с российской спецификой, включая традицию экстенсивного природопользования. В процессе освоения территории России низкотехнологичные уклады переносились из центра на окраины, вроде бы отдаляя экологический кризис в европейской части, а в итоге усиливая его масштабы, закрепляя хозяйственную отсталость (Суций, Дружинин, 1994).

1.1.2. «Мы не можем ждать милостей от природы, взять их у нее — вот наша задача»

Сейчас может показаться, что в СССР охрана природы отсутствовала. На самом деле это не совсем так. Охрана живой природы и особенно природных ресурсов не

противоречили советской идеологии*, и поэтому были разрешены в тех рамках, насколько это не противоречило доминанте экстенсивного пути развития советской экономики. Наиболее очевидным примером является существование и развитие уникальной в мировой практике системы советских государственных заповедников, созданных именно для охраны естественных природных экосистем и их естественной динамики в качестве «реперов» состояния живой природы. Научные и идеологические основы заповедной системы были заложены в еще дореволюционное время великими российскими учеными-естествоиспытателями И.П.Бородиным, Г.А.Кожевниковым, В.В.Докучаевым и их коллегами и соратниками. Многие из них одновременно были и первыми крупными общественными деятелями в области охраны природы и того, что теперь называется экологической политикой (Вайнер /Уинер/, 1991; Штильмарк, 1996 и др.). Несмотря на очевидные проблемы, вытекавшие из контекста общественно-политической и культурной ситуации в стране, и разгромы (рис. 2), являвшиеся индикаторами исчерпания возможностей экстенсивного развития сельского и лесного хозяйства, заповедная система существовала и развивалась и до наступления очередного кризиса экстенсивной парадигмы экономического развития получала финансирование на проведение исследовательских и практических природоохранных работ.

Вопросу, почему и как руководство бывшего СССР поддерживало и развивало систему заповедников, считая возможным расходовать на это немалые ресурсы, посвящено большое количество литературы (Вайнер /Уинер/, 1991; Борейко, 1993, 1995, 1996 а, 1996 б; Штильмарк, 1996, 1997; Шварц, 2003 а; Weiner, 1988, 1999 и др.). Конечно, современный прагматично-циничный и догадливо-образованный читатель может предположить, что заповедники были необходимы партийному и советскому руководству как место отдыха и охоты в условиях сравнительно чистой и малоизмененной природы. Но на практике заповедники имели известные правила содержания и достаточно строгий режим, и не имели специальной рекреационной инфраструктуры (за крайне редкими исключениями, в основном связанными в заповедниками в ряде союзных республик, например Кызыл-Агачский заповедник в Азербайджане и т.п.), что делало их использование в качестве постоянного места отдыха высокопоставленных руководителей затруднительным**. Использование заповедников в качестве мест отдыха руководства некоторых союзных республик, даже если и случалось, было не главной целью их содержания, а некоторым побочным эффектом уже последних десятилетий советского периода.

Реальной же целью создания и содержания заповедных территорий было желание сохранения *уголков* сравнительно мало измененной природы у многих видных ученых естествоиспытателей, включая практиков лесного, сельского и охотничьего хозяйства. Подобные воззрения шли от дореволюционных исследователей-натуралистов XIX века и были сильны среди научной интеллигенции начала XX века. Об этом пишет И. Д.Лаптев в предисловии к книге специалистов заповедного дела Н.Ф.Реймерса и Ф.Р.Штильмарка *“Особо охраняемые природные территории”* (1978): “... Охраняемые территории при-

* Не случайно многие «зеленые» партии Европы рассматриваются в качестве составной части «левого» политического спектра, а в ряде стран (например, в Швеции) сформировались в результате эволюции коммунистических партий. Более широкий анализ соотношения «традиционных» (доминирующей социальной) и «зеленой» (новой средовой социальной) парадигм дан в работах Л. Милбреса (Milbrath, 1984) и И.А. Халий (1990).

** В частности, известен случай, когда в самое “застойное” время за охоту в Приокско-террасном заповеднике лишился своего поста министр сельского хозяйства СССР Мацкевич. Для подобных развлечений министров специально существовало Завидовское заповедно-охотничье хозяйство Минобороны СССР и некоторые другие заповедно-охотничьи хозяйства Белоруссии и Украины, в постсоветское время в большинстве своем ставших национальными парками («Беловежская Пуща») или заповедниками.

шли к нам из древности как императорские, царские, ханские, княжеские и другие уголья, где добыча *королевского оленя* каралась смертью. В середине прошлого (XIX) века охраняемые территории приобрели значение национальных, т.е. государственных парков — заповедников, создаваемых для *любования* природой... Этот подход укоренился столь глубоко, что голоса русских естествоиспытателей природы конца XIX — начала XX веков — Докучаева, Талиева, Бородина, Кожевникова и др., взывавших к сохранению эталонов природы для науки, были услышаны по сути дела лишь только в России, где стали создаваться заповедники как научные учреждения.” (Реймерс, Штильмарк, 1978).

В отличие от стран Европы и Северной Америки, в которых многочисленный преуспевающий и подвижный «средний класс» создавал фундамент общественной заинтересованности в возможности отдыха на лоне природе, что проявилось в организации национальных парков в США или развитии идеи охраны ландшафтов в Германии. Конкретные условия в России сильно отличались и не благоприятствовали массовой поддержке крупномасштабного движения за охрану природы (Вайнер /Уинер/, 1991 и др.).

Таким образом, работа заповедников в России*, а позже — в СССР планировалась в основном как научно-природоохранная. Возникает естественный вопрос: зачем такая деятельность требовалась большевикам? Ответ на данный вопрос, как нам представляется, довольно прост. Считалось, что социалистическое плановое хозяйство должно обладать преимуществами перед рыночной частнокапиталистической экономикой за счет того, что оно развивается не за счет конкуренции, на которую затрачиваются существенные материальные и интеллектуальные ресурсы, а за счет реализации *оптимальных научно-обоснованных планов*. Для разработки научно-обоснованных планов требовалось научное знание, носители которого как раз и доказывали необходимость создания и сохранения *заповедных эталонов*.

Последние как раз должны были обеспечивать научные данные и информацию, чтобы «...природные ресурсы не сковывали экономику, а предоставляли условия для ее неограниченного развития» (Вейцман Х.С. Заповедник будущего — «Природа и социалистическое хозяйство», 1934, № 7, стр. 105 — цит. по Вайнер /Уинер/, 1991). В то же время, под идеологией данного или менее радикального и более научного, но в то же время прагматического подхода, в реальности действовало сообщество ученых и интеллигенции, в котором наряду с носителями прагматического подхода присутствовали и идеология и других направлений.

В первую очередь — «пасторальное» направление, сторонники которого делали акцент на самоценности природы вне зависимости от того, приносит ли она пользу для человека, и экологическое направление, сторонники которого считали, что лишь экологический научный анализ может гарантировать то, что экономический рост будет оставаться в рамках, определяемых необходимостью сохранения здоровой природы и избежания экологических катастроф. Носители последних двух направлений часто были просто вынуждены придерживаться стратегии «защитной окраски» (Вайнер /Уинер/,

* Большинство специалистов считает, что официальной датой создания первых заповедников как охраняемых природных территорий национального значения, основной задачей которых является сохранение эталонных ненарушенных или малонарушенных природных экосистем, следует считать конец 1916 года. Министр земледелия, 29 декабря 1916 года, представил Правительствующему Сенату предложение об установлении Баргузинского охотничьего заповедника (Собрание узаконений и распоряжений правительства 20 января 1917 г., №18, ст. 107, цитируется по: Штильмарк, 1996). То есть на практике сама система государственных заповедников России (а не ее идеология или научные основы) сформировалась и развивалась в основном в советский период истории.

1991). В любом случае, при всех проблемах, первоначально в сфере заповедного дела обстоятельства складывались достаточно неплохо.

1.1.3. Заповедники, как индикаторы экономических процессов

Попытки ликвидации или существенного ограничения создания охраняемых природных территорий, очевидно, являются хорошим индикатором истощения экономических и пространственных возможностей экстенсивного развития страны и сигналом необходимости реформирования экономики для перевода ее на интенсивный путь развития. В качестве такого индикатора истощения экономически возможной территориальной экспансии «пионерного» лесопользования и, в меньшей степени, сельского хозяйства, нами рассматривается первое и наиболее крупное сокращение территории государственных заповедников СССР в 1951 г.

29 августа 1951 года председателем Совета Министров СССР И.В. Сталиным было подписано постановление Совета Министров № 3192 «О заповедниках». Согласно данному документу, подготовленному под давлением природно-ресурсных ведомств — в первую очередь лесного — из 128 заповедников СССР, как ненужных народному хозяйству, были закрыты 88, площади многих оставшихся были сокращены в несколько раз. Из 12,6 миллионов гектаров осталось около 1,4 миллиона гектаров, то есть площадь заповедников сократилась в 9 раз. Восстановить показатели заповедной системы 1951 года по суммарной площади заповедников удалось лишь к 1985 году (Борейко, 1995а, 1995 б; Штильмарк, 1996; Weiner, 1999). Только в РСФСР были закрыты 26 из 46 заповедников (рис.2), а их общая площадь сократилась с 10,05 млн га до 0.89 млн га, то есть более чем в 11 раз.

Мы не склонны рассматривать наиболее крупную трагедию отечественной заповедной системы в основном через призму борьбы «добра» со «злом», «хороших» и «плохих» личностей или даже как марксистско-ленинский красный террор по отношению к дикой природе и животному миру. По нашему мнению, более правильно рассматривать события 1948-1951 годов именно как попытку экстенсивно развивающейся лесной промышленности и, в меньшей степени, сельского хозяйства, как ведомств — аналогов ресурсных монополий, понимающих невозможность реформирования и интенсификации развития в заданных командно-административных условиях, получить возможность еще небольшого «глотка воздуха» за счет доступа к территориальным ресурсам заповедной системы того времени*. Не случайно реальным инициатором реорганизации системы заповедников был министр лесного хозяйства СССР А.И. Бовин, впервые попытавшийся ликвидировать заповедную систему еще в 1948 году (тогда удалось ликвидировать только один заповедник — «Бузулукский бор» в Оренбургской области в 1949 г.) и не отступивший от задуманного после первой неудачной попытки (Борейко, 1995; 1996б; Weiner, 1999).

Другой факт, позволяющий рассматривать разгром заповедной системы 1951 года в качестве индикатора истощения возможности экономически эффективного экстенсивного развития — это его продолжение, второе, так называемое «хрущевское» сокраще-

* Вопрос о трагичной истории разгрома заповедной системы 1951 г. очевидно должен ставиться не как «кто истинный виновник событий 1951 года?» (Штильмарк, 1996, стр. 138), а «почему это стало возможным и в итоге произошло?». На аналогичной нам позиции находится и крупнейший зарубежный историк российского природоохранного движения Дуглас Уинер (Вайнер/Уинер, 1991; Weiner, 1999), возможно именно благодаря возможности взгляда извне и издалека.

ние заповедников 1961 года — (Борейко, 1993, 1996б; Штильмарк, 1996; Weiner, 1999). В течение десяти лет при активной поддержке региональных властей (которые, как показывают архивные материалы в подавляющем большинстве случаев и в 1951 и в 1961 годах активно противились ликвидации заповедников) шло восстановление заповедной системы, и, казалось бы, что разоблачитель «культы личности» не должен был «наступать на те же грабли», тем более, что только что перед этим в октябре 1960 года был принят Закон «Об охране природы в РСФСР», согласно статье 9 которого территории заповедников «навечно изымаются из хозяйственного использования в научно-исследовательских и культурно-просветительских целях» (Сборник нормативных актов ..., 1978). Тем не менее, постановление Совета Министров СССР от 10 июня 1961 года № 521 «Об упорядочении сети государственных заповедников и охотничьих хозяйств» грубо нарушило закон РСФСР, как союзной республики, и привело к новому сокращению числа заповедников и их территорий (Борейко, 1993; рис.2).

Так как логика продолжения экстенсивного развития лесного хозяйства, промышленности и сельского хозяйства не сменились, ведомства, фактически являвшиеся хозяйственными монополиями, продолжали лоббировать возможность территориальной экспансии на земли государственных заповедников. Тем не менее, очевидно, что данный «вздох» был не способен преодолеть проблему исчерпания экстенсивного пути экономического развития. Н.С. Хрущев сделал серьезную попытку перехода от отраслевого к территориальному управлению и созданию системы «Совнархозов» (чем-то напоминающих современные федеральные округа), тем самым лишая прежде всеисильные ведомства власти. В конечном итоге, данная попытка перехода к территориальному управлению закончилась его политическим поражением. Вместо перехода к интенсификации экономического развития произошли две новых «волны» пространственной экспансии (50-е-60-е годы — освоение целинных земель Казахстана и Южной Сибири; середина 70-х годов — строительство БАМа и мелиорация низкопродуктивных земель Нечерноземья).

С точки зрения изучения реформ управления и преодоления сопротивления им попытка перехода к территориальному управлению при Н.С. Хрущеве, возможно, требует дополнительного более глубокого анализа. Обычно ограничиваются анализом расклада сил в Президиуме ЦК КПСС. Но практически никогда не упоминается, что одновременно с созданием Совнархозов, лишивших реальной власти союзные министерства, Н.С. Хрущев одновременно разделил областные комитеты КПСС на городские и сельские, заложив тем самым основы усиления роли Советов с одной стороны, и формирования двухпартийной системы — с другой. Если учесть, что более 60% членов ЦК КПСС составляли именно первые секретари обкомов и руководители ведомств (то есть те, кто больше всего «потерял» в ходе реформирования существовавшей системы управления), то крах реформы и карьеры Н.С. Хрущева был политически предопределен. Хотя «история не терпит сослагательного наклонения», в случае некоторой «этапности» проекта теоретически мог бы быть возможен иной результат.

В этой связи важно отметить, что дальнейшее восстановление и рост числа и площади заповедников после 1961 года и фактически до середины 80-х годов происходили в основном за счет «превентивного» заповедования экономически «вакантных» территорий тундры и крайнего востока территории России (включая острова) и частичного

восстановления ликвидированных в 1951 и 1961 гг. некоторых лесных заповедников более освоенных регионов (Шварц, 2003 а). Даже освоение целинных земель Северного Казахстана и Южной Сибири не привело к созданию, восстановлению или существенному расширению заповедников на территории пространственного доминирования сельскохозяйственного землепользования (за исключением 231 га заповедника «Галичья гора», восстановленного в 1969 г. и 1128 га заповедника «Лес на Ворскле», восстановленного в 1978 г.)^{*}. Реализация же существовавших в течение десятилетий планов создания степных и лесостепных заповедников (Зыков, Нухимовская, 1979; Штильмарк, 1996 и др.) началась уже только после явного краха экстенсивной модели сельского хозяйства во второй половине 80-х годов.

1.2. «А помнишь, как все начиналось...»

1.2.1. «На границе тучи ходят хмуро», или международный фон происходивших процессов

Не следует идеализировать ситуацию, полагая, что обитатели *цивилизованного Запада* намного раньше, чем жители бывшего СССР, осознали масштабы надвигающегося экологического кризиса. Лишь в середине шестидесятых годов XX века наиболее дальновидные исследователи и передовые менеджеры, а за ними и правительства некоторых развитых государств, начали осознавать реальные масштабы предстоящих глобальных экологических проблем.

До середины прошлого века проблемы разрушения природы если и воспринимались на официальном уровне, то исключительно в качестве духовных и эстетических — «птичку жалко». С конца XIX до середины XX века охрана природы заключалась в основном в заповедании уникальных территорий, да и то либо для восстановления численности охотничье-промысловых животных (Россия), либо для отдыха населения (США). Проблемы загрязнения или сокращения природных ресурсов почти не обсуждались, во всем мире шло их экстенсивное освоение.

Лишь во второй половине XX века, в послевоенные годы, у части общества, в первую очередь у интеллектуальной элиты и профессиональных биологов оформилось представление о социальных и политических аспектах природоохранных проблем. Начался переход от «благоволения перед природой» А.Швейцера к обсуждению сохранения природы, как единственно возможной среды обитания для выживания человечества. Именно в этот период, в 1948-1960-е гг. образовались основные природоохранные организации.

Мощным толчком к выведению обсуждения экологических проблем на официальный мировой уровень послужил представленный в 1969 г. доклад Римскому клубу «Пределы роста» (Meadows et al, 1972). Доклад был подготовлен молодыми учеными из Массачусетского технологического института (Massachusetts Institute of Technology) — американцами Деннисом и Доннелой Медоуз, Вильямом Беренцем, норвежцем Йорге-ном Рандерсом — учениками Джея Форрестера, впервые начавшего моделировать глобальные процессы.

^{*} Оба восстановленных заповедника были учебными базами университетов («Галичья гора» — Воронежского; «Лес на Ворскле» — Ленинградского), поэтому они продолжали после закрытия существовать в качестве учебно-полевых баз своих университетов, что и способствовало как их восстановлению, так и сохранению.

Авторы с помощью только появившегося тогда аппарата математических моделей доказывали, что человечество не может расти бесконечно ни количественно, ни по уровню жизни. Был проведен анализ наблюдавшихся тогда скорости роста населения, производства продуктов питания и разведки новых запасов полезных ископаемых, а также составлен прогноз изменения этих показателей и его последствий для человеческого общества. Основными выводами доклада были следующие:

- без кардинальных изменений в экономике и социальных системах общество вырабатывает все невозобновимые ресурсы (полезные ископаемые и т.п.), от которых зависит производство, в течение ближайших 100 лет;
- если допустить, что ресурсов окажется в 2 раза больше, чем известно сейчас, то общество не сможет существовать из-за количества произведенных отходов;
- если допустить, что использование ресурсов станет намного более эффективным, то рост человеческого общества будет ограничен производством продуктов питания.

Авторы пришли к заключению, что рост человечества в любом случае прекратится — либо в результате политики предосторожности и самоограничения, либо в результате коллапса. Заметим, что Медоузы и Рандерс специально подчеркивали, что их работа не является прогнозом, а представляет собой расчеты, позволяющие произвести изменения в политике и экономике, необходимые для того, чтобы избежать коллапса и обеспечить мягкий переход от периода роста к периоду развития.

Доклад вызвал бурную реакцию как общества в целом, так и правительств. Весь мир в эти годы переживал состояние некоторой эйфории: несмотря на холодную войну, уровень жизни везде довольно быстро рос, на Западе были хиппи, у нас — «шестидесятники», а страны третьего мира одна за другой получали независимость от бывших метрополий.

Известие о грядущем апокалипсисе, даже с научным обоснованием, мало кто был готов воспринимать. Тем не менее, и в СССР, и на Западе ученым были даны задания срочно доказать ошибочность выводов авторов «Пределов роста». В СССР это было поручено Вычислительному центру Академии Наук под руководством академика Никиты Моисеева, на Западе — Герману Кану, Вильяму Брауну и Леону Мартелю, а структурам ООН — лауреату Нобелевской премии в области экономики американцу русского происхождения Василию Леонтьеву. Оптимистические (т.е., оппозиционные выводам «Пределов роста») модели пытались доказать, что с помощью улучшения рыночных механизмов и развития технологий рост как населения, так и его уровня жизни может быть практически безграничным. Однако, даже наиболее проработанная модель В. Леонтьева (Леонтьев и др., 1979) не учитывала многих факторов. Так, возможность нехватки продовольствия опровергалась путем прогноза расширения сельскохозяйственных угодий за счет вовлечения всех доступных земель. Помимо того, что даже при этом допущении требовалось увеличить их продуктивность, по крайней мере, на 60%, реальность опровергла такой «расширительный» сценарий — площадь сельскохозяйственных земель в 1951-1981 гг. действительно увеличилась на 24%, но потом в 1981-1991 гг. сократилась. Причиной неверности расчетов В. Леонтьева в этом случае стало то, что ни эрозия земель, ни их отравление пестицидами не были учтены в модели.

Особенно актуальным оказалось время публикации «Пределов роста» — накануне Конференции ООН по окружающей человека среде (UN Conference on Human Environment), проходившей в Стокгольме в 1972 году. Перечитывая материалы этой конференции, невольно ловишь себя на мысли, что и сейчас, 30 лет спустя, основные глобальные проблемы остались теми же.

Конференция впервые признала, что:

- как естественная, так и созданная человеком среда важны для существования общества и обеспечения основных прав человека;
- сохранение и улучшение окружающей среды является принципиально важной обязанностью всех правительств;
- загрязнение и деградация окружающей среды достигли опасных для человека масштабов;
- естественный рост населения представляет проблему для сохранения окружающей среды, но при этом человек представляет наибольшую ценность;
- человечество достигло момента, когда необходимы немедленные действия для сохранения и улучшения окружающей среды;
- природные ресурсы должны сохраняться как для нынешнего, так и для будущего поколений;
- при суверенитете государств в части решения внутренних проблем сохранения окружающей среды, проблемы, выходящие за рамки национальных юрисдикций, подпадают под юрисдикцию ООН;
- развивающиеся страны должны обеспечивать сохранение окружающей среды при своем развитии, а индустриальные — предпринимать меры по сокращению разрыва в уровне развития между странами.

Были, однако, и заявления вроде того, что деградация окружающей среды в развивающихся странах вызвана их низким уровнем развития, а в индустриальных — развитием промышленности и технологий.

Конференция рекомендовала Генеральной Ассамблее создать постоянно действующий Управляющий Совет по программам в области окружающей среды из представителей 54 стран, Секретариат по окружающей среде и добровольный Фонд по окружающей среде. Так появилась Программа ООН по окружающей среде (UNEP — United Nations Environmental Program), которую возглавил Морис Стронг. Особый упор в документах Конференции был сделан на необходимость планирования развития, учета последствий принимаемых решений для окружающей среды. Фактически на Стокгольмской конференции определились направления и способы развития человечества, которые пятнадцать лет спустя были обозначены термином *устойчивое развитие*.

Хотя практических шагов после Конференции в Стокгольме было немного, а единственным главой государства, участвовавшим в Конференции, была президент Индии Индира Ганди, охрана окружающей среды была официально признана одной из важнейших глобальных проблем. Это существенно облегчило жизнь активистам как государственных, так и общественных структур — их перестали воспринимать как чужаков, пытавшихся препятствовать экономическому росту.

Охрана окружающей среды стала появляться в официальных национальных документах, в университетах, а кое-где и в школах появились соответствующие курсы. В брежневской Конституции СССР 1977 г. впервые появилось право граждан на здоровую окружающую среду. Началось образование первых природоохранных министерств и агентств в ряде развитых государств.

Грянувший в 1973 г. первый нефтяной кризис, приведший к 5-кратному (с 2,5 до 12,5 долларов за баррель) росту цен на нефть в течение нескольких месяцев (рис. 3), показал даже самым недалеким политикам, что отрицать простую истину об ограни-

ценности ресурсов на отдельно взятой планете бессмысленно. Напомним, что кризис повторился в 1978 г. Последствия этого осознания для СССР и других развитых в те времена стран отличались: СССР, в 60-е годы разведавший огромные запасы нефти, шел на нефтяную иглу, а другие пошли по пути сокращения удельного потребления природных ресурсов на единицу выпускаемой продукции и развития высоких технологий. Пожалуй, единственным широко известным проявлением признания ограниченности ресурсов в СССР был лозунг «*Экономика должна быть экономной*».

В 1980-е гг. опасность разрушения окружающей среды стала широко пониматься населением, и, следовательно, экологические проблемы стали частью политики — в политических системах, предусматривающих выборы, политики вынуждены считаться с общественным мнением. В Западной Европе появились и быстро набрали силу «*зеленые*» партии, во всем мире, как на дрожжах, росли общественные природоохранные организации, потому что граждане были готовы добровольно платить за то, что кто-то, альтернативный недостаточно эффективным государственным службам и более ответственный перед своими сторонниками, брал на себя решение важных для них проблем.

Правительства сильно отставали, и в целом 80-е годы были годами жесткого противостояния природоохранной общественности и власти. На Западе наиболее ярким примером была кампания за сохранение тропических лесов (в том числе отказ от приобретения товаров, произведенных из тропической древесины) и прекращение китобойного промысла. Именно эти кампании впервые вызвали интерес бизнеса, вдруг увидевшего, что моральный авторитет общественных природоохранных организаций способен кардинально влиять на потребительский спрос — локомотив любого бизнеса. Поняв, что игнорировать мнение общества стало опасно, бизнес начал искать пути сотрудничества.

В СССР в эти годы больше всего общественное внимание, пожалуй, было привлечено борьбой с проектом переброски рек севера Европейской части страны и Западной Сибири на юг*. Итогом 80-х годов стало существенное «*позеленение*» правительств развитых стран, включая СССР. Можно сказать, что новые идеи, подходы концепции начали побеждать или, по крайней мере, завоевывать сторонников и «место под солнцем» — достаточно указать на создание в 1988 г. Государственного комитета по охране природы СССР, прототип которого возмущали практически все министерства и ведомства.

По инициативе Генерального секретаря ООН Переса де Куэльяра в 1983 г. была создана Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию под руководством премьер-министра Норвегии Гру Харлем Брундтланд (позднее являлась председателем Всемирной Организации Здравоохранения) для подготовки доклада об оптимальном развитии человечества. Потенциал у комиссии и результаты ее работы были огромными — впервые лидеры стран, ранее находившихся в состоянии «холодной войны», лично взяли за планирование будущего планеты. Уровень членов комиссии определил огромный политический вес доклада, подготовленного к 1987 г. и опубликованного на многих языках, в т.ч. на русском, под названием «Наше общее будущее» (1989).

* Среди экологических проблем, на которых в 80-е годы было сконцентрировано внимание общественности, следует также отметить последствия программы массовой мелиорации Нечерноземья (вторая половина 70-х — первая половина 80-х годов), последствия аварии на Чернобыльской АЭС (вторая половина 80-х, была менее заметна из-за закрытости информации), строительство серии заводов БВК (белково-витаминных концентратов). Прямым аналогом кампании против переброски северных и сибирских рек в 60-е годы была проблема сохранения озера Байкал и экологические последствия строительства на нем Байкальского ЦБК (целлюлозно-бумажного комбината), строительство которого было запланировано в целях обеспечения нужд военной авиации СССР (для производства целлюлозного корда для авиационных шин), но после начала строительства Байкальского ЦБК нужда в нем отпала (шинная промышленность перешла на корд из металла).

В этом докладе определялось, что такое устойчивое развитие: **развитие, которое отвечает потребностям настоящего поколения, но не ухудшает возможностей будущих поколений обеспечивать их потребности.** Также были определены три основных компонента устойчивого развития: **охрана окружающей среды, экономический рост и социальное равенство.** По сути, доклад предлагал пути решения основных глобальных проблем, таких, как искоренение бедности, предотвращение деградации окружающей среды, обеспечение населения питьевой водой и продовольствием, решение проблем здравоохранения, в т.ч. предупреждение распространения СПИДа. Более того, впервые были сделаны экономические расчеты, показывающие, а сколько же стоит решение этих проблем. Сумма оказалась существенной, но не пугающей — 600 миллиардов долларов США в год, что было меньше суммарных военных бюджетов СССР и США. Основным выводом доклада была констатация возможности решения глобальных проблем и наличие для этого финансовых средств, тратившихся ранее на гонку вооружений.

1.2.2. После Стокгольма: тем временем в СССР ...

В СССР было решено не создавать отдельного природоохранного министерства, а создать природоохранные подразделения в существующих министерствах — кто использует, тот и охраняет...

Кстати, в СССР вообще общественность мало что знала о состоявшейся в Стокгольме конференции. Дело в том, что руководство Советского Союза отказалось принять в ней участие, поскольку по политическим мотивам на этот форум не была приглашена Восточная Германия (ГДР). Этот демарш был связан с имевшим незадолго до того место отказом принять ГДР в Организацию Объединенных Наций. Вместе с тем советские организации и специалисты, занимавшиеся экологическими проблемами, принимали активное участие в подготовке материалов и документов конференции, так что невозможность в ней участвовать была для них неприятной неожиданностью.

В результате СССР оказался в стороне от всемирного признания важности экологических проблем. Может быть, подобный демарш был предпринят намеренно? Ведь для коммунистической идеологии было в корне невозможно принять подход к экологическим проблемам как к следствию неограниченного роста производства продукции, потребления природных ресурсов, прироста населения.

Правда, в туку стокгольмской конференции, в сентябре того же 1972 г. состоялась первая (и, кажется, единственная) специальная сессия Верховного Совета СССР, посвященная проблемам охраны природы, после которой было опубликовано соответствующее постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 29 декабря 1972 г. № 898 *«Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»** (С.Забелин, интервью, 2001).

Кстати, по крайней мере идеологически не случайно, в том же сентябре 1972 г. в Советском Союзе прошел первый объединительный съезд (в то время названный семинаром) дружин по охране природы (ДОП) (С.Забелин, интервью, 2001; Мухачев, 2001). Движение дружин интересно в данном контексте тем, что именно в его среде появилось немало наиболее организованных, образованных и профессионально подготовленных представителей как официального, так и неформального экологического движения современной России.

* Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам, т. 9, стр. 348-371.

1.3. Государство и охрана природы в СССР

1.3.1. Основные органы государственного управления охраной природы

Систематизация государственных структур бывшего СССР, так или иначе вовлеченных в природоохранную деятельность, представляется делом затруднительным. Они нередко меняли свои названия, подчинение и статус, ликвидировались и возникали вновь. В общих чертах их можно разделить на следующие группы:

- В начале восьмидесятых годов при советах министров союзного и республиканских правительств были образованы комиссии по окружающей среде (КОС). Это были переходные органы перед созданием комитетов по охране природы. В союзном правительстве такую комиссию возглавлял А.И.Полетаев, а в правительстве РСФСР — М.М.Швецов. Комиссии по окружающей среде были созданы как ответ на настойчивые предложения общественных организаций о формировании государственного природоохранного министерства. В то время такой шаг не был принят, но в качестве *временной* меры были созданы небольшие, но достаточно активные комиссии. Их назначение заключалось в содействии работе общественных природоохранных организаций, координации деятельности министерств и ведомств по охране природы, в разработке нормативной базы по охране окружающей природной среды.
- Государственный комитет по гидрометеорологии и контролю окружающей среды (Госкомгидромет), которому в середине шестидесятых годов XX века, дополнительно к функциям наблюдения за состоянием погоды, были присвоены функции контроля состояния окружающей среды — атмосферного воздуха, водных источников и морей, почв. Он также имел собственные научно-исследовательские подразделения, занимавшиеся анализом и систематизацией собираемых данных.
- Государственный комитет по статистике (Госкомстат) собирал и обрабатывал разнобразную статистическую информацию, связанную с влиянием хозяйственной деятельности на окружающую среду. Собираемая информация касалась выбросов предприятий, объемов потребляемого сырья, загрязнения городов и промышленных центров, количества вылавливаемой рыбы и числа лесных пожаров. Все получаемые Госкомстатом данные основывались на отчетности, которую предприятия были обязаны ему предоставлять, поэтому считать эти сведения близкими к действительности не следует. Собственной службы поиска и сбора статистической информации Госкомстат не имел.
- Группа министерств и государственных учреждений, контролировавших использование природных ресурсов. Причем обычно одно и то же ведомство занималось использованием природного ресурса и само себя при этом контролировало.
- Служба санитарно-эпидемиологического надзора (Санэпиднадзор), которая контролировала состояние здоровья населения и влияние на здоровье факторов окружающей среды. Входила в состав министерства здравоохранения (Минздрава).
- Научно-исследовательские подразделения, как правило, входившие на правах отделов, лабораторий и секторов в состав специализированных научно-исследовательских институтов или бывшие кафедрами в некоторых высших учебных заведениях. Занимались изучением как чисто теоретических, так и прикладных проблем, свя-

занных с загрязнением атмосферного воздуха, водных источников и морей, истощением и эрозией почв, состоянием биологических видов.

Очевидно, что никакой целостной природоохранной системы в стране не существовало (рис. 5).

1.3.2. Деятельность Госкомгидромета

В бывшем СССР традиционно существовала разветвленная сеть станций наблюдения за состоянием погоды, принадлежавшая Главному управлению гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР. В разные периоды советской истории эта организация меняла свое подчинение, что также приводило к изменению названия. Основная деятельность Госкомгидромета была связана с наблюдением за погодой и ее изменениями, а также с попытками ее предсказать и на нее повлиять.

Поэтому, когда в середине шестидесятых годов появилась необходимость производить *фоновый* мониторинг состояния окружающей среды и контролировать степень ее загрязнения от промышленных источников, эти функции были переданы Госкомгидромету. Поскольку система контроля была налажена, требовалось только расширить объем проводимых наблюдений и исследований. Так появилась общегосударственная служба наблюдений и контроля за уровнем загрязнения природной среды и система комплексного фонового мониторинга природной среды (ОГСНК), предназначенная для выявления антропогенных изменений биосферы (Larin, 1998).

Первый изданный главным управлением гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР и главной геофизической обсерваторией им. А.И.Воейкова сборник результатов наблюдений был опубликован в 1967 году и назывался *“Обзор состояния загрязнения атмосферы в городах и промышленных центрах Советского Союза за 1966 г.”*. Разумеется, на нем стоял *гриф* ДСП («для служебного пользования»), что исключало возможность использования приведенных в нем данных для открытых широко читателю публикаций.

После этого ежегодно стали готовиться и публиковаться материалы наблюдений за состоянием загрязнения атмосферного воздуха в городах и промышленных центрах СССР. В 1968 г. был подготовлен прогноз загрязнения атмосферного воздуха на 10-15 лет. Начиная с 1978 г. начали публиковаться обзоры загрязнения поверхностных водоемов СССР. С 1983 г. публикуются обзоры фонового состояния окружающей природной среды СССР, а с 1987 г. — ежегодники по радиационному загрязнению территории СССР. Всплеск публикаций Госкомгидромета, посвященных загрязнению почв пестицидами и тяжелыми металлами, начался в 1990 г.

Разумеется, все публиковавшиеся Госкомгидрометом материалы имели ряд ограничений — как по степени достоверности представленной в них информации, так и по доступности этой информации. Не обсуждая сейчас достоверность получаемых этой службой данных, скажем, что познакомиться с ними мог крайне ограниченный круг чиновников, поскольку публиковался каждый ежегодник в количестве от 20 до 200 экземпляров и обязательно имел *гриф* ДСП.

1.3.3. Деятельность Госкомстата

Государственный комитет по статистике располагал информацией о производственной деятельности значительной части предприятий бывшего СССР, поэтому не прихо-

дится удивляться, что вся его деятельность была строго засекречена. Публиковавшиеся им в открытой печати материалы содержали лишь наиболее общие, поверхностные, усредненные и подогнанные под желаемый руководством страны результат данные о состоянии советской экономики. Даже пустые бланки той отчетности, которую заполняли предприятия, имели *гриф* ДСП.

Данные о потреблении ресурсов и загрязнении природы в СССР тоже были секретными для граждан своей страны. Причем не только собираемые Госкомстатом СССР, но также публикуемые в зарубежных статистических сборниках. Как только подобный сборник статистических данных попадал в Госкомстат СССР, он сразу получал гриф *“для служебного пользования”*. Это делалось для того, чтобы ни одна цифра и ни один факт из него не могли быть опубликованы в советской печати.

В регионах Госкомстат СССР был представлен республиканскими, краевыми и областными комитетами по статистике, финансировавшимися из центрального бюджета. Они собирали первичные данные, которые затем отбирались и обрабатывались в соответствии с действовавшими методиками. После этого *первично обработанные сведения* передавались в Москву. Там, в центральном подразделении Госкомстата СССР, производилась окончательная обработка и подготовка к публикации сильно обобщенных собранных статистических материалов (Larin, 1998).

Как же работал Госкомстат СССР? Какова достоверность тех данных, которые в период *экологической гласности* стали предметом обсуждения? Не касаясь других видов информации, рассмотрим лишь систему сбора данных о загрязнении окружающей среды.

Поскольку учесть деятельность и поступающее в окружающую среду загрязнение от всех предприятий бывшего СССР представляло собой слишком сложную задачу, то из их числа был произведен отбор объектов, вносивших наибольший вклад в загрязнение природы. Таким образом, в статистическую отчетность были включены 20000 производственных объектов, каждый из которых ежегодно выбрасывал в окружающую среду более 100 т загрязняющих веществ. Получаемые от этих предприятий данные составляли основу государственной статистической отчетности о загрязнении окружающей среды.

Следует напомнить, что согласно системе классификации токсичных веществ министерства здравоохранения СССР, по степени опасности для человека все они разделены на четыре класса (к 1 классу относятся наиболее токсичные вещества). Приведенные выше критерии отбора предприятий по объему выбросов распространялись лишь на наименее опасные группы веществ, относящихся к 3 и 4 классам опасности. Более токсичные вещества 1 и 2 классов опасности учитывались в полном объеме — независимо от их количества в выбросах предприятий. Правда, не удалось выяснить — были ли включены в систему статистической отчетности предприятия *оборонного* профиля (Larin, 1998). Скорее всего, нет, поскольку они не подчинялись региональным органам управления, а сбор данных Госкомстатом шел через региональные структуры. Так что не менее половины данных о загрязнении природы в отчетность Госкомстата не попадали.

Итак, на предприятия рассылались бланки отчетности Госкомстата, которые соответствующие службы были обязаны заполнять. Среди вопросов о характере производственной деятельности предприятия, потребляемом сырье и иных природных ресурсах также требовалось ответить на вопросы о характере и объемах выбросов в атмосферу, сбросах жидких отходов в водоемы и действующих системах очистных сооружений. Причем речь шла не о фактических величинах сбросов, определить которые в советское время не могло ни одно предприятие, а о расчетных величинах, основанных на ха-

рактуре используемого сырья и особенностях технологического процесса. Разумеется, реальные цифры, как правило, значительно превышали расчетные величины.

Таким образом, в статистическую отчетность искажения проникали уже на первом этапе — при получении первичных данных. Затем полученные данные усреднялись, подгонялись под ожидаемые результаты, *сомнительные* цифры отбрасывались — и на основании полученных таким образом сведений составлялись статистические материалы, которыми пользовались все заинтересованные государственные структуры. При чем всем было ясно, что получаемые сведения, мягко говоря не точны, но степень их достоверности определить не мог ни один специалист Госкомстата.

В 1995 г., работая над разделом “*Каталога первоисточников экологической информации для территории бывшего СССР*”, посвященного систематизации и определению степени достоверности экологической информации, один из авторов этой книги много раз встречался с руководителями природоохранных подразделений Госкомстата России и Госкомстата СНГ. Все они признавали, что данные Госкомстата СССР были приблизительны, но ни один из них не смог оценить — насколько они неточны. Скорее всего эта проблема должна стать темой отдельного исследования, поскольку для сбора используемых в настоящее время статистических данных применяются прежние способы, а для их обработки — прежние методики. Да и специалисты, преимущественно, работают те же, что и раньше.

1.3.4. Природно-ресурсные и контролирующие ведомства

Перечисленные выше государственные организации, активно работавшие в области экологических и природоохранных исследований, традиционно находились в тени более крупных и влиятельных ведомств. Поэтому не так много специалистов знают об особенностях их деятельности. В то же время в СССР существовали министерства и ведомства, с названиями и особенностями деятельности которых в период *перестройки* познакомилась практически все специалисты-экологи и значительное число граждан.

К ним относились такие гиганты-монополисты, как Министерство мелиорации и водного хозяйства, Министерство среднего машиностроения — часть которого известна в настоящее время как Минатом России, Министерство лесной промышленности, Министерство сельского хозяйства, Министерство нефтяной и газовой промышленности вместе с Миннефтегазстроем и некоторые другие. Именно на волне критики этих ведомств возникло понятие *экологическая гласность*.

Нам эти государственные организации интересны, как минимум, по двум причинам. Во-первых, они сами и их специалисты сыграли значительную роль в период становления структуры Госкомэкологии. Во-вторых, продолжая самостоятельное существование в современной России, их приемники сыграли решающую роль в снижении статуса Госкомэкологии и его последующей ликвидации. Попытаемся хотя бы в общих чертах провести систематизацию этих природно-ресурсных и контролирующих ведомств, попутно представив себе их функции:

- Министерство лесного хозяйства (Минлесхоз). Являлось старейшим природно-ресурсным министерством СССР (в 1998 году Россия отметила 200 лет государственного управления лесами). Занималось широким кругом проблем, связанных с охраной и восстановлением лесов. Минлесхоз контролировал главного лесопользователя — Министерство лесной промышленности.

- Министерство мелиорации и водного хозяйства (Минводхоз). В его ведении находились практически все вопросы, связанные с использованием ресурсов пресной воды в СССР. Интересной особенностью этого ведомства было то, что в отличие от многих других министерств оно не только занималось использованием водных ресурсов, но также контролировало это использование и, теоретически, должно было заботиться об их сохранности. То есть оно контролировало само себя, что привело к деградации пресноводных источников практически на всей территории бывшего СССР.
- Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз). Отвечало за рациональное использование сельскохозяйственных земель и сохранение плодородия почв. В систему Минсельхоза входило управление биосферными заповедниками (заповедниками «первого сорта» — подробнее см. Штильмарк, 1996).
- Министерство среднего машиностроения (Минсредмаш). Входило в группу крупнейших промышленных монополий бывшего СССР. Его деятельность привела к радиоактивному загрязнению огромных территорий как в СССР, так и за его пределами, как при добыче природного радиоактивного сырья, так и в процессе его использования. Минсредмаш называли *государством в государстве*, поскольку оно имело все признаки могущественного удельного княжества — собственные (или переданные в распоряжение) войска, строительные подразделения, геологические службы и производственные мощности. Проще сказать, что не делало это министерство. Кажется, оно не печатало собственных денег. Энергетические подразделения Минсредмаша контролировал Госатомнадзор, долгое время входивший в состав самого министерства и имевший весьма ограниченные полномочия. Военное применение радиоактивных материалов контролировало специализированное управление Министерства обороны.
- Министерство нефтяной и газовой промышленности (Миннефтегазпром), вместе с Миннефтегазстроем и несколькими другими *отраслевыми* ведомствами, было еще одним гигантским сырьевым монополистом в бывшем СССР. Занималось широким кругом дел, связанных с добычей и транспортировкой нефти и природного газа. Контролировал безопасность природопользования специализированный орган — горный надзор.
- Министерство рыбного хозяйства (Минрыбхоз) отвечало за рациональное использование ресурсов пресных водоемов и морей. Контроль за незаконным использованием рыбных ресурсов (браконьерством) осуществлял рыбнадзор в лице одного из главных управлений министерства — Главрыбвода.
- Министерство геологии (Мингео) занималось поиском полезных ископаемых на всей территории бывшего СССР и частично — за границей, разведкой новых месторождений и их частичным обустройством. Эксперты называют его одним из самых мощных разрушителей природной среды. Вопросами охраны недр занималось профильное управление охраны недр Гостехнадзора СССР.
- Главное управление охотничьего хозяйства заповедников при Совете Министров РСФСР (иногда это управление включали в состав Минсельхоза) имело разветвленную сеть инспекторов охотничьего надзора по республике, а также руководило основной частью заповедников и федеральных заказников.

Определенные элементы природоохранной деятельности фактически присутствовали и в работе других министерств и ведомств, иногда без осознанного желания с их стороны. Так, значительные по площади военные полигоны Минобороны СССР практически во многом выполняли функции резервирования ценных природных территорий и сохранения режима традиционного природопользования.

1.3.5. Служба санитарно-эпидемиологического надзора

Санитарно-эпидемиологический надзор (Санэпиднадзор) был той службой в системе Министерства здравоохранения, которая отчасти контролировала состояние окружающей среды и ее влияние на здоровье населения. Поскольку на Санэпиднадзоре лежала ответственность за предотвращение распространения заболеваемости среди населения, то его сотрудники достаточно внимательно относились к влиянию загрязнения окружающей среды на здоровье людей.

“Сложность положения современных россиян (впрочем, как и жителей бывшего СССР) заключается в том, что в стране как не было, так нет и сейчас ни одного ведомства, интересующегося людьми и сохранением их здоровья. Все мы *зависли* между несколькими ведомствами, которых интересуем не как люди, а в лучшем случае — как ресурсы, в худшем — как источник проблем.

Скажем, для Министерства труда мы являемся *трудовым ресурсом* — независимо от того хочет человек работать или нет. Теперь в это министерство также попало подразделение, занимающееся социальным обеспечением, чиновники которого работают с инвалидами, пенсионерами, больными и т.д. — короче всеми теми, кто *трудовым ресурсом* больше являться не может. В *компетенции* Министерства здравоохранения находятся больные люди. Кстати, давно было отмечено, что это министерство правильнее называть *Министерством лечения*, поскольку сохранением здоровья оно не занимается. Так что не будет большим преувеличением сказать, что здоровьем граждан интересуются и занимаются только органы Санэпиднадзора.

Эта структура, называвшаяся *санитарной организацией* появилась в конце XIX века и достаточно успешно решала стоящие перед ней проблемы. Интересовали ее условия, в которых живут люди, как эти условия влияют на состояние их здоровья и что можно сделать для снижения заболеваемости населения. Главной проблемой здравоохранения в то время были инфекционные заболевания. Люди умирали от них, не успевая дожить до инфаркта или развития раковой опухоли, поэтому первоочередной задачей была борьба с инфекциями.

Санитарная служба ведет свою историю еще от Петра I, которому принадлежит первый в России указ относительно соблюдения санитарных требований — в частности, при торговле мясом. Те, кто требования не соблюдал — подвергались серьезному наказанию. А следил за соблюдением санитарных требований такой контролирующий орган, как санитарная полиция. Так что служба Санэпиднадзора является важнейшей в поддержании здоровья людей. Правда, как мне кажется, начиная с советских времен, она переживает период упадка. Впрочем, как и другие структуры, ответственные за благополучие человека и сохранение окружающей среды.

Придя к власти, большевики ликвидировали земскую медицину вместе с самими земствами. Затем они закрыли крупнейшее в стране добровольное объединение врачей и гигиенистов — Пироговское общество, поскольку его члены выступили с осуждением действий большевиков. В результате революции и войны стали стремительно распространяться инфекционные болезни, вызванные беспорядочным движением эвакуированных, беженцев, солдат и пленных. Это заставило В.И.Ульянова-Ленина сказать, что *если социализм не победит вошь, то она победит социализм*, т. к. является основным разносчиком инфекций. После этого стали активно проводиться всяческие защитные мероприятия — преимущественно профилактического характера, что позволило достаточно быстро одолеть разгул опаснейших инфекционных болезней. Правда, ценой жизни многих врачей.

После того, как наиболее серьезные болезни отступили, то оказалось, что у людей есть масса других поводов болеть и умирать — плохое питание, стесненные условия жизни, скверная организация труда и т.д. Это привело к созданию в начале тридцатых годов службы санитарного надзора. В медицинских институтах студенты стали обучаться по специальности *гигиена и санитарное дело*. В структуре Наркомздрава появились санэпидстанции, на которые была возложена забота о санитарном благополучии населения. Во время великой отечественной войны в войсках существовали санитарно-эпидемиологические отряды (СЭО), занимавшиеся обеспечением санитарной безопасности на передовых позициях наших войск. В тылу вражеской армии действовала санэпидразведка — чтобы знать состояние территории, на которую предполагалось наступать красной армии.

После войны разруха, неустроенность, голод и сопровождавшие все эти беды болезни заставили руководство страны сделать санитарно-эпидемиологическую службу самостоятельной структурой, находящейся в ведении местных советских органов. С одной стороны, у местного совета был здравотдел, а с другой — санэпидотдел. Местная санэпидслужба включала следующие отделы:

- отдел общей и коммунальной гигиены (жилье, свалки, сбросы и т.д.);
- эпидемиологический отдел (обычные инфекционные заболевания);
- отдел особо опасных инфекций (холера, чума и т.д.);
- отдел радиационной гигиены;
- отдел промышленной гигиены (в том случае, если имеется какая-то промышленность).

В конце пятидесятых годов произошло очередное переподчинение структуры санитарно-эпидемиологических органов — их подчинили местным здравотделам. Это было совершенно неправильно, поскольку медицинские учреждения сами являются очагами распространения болезней и инфекции, а потому нуждаются в самом строгом санэпиднадзоре. Эффективно контролировать самих себя они не могут.

Санитарно-эпидемиологический надзор бывает двух видов:

- текущий надзор (санитарный врач следит за соблюдением норм и требований на промышленных и бытовых объектах, в торговле и в жилищном секторе);
- предупредительный надзор (экспертиза проектов на предмет их соответствия санитарным нормам и требованиям).

Вскоре после создания органов санитарно-эпидемиологического надзора начало формироваться соответствующее законодательство. Все вокруг — как в стране, так и за рубежом признавали, что оно очень хорошо и прогрессивно. Оно было столь же замечательным, как и сталинская конституция — написано все правильно, но за применением следовало взыскание — разумеется, контролирующему лицу.

Например, в законе говорилось, что если на предприятии отмечаются нарушения санитарного характера — санитарный врач должен его закрыть и опломбировать. Проблема заключалась в том, что санитарный врач подчинялся местной власти, которая, в свою очередь, отвечала за выполнение плана перед руководящими органами КПСС. Разумеется, эта власть впадала в ярость, когда на пути к светлому будущему человечества ей встречался контролер, требующий при этом соблюдать законы.

Чаще всего местный руководитель, одновременно являвшийся секретарем райкома, горкома или обкома КПСС, звонил главному санитарному врачу (который, как правило, был членом бюро или еще какого-то местного руководящего органа КПСС) и с активным применением ненормативной лексики требовал снять запреты и наказать того контролера, который все это натворил. В противном случае он обещал неприятности для самого главного санитарного врача. Чаще всего этим дело о применении санитарного надзора и заканчивалось — контролер вызывался *на ковер* и ему давалась команда снять пломбу с предприятия.

Реже главный санитарный врач отказывался последовать призывам местного партийного руководства и подробно рассказывал — почему снятие пломбы до исправления недостатков является делом противозаконным. Тогда конфликт переходил в более высокие инстанции. В крайнем случае все заканчивалось на уровне секретаря ЦК КПСС, курировавшего данную отрасль промышленности и главного санитарного врача страны. В этом случае силы были слишком неравными и у последнего выхода не было — он давал команду разрешить работу предприятия. Короче, санитарный врач всегда оказывался *крайним* и виноватым.

Критика в адрес Санэпиднадзора, звучавшая в восьмидесятые годы, была вполне справедлива. Имея вполне неплохое законодательство и многие тома нормативных документов, эта служба встречала серьезные препятствия на пути их применения. В результате энтузиазма в рядах санитарных врачей оставалось все меньше. Между тем именно Санэпиднадзор разработал все те нормативы по предельно-допустимым концентрациям различных вредных веществ, содержащихся в выбросах предприятий и попадающих в окружающую среду, которые позже применял Госкомприроды. На этой ниве трудились несколько научно-исследовательских институтов: НИИ общей и коммунальной гигиены им. Сысина; Институт организации здравоохранения и социальной гигиены им. Семашко; Институт гигиены железнодорожного транспорта; Институт гигиены водного транспорта; Институт военной гигиены и т.д.

В 1992 г. произошло вполне логичное преобразование — Госкомсанэпиднадзор был выделен из состава министерства здравоохранения, после чего он стал

самостоятельной структурой на правах министерства. Понятно, что у Санэпиднадзора было много точек соприкосновения с Минприроды и если бы руководство этих двух госструктур нашло общий язык — от этого была бы польза для дела охраны природы и здоровья граждан. На местах эти две организации вполне неплохо ладили друг с другом, но на московском уровне происходило постоянное выяснение — кто главнее, чьи методики и подходы более правильные.

Главной проблемой в деятельности Санэпиднадзора было нежелание руководителей государства и чиновников Министерства здравоохранения признавать связь между заболеваемостью жителей городов, расположенных вблизи крупных промышленных предприятий и поступлением загрязняющих веществ от этих предприятий в атмосферу, водные источники и почву.

Кстати, в 1998 г., за два года до ликвидации Госкомэкологии, был ликвидирован Санэпиднадзор, который в *послеперестроечной* России был независимым контролирующим органом. Теперь он вновь стал подразделением Министерства здравоохранения, деятельность которого должен контролировать. То есть контролирующие чиновники снова оказались в среде тех, кого они должны проверять. В связи с этим следует отметить возвращение советской практики, когда ведомства контролируют сами себя” (Б.Б. Прохоров, интервью, 2003).

Интересно, что главная причина недостатков и проблем работы Санэпиднадзора, отмеченных Б.Б.Прохоровым, была не уникальной для данного ведомства. Все контролирующие органы советского времени сталкивались с невозможностью эффективно контролировать государственные предприятия. В СССР не существовало ни экономических, ни административных механизмов разрешения конфликтных ситуаций между требованиями Санэпиднадзора и деятельностью промышленных предприятий. Любой самый прогрессивный закон эффективно функционирует только тогда, когда существуют реальные механизмы его реализации.

Если же не существует реальных и эффективных механизмов реализации даже самых прогрессивных и разумных нормативов и требований законодательства, результат будет один — профанация применения законодательства и связанная с ней кадровая деградация и коррупция в контролирующих структурах. При формальном отсутствии рыночных отношений в СССР в реальности они существовали (с поправками на официальную терминологию советской системы). В этом отношении различия между секретарем обкома КПСС, заставлявшего санитарного врача снять пломбу, и лоббистами нефтяных компаний, добившихся ликвидации Госкомэкологии России, не столь велики, как может показаться современному читателю.

1.3.6. Научно-исследовательские подразделения экологической направленности

Поскольку до начала *экологической гласности* слово *экология* воспринималось большинством граждан как научный термин, власти не видели ничего предосудительного в его употреблении. Поэтому в названиях научно-исследовательских подразделений биолого-географической направленности слово *экология* встречалось достаточно часто.

Скажем, один из авторов этой книги в середине семидесятых годов начинал свою научно-практическую деятельность в лаборатории радиационной и химической эколо-

гии московского Всесоюзного научно-исследовательского института морского рыбного хозяйства и океанографии (ВНИИРО). И занималась эта лаборатория вполне современными работами — изучала содержание радионуклидов и тяжелых металлов в морских организмах. Ради исторической правды следует отметить, что большинство исследовательских материалов, использовавшихся сотрудниками лаборатории, имело гриф *для служебного пользования* (ДСП). Впрочем, как и большинство получаемых результатов. Так что наше отвращение к надуманной секретности в сфере экологии давнее и устойчивое. Во многих случаях эти *грифы* (в первую очередь — ДСП) служили для сокрытия реальных проблем, связанных с состоянием окружающей среды и запасов природных ресурсов, межотраслевыми конфликтами, низкой эффективностью и скверной работой ведомств, их структур и подчиненных производств*. Соответственно открытая публикация такой информации серьезно ударила по интересам и карьерным перспективам ответственных государственных служащих — от членов правительства и руководителей спецслужб до самых незначительных клерков.

Поскольку практически вся научная информация экологического характера в бывшем СССР имела различные грифы секретности, она была недоступна независимым исследователям и представителям прессы. Во всех государственных организациях, имеющих отношение к сбору или анализу данных о состоянии окружающей среды и запасах природных ресурсов, существовал ведомственный контроль. Он не позволял передавать данные мониторинга или результаты анализа этих данных для обсуждения общественности.

Гриф ДСП был наиболее распространенным. Он ставился на любые публикации, посвященные загрязнению окружающей среды. Даже в том случае, если сборник данных Госкомгидромета или Госкомстата становился доступным независимым исследователям или журналистам, публиковать приведенные в нем данные было запрещено цензурой. Ни одно издательство не могло опубликовать материал со ссылками на сборник под *грифом* ДСП или с цифрами о загрязнении окружающей среды без ссылок на *открытый* источник. Даже зарубежные публикации, содержавшие данные о загрязнении природы в СССР и хранившиеся в специализированных библиотеках, имели *гриф* ДСП и были закрыты для общественного обсуждения (Larin, 1998).

Можно представить удивление студента, имевшего опыт практической научно-исследовательской работы в области экологии, каким был один из авторов этой книги двадцать с лишним лет назад, когда в 1980 г., работая над первой самостоятельной студенческой исследовательской работой по экологии, он не мог найти в общедоступной московской научной библиотеке ни одной книги или статьи по экологическим проблемам СССР. В то же время книг, описывавших экологические проблемы развитых капиталистических стран, на полках тех же библиотек было в достатке. Далее мы подробнее рассмотрим существовавшую в СССР *доперестроечной* поры экологическую прессу, а сейчас продолжим знакомство с научно-исследовательскими подразделениями, изучавшими проблемы экологии в бывшем СССР.

Научно-исследовательские организации экологической направленности существовали в СССР всегда. Только тематика их исследований менялась в зависимости от тре-

* Следует специально отметить, что в подавляющем большинстве случаев информация скрывалась именно от самих советских граждан и имела мало общего с собственно защитой национальных интересов. Так, во время XXIII Международного географического конгресса в Москве (1976 г.) у советских участников “первыми отделами” изымались подробные карты Москвы, которые были подарены им американскими и европейскими коллегами и были свободно приобретены последними перед поездкой в их странах.

бований времени. Сперва, до второй мировой войны, их работа была преимущественно посвящена исследованиям в области традиционной экологии, изучающей места обитания и взаимодействие между собой биологических видов. Позже, по мере усиления загрязнения окружающей среды, стали появляться исследования, посвященные воздействию на живые организмы и здоровье человека производившихся в массовом количестве ядовитых и радиоактивных веществ. В семидесятые годы XX века, когда воздействие непомерного промышленного производства и непродуманной сельскохозяйственной деятельности на среду обитания стало неоспоримым, советские исследователи стали изучать последствия усиливавшегося глобального загрязнения и трансформации и деградации природы. Важное значение в развитии экологических исследований в Академии Наук СССР сыграло создание в 1964 году Института экологии растений и животных Уральского филиала АН СССР (с 1944 до 1964 г. — Институт биологии УФ АН СССР) благодаря научно-организационной деятельности академика С.С.Шварца, ведущего профессионального эколога СССР 60-70-х годов. Существенную роль для утверждения позиций охраны живой природы и интеграции советской науки в широкий контекст экологической проблематики мировой науки в 70-х — начале 80-х годов сыграл академик В.Е.Соколов, директор Института эволюционной морфологии и экологии животных им. А.Н.Северцова АН СССР (ныне — Институт проблем экологии и эволюции им. А.Н.Северцова РАН), который однако никогда не шел против официальной линии экономической и хозяйственной линии ЦК КПСС и Правительства СССР.

Существенная часть проблемы заключалась в том, что как научные теоретические предсказания о высокой вероятности глобального экологического кризиса, так и экологические последствия экономического развития противоречили многим догмам советских марксистов-ленинцев. Поэтому результаты подобных исследований никогда не публиковались в открытой печати, а партийные кураторы давали понять исследователям-экологам, что на основе проводимых частных исследований не следует делать обобщающих выводов, подрывающих основополагающие идеологические догмы государства. Мотивы таких запретов были понятны — огромные и очень влиятельные советские ведомства (фактически, бывшие государственными монополиями) привыкли работать под прикрытием идеологической терминологии, а новые данные, исследования и открытия в сфере естественных наук подрывали основу их благополучия, выявляя тревожные факты, противоречившие устоявшимся догмам, и на их основе ставя неприятные вопросы. Те же ученые и специалисты, которые хотели найти практическое применение полученным знаниям и результатам исследований, действовали в основном через разные научные общества.

1.4. Общественные природоохранные организации

1.4.1. Основные формы добровольного участия общественности в охране природы

Как и почему экологическое движение стало одним из ледоколов, проломивших казавшийся монолитным лед советской системы? Чтобы это понять, заглянем в не столь далекое прошлое, из которого пришли как большинство сегодняшних лидеров российского природоохранного движения, так и некоторые идеи, которые реализуются ими в современной практике. Речь идет о пятнадцатилетнем периоде — с начала семидесятых годов до середины восьмидесятых годов XX века.

- Всероссийское общество охраны природы (ВООП) — наиболее крупная и влиятельная, официальная, но по статусу — общественная природоохранная организация бывшей РСФСР. ВООП не было всесоюзной организацией, поскольку в каждой республике существовали собственные, сходные с ВООП, общества охраны природы.
- Движение Дружин по охране природы (ДОП) — природоохранное движение активистского типа студенческой молодежи. В большинстве случаев членами дружин были студенты биологических и географических факультетов крупных высших учебных заведений.
- Академические и университетские научные общества и комиссии — Комиссия по заповедникам при президиуме АН СССР, созданная 23.03.1952 г. Постановлением Президиума АН СССР и пережившая много реорганизаций и переименований; Московское общество испытателей природы и его Секция охраны природы, всесоюзные академические научные общества — географическое, ботаническое, териологическое, орнитологическое и другие. Научные общества и комиссии были легитимными структурами, существование которых позволяло известным ученым-естествоиспытателям самостоятельно формулировать и выражать перед руководством СССР и РСФСР свою точку зрения, минуя ВООП и отдельные ведомства, а также при возможности поддерживать активистов и энтузиастов охраны природы на местах в регионах. Сыграли существенную роль в осознании природоохранных и экологических проблем в академической и вузовской науке. Многие наиболее яркие и видные депутаты-экологи Съезда народных депутатов СССР были избраны по квоте от академических научных обществ (Н.Н.Воронцов, А.В.Яблоков и др.).
- Совет по охране природы при ЦК ВЛКСМ — сравнительно малочисленная структура, созданная в рамках ЦК ВЛКСМ, состоявшая преимущественно из профильных сотрудников аппарата ЦК ВЛКСМ и небольшого числа относительно молодых ученых.
- Неформальные кружки для школьников — Кружок юных биологов зоопарка (КЮБЗ) при Московском Зоопарке, кружок ВООП (по имени Всероссийского общества охраны природы) при Дарвиновском музее, кружок юных натуралистов при Московском обществе испытателей природы (МОИП). Это кружки, воспитавшие многих ярких лидеров советской биологии, из-за уникальности своего положения «выпали» из жесткой идеологической и организационно-административной системы школьного образования СССР и сохранили демократические традиции самоуправления и самостоятельного планирования работы, заложенные в первой половине 20-х годов прошлого века. Организационные принципы и демократические традиции и культура этих кружков через их выпускников были «переданы» Дружинам по охране природы и заложили высокий уровень самоорганизации и демократической культуры Движения ДОП. Из выпускников этих кружков вышли многие современные лидеры природоохранного движения
- Достаточно многочисленные биологические, географические и краеведческие кружки для школьников, существовавшие при средних школах, районных и городских дворцах пионеров, некоторых общественных организациях, а также — школьные лесничества. Хотя их нельзя считать полноценными общественными организациями, именно там интересующиеся изучением природы школьники приобретали первые знания в области охраны природы.

1.4.2. Всероссийское общество охраны природы (ВООП)

Всероссийское общество охраны природы (ВООП) было создано в ноябре 1924 г. по инициативе группы известных ученых и при поддержке ряда видных большевиков и некоторых властных структур молодой *Советской республики*. В развитии ВООП прослеживаются несколько этапов. Сперва это было объединение известных ученых-естественников, созданное для мобилизации усилий в двух направлениях:

- изучение и сохранение природных ресурсов;
- улучшение того, что мы сейчас называем экологическим образованием, воспитанием, просвещением.

То есть, цели у ВООП были в первую очередь научно-просветительские.

Подавляющее большинство реально функционировавших общественных организаций, действовавших после 1917 г. (такие как Общество бывших политкаторжан и ссыльнопоселенцев, общества краеведов и многие-многие другие), были ликвидированы или реформированы в период 1927-1937 годов. Для изменения самостоятельного характера этих общественных организаций в течение всего двух лет принимаются все более ужесточающиеся политические (август 1930 года, ВЦИК и СНК РСФСР) и нормативные документы — «Положение о добровольных обществах и их союзах» от 10 июля 1932 года ВЦИК и СНК РСФСР, действовавшее фактически до 90-х годов прошлого века (Шварц, 1990 а, 2001 а; Борейко, 199 6).

Все добровольные общества ставились под жесткий контроль курирующих данное направление ведомств или государственных организаций, а их деятельность недвусмысленно нацеливалась на *продолжение* деятельности наркоматов силами общественности. При этом общественные организации фактически теряли не только возможность оппонирования или реального общественного контроля деятельности курировавших их ведомств и государственных организаций или их тех или иных подразделений, но также просто возможности формулировать серьезные альтернативные подходы и программы. Фактической ликвидации избежали только некоторые научные общества, *привязанные* к Академии Наук* или наиболее крупным университетам (Московскому — Московское общество испытателей природы/МОИП, Ленинградскому — Ленинградское (сейчас Санкт-Петербургское) общество естествоиспытателей, и Казанскому).

Следует отметить, что до создания ВООП в России конца XIX и начала XX вв. было мощнейшее краеведческое движение, издававшее десятки журналов, сотни книг и брошюр. Сразу после революции возникло большое число краеведческих музеев, которые для дореволюционных деятелей охраны природы частично были тогда тем же, чем и заповедники позднее — убежищем от идеологических и политических репрессий. Но новому руководству страны показалось, что это краеведческое движение идеологически опасно (слишком патриотично), что в течение короткого времени привело к методичному уничтожению организованных форм краеведческого движения, причем критике и атакам одновременно подвергались и ВООП, и организации краеведов (Вайнер / Уинер/, 1991; Борейко, 1996 а, 1996 б и др.). Публикации историков подкрепляются и личными воспоминаниями А.В.Яблокова, которому про события как политически «ломались» краеведы многое рассказывали его родители — участники краеведческого движения в Иванове и Костроме.

* Многие местные научные общества все равно были ликвидированы республиканскими Академиями Наук, например на Украине (Борейко, 1996а и др.).

Но до самого ВООП *руки дошли* только через 20 лет, хотя общество было по тем временам весьма активным и для организации в основном естественнонаучной интеллигенции довольно многочисленным (Weiner, 1999). При этом накануне своего *переформирования* ВООП был политически весьма корректным. При всех идеологических нападках на природоохранную идеологию и деятельность хозяйственников Общество только извинялось, существенно уменьшив издательскую деятельность, тогда как Московское общество испытателей природы (МОИП*) все эти и более поздние годы продолжало поддерживать классическую генетику, критиковать Т.Д.Лысенко и его последователей, издавать свои научные журналы.

Сравнительно поздний разгром Всероссийского общества охраны природы (ВООП) произошел только в рубеже 40-х и 50-х годов и окончательно был оформлен в конце осени 1953 года, в форме реорганизации — объединения с созданным несколькими годами раньше «Всероссийским обществом содействия строительству и охране городских насаждений». В ходе организации объединения все реальные активные лидеры и деятели общества не были переизбраны или даже не приглашены на съезд (Weiner, 1999 и др.), а общество из одного из последних и реальных в советское время общественных объединений превратилось в некий псевдо-общественный придаток аппарата Совета Министров РСФСР. Задачи объединенного общества с новым названием *Всероссийское общество содействия охране природы и озеленению населенных пунктов* расширились за счет практических мероприятий — озеленения восстанавливаемых после войны городов, содействия самообеспечению граждан продуктами питания за счет развития овощеводства, птицеводства, кролиководства и т.д. Характерно, что из общества *охраны природы* после реорганизации ВООП превратилось в общество *содействия охране природы*...

Объяснение задержки с разгромом, как представляется, очевидно, — пока были свободные ресурсы (пространство для экстенсивного ведения лесного и сельского хозяйства), ВООП воспринималось правительством РСФСР как научная организация, деятельность которой не представляет существенных проблем или хотя бы неудобств. Когда же стали ощущаться пределы экстенсивного развития экономики, то та даже небольшая общественно-политическая поддержка, которую Общество могло оказать Главному управлению по заповедникам*, оказалась опасной и Общество оказалось перед реальной угрозой ликвидации (на закрытии ВООП настаивали начальник лесной группы Управления делами Совета Министров РСФСР А.В. Романецкий и представители Минсельхоза РСФСР (Борейко, 1995 б; Weiner, 1999). Но поскольку *ликвидировать* созданное почти 30 лет назад при активном участии старых большевиков общество без достаточного количества, как бы теперь сказали, «компромата» не было оснований, точнее — поводов, то ВООП просто «реструктурировали»**.

С принятием 27 октября 1960 г. первого закона *Об охране природы РСФСР* на ВООП были возложены обязанности осуществления общественного контроля за соблюдением природоохранного законодательства. В этот же период получило развитие так называемое *клубное* движение, объединявшее людей по интересам — начиная с садоводства,

* МОИП имел ряд региональных отделений на территории СССР, как в городах, где ранее не было крупных старых классических университетов (Рязань, Калинин/Тверь, Иваново, и др.), так и в городах, где ранее существовавшие аналогичные общества, но, очевидно, были ликвидированы или не сохранились по политическим мотивам (Львов, Ужгород). Кроме того, существовало и отделение МОИП в Казахстане на базе Института зоологии Академии Наук Казахской ССР. МОИП находился в оппозиции к т.н. «мичуринской биологии» благодаря позиции своего президента академика В.Н.Сукачева.

цветоводства, птицеводства, аквариумистики, голубеводства и заканчивая объединениями *природа и творчество* и клубами любителей певчих птиц. После этого ВООП стал огромной бюрократической организацией, имеющей отделения во всех субъектах Российской Федерации, крупных городах и многих поселках. Его организационная структура совпадала с административным делением РСФСР и была фактически напрямую подчинена исполнительной власти. Номинально его назначение в тот период заключалось в помощи и содействии государственным структурам, вовлеченным в природоохранную деятельность. Каждая союзная республика имела собственное республиканское общество с собственными органами управления. В советские времена всесоюзное общество охраны природы так и не было создано.

Почему республиканские общества не были объединены в союзное при общей советской тенденции к укрупнению структур и усилению их централизации понятно и очевидно, если исходить из буквы и духа «Положения о добровольных обществах и их союзах» от 10 июля 1932 года ВЦИК и СНК РСФСР. Поскольку в СССР до 1988 года не было всесоюзного природоохранного министерства или ведомства, то и подчинять такое всесоюзное общество было некому. Ни одно «смежное» отраслевое ведомство (Минсельхоз СССР, Минлесхоз СССР и т.п.) к такого рода деятельности самостоятельно проявить инициативу не стремилось, а внешних «возмутителей спокойствия», кроме студенческих Дружин по охране природы, не было.

После создания Государственного комитета по охране природы СССР предпринимались усилия по созданию всесоюзного общества охраны природы, но сделать этого не успели.

Прежде ВООП не испытывал материальных проблем, мог содержать аппарат освобожденных сотрудников на местах и проводить природоохранные мероприятия за счет доходов от сбора членских взносов и прибыли от производственной деятельности. Были случаи, когда по обращению Министерства финансов РСФСР Президиум ЦС ВООП перечислял часть своих средств в республиканский бюджет. Согласно заверению чиновников, эти средства из бюджета должны были направляться исключительно на природоохранные мероприятия, но для руководства ВООП было очевидно, что в *общем котле* бюджета крайне трудно проследить истинное использование переданных средств (И.Баришпол, интервью, 2002).

Этот пример наглядно иллюстрирует реальное положение официальных общественных организаций в советском обществе — фактически по *просьбе* из Минфина РСФСР *некоторая часть средств* формально независимого общества перечислялась в доход государственного бюджета РСФСР в условиях *плановой социалистической экономики*.

* ВООП и Главное управление по заповедникам по своим лидерам (в первую очередь — через В.Н. Макарова, который был многолетним фактическим руководителем и ВООП, и заповедной системы) и по социальной базе (естественнонаучная академическая интеллигенция) были все эти годы очень тесно связаны (Weiner, 1999).

** Тем не менее, и после реорганизации ВООП конца 50-х годов был, по воспоминаниям А.В. Яблокова, для того времени довольно прогрессивен и играл существенную роль в издании природоохранной литературы, в частности — в области мирового опыта охраны природы.

В 1988 г. был создан Государственный комитет РСФСР по охране природы. Известно, что некоторые работники этого ведомства поверхностно понимали проблемы охраны природы, что привело к ухудшению отношений Госкомприроды с общественными организациями и с ВООП, как крупнейшей из них. Логика рассуждений новых чиновников от охраны природы была такова: зачем нужны общественные природоохранные организации, если появился целый государственный комитет, занимающийся этими проблемами? В общественности видели не помощников, а мешающих работать конкурентов. С приходом В.И.Данилова-Данильяна в качестве руководителя государственного природоохранного органа России такой *неконструктивный* подход к работе Госкомприроды с общественностью удалось изжить

Тогда было достигнуто соглашение о взаимодействии между ВООП и Госкомэкологией России, в котором четко определялись пути сотрудничества в деле охраны природы. Действия ВООП преимущественно заключались в экологическом просвещении, воспитании и образовании граждан, в организации общественного экологического контроля, в практической природоохранной деятельности общественности и проведении научных разработок. Например — в защите и сохранении малых рек, обустройстве родников, очистке лесов и лесопарков от мусора, посадке деревьев, а также разработке предложений по организации территорий, признанных природным наследием (И.Баришпол, интервью, 2002).

Комментарий И.Ф.Баришпола отражает динамику в мироощущении и мировосприятии обеих сторон. С одной стороны, видна типичная ментальность советской и постсоветской бюрократии в Госкомприроды России — если есть кто-либо, у кого в должностной инструкции указано какое-либо направление деятельности, то другой человек или организация, занимающиеся тем же, есть не союзник, а конкурент, поскольку делает достоянием общественного мнения неудачи, провалы и просто проблемы в работе официальной государственной структуры.

С другой стороны, комментарий отражает перемены в сознании руководителей традиционной советской *общественной* организации, поскольку, кроме показателей *охвата членством* разных социальных категорий граждан и выполнения плана по привлечению членских взносов, вся остальная часть деятельности общества базировалась на работе с общественностью самих ведомств*.

После ликвидации Госкомэкологии ВООП продолжает свою работу, однако все явственнее ощущается не только отсутствие государственной поддержки, но даже наличие хоть какого-то интереса к его работе со стороны руководящих работников МПР.

В настоящее время ВООП переживает сложные времена. За первые годы *вхождения в рынок* была потеряна значительная часть организации. Если раньше организация имела разветвленное представительство во всех регионах, то сейчас многие из местных организаций утрачены. Действующие отделения остались менее чем в 60 регионах России. Поскольку большинство членов ВООП оказались в

* По официальному докладу на III Пленуме ЦС ВООП 55% данных из отчетов ВООП в 1986 году было списано с государственной отчетности («30 лет движения», 1993, стр. 212).

перестроечный период в тяжелом материальном положении, то традиционное членство с уплатой членских взносов сократилось в десятки раз. В то же время индивидуальное членство, как основа ВООП, сохранилось. Что касается размеров членских взносов, то определение их размеров оставлено на усмотрение представителей в каждом субъекте федерации (И.Баршпол, интервью, 2002).

Взаимоотношения между гигантским ВООП и более молодыми общественными природоохранными организациями, появившимися после Хрущевской *оттепели* не всегда были безоблачными. Причина была довольно простой и вытекала из специфики командно-административной системы советского общества и, соответственно, ее формального правового оформления. В сам текст Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27 октября 1960 года по аналогии со знаменитой 6 статьей Конституции СССР о руководящей роли КПСС была включена ст. 16 «Участие общественных организаций в охране природы», в которой было специальное положение о том, что «Руководство всей общественной работой в области охраны природы осуществляет Всесоюзное общество содействия охране природы и озеленению населенных пунктов»*. Таким образом, любая вновь возникающая общественная организация изначально подчинялась ВООП. Тем самым Правительство РСФСР защищало себя от любой потенциальной общественной критики, и исподволь делало руководство Президиума ЦС ВООП своим главным защитником от любой формы общественной активности и критики.

Одним из основных механизмов контроля деятельности ВООП со стороны Правительства РСФСР был состав его Президиума и всего Центрального Совета в целом. В условиях отсутствия реального членства (кто заплатил 30 копеек, тот и *член*), переизбирать какие-либо руководящие органы ВООП *снизу* было практически невозможно, т.е. формальные демократические механизмы в реальности не функционировали.

Поскольку штатные руководители (заместители председателей) Президиумов Советов Общества «десантировались» сверху в основном из числа отставных управленцев (как правило — бывших заместителей председателей облисполкомов), то реально до постсоветского времени штатные работники ВООП зачастую блокировали реальную работу активистов общества, а не были лидерами общества в прямом смысле этого слова.

Интересно отметить, что из членов Президиума ЦС ВООП, избранных на VIII Съезде ВООП в сентябре 1986 года**, более 50% членов Президиума были государственными чиновниками высокого уровня (в основном в должности заместителя министра, включая заместителя министра мелиорации и водного хозяйства РСФСР), а наука, за исключением юриста О.С.Колбасова и зоолога В.М.Галушина, была представлена малоизвестными ведомственными специалистами (рис. 5)*. Ни член-корреспондент АН СССР А.В.Яблоков, ни один из известных писателей и журналистов, избранных в 1986 году в состав ЦС ВООП не был избран в члены Президиума ЦС ВООП, как единственный реально влиявший на работу Общества орган. Еще более наглядная ситуация с составом руководства республиканских обществ охраны природы была во многих союзных республиках (Украина, Казахстан, Киргизия и др.).

* Сборник нормативных актов по охране природы. — М.: Юридическая литература, 1978, стр. 40.

** То есть, после опубликования статьи «Природу не обманешь», где впервые за многие и долгие годы была опубликована критика сложившейся системы, что в тех условиях привело к частичному ее учету и к включению в число членов ЦС ВООП ряда реальных общественных деятелей природоохранного движения, ранее избранных делегатами Съезда от региональных организаций общества.

Неудивительно что к моменту начала перестройки накопились поводы для конфликтов между молодыми активистами Движения ДОП и руководством Президиума ЦС ВООП. Как правило, поводы для трений лежали в идеологической сфере и стремлении лидеров ДОП к сохранению самостоятельности Движения. Руководители ДОП понимали, что они являются лидерами организаций активистского или профессионального типа, и что усилия «внешнего окружения» направлены на «разбавление» членов их организаций и Движения в целом людьми с иной мотивацией и идеологией. Несмотря на это, сотрудничество, особенно на местах, было достаточно плодотворным — ВООП поддерживало многие инициативы природоохранных дружин. Вот что об этом говорит И.Ф.Баришпол:

“В период моей работы в ВООП вся организация и я лично старались наладить взаимоотношения со всеми общественными организациями — в том числе и с ДОП. Их массовое появление стало возможно только после принятия закона об охране природы 1960 г. Именно тогда появились первые дружины. Мы материально поддерживали дружинников — помогали им транспортом, оказывали организационную помощь, выдавали инспекторские удостоверения. Причем для придания большего веса инспекторским удостоверениям, кроме подписи руководителя местного отделения ВООП они подписывались и руководителями местных советских органов.

Со стороны представителей государственных структур были попытки ввести деятельность дружин в так называемые *более организованные рамки*. Была даже предпринята попытка создать совет по работе студенческих дружин охраны природы. Ошибка авторов этой идеи заключалась в том, что включив в состав совета большое количество представителей ведомств, они практически не оставили там места для самих дружинников.

Ряд бывших дружинников из ДОП биофака МГУ много говорили и говорят сейчас о нездоровых взаимоотношениях в прошлом между ЦС ВООП и ДОП. На мой взгляд, это не соответствует действительности. Между ВООП и ДОП не было разногласий по сути деятельности дружин. Их деятельность признавалась и поддерживалась всероссийским обществом охраны природы на всех уровнях. Дружина биофака МГУ боролась за лидерство в этом движении, хотя его никто не отрицал. К слову, многие из бывших дружинников, оказавшись в общественном экологическом движении, продолжают эту линию борьбы и сейчас. Такое впечатление, что они не задумываются о том, что только совместными усилиями общественных организаций можно решить экологические проблемы.

Следует помнить, что задолго до появления студенческих дружин в структуре ВООП существовали различные клубы, объединявшие людей по самым разным интересам. Вся работа в таких клубах была организована на принципах самоуправления и демократии. И если не воспринимать в штыки существовавшее тогда понятие *демократического централизма*, в остальном наша система работала в весьма свободных условиях. Скажем, только кандидат на должность

* Нужно отметить, что как только ВООП после распада СССР оказался “отделен от государства”, то состав его Центрального Совета и Президиума ЦС ВООП довольно быстро, фактически к X Съезду Общества в 1996 году трансформировался в сторону нормального руководящего органа реальной природоохранной общественной организации — см. рис. 5.

председателя Центрального совета ВООП согласовывался в правительстве и соответствующем отделе ЦК КПСС. Делалось это потому, что руководство партии и правительства не хотели видеть на этой должности случайного человека. В остальном мы были совершенно свободны — в формировании совета, президиума, научно-технических секций, избрание заместителей — никто *сверху* не вмешивался в эти процессы.

Хотя, с другой стороны, следует признать, что иногда имели место попытки оказать давление. Например, при проявлении несогласия с теми идеями, которые предлагались на уровне правительственной комиссии по охране окружающей среды. В таких случаях я всегда отвечал, что с моей точкой зрения можно не считаться, но с мнением общественности считаться следует. Я всегда отстаивал собственную точку зрения, и во многих случаях высшее руководство к ней прислушивалось.

Бывали попытки со стороны моего заместителя *жестко курировать* деятельность ДОП. В таких случаях мне приходилось его поправлять. Не исключено, что именно такие факты наложили негативный оттенок на представления некоторых руководителей ДОП о ВООПе. Практически со всеми общественными природоохранными организациями ВООП находит основу для взаимодействия. Включая и СоЭС, часть руководителей которого, однако, упорно не хочет сотрудничать с нашей организацией” (И.Барিশпол, интервью, 2002).

Точка зрения представителей ДОП Биофака МГУ им. М.В.Ломоносова на корни и причины конфликта ЦС ВООП и Движения Дружин по охране природы приведена ниже.

ПРИРОДУ НЕ ОБМАНЕШЬ

Заинтересовано ли в защите окружающей среды общество охраны природы? Трудно дать утвердительный ответ

В. Мокиевский, И. Честин, Е. Шварц¹

Газета «Комсомольская правда». 1986, 5 сентября, № 203 (18 706). С. 2

Вспомним. VIII съезд Союза писателей РСФСР в своей резолюции выражает серьезную озабоченность решением экологических проблем в некоторых регионах страны. Общественность активно обсуждала целесообразность проекта перераспределения стока северных и сибирских рек, проблемы Байкала, на страницах «Комсомольской правды» прошло принципиальное обсуждение проблем создания «вневедомственного» Госкомитета по охране природы. На страницах газет активно высказывались известные всей стране писатели, ученые, секция охраны окружающей среды Совета молодых ученых и специалистов при ЦК ВЛКСМ, члены студенческих дружин по охране природы, работники ведомственных природоохранных инспекций и другие. И не удивительно ли, что лишь общество охраны природы до самого последнего момента делало вид, что Печора и Северная Двина протекают где-то в Австралии, а Валдайское озеро и седая Ладога находятся в окрестностях, ска-

¹ Мокиевский Вадим, Честин Игорь, Шварц Евгений — выпускники биофака МГУ, члены Дружины охраны природы биофака МГУ.

жем, Монтевидео. Тщетно искали мы на страницах центральных газет принципиальное выступление от имени общества по самым жгучим и актуальным проблемам охраны природы России.

Но, может быть, практическая работа «на местах» компенсирует пассивность и безынициативность Президиума Центрального совета ВООП? Увы, как и раньше, за победными реляциями о «миллионах активистов», «десятках тысяч общественных инспекторов ВООП», «тысячах составленных протоколов и докладных» и т. д. редко удается обнаружить реальное, живое дело. Как и прежде, работа 5 тысяч (!) штатных работников Общества сводится, на наш взгляд, в основном не к творческой организации движения за решение наиболее важных и злободневных проблем охраны природы и рационального природопользования, а к выполнению финансового плана по членским взносам за счет массового «вовлечения» рабочих, студентов, школьников, пенсионеров...

Два месяца назад по просьбе Московского облсовета ВООП одному из нас пришлось разбирать жалобу природоохранной общественности о начавшемся уничтожении небольшого болотца Сетка служащими совхоза «Красный луч». Во время беседы председатель профкома совхоза честно сказал: «Огороды нашим труженикам необходимы. А перед охраной природы совесть у нас чиста. На 700 человек служащих в этом году нам прислали 600 марок! Чуть ли не из собственного кармана приходится платить». Так кого же общество обманывает своими победными реляциями о «миллионах активистов»?

Весной 1986 года мы запросили данные о «качестве» этой защиты у Мосрыбвода. Ответ удручающий: в 1985 году несколько тысяч общественных инспекторов ВООП составили 3 (!) протокола.

Может быть, общественная инспекция ВООП активно занимается другой работой: борьбой с незаконной продажей первоцветов и лекарственных растений, с елочными порубками, воюет против незаконной распашки полей, стоками с ферм и промышленных предприятий? Увы...

Год назад, находясь в командировке от Совета по охране природы при ЦК ВЛКСМ, один из авторов этих строк познакомился с такими фактами: Орловский областной совет ВООП выдавал удостоверения инспекторов ВООП, которые не имели никакой юридической силы, поскольку положение об областной инспекции ВООП не было утверждено облисполкомом. Зато в отчете облсовета ВООП числилось 4800 (!) инспекторов. Не нужно поэтому было удивляться, что все вместе они за год составили всего 160 протоколов и актов. Еще более удивительно, что такая беспрецедентно низкая по результативности работа общественной инспекции не помешала областному совету ВООП занять призовое место в социалистическом соревновании.

Думаем, причина такой работы в неподконтрольности руководства Общества, в первую очередь его штатного руководящего звена, рядовым любителям природы и природоохранной общественности, на службу и на деньги которых и существует этот аппарат. Ведь при отсутствии реального членства в Обществе (достаточно лишь заплатить 30 копеек распространителю марок) практически весь состав так называемых «выборных органов» формируется самим же штатным руководством Общества. Причем в состав выборных органов зачастую попадают сотрудники именно тех ведомств и организаций, которых и должно контролировать Общество охраны природы.

Может ли, например, виноторговец быть «по должности» одновременно и председателем общества борьбы за трезвость? Даже звучит нелепо. А в обществе охраны природы руководители сельскохозяйственного производства:

председатели РАПО не так уж редко «по должности» являются председателями президиумов районных советов ВООП, а главные агрономы хозяйств возглавляют первичные организации общества. И это почему-то ни у кого не вызывает недоумения. Но ведь самые массовые виды нарушений природоохранного законодательства — стоки с ферм, распашка пойм до уреза воды, неправильное хранение минеральных удобрений и ядохимикатов, авиаобработки с нарушением правил охраны природы совершаются с их ведома или хотя бы молчаливого согласия.

Торжественно звучит, что более половины из 38 миллионов членов ВООП составляет молодежь.

Только вот кого считать действительными членами общества из числа тех, что приходится на долю молодежи? Тех, кто только платит пресловутые 30 копеек, или тех, кто действительно регулярно активно занимается природоохранной работой?

И почему реально занимающейся природоохранной деятельностью молодежи практически нет в составе Центрального совета ВООП и областных советов?

Сделаем очевидные выводы. Без коренной перестройки сложившихся стереотипов мышления, стиля работы серьезное улучшение работы ВООП невозможно. Бесполезно расширять законодательные и иные права общественной организации, которая, на наш взгляд, очень слабо использует те возможности, которые есть у нее уже сейчас.

Вероятно, перестройка будет весьма болезненной. Может быть, она растянется на некоторый период. Но перестройка жизненно необходима. Этого от нас требуют время, интересы страны и весьма тревожное состояние общественного контроля за деятельностью ведомств в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

1.4.3. Совет по охране природы ЦК ВЛКСМ

Таким образом, в *доперестроечное* время в СССР существовали две взаимодействовавшие общероссийские общественные организации, активно занимавшиеся охраной природы — ВООП и ДОП.

Несколько позже — в семидесятых годах — появилось еще одно *общественное* природоохранное формирование — Совет по охране природы при ЦК ВЛКСМ. Его работу курировал Отдел по работе с сельской молодежью ЦК ВЛКСМ, в составе которого был сектор «мелиорации, сельского строительства и охраны природы». Там работали вполне нормальные молодые управленцы, которых можно было в чем-то убеждать, и которые были готовы воспринимать новые идеи. Вместе с ВООП они проводили совместные *мероприятия*, на которых учили школьников сажать деревья и заниматься прочими природоохранными делами (С. Забелин, интервью, 2001). Руководивший работой Совета по охране природы секретарь ЦК ВЛКСМ по должности входил в состав созданных в начале восьмидесятых годов Комиссий по окружающей среде (КОС) Совета министров СССР и РСФСР (Е. Шварц, 2001а).

Следует отметить, что в связи с включением охраны природы в число направлений деятельности ВЛКСМ был учрежден и специальный Почетный знак ЦК ВЛКСМ «За охрану природы», а группа журналистов журнала «Сельская молодежь» и ученых-географов МГУ им. М.В. Ломоносова были награждены премиями Ленинского комсомола

(в их числе был журналист В.А.Ярошенко, один из основателей организации «Зеленое движение»).

1.4.4. Феномен Движения Дружин по охране природы (ДОП)

Во время *хрущевской оттепели* проявилось довольно много различных общественных инициатив, в том числе — появление добровольных народных дружин, студенческих строительных отрядов и т.п. Большинство из них впоследствии было заформализовано, путем прямого подчинения профильным ведомствам (народные дружины — МВД, стройотряды — ЦК ВЛКСМ как *Министерству по делам молодежи* и т.п.). Хотя Н.С.Хрущев и пытался найти формы реализации общественных инициатив, но отойти от общей схемы подчинения их близким по сфере деятельности ведомствам без радикальной реформы всего советского общества он не мог.

Поскольку классики марксизма, К.Маркс и Ф.Энгельс довольно много писали об *отмирании государства*, то в период *оттепели* под влиянием Н.С.Хрущева и близких к нему деятелей КПСС были приняты нормативные документы, по которым практически каждое ведомство должно было создавать общественные формирования, которым они были должны частично «*делегировать полномочия*» и которые таким образом должны были частично «замещать» его низовые структуры (как форма «*отмирания государства*»). Вероятно, что кроме формальной реализации марксистского тезиса об «*отмирании государства*» в развитии такого типа общественной активности ряд деятелей КПСС видели возможный механизм преодоления некоторых негативных сторон и предотвращения рецидивов «культы личности».

Так, в частности, практически все тогдашние «ресурсные» ведомства, которые и использовали природные ресурсы, и, одновременно, контролировали их охрану, создали *общественные инспекции* (общественный охотнадзор, рыбоохрана, лесная охрана и некоторые другие). Кроме того, в частности, под влиянием общественного природоохранного движения, был сделан и существенный идеологический и политический прорыв — в ст. 16 «Участие общественных организаций в охране природы» текста Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27 октября 1960 года было включено специальное положение о том, что «В помощь государственным органам при местных отделениях Всероссийского общества содействия охране природы и озеленению населенных пунктов учреждаются *общественные инспекции по охране природы*, которые согласуют свою деятельность с другими общественными инспекциями (охотничьими, рыбоохраны и др.)»*.

То есть хотя бы на уровне формального права была заложена теоретическая возможность общественной природоохранной деятельности без прямого контроля профильным государственным ведомством, более того, с частичным «делегированием» государственных полномочий в этой сфере. В это же время в студенческой среде в 1957-1958 годах начинают формироваться первые студенческие природоохранные инициативы: в Москве, на базе студенческой подсекции Секции охраны природы Московского общества испытателей природы, основной костяк которой составляли выпускники трех кружков — КЮБЗа, ВООПа и МОИПа, в Тарту, на базе студентов Тартуского университета и Эстонской сельскохозяйственной академии, в Ленинграде — на базе студентов Ленинградской лесотехнической академии. Через несколько дней

* Сборник нормативных актов по охране природы. — М.: Юридическая литература, 1978, стр. 40.

после принятия Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» на базе участников студенческой подсекции Секции охраны природы МОИП создается первая Дружина по охране природы Биолого-почвенного факультета МГУ им. М.В.Ломоносова под руководством доцентов В.Н.Тихомирова (позднее члена корреспондента АН СССР, профессора МГУ) и К.Н.Благосклонова.

Движение студенческих ДОП оказалось одной из немногих гражданских инициатив, которое успешно выжило и развивалось от «оттепели» Н.С.Хрущева до «перестройки» М.С.Горбачева. В первые годы, пока «политические гайки» были ослаблены, Дружины занимались почти всем спектром природоохранных проблем — конференции в поддержку «Кедрогграда» в Горном Алтае, в защиту озера Байкал и многое другое. В более же неблагоприятный период «застоя» Движение Дружин по охране природы выжило и развивалось по весьма неожиданной схеме, благодаря тем небольшим «зацепкам» по деятельности общественности, которые были созданы во время «оттепели». В первую очередь, Дружины работали через ведомственные общественные инспекции Главохоты РСФСР, Минрыбхоза СССР и Минлесхоза РСФСР. Хотя как самостоятельные инспекции они были не очень активны, но, тем не менее, обладали серьезной правовой базой и во многих случаях с радостью выдавали как правило хорошо профессионально обученным студентам инспекторские удостоверения.

С учетом общественной инспекции по охране природы ВООП и добровольных народных дружин (ДНД) у каждой ДОП была теоретическая возможность получения 4-5 различных видов инспекторских удостоверений (с частично перекрывающимися полномочиями) для проведения различной инспекторской природоохранной деятельности. Таким образом, на практике жесткий *разрешительный* порядок деятельности общественных организаций превратился в регистрационный, то есть наиболее цивилизованный, за окончательное законодательное оформление которого шли серьезные политические баталии в 1987-1991 гг. (Шварц, 1990 а). Ведь, даже если ДОП ловила на браконьерстве высокопоставленного офицера, партийного или советского чиновника, то, на первых порах, это не получало «политической» окраски, а студентам просто не продлевали инспекторские удостоверения. В таком случае, дружинники шли в другую инспекцию, находили там сочувствующих им порядочных сотрудников и получали удостоверение другой инспекции. Поскольку таких инспекций было 4-5, а «политические» конфликты были разнесены по времени*, то за период одного поколения студентов-дружинников всегда оставалось некоторое правовое «пространство» для продолжения природоохранной деятельности Дружины (Shvarts, Prochorova, 1993).

Практическая природоохранная работа ДОП заключалась не только в проведении рейдов общественных инспекторов охотнадзора, рыбоохраны, лесоохраны, а позднее — и других природоохранных инспекций. Кроме этого проводилась не менее трудоемкая, хотя и менее заметная повседневная природоохранная деятельность, например, зак-

* Движение ДОП не ставило специальной задачей изменение политической системы советского общества, оно просто пыталось заставить его соблюдать советские законы. Другое дело, что если из около 250 протоколов на порубщиков елей в предновогодний период более 13% составлялись на офицеров армии, МВД, прокуратуры и даже КГБ, то это, безусловно, наводило на определенные размышления и умозаключения. В том числе, и что если правовые нормы слишком «зарегулированы», соблюдение их на практике невозможно, они не понятны и не пользуются поддержкой населения, то это вызывает негативное к ним отношение, правовой нигилизм, и в результате — подрыв действенности всего законодательства в целом. Дополнительно такое «зарегулированное» законодательство служит оправданием для его нарушений для лиц, облеченных властью.

лючавшаяся в развитии и расширении системы региональных охраняемых природных территорий.

После принятия в 1960 г. закона “Об охране природы в РСФСР”, в котором существенное внимание уделялось созданию новых и поддержанию существующих природных охраняемых территорий — заповедников, заказников и памятников природы, участвовать в этой работе получили право не только государственные чиновники, но и представители общественности. Более того, для чиновников рутинная работа по поиску и описанию нуждающихся в сохранении фрагментов природы представлялась неинтересной. Поэтому они охотно позволяли участникам движения ДОП и ВООП выявлять интересные участки сравнительно нетронутой природы и готовить необходимые материалы и документы для придания им статуса охраняемых территорий.

После того, как представлявший интерес с точки зрения сохранности участок природы был найден и описан, собранная информация передавалась местным властям. На основании собранных сведений природоохранные чиновники регионального уровня, действуя по отработанной схеме, оформляли охраняемый статус вновь найденного участка. Заключалось это действие в принятии решения о конкретном режиме охраны территории и согласовании его с землепользователем. Кстати, в большинстве случаев согласования тоже проводились дружинниками

Фактически, прямой контакт местной администрации с ВООП был узаконен, поскольку в большинстве случаев председателем регионального (областного или краевого) отделения ВООП был сам глава администрации**. Можно сказать, что для подобной природоохранной деятельности система была продумана идеально. Правда, для успешной работы требовалось иметь деловые отношения с ВООП, но с этим, как правило, проблемы не возникало.

Конечно, не обходилось и без конфликтов, поскольку не всегда землепользователь был готов согласовать охраняемый статус находившейся в его ведении территории. Но это были так называемые *рабочие моменты*, которые в большинстве случаев находили свое решение. Так что представление о том, что вся охрана природы в СССР сводилась к сбору членских взносов в ВООП, глубоко неверно. Хотя период, называемый сейчас *застоем*, по прошествии лет представляется непригодным для гражданских инициатив и неформальной общественной деятельности, активисты охраны природы к нему приспособились и могли сделать много полезного. Что важно — оставаясь при этом в рамках закона (С.Забелин, интервью, 2001).

Участники Движения ДОП постепенно научились довольно эффективно взаимодействовать с ВЛКСМ и ВООП. Используя *идеологически* выдержанную фразеологию, руководители ДОП получали от официальных и полуофициальных структур помощь в организации конференций, семинаров, выездов для борьбы с браконьерами. Это было особенно примечательно, поскольку формально сами дружины охраны природы оставались юридически не зарегистрированными объединениями. Вся помощь и поддержка, которую им удавалось получать от государственных структур, была беспрецедент-

* Чаше — зам. главы исполкома по сельскому хозяйству.

ным явлением в советской истории *доперестроечного* периода (Мухачев, 2001). Одновременно охрана природы в рамках ДОП проходила как общественная комсомольская работа, дружинники хотя бы номинально были членами ВООП и поэтому могли получать удостоверения инспекторов и другую помощь как от ВЛКСМ, так и от ВООП (С.Забелин, интервью, 2003)*.

На конференции Движения Дружин по охране природы, проходившей в 1982 г. в г. Казани стало очевидной потребность большей *легитимизации* Движения. Попытка утверждения *примерного положения о ДОП* в ЦС ВООП представлялась относительно безопасной. Но, пока ДОП Биофака МГУ согласовывала редакционные правки принятого в Казани документа с дружинами других регионов, в ЦС ВООПе произошла частичная смена власти. Вместо тихой и беспартийной М.И.Машталлер руководить секцией по работе с молодежью была назначена *классическая райкомовская дама* В.П.Зикунова прежде руководившая идеологическим отделом в одном из московских районных комитетов ВЛКСМ. По всей видимости, такая перемена была связана с возросшим значением экологического движения.

Будучи профессиональным идеологическим работником, В.П.Зикунова сразу оценила политический смысл полученного документа. На *незаконно* проведенной *Всесоюзной* конференции какой-то не подчиняющейся планам ЦК ВЛКСМ и ЦС ВООП молодежи был принят документ, в котором было явно отражено нежелание считаться с принятым в КПСС, комсомоле и всех других общественных организациях принципом *демократического централизма*. Она сразу же направилась для консультаций в ЦК ВЛКСМ, к счастью — в отдел сельской молодежи, который отвечал за сельское строительство, мелиорацию и охрану природы руками молодежи. Если бы она пошла в отдел студенческой молодежи, отвечавший за искоренение свободомыслия в студенческой среде, то судьба Движения ДОП могла бы сложиться гораздо хуже.

В конце 1983 г. в МГУ из ЦК ВЛКСМ пришел запрос: прислать «специалиста по движению ДОП». На встрече в ЦК ВЛКСМ было предложено** в пятидневный срок подготовить схему организации охраны природы по образцу ДОП в государственном масштабе и в массовом порядке с участием всех категорий молодежи — особенно рабочей и сельской.

В этом задании во многом выразилась суть психологии советского руководителя среднего звена. Если что-то разрешено и одобрено *сверху*, то нечего тратить время на индивидуальную работу с небольшими заинтересованными группами. Надо сразу отдать команду по всей *вертикали власти*, чтобы была организована видимость активной массовой работы, об *иллюзорных* результатах которой потом можно будет отчитываться *наверх*. В этом случае похвала и повышение по служебной лестнице гарантировались.

Постепенно высшее комсомольское руководство распознало в Движении ДОП реальную и хорошо организованную силу, с которой гораздо полезнее было не бороться, а пытаться руководить ею. Кроме того, лидеры Движения ДОП умели говорить с властью на ее *родном* языке, апеллируя к решениям очередного пленума или съезда КПСС, в которых можно было найти формальное обоснование многим проявлениям *незарегулиро-*

* Более подробно о Движении ДОП можно прочитать в книгах: «30 лет Движения. Неформальное природоохранное движение в СССР. Факты и документы. 1960-1992» (1993); «И мир пройдет по нашим векам» (2001); «Природа — вся наша жизнь» (2001) и других.

** В качестве такого *специалиста* выступил один из авторов книги.

ванной активности. В руководство ДОП пришли лидеры, готовые проводить самостоятельную природоохранную политику. Это подтверждается тем фактом, что имена этих людей сейчас можно встретить в руководстве наиболее крупных и влиятельных как государственных, так и неправительственных природоохранных структур.

После некоторых вполне понятных организационных проблем между Движением ДОП и отделом сельской молодежи ЦК ВЛКСМ было достигнуто соглашение о сотрудничестве. Ветераны ДОП оказывали содействие природоохранной работе отдела сельской молодежи, а руководство отдела ЦК ВЛКСМ блокировало *наезды* со стороны ЦС ВООП. В таком режиме сотрудничество продолжалось до 1987 г., когда на официально утвержденной по всем советским канонам Всесоюзной конференции Движения Дружин по охране природы в г. Долгопрудном Московской области (МФТИ) впервые за всю советскую историю произошла формальная окончательная правовая легитимизация как самих Дружин по охране природы (ДОП) в их ВУЗах, так и оформление независимости Движения ДОП и от ЦК ВЛКСМ и от ЦС ВООП.

1.4.5. Неформальная экологическая деятельность академических структур

Для многих из тех специалистов, кто впоследствии самым тесным образом связал свою деятельность с изучением и решением многочисленных экологических проблем, непропорциональное развитие мелиорации и непродуманные попытки перераспределения (*переброски*) стока северных рек стало примером, на котором они поняли всю глубину неблагоприятия экологической ситуации в СССР. Именно на основе этого общего интереса в начале восьмидесятых годов встретились и объединили свои усилия многие из хорошо известных теперь специалистов в области охраны окружающей среды.

Вот как вспоминает тот период один из них — член-корреспондент РАН Н.Ф.Глазовский:

“В первую очередь следует сказать о заслуге вице-президента АН СССР А.Л.Яншина. Он не только предоставил нам возможность собираться для обсуждений в Академии Наук, создав там соответствующую комиссию, но также самым активным образом участвовал в работах по оценке эффективности мелиорации и последствий использования природных ресурсов вообще. Его помощь также выразилась в том, что он помогал нам получать все те *закрытые* в советские времена материалы и результаты исследований, которые имели *грифы* секретности. Как вы помните, тогда практически любая информация экологического характера имела такие *грифы*. В лучшем случае — для *служебного пользования*. Поэтому достать эту информацию без помощи большого академического начальника, каким был А.Л.Яншин, часто было трудно.

Хотя мы могли собираться для своих обсуждений в кабинете вице-президента АН СССР, на первых порах наша деятельность носила неформальный характер. Позже, для придания ей *легальности*, А.Л.Яншин выпустил приказ о создании *соответствующей* комиссии. Я не помню точно, как она называлась — наверное, комиссия по оценке эффективности мелиоративных работ. Кроме того, А.Л.Яншин самым активным образом участвовал в текущей работе. Было

время, когда мы каждый день по два часа обсуждали экологические проблемы, связанные с мелиорацией.

Кроме того, он имел огромный авторитет не только в научных кругах, но и в *коридорах власти*. Если на нашу просьбу провести экспертную оценку воздействия какого-то вида хозяйственной деятельности на природу некоторые организации могли и не откликнуться, то когда просил А.Л.Яншин — это делалось всегда.

Был период, когда нами довольно активно заинтересовался комитет государственной безопасности. Тогда А.Л.Яншин написал письмо председателю КГБ, где в сжатой форме изложил цели, задачи и результаты нашей деятельности. После чего от председателя КГБ пришел вежливый ответ, в котором говорилось, что он полностью поддерживает нашу деятельность, а его эксперты оценивают как саму деятельность Минводхоза СССР, так и ее последствия, примерно так же, как и наши. К письму была приложена справка, составленная специалистами КГБ, которая во многом пересекалась с нашими выводами. После чего нас перестали беспокоить.

Скорее всего интерес к нашей деятельности со стороны КГБ был инспирирован руководителями всемогущего в то время Министерства мелиорации и водного хозяйства или связанных с ним структур. Им не нравилась критическая направленность наших выводов и таким образом они хотели помешать нашей деятельности. Их логика, по всей видимости, была следующей. Существует постановление партии и правительства о развитии мелиорации, а небольшая группа *так называемых* ученых занимается антигосударственной деятельностью, вставляя палки в колеса государственной машине, мешая выполнять великие планы, а заодно — содержать сотрудников мелиоративного ведомства. Нужно с ними разобраться... К счастью, руководство КГБ на это не пошло.

Среди прочих очень достойных людей в работе комиссии также участвовали В.А.Ковда, А.В.Яблоков, В.И.Данилов-Данильян. Можно сказать, что многие люди, позже занявшие видное место в российской экологии, познакомились именно на ниве этой совместной деятельности в начале восьмидесятых годов” (Н.Глазовский, интервью, 2001).

Вот что о том времени говорит В.И.Данилов-Данильян, прошедший путь от *чистого* математика до одного из наиболее авторитетных специалистов в российской охране природы:

“За те 30 лет, которые разделяют начало моей работы по применению математических методов в экономике и приход на пост министра охраны окружающей среды России, образ моих мыслей сильно изменился. На первых порах я был типичным оптимизатором, во главу угла ставившим математическую модель и поиск алгоритма, позволяющего производить по ней расчеты. Как эта модель соотносится с практикой — такой вопрос в то время стоял разве что в *первом приближении*. Последовательно переходя от узко-оптимизационных методов к равновесным, диалоговым и игровым, я существенно изменил свои представления о возможностях и роли экономической науки, а вместе с этим — подходы к постановке и решению прикладных экономических задач. От математического теоретизирования я перешел к практике, к которой математичес-

кие методы вообще пока не могут быть применены в силу неподготовленности в нашей экономике той стартовой площадки, с которой может начаться широкое внедрение математических методов.

С середины семидесятых годов началось мое регулярное участие в работе государственной экспертизы Госплана СССР. Подобные экспертные советы, хотя и меньшего масштаба, также были в Госстрое и некоторых других ведомствах. В то время это была исключительно *экономическая* экспертиза. Понятие *эколого-экономическая* экспертиза появилось позже — в середине восьмидесятых годов, а начало практического применения таких экспертиз относится к концу восьмидесятых годов.

Пожалуй, самым существенным успехом экспертизы Госплана в последний период, когда учет экологических аспектов стал обязательным, было *неутверждение* генеральной схемы развития водного хозяйства СССР на период до 2005г., подготовленной Минводхозом и ИВП АН СССР. В этой экспертизе я был руководителем экологической группы. После того первого успеха стало ясно, что и планы *поворота* северных рек можно остановить.

Если разбираться в причинах — почему стало возможно остановить столь масштабные проекты, подготовленные очень влиятельными людьми и организациями, то в основе все-таки лежат экономические трудности, которые подтолкнули руководство СССР к попыткам по-новому взглянуть на народное хозяйство страны. Скорее всего именно экономические проблемы заставили М.С.Горбачева искать возможность вывести страну на нормальный путь развития, чтобы из *Верхней Волги с ракетами* превратиться в полноценного партнера передовых стран мира. Экономические трудности стали вполне очевидным стимулом, но мы знаем, что стимулы воспринимаются теми, кто их способен воспринять...” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

О том же периоде вспоминает Б.Б.Прохоров:

“Пожалуй, первым видом природоохранной деятельности на государственном уровне в бывшем СССР стала работа экологической группы в составе Государственной экспертной комиссии Госплана СССР. Она экспертировала крупные народохозяйственные проекты на предмет их экономической состоятельности — в том числе и с точки зрения их влияния на окружающую среду. В деятельности госэкспертизы Госплана в области экологии случались как удачи, так и неудачи.

К числу удач я бы отнес отрицательный отзыв экспертизы на проект строительства трубопровода из 10-12 *ниток* по территории полуострова Ямал, где найдены огромные запасы природного газа. Этот проект имел ряд негативных последствий — в том числе полностью разрушал традиционное природопользование коренных жителей Ямала. После ожесточенной полемики проект был отвергнут. Также экологи *провалили* проект строительства ГЭС на алтайской реке Катунь. К сожалению, при отстаивании экологических принципов в ходе Госплановских экспертиз бывали и неудачи. Экспертиза Госплана СССР работала следующим образом.

Например, какое-либо министерство планирует создание комбината, поскольку его продукция представляется необходимой для страны. Проводится экспертиза, в ходе которой экономисты заявляют, что создание планируемого объекта экономически нецелесообразно. Экологи добавляют, что он разрушительно повлияет на окружающую среду. Начинается полемика, которая проходит очень увлекательно. После всех обсуждений последнее слово принадлежит двум начальникам — председателю экспертной комиссии, который дорожит своим местом, и председателю Госплана, который заинтересован в проведении планов партии в жизнь.

И что получалось? Экспертиза давала том материалов, *соображений* и прочих документов. Затем экспертная комиссия готовила на пятнадцати страницах заключение, к которому прилагались *особые мнения* тех экспертов, которые были не согласны с общими выводами. А затем председатель подписывал две странички окончательного текста заключения комиссии. Последнее слово принадлежало председателю Госплана, который отстаивал то, что решило политбюро ЦК КПСС.

Бывали и курьезные случаи. Например, первый секретарь ленинградского областного комитета КПСС Г.В.Романов утвердил генеральный план развития города на заседании политбюро ЦК КПСС. При этом он заранее разрушил часть исторического центра города и ничего не построил взамен. Экспертная комиссия оказалась перед проблемой — требовалось критиковать очень плохой генеральный план развития Ленинграда, который к тому времени был одобрен политбюро ЦК КПСС. К счастью, уже началась *перестройка* и подобная критика стала возможна.

Примером волевого решения высокопоставленного руководителя экспертной комиссии, не желающего считаться с мнением других экспертов, является история с Каспием, когда был *перекрыт* залив Кара-Богаз-Гол. Большинство членов экспертной комиссии возражали против строительства плотины. Председателем комиссии был Е.К.Федоров — полярник, генерал, директор института прикладной геофизики. Экспертиза приняла отрицательное решение, однако благодаря усилиям Федорова, который был уверен, что плотина спасет Каспий, экспертное заключение было принято в пользу ее строительства. В результате та территория, где раньше добывался мирабилит, превратилась в болото. Огромные деньги были истрачены, а ситуация на Каспии от этого строительства не улучшилась.

Другой пример бессилия экспертных комиссий — существование Министерства мелиорации, бывшего паразитом на теле государства и природы. Оно располагало огромной трудовой армией, деятельность которой не приносила никакой пользы, а лишь разрушала водную систему страны. Конечно, в основе его деятельности была заложена неплохая идея — сделать возможным использование непригодных для хозяйства земель. Но в результате этой *полезной* деятельности пересохли многочисленные верховые болота — питавшие малые реки и озера, дававшие воду сельским жителям. Вода ушла и жить на *мелиорированных* территориях стало невозможно. Зато это приносило деньги и ордена руководителям проектов...” (Б.Прохоров, интервью, 2001).

1.4.6. “Постоянные величины”

Описывая период, предшествовавший кристаллизации в СССР, а затем в России природоохранных структур, нужно вспомнить тех людей, которые внесли наиболее заметный вклад в формирование экологических представлений *доперестроечной* поры 1970-1980-х гг. Разумеется, разные эксперты называли разные имена, но первые 10 из наиболее часто упоминавшихся, т.н. «постоянные величины», были следующими.

- Н.Н. Воронцов — профессор, теоретик и практик природоохранного дела, непродолжительное время возглавлявший Минэкологии СССР. Много сделал для укрепления системы заповедников в СССР. Первый беспартийный министр СССР за многие годы. Народный депутат СССР и Верховного Совета РСФСР в годы перестройки. Умер в 2000 г.
- В.И. Данилов-Данильян — член-корреспондент РАН, стоял у истоков внедрения природоохранных идей во властные структуры с 1970-х гг. Один из министров-должителей в правительстве *послеперестроечной* России. В течение восьми с половиной лет возглавлял российское природоохранное ведомство. В настоящее время — директор Института водных проблем РАН.
- С.П. Залыгин — писатель, академик РАН, продолжительное время возглавлял журнал *Новый мир*. В сфере формирования *экологических представлений* получил известность благодаря своим публицистическим выступлениям, в значительной степени посвященным проблеме *переброски* стока северных рек. Написал книгу *Поворот*, появившуюся уже после того, как отшумели основные страсти, связанные с *переброской*. Умер в 2000 г.
- В.А. Ковда — член-корреспондент АН СССР, продолжительное время работал директором департамента науки в ЮНЕСКО. Известен своими работами в области теоретических основ мелиорации. Был не согласен с той мелиоративной практикой, которая проводилась в СССР и участвовал в борьбе с *переброской* стока северных рек. Активно сотрудничал с Ф.Т.Моргуном еще до его назначения первым председателем Госкомприроды СССР. Умер в 1991 г.
- Н.Н. Моисеев — академик РАН, основавший Вычислительный Центр АН СССР и начавший математическое моделирование глобальных процессов в нашей стране, в том числе — руководивший расчетами модели т.н. «ядерной зимы». Внес огромный вклад в развитие идей В. И. Вернадского. Умер в 2000 г.
- В.Г. Распутин — писатель. Создает произведения, пронизанные тем, что сейчас мы называем *экологическими представлениями*. Наиболее известная работа в этой области — повесть *Прощание с Матерой*. В настоящее время живет на родине в Иркутской области.
- Н.Ф. Реймерс — один из самых энциклопедически образованных теоретиков общей экологии, систематизатор и популяризатор экологических знаний. Был теоретиком и практиком развития заповедного дела в СССР, одним из основателей Московского независимого эколого-политологического университета. Умер в 1993 г.
- И.Т. Фролов — академик АН СССР, в своих теоретических трудах по философии готовил почву для понимания важности проблем взаимодействия природы и общества, много сделал для обоснования важности охраны природы при социализме, тем самым защитив экологов от преследований. Умер в 1999 г.

- А.В. Яблоков — член-корреспондент РАН, в начале девяностых годов в течение нескольких лет занимал высокие официальные посты в системе российской охраны природы, близкие к президенту Б. Н. Ельцину (народный депутат СССР, заместитель председателя Комитета по экологии Верховного Совета СССР, советник по экологии президента Б.Н.Ельцина, председатель Межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета безопасности России). Известен радикализмом в предлагаемых путях решения экологических проблем, жесткостью требований и большим авторитетом среди *общественных* природоохранных организаций. В настоящее время — президент Центра экологической политики России.
- А.Л. Яншин — академик АН СССР, сыграл огромную роль в формировании *экологических представлений* и в продвижении этих представлений как во власть, так и в среду научной и творческой интеллигенции. В восьмидесятых годах XX века был вице-президентом АН СССР. В то же время, не претендуя на руководство, являлся неформальным лидером группы сравнительно молодых ученых, озабоченных многими экологическими проблемами СССР, в том числе — и боровшейся с *переброской* стока северных рек. Умер в 1999 г.

1.5. «Наша служба и опасна, и трудна, и на первый взгляд как будто не видна...» или первые «зеленые» ростки во властных структурах

1.5.1. Экономические причины «позеленения» власти

Можно уверенно сказать, что осознание важности природоохранных проблем в семидесятых годах XX века происходило как в государственных организациях и властных структурах, так и в среде общественности — среди наиболее информированной и образованной молодежи. Правда, это движение долгое время было скрыто от широкой общественности, получавшей информацию из телевизионных передач и публикаций в открытой прессе. Однако, часть сотрудников руководящих органов КПСС и правительства еще в конце шестидесятых годов видели, что развитие советской экономики замедляется. Причин у этого явления было несколько, причем исчерпание экстенсивной модели развития экономики и деградация природы стояли не на последнем месте.

В начале восьмидесятых годов стало более или менее ясно, что политическая система и методы хозяйствования в стране должна претерпеть существенные изменения, но возможным это станет только после смены поколений в партийном руководстве страны. Кроме того, факты, показывающие вероятность глобального экологического кризиса в случае сохранения существующих экономических тенденций и их отчетливое проявление на территории СССР, становились все очевиднее для специалистов, причастных к изучению проблем окружающей среды.

Таким образом, *предперестроечный* период характеризовался усилением внутренней борьбы между поколениями лидеров, между старыми и новыми взглядами на развитие общества во властных и научных структурах советского общества — в КПСС и ВЛКСМ, в промышленности и сельском хозяйстве, в академических, научно-исследовательских и образовательных учреждениях и даже внутри главной опоры существовавшего режима — КГБ. То движение, которое в *перестроечной* терминологии получи-

ло не совсем грамотное и точное название *борьба за экологию* стало во многом проблемным камнем в борьбе *старого с новым*.

В начале восьмидесятых годов для тех исследователей, которые понимали суть происходивших в советской экономике процессов, становился все более очевидным факт невозможности совмещения постоянно ускорявшейся гонки ракетно-ядерных вооружений с ленинскими идеологическими догмами, сталинской экономической практикой, хрущевско-брежневскими методами хозяйствования. Советская плановая командно-административная система проигрывала экономическое соревнование с рыночной экономикой, в первую очередь — в области мотивации населения к эффективному и качественному труду. Сказывался низкий образовательный и культурный уровень управленческих кадров — управлять технологически сложными и опасными процессами с помощью кувалды, стопки водки и «какой-то матери» — как показала Чернобыльская и многие другие катастрофы — невозможно. Строго говоря, перестройку удалось отодвинуть на 15 лет благодаря найденной в шестидесятые годы сибирской нефти, которая резко подскочила в цене после кризиса начала семидесятых (рис. 3). Тем не менее, пусть позже, но экстенсивная модель экономического развития себя исчерпала и природных ресурсов страны уже становилось недостаточно для одновременного поддержания военной мощи государства, иллюзорного материального благополучия граждан и разорительных проектов былых фаворитов — ведомств-госмонополий социалистической системы.

«Все силы страны мобилизуются, чтобы вырыть са-а-амый большой в мире котлован где-нибудь на Курских или Белгородских черноземах, чтобы СССР добыл больше всех в мире металлической руды. Зачем? Чтобы выплавить из нее больше всех в мире металла и сделать из него са-а-амый большой в мире экскаватор. Зачем? Чтобы отправить его в Курскую или Белгородскую область и вырыть еще больший котлован...» Примерно так описывал принципы советской экономики депутат Верховного Совета РСФСР профессор-экономист М. Я. Лемешев.

Речь идет о министерствах, ведомствах и организациях, связанных с низкоэффективной и высокозатратной деятельностью, направленной на *покорение и преобразование* природы. На первом месте среди них оказалось Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР, на несколько лет ставшее «любимой моделью» и главным объектом критики со стороны укреплявшегося экологического движения.

Нефтяной кризис 1972-1973 годов дал возможность проинвестировать «шальные» нефтедоллары в программу по развитию Нечерноземья (Трейвиш, 2002) в результате которой огромные средства были в буквальном смысле «зарыты в землю» — то есть, истрачены на попытку за счет мелиорации еще больше нарастить площадь малопродуктивных сельскохозяйственных угодий в условиях ежегодного забрасывания существенного количества земель сельскохозяйственного назначения в этих же или даже более продуктивных и эффективных (в смысле сельскохозяйственного производства) регионах. Программа мелиорации долгое время была источником наибольших природоохранных угроз для биоразнообразия и естественного функционирования экосистем, тогда как те же самые средства могли бы принести существенную пользу при инвестировании в интенсификацию сельскохозяйственного

производства, в первую очередь — в региональную социальную и транспортную инфраструктуру.

Но и в принципе инвестиции в программу мелиорации не могли дать экономического эффекта при инвестировании в сельскохозяйственное производство на осушенных болотах (Пономаренко, 1990) и иных малопродуктивных землях, тогда как многие выбывавшие из использования в результате забрасывания и самозарастания угодья часто заведомо обладали более высокой потенциальной сельскохозяйственной продуктивностью. Экологические и, соответственно, социально-экономические последствия подобных *инвестиций* до сих пор уже почти ежегодно дают себя знать в виде задымления Москвы и существенной части Европейской России в ходе пожаров на осушенных торфяниках.

Следует признать, что Минводхоз и вся система гидростроительства в бывшем СССР, представляли собой гибрид, совмещавший в себе гигантизм американского гидростроительства и сталинской системы лагерей. Развитие гидростроительства в СССР преследовало не только чисто экономические, но и определенные политические цели. Все реализованные проекты были огромными по своим масштабам — чтобы показать преимущество социализма. Соответственно, проблемы, связанные с последствиями реализации таких проектов и их влиянием на окружающую среду, тоже были очень велики. Во многих случаях они вообще не учитывались на стадии проектирования. В годы *перестройки* именно это стало основным поводом для требований остановить реализацию всех незавершенных гидростроительных проектов.

В последние *предперестроечные* годы стала очевидна вредоносность деятельности Минводхоза, направленная на дальнейшее экстенсивное преобразование природы. Огромная армия советских гидростроителей, унаследованная от сталинской системы трудовых лагерей и существовавшая практически в неизменном виде с начала тридцатых годов (с времен строительства Беломорско-балтийского канала), не умевшая делать ничего другого кроме передвижения огромных масс земли, требовала работы, оплачиваемой из государственного бюджета и, одновременно, экономически никак не отвечала за рентабельность «освоенных средств». От трудовых армий сталинского времени их отличала только достаточно высокая (по сравнению со средним уровнем по СССР) заработная плата. Эти люди, бригады и целые строительные управления, закончив работу на одном объекте, требовали перемещения на новое рабочее место — нередко находившееся за тысячи километров от предыдущего. А построенные ими объекты превращались в гигантские памятники бесхозяйственности.

Разумеется, более удобный объект для критики трудно было придумать. Правда, не следует забывать, что руководили этим ведомством люди, имевшие большой авторитет и влияние в ЦК КПСС, Госплане и Академии Наук. Сначала они даже не могли поверить, что их деятельность может быть подвергнута критике. Но времена, хотя и очень медленно, но все-таки менялись. Приближалась горбачевская *перестройка*. Требовалась первая жертва, на которой всему миру будет показана готовность советской системы к обновлению...

1.5.2. Кузницы кадров

Из скрытых процессов, происходивших в государственных и близких к ним структурах, в первую очередь надо отметить зачастую весьма передовые взгляды, внедряв-

шиеся действующим и будущим руководителям через систему образования и повышения квалификации.

Выше мы уже говорили о научно-исследовательских организациях, имевших в своей структуре подразделения экологической и природоохранной ориентации. Как правило, результаты их исследований не выходили за стены тех институтов, где они проводились. Представители власти не проявляли интереса к проблемам охраны окружающей среды, поскольку, по их мнению, эти проблемы не имели отношения к планам партии на рост материального благополучия граждан (а в действительности — мешали укреплению военной мощи СССР). А публиковать получаемые данные в средствах массовой информации не позволяла вездесущая цензура и *гриф ДСП*.

Цензура, например, прямо запрещала упоминать о *переброске* что либо отрицательное. Вообще перечень экологических запретов составлял около страницы убоистого текста. Когда я первый раз (с допуском!) посмотрел этот перечень в середине 80-х годов, то у меня потемнело в глазах, и стало ясным очень многое (А.В.Яблоков, интервью, 2003 год).

Поэтому исследователи были лишены возможности как практически применять в своих работах известные им факты загрязнения и деградации природы, так и сделать их достоянием общественного обсуждения.

Между тем, понимание важности исследований в сфере эффективного использования природных ресурсов и тесно связанной с этим охраной окружающей среды проникло в близкие к государственной власти структуры. Одним из наиболее ярких примеров этого стало создание в 1982 г. кафедры использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (ИПРООС) в Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР (АНХ). Идея создания этой кафедры принадлежала Н.П.Лаверову, который в то время был проректором АНХ, а в настоящее время является вице-президентом РАН. В 1988 г. она была преобразована в кафедру экологии. После ухода Н.П.Лаверова из АНХ, кафедру возглавил В.И.Данилов-Данильян (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Роль этой кафедры в формировании представлений о рациональном природопользовании среди руководящих работников среднего и высшего звена была велика. Поскольку АНХ занималась подготовкой и повышением квалификации хозяйственных руководителей, ежегодно сотни руководителей предприятий и отраслей промышленности проходили обучение в ее стенах. Трудно предположить, что все они воспринимали идею рационального природопользования как руководство к действию и сразу начинали применять ее на практике. В то же время, по мнению В.И.Данилова-Данильяна (интервью, 2001), многие из них отнеслись к этой проблеме с должным вниманием, а некоторые стали активно применять полученные в этой области знания для более рациональной организации хозяйственной и производственной деятельности в тех регионах и отраслях промышленности, которые возглавляли.

1.5.3. Комплексные программы научно-технического прогресса

Выше мы говорили о том, что в 1972 г. произошло несколько важных событий, связанных с организационным оформлением экологических представлений как в международной среде, так и в Советском Союзе. Интересно отметить, что именно в 1972 г. в иерар-

хии руководящих документов СССР появился еще один важный планово-прогностический документ — *Комплексная программа научно-технического прогресса* (КПНТП).

Это был документ, разрабатывавшийся каждые пять лет с перспективой на пятнадцать лет. Первая КПНТП в порядке эксперимента была разработана на период 1976-1990 гг. После чего были подготовлены еще две КПНТП — на 1981-1995 гг. и 1986-2000 гг. Отвечал за создание этой программы Государственный комитет по науке и технике (ГКНТ).

По каждому тому КПНТП существовал научный совет. Можно сказать, что эти советы, по сути, функционировали как общественные организации: у их членов не было должностей, они не получали зарплату за свою работу в совете, а сами организации были достаточно слабо встроены в существовавшую бюрократическую систему.

К разработке КПНТП были привлечены многие десятки научных организаций — академических, отраслевых, госплановских. Количество исполнителей было огромное, но и документ получился масштабный, включавший около сотни томов. По конечному результату он явился очень дорогостоящим памятником неудачному социалистическому планированию. В то же время, по замыслу это был очень важный документ, в котором предпринималась попытка повлиять на долгосрочное развитие огромной страны. В нем намечались предстоящие важнейшие события и процессы, прогнозировались их количественные характеристики, вырабатывались временные рамки.

Строго говоря, комплексную программу научно-технического прогресса нельзя назвать документом экологического характера. Однако в самой идее создания подобного прогностического документа совершенно явственно отразились взволновавшие весь мир в начале семидесятых годов идеи первых докладов Римскому клубу.

То направление развития, куда по инерции продолжается современное движение России, было определено еще в советские времена преимущественным развитием сырьевого сектора, освоением и распродажей нефтяных, газовых и некоторых других природных ресурсов.

Один из томов КПНТП назывался *Природные ресурсы СССР*. С созданием этого тома связана интересная история. Дело в том, что в КПНТП не было альтернативных вариантов развития, хотя и допускались количественно различавшиеся сценарии (пессимистический, средний, оптимистический). Особенность тома *Природные ресурсы СССР* заключалась в том, что он единственный включал два альтернативных прогноза развития. Эти прогнозы относились к развитию водного хозяйства СССР. Один был подготовлен Институтом водных проблем АН СССР (ИВПАНом). Второй — альтернативный — группой независимых экспертов, которой руководил В.И.Данилов-Данильян. Разумеется, этот том — как и все остальные — имел гриф “для служебного пользования”. Было это в 1984-1985 гг. — еще до появления постановления ЦК КПСС и Совмина СССР о прекращении работ по повороту рек. И раз такая альтернативная работа позволялась, значит уже тогда в Политбюро и ЦК КПСС были люди, сомневавшиеся в правильности того пути, по которому шла страна (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

В решении о подготовке КПНТП явственно просматривается влияние новых идей, связанных с приходом во властные и академические структуры сравнительно молодых людей с математически ориентированным мышлением. Поскольку математические теории достаточно далеко отстояли от основного русла политически-чувствительных идей советских марксистов-ленинцев, то коммунистическое руководство СССР не запрещало экспериментировать в сфере математического моделирования и системного анализа. Во всяком случае, до тех пор, пока эти эксперименты не касались практических действий, связанных с ревизией руководящей и направляющей линии КПСС.

Лидером в области советского системного анализа стал созданный в 1976 г. Всесоюзный научно-исследовательский институт системных исследований (ВНИИСИ). Он имел двойное подчинение — Государственному комитету по науке и технике (ГКНТ) и Академии Наук СССР (АН СССР). Организован институт был членом-корреспондентом (впоследствии академиком) АН СССР Д.М.Гвишиани. Думается, что удалось это сделать в значительной степени благодаря тому, что Д.М.Гвишиани был женат на дочери премьер-министра СССР А.Н.Косыгина. Таким образом, постепенно сходявшее с политической арены поколение советских вождей *сталинской закалки* пыталось найти преемников своим теоретическим воззрениям и практическим действиям в среде лучше понимающих реальное положение дел в СССР и в мире, сравнительно молодых руководителей.

Разумеется, реальные шаги в направлении реформирования как существовавшего в СССР политического режима, так и методов хозяйствования были невозможны до завершения полной смены поколений в среде советских лидеров. Поэтому надежды молодых специалистов — преимущественно экономистов-теоретиков — рассчитывавших, что благодаря иерархической близости ВНИИСИ к верховной власти удастся изменить направление развития СССР — не оправдались. Вместе с тем работа в этом исследовательском институте позволяла разрабатывать теоретические обоснования экономических механизмов рационального природопользования и охраны окружающей среды. Тем отделом ВНИИСИ, который занимался этой тематикой, заведовал будущий министр охраны природы В.И.Данилов-Данильян.

1.5.4. Роль гласности в приближении «коренной перестройки дела охраны природы»

В середине восьмидесятых годов стала проявляться *экологизация* мышления части населения бывшего СССР. Хотя специалистов, понимавших невозможность дальнейшего развития экономики без учета экологических факторов было немного, но они являли собой наиболее просвещенную, активную и молодую часть академической, студенческой и журналистской элиты. Требовалось лишь понять — каким образом привлечь внимание общественности к нарастающему экологическому кризису.

Разумеется, наиболее действенным шагом стала подготовка и публикация в *широкой* прессе материалов, описывавших реальное состояние дел. Несмотря на сохранение цензурных ограничений, это становилось возможным. Более того, сейчас мало кто помнит, что общество *Знание* с середины семидесятых годов выпускало экологический журнал *Человек и природа* тиражом 100 тыс. экземпляров. Во многих изданиях, например таких как «Литературная Газета» и журнал «Наука и жизнь», наиболее популярных в среде советской интеллигенции и выходивших массовыми тиражами, постоянно поднимались важнейшие природоохранные проблемы. В развитие этой тенденции в начале

восьмидесятых годов начали выходить журналы *Энергия: экономика, техника, экология*, *Природа и человек*, *Химия и жизнь*, значительную часть своих публикаций посвящавшие экологическим проблемам. Нельзя сказать, что публиковавшиеся в них материалы отличались политической остротой — цензура этого еще позволить не могла, но информацию по проблемам загрязнения и изменения окружающей среды они давали.

Итак, экологических проблем было много, и они становились все более и более очевидными, заметными и серьезными. Готовая к их освещению пресса существовала. Стали появляться журналисты, имеющие образование и опыт работы в сфере экологии. Некоторые из изучавших экологические проблемы специалистов могли писать интересные и глубокие по содержанию статьи для массового читателя. Требовалось лишь найти форму представления информации, которая бы не противоречила основополагающим коммунистическим догмам.

Такой формой представления информации стала публикация в открытой печати материалов эколого-экономической экспертизы крупнейших *народнохозяйственных* проектов. Как говорилось выше, экспертизы Госплана и Госстроя проводились достаточно продолжительное время. Они оценивали экономическую сторону предлагавшихся крупных проектов. Правда, вопреки здравому смыслу, в этих экономических оценках долгое время не учитывалась стоимость экологических последствий. Между тем для экономистов, разбиравшихся в природо-ресурсных проблемах, становилось все более очевидным, что такие экспертизы дают неполное представление о реальной стоимости проекта.

Со своей стороны руководители влиятельных промышленных и природо-ресурсных ведомств понимали, что полноценное экспертирование проектов приведет к блокированию их реализации и всячески этому сопротивлялись. Требовалось какое-то чрезвычайное происшествие, способное поколебать устои всей политико-экономической системы. Таким событием стала Чернобыльская катастрофа. Дата 26 апреля 1986 г. вошла в историю СССР и всего мира как поворотное событие в восприятии разрушительных возможностей существующих технологий*.

Приоткрылись шлюзы *экологической гласности*. Впервые стало возможно не только провести полноценную эколого-экономическую экспертизу, но и опубликовать ее результаты. Одним из первых проектов, отклоненных по результатам эколого-экономической экспертизы, стало строительство ГЭС на р. Даугаве. Произошло это в 1987 г.

Вот как о том периоде судит М.Л.Борозин:

“Неожиданно случается Чернобыльская катастрофа, ударившая по всей Европе. В ответ поднимается волна недовольства, и раздаются требования призвать СССР к ответу. Объективные и субъективные причины приводят в действие механизм *гласности*. А как только главлиту (комитету по цензуре) была дана команда не свирепствовать, и там стали ставить разрешительные штампы

* Хорошей иллюстрацией тезиса о несовместимости современных технологий с отсутствием гласности и свободы слова служит тот факт, что примерно за 16 часов до официального объявления по радио о Чернобыльской катастрофе одному из авторов дважды позвонили его однокурсники, работавшие в разных научных биохимических институтах г. Москвы и сообщили, что у них в лабораториях “зашкаливают” измерители фоновой радиации, срываются запланированные эксперименты, потому что они не могут работать с белками с радиоактивными метками, и что они серьезно советуют не гулять под сегодняшним весенним дождем. Только утром следующего дня было объявлено о катастрофе.

на те материалы, за которые еще неделю назад наказывали по полной программе — тут все и началось... Шлюзы приоткрылись — и потоки информации размыли плотину запретов, сдерживавших ее распространение. А плотина оказалась слабенькой, крепезным материалом был только страх.

Что-то очень критическое напечатали, но автора не посадили, даже оставили на работе. Народ новую информацию расхватывает и кричит: еще, еще! Значит, можно писать смелее, печатать больше. Накатился информационный вал, особенно высокий в области экологии. Это явление получило название *зеленая волна*, когда экологические требования выставлялись вместо политических. Выйти на улицу с лозунгами “Долой КПСС! Долой КГБ! Долой власть Советов!” было еще невозможно, а вот митинговать по поводу переброски рек, влияния целлюлозно-бумажного комбината (ЦБК) на Байкал или проекта строительства ГЭС на Катунь стало можно. И все те, кто хотел бы выйти под лозунгами “Долой КПСС! Долой КГБ!” вышли на улицы с экологическими протестами. За спасение Байкала от ЦБК выступали люди, в последний раз читавшие о Байкале в школьном учебнике, мало кто из них мог быстро найти Байкал на карте.

И еще один важный момент: многие из тех, кто хотел попасть во власть на *зеленой волне*, были принесены туда на плечах миллионов людей, поддержавших перемены, тогда называвшиеся *перестройкой*.

Влиятельные люди в высших эшелонах властных структур выпустили на волю *зеленого джина*, разрушительного для системы существовавшей власти, потому, что нуждалась в нем именно для разрушения системы, которую они сочли не подлежащей реформированию. И те, кто по разным причинам хотел заниматься экологией или говорить о ней — получили такую возможность. Одни — потому что были ментально к этому предрасположены, другие — потому что распознали в экологических требованиях перспективные рычаги власти, управляя которыми можно влиять на исход грядущих битв за природные ресурсы, природную ренту и т.д. Но в первую очередь для нарождавшейся властной элиты новые органы государственного управления должны были стать инструментами для *размывания* прежней Власти.

Известно немало случаев, когда мощные и влиятельные загрязнители природы натравливали экологическую общественность на малозаметных загрязнителей, чтобы отвлечь внимание от выбросов и сбросов своих предприятий и городов. Бывали попытки сведения таким образом хозяйственных и политических счетов, отвлечения внимания от проектных недоработок и безответственности производителей” (М.Борозин, интервью, 2001).

Шел 1987 г. Борьба за власть в КПСС близилась к финалу, но кто победит — еще не было ясно. *Зеленая волна* в СССР нарастала, переворачивая представления о добре и зле, о методах и целях у целых поколений советских граждан.

II. УТРО (1988-1991)

«ПРОЦЕСС ПОШЕЛ...»

2.1. «И тут объявили свободу» или «Зеленая» волна демократии

В отличие от других глав, мы решили начать эту с общественных движений. Причиной этого является то, что, на наш взгляд, этот период нашей истории отличается тем, что тогда общество через свои структуры и лидеров реально влияло на государственные решения.

2.1.1. Повернем реки вспять

История борьбы с проектом переброски части стока северных и сибирских рек на юг подробно описана в повести С.П. Залыгина «Поворот» (1987) и книге М.И. Зеликина (2001), поэтому остановимся на ней лишь кратко. Еще в 1960-е гг. Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР разработало проект обводнения засушливых районов равнинной части Северного Кавказа и Средней Азии. По мере истощения среднеазиатских рек Амударьи и Сырдарьи, вода которых практически полностью разбиралась для орошения хлопковых полей, этот проект начал активно *проталкиваться* в 1970-1980 гг. Среди специалистов разного профиля всегда существовала оппозиция этой чудовищной идее, но до перестройки дебаты в основном шли за закрытыми дверями.

«Проект переброски части стока северных и сибирских рек в южные районы страны» предусматривал, собственно говоря, два огромных проекта. Один из них — самый одиозный и первоочередной, на взгляд Минводхоза, — предусматривал переброску из перегороженной Северной Двины (в ее устье стоит Архангельск) в притоки Волги, саму Волгу и, наконец, в Каспий. Обосновывался он тем, что уровень Каспия понижается и надо его спасать. Проект был древним — когда он разрабатывался в шестидесятые годы, уровень Каспия действительно понижался, но уже в конце семидесятых годов снижение прекратилось, и начался рост уровня Каспия. Тогда и сейчас это огромная беда, так что не перебрасывать надо было, а отсасывать из Каспия воду.

Второй проект переброски заключался в постройке канала длиной 2400 километров и шириной 200 м для перекачки воды из Сибири в Арал. Главный довод сторонников этого проекта — необходимость подпитать Арал, а также обеспечить водой Узбекистан. Главный довод «против» — планируемая переброска не позволит решить всех поставленных проблем. К тому же цена слишком высока, а проблема нехватки воды в Узбекистане решается путем введения водосберегающих технологий. Подоплека была еще и в том, что если бы проект осуществился, Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР и РСФСР стали бы осваивать огромные деньги, которых им хватило бы на десяток лет. В погоне за этими деньгами они шли на многое — подлоги, вранье, спекуляции.

Катастрофические последствия реализации переброски стока рек на юг стали открыто обсуждаться на страницах газет и журналов практически сразу после объявления в стране *гласности* в 1985 г. Кульминацией стал VIII Съезд Союза писателей РСФСР, где вместо обсуждения проблем развития литературы, писатели, все, как один стали рассказывать о нависшей над природой и культурой страны угрозе. Съезд единогласно проголосовал за обращение к М.С.Горбачеву с просьбой немедленно остановить переброску. И, наконец — победа. В августе вышло Постановление Политбюро ЦК КПСС, где в частности, говорилось: «Рассмотрев вопросы осуществления проектных и других работ, связанных с переброской части стока северных и сибирских рек в южные районы страны, Политбюро в связи с необходимостью дополнительного изучения экологических и экономических аспектов этой проблемы, за что выступают широкие круги общественности, признало целесообразным прекратить указанные работы. В принятом по данному вопросу постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР предусматривается сосредоточить главное внимание и сконцентрировать материальные средства прежде всего на более экономном и эффективном использовании имеющихся водных ресурсов и комплексном использовании всех факторов интенсификации сельскохозяйственного производства».

Воодушевленные успехом, преодолевая сопротивление очень влиятельных людей и организаций, сравнительно небольшая группа экспертов смогла добиться отмены планов поворота стока северных рек. Парадоксально, что главной публичной трибуной противников этого проекта стал Съезд Союза писателей. Даже в Академии Наук СССР сторонников проекта было больше, чем противников. Огромную роль в отмене проекта поворота рек сыграли энтузиасты из Центрально-математического института математики Л. Зеликина и Н.Юрьева, осуществлявшие анализ проектных документов и дававшие в руки академика А.Яншина, профессоров В.Данилова-Данильяна, М.Лемешева, писателей С.Залыгина, В.Белова и других публичных деятелей аргументы против проекта.

Это был первый в советской истории шаг власти навстречу воле народа, шедшей снизу, несмотря на мощное лоббирование своего же чиновничьего аппарата. Хотя можно сказать, что отмена проекта переброски рек это заслуга сравнительно небольшого числа людей, их победа спровоцировала скачкообразное развитие природоохранных движений и организаций — наконец-то стало можно пусть и в этой ограниченной сфере отстаивать свои права.

2.1.2. Консолидация природоохранной общественности

Последнее усилие, направленное на подчинение Движения ДОП, было предпринято в январе 1986 г. Тогда сторонники жесткой линии по отношению к ДОП (ЦС ВООП, студенческий отдел ЦК ВЛКСМ, МинВУЗ РСФСР) организовали координационно-методический совет *по работе* студенческих ДОП, причем все было сделано так, что в этой структуре большинство голосов принадлежало представителям министерств и ведомств, бывших оппонентами Дружин по охране природы. Был подготовлен проект положения *О студенческой ДОП РСФСР*, согласно которому дружины по охране природы имели меньше прав, чем отдельный общественный инспектор ВООП и были лишены самостоятельности как в планировании, так и в самой практической природоохранной деятельности.

На некоторое время отразить эту попытку помогла политическая дальновидность как лидеров Движения ДОП, так и ЦК ВЛКСМ, за несколько лет до этих событий уста-

новивших рабочие отношения. В ЦК ВЛКСМ сочли своевременным поддержать инициативу комсомольцев, участвовавших в Движении ДОП, которую пытались «нейтрализовать» чиновники ВООП. Однако чиновничья система имела продолжительный опыт борьбы с инакомыслием и борьба между руководством дружин охраны природы, ЦС ВООП и различными отделами ЦК ВЛКСМ продолжалась с переменным успехом до декабря 1987 г. Именно тогда, на Всесоюзной конференции ДОП были приняты документы, согласно которым произошла легитимизация как отдельных ДОП в ВУЗах, так и всех добровольно создаваемых ими выборных координационно-методических органов. Более того, принятое и утвержденное Министром СССР — заместителем Министра высшего и среднего специального образования СССР В.Д.Шадриковым «Примерное положение о студенческой ДОП» напрямую разрешало и рекомендовало регистрацию ДОП в качестве общественной организации по закону РСФСР *Об общественных организациях и объединениях* от 1932 г. Эта победа открыла дорогу к регистрации многих экологических организаций с правом выдвижения кандидатов в народные депутаты еще до первых свободных выборов в законодательные органы СССР и РСФСР, что в ряде случаев и было реализовано (Е.Шварц, 1990а, 2001а).

С учетом того, что Всесоюзная конференция Движения ДОП проходила примерно через два месяца после смещения Б.Н.Ельцина с поста первого секретаря Московского горкома КПСС, это была серьезная победа политической активной части *зеленого движения* и признак заката единовластия КПСС. Разумеется, если бы не произошло ослабление власти, то вырвать у нее такую победу едва ли удалось. И эта победа для многих *зеленых* лидеров стала сигналом к началу активной политической борьбы.

Одновременно, в августе 1987 года, на базе существовавшей с середины 80-х годов «Группы связи выпускников Движения ДОП», действовавшей на территории практически всего СССР (от Москвы до Сахалина и почти всех заповедников Туркмении), на совещании в Кавказском заповеднике было провозглашено создание Социально-Экологического Союза (СоЭС), до сих пор остающейся крупнейшей *зонтичной* экологической организацией на постсоветском пространстве (Shvarts, Prochorova, 1993)*. Принципиальное значение этого шага заключалось в том, что если Движение Дружин по охране природы идеологически было в первую очередь именно *природоохранным природоохранным* (см. «Манифест Движения Дружин по охране природы»), то есть ориентированным на реализацию возможности (права) животных и растений существовать в естественных условиях обитания одновременно (параллельно) с человеческой цивилизацией, то Социально-Экологический Союз изначально создавался в первую очередь для защиты здоровой окружающей среды для «меня и моих родных и близких». Это, безусловно, существенно расширяло социальную базу СоЭС, как новой организационной формы экологического движения. Одновременно, за счет «зонтичности» СоЭС (в противовес «вертикальным» организациям советского стиля) стало возможным интегрировать в его состав большое количество региональных неформальных организаций и локальных инициатив, никогда не связанных ранее ни с профессиональной охраной природы, ни с Движением ДОП.

В декабре 1988 г., во время учредительной конференции СоЭС можно было заметить принципиально-качественный переход от организации обеспокоенных профессионалов к организации с гораздо более широкой социальной базой. На фоне многих выступлений делегатов из регионов можно была заметить интересную тенденцию — наиболее «ради-

* Официальное оформление (переучреждение в соответствии с новыми легальными возможностями) СоЭС произошло в декабре 1988 года.

кальные» выступления были из регионов с наиболее тоталитарным руководством, находившимся в явной оппозиции к перестройке М.С. Горбачева. Можно было сделать вывод, что менее радикальные организации и лидеры в этих регионах просто не выживают.

Также было заметно, что без группы лидеров, которые прошли школу Движения ДОП, знающих друг друга в течение 10-15 лет и поэтому доверяющих и понимающих друг друга, проводившаяся конференция могла бы закончиться только «выпуском пара». В течение нескольких месяцев после официальной учредительной конференции Социально-Экологический Союз прошел официальную регистрацию, смог получить печать и открыть банковские счета — то есть получить все необходимые официальные атрибуты.

МАНИФЕСТ ДВИЖЕНИЯ ДРУЖИН ПО ОХРАНЕ ПРИРОДЫ

Принят Конференцией Движения 28 ноября 1994 года в Нижнем Новгороде Движение дружин по охране природы появилось в 60-х годах XX века как студенческое природоохранное движение. В то время только специалисты пытались предупредить общество о надвигающейся экологической опасности. Теперь, как и тогда, человечество продолжает упорно двигаться к экологической катастрофе, и неизвестно, сохранится ли оно после нее.

Моральной основой этого непрекращающегося движения к пропасти является заблуждение, что человечество принципиально отличается от остального живого мира и сможет жить в искусственно созданной им среде, перестанет нуждаться в том изначальном природном окружении, в котором оно возникло. Эта исключительность, понимаемая большинством как проявление разума, считается достаточной для нравственного оправдания любого насилия над природой.

Подобное отношение к природе главенствует и в нашей стране как в общественном мнении, так и в государственной политике. Государство шло и обещает идти по этому пути. Поэтому его попытки наладить дело охраны природы не дают заметного результата. Широта же и активность сегодняшнего экологического движения вызваны тем, что уже миллионы людей непосредственно на собственном здоровье ощутили приближение экологической катастрофы.

Движение дружин по охране природы было и остается прежде всего движением за сохранение живой природы.

Это означает, что:

1. Мы создаем, что все живые существа хотят жить, и жить свободно, в неменьшей степени, чем человек.

2. Мы не признаем нравственных претензий человечества на исключительную роль и власть над природой.

3. Мы видим иллюзорность этой власти. Мы видим, что деятельность человечества похожа на поведение иных видов в отсутствие внешних или внутренних ограничителей: из-за чрезмерного потребления природных ресурсов они истощают среду своего обитания. В результате — резкое сокращение численности или гибель вида. Для человечества механизмом, ведущим к этому итогу, служат эпидемии старых и все время возникающих теперь новых, неведомых ранее болезней, множась междоусобные конфликты и войны, локальные, но постоянно расширяющиеся зоны экологических катастроф на фоне общего ухудшения здоровья человечества.

4. Мы надеемся, что разум человечества проявится именно в том, что оно успеет понять гибельность существующей системы взглядов на взаимоотношения человека и природы, успеет остановиться и пересмотреть их.

5. Со своей стороны, Движение дружин по охране природы будет бороться:

- за изменение взглядов людей на природу и свое положение в ней;
- за сохранение естественных природных комплексов;
- за сохранение и восстановление живой природы на нарушенных человеком территориях;
- за бережное использование ресурсов на основе разумных потребностей, исходя из приоритета сохранения устойчивости природных систем;
- за должную постановку дела охраны природы в стране.

Мы считаем своим нравственным долгом охранять природу от варварского уничтожения людьми.

Мы ощущаем себя частью этой природы.

Мы не можем бездействовать, видя ее гибель.

Мы защищаем то, что любим.

Направления и формы работы Движения дружин по охране природы будут зависеть от складывающейся обстановки, традиций и возможностей участников Движения, обусловленных его социальным и профессиональным составом. Движение, основу которого составляют студенты и специалисты естественно-научного профиля, выступает за компетентность и профессионализм в изучении и решении проблем охраны природы. В то же время оно будет участвовать и в массовых экологических кампаниях.

Главным для участников Движения является конкретная практическая природоохранная деятельность. Для него недопустимо превращение этой работы в модное развлечение, политическую приманку или средство наживы.

Движение и его члены будут сотрудничать в деле охраны природы со всеми, кроме тех, кто призывает к вражде между людьми.

Природа Земли едина, забота о ее сохранении должна объединить человечество, несмотря на разделяющие его национальные, религиозные и государственные отличия.

Движение дружин по охране природы ждет единомышленников и готово принять их в свои.

У природы везде должны быть свои люди! (“И мир пойдет по нашим векам”, 2001).

2.1.3. Природоохранная общественность второй половины 1980-х, как локомотив демократических перемен

Потерпев поражение с идеей переброски рек, Министерство водного хозяйства и мелиорации СССР тем не менее пыталось взять реванш, вычленив отдельные составляющие проекта переброски в самостоятельные проекты. Такими были каналы Волга-Чограй, Дунай-Днепр и Волго-Дон-II. Однако, на этот раз противостояние было гораздо более организованным. Уже в июне 1986 г. из участников борьбы с проектом переброски рек при Советском Комитете защиты мира образовалась организация «Зеленый

мир», которую возглавил С.П.Залыгин. В нее вошли практически все известные публичные экологи — Г.Заварзин, М.Лемешев, В.Распутин, А.Яблоков, и т.д.

На этот раз к писателям и ученым активно подключились широкие группы общественности.

В январе-феврале 1989 г. СоЭС и Движение ДОП, объединившись в широкую коалицию с самыми разными общественно-политическими силами, от «Мемориала» до Союза писателей РСФСР, проводят подготовку Всенародной компании «Дни протеста против строек века Минводхоза СССР» (11-12 февраля 1989). В газетах «Комсомольская правда» командир ДОП факультета Почвоведения МГУ Ю.Саяпина и «Советская Россия» писатель В.Распутин призывают к проведению 11 и 12 февраля дней Всенародного протеста. Активисты московских Дружин по охране природы и СоЭС едут во многие города — республиканские и областные центры Поволжья для помощи в подготовке кампании и акции. Ввиду отсутствия единой позиции в КПСС региональные руководители коммунистической партии сами решают, какую позицию им следует занять. В Саратове участников митинга преследует милиция, но в Астрахани колонну демонстрантов возглавляет секретарь Обкома КПСС.

В Москве СоЭС получает первое официальное разрешение на митинг, который должен проводиться в центральном Парке Культуры и Отдыха им. Горького. Поскольку перед этим событием большое количество демократических мероприятий было сорвано провокациями активистов националистической организации «Память», то В.Б.Степаницкий, отвечавший за организацию митинга в Москве, несколько недель посвящает различные общественно-политические мероприятия, чтобы «вычислить» тактику деятельности «Памяти». Более чем за час до официального начала наиболее физически крепкие и соответствующим образом экипированные сотрудники оперативной инспекции рыбоохраны занимают все «ключевые» возвышенные точки в окрестностях трибуны митинга, чтобы иметь возможность «контролировать» ситуацию во время митинга. Сама трибуна и ее окрестности оцепляются межрайонным «независимым» оперативным отрядом, представленным МГК ВЛКСМ. На трибуне митинга — академик А.Л.Яншин, члены-корреспонденты АН СССР А.В.Яблоков и В.Н.Тихомиров, профессор М.Я.Лемешев, представители «Мемориала», Союзов писателей и кинематографистов и др.

Вечером этого же дня организаторы и участники митинга в Москве могли по телевизору увидеть своих соратников во многих городах бассейна Волги. На следующий день ведущие газеты опубликовали информацию и фотографии с мест событий. Всего количество участников «Дней протеста против строек века Минводхоза СССР» (каналов «Дунай-Днепр», «Волга-Чограй», «Волга-Дон II») достигли 1 миллиона человек. Беспечному и экологически опасному разбазариванию сокращающихся средств государственного бюджета был поставлен на тот момент достаточно надежный заслон.

По стране пошла волна формирования организаций социально-экологической направленности. Большинство подобных гражданских инициатив исходили от простых граждан, никак профессионально не связанных с охраной природы или социально-медицинскими проблемами. Хотя в числе активных участников часто были хорошие профессиональные специалисты по этим или смежным проблемам.

Во многих случаях экологические гражданские инициативы были локальными, защищавшими от вырубки ближайший сквер или деревья в собственном дворе (в Москве на их базе возникла Московская Экологическая Федерация — МЭФ). Но были и региональные, боровшиеся против строительства атомных станций, новых заводов на базе

устаревших и экологически опасных технологий и прочих индустриальных чудес советской поры. Большинство экологических гражданских инициатив носили ярко выраженный протестный характер и отражали практическое отсутствие элементарных механизмов самоуправления на локальном и региональном уровнях, или же цивилизованного и демократического механизма нахождения компромисса между интересами местного населения, администраций и промышленности региона и интересами федеральных ведомств. Многие из лидеров экологических гражданских инициатив позднее пришли в политику в числе демократических кандидатов первой волны.

Экологическая и природоохранная проблематика становились *пусковым механизмом* демократических процессов. Во многих городах России, 5 июня 1988 года — во Всемирный день охраны окружающей среды — были проведены митинги, ставшие первыми демократическими митингами с послереволюционных времен. Они проходили весьма спокойно и корректно, но играли роль «ледокола».

Благодаря тому, что обладающие отлаженными «горизонтальными» связями Движение ДОП и только что созданный Социально-Экологический Союз имели широкую представленность на территории СССР и России (в период 1988-1991 года в СССР действовали 134 Дружины охраны природы и иных входящих в Движение организаций, из них 71 — в РСФСР — Шварц, 1990б), было налажено широкое и достаточно оперативное снабжение информацией и методическими материалами* большого числа экологических организаций. Во многих областных газетах начали регулярно выходить экологические приложения или специальные вкладки. Многие неформальные организации демократической, образовательной и правоохранительной направленности искали и устанавливали прямые контакты со своими единомышленниками в других городах

Некоторые примеры возникшим в первой половине 1989 года «всесоюзных экологических организаций» (из: Shvarts, Prochorova, 1993)

Всесоюзная общественная организация «Зеленое Движение» — было создано бывшим комсомольским лидером и будущим министром демократического правительства России Олегом Попцовым, главным редактором журнала ЦК ВЛКСМ «Сельская молодежь» В.А.Ярошенко, В.И. Даниловым-Даниляном, Е.Т. Гайдаром, ученым-географом А.Ю.Ретеюмом и др. Около 60% членских гражданских инициатив одновременно были членами СоЭС. Последнее, при учете совпадения общедемократических взглядов лидеров и идеологов обеих организаций, во многом предопределило их объединение, которое ускорило с уходом О.Попцова, Е.Т.Гайдара и В.И.Данилова-Даниляна на работу в Правительство и переходом руководителя аппарата «Зеленого Движения СССР» Л.Б.Рубинчик на аналогичную должность директора Центра координации и информации СоЭС.

«Экологическое Общество СССР» — судя по составу и выступлениям участников и организаторов, представляло наиболее традиционалистскую и «национал патриотическую» часть низовых экологических гражданских инициатив, включая часть трезвеннического движения профессора Б. Исакова и т.п.** Однако уже к 1991 году найти какое-либо упоминания о деятельности или членах данной организации было невозможно.

* Например, как в соответствии с действующим законодательством давать обязательные официальные указы кандидатам в депутаты.

** «Долой сионистскую верхушку Минводхоза СССР — министра Васильева и его зама — Полад-Заде!».

«Зеленый Интернационал» — появился несколькими месяцами позже, чем большинство других организаций. Вероятно представлял собой первую попытку в перестроечную эпоху создать широкое экологическое объединение, опираясь в основном на вновь возникающую социальную группу бизнесменов и малоизвестных и далеких от традиционной природоохранной проблематики ученых, одновременно без какой-либо связи с активистами ранее существовавших гражданских экологических инициатив.

Впоследствии была организована совместная месячная кампания Движения ДОП и Социально-Экологического Союза по поддержке избрания «зеленых» кандидатов, которых было избрано около 40. Социально-Экологический Союз пригласил их всех на общую встречу за день до открытия первого Съезда народных депутатов. К сожалению это совпало еще с одним «установочным» собранием — с партсобранием всех депутатов-членов КПСС, проводившимся ЦК КПСС. Тем не менее, на встречу пришли ряд беспартийных депутатов, в том числе — Евдокия Гайер, сыгравшая существенную роль в последующей деятельности межрегиональной депутатской группы, депутат из Кеморова врач Ф.М. Казнин. Интересно отметить, что с одним из основных «докладов» на встрече выступал ... Егор Гайдар. Это был период, когда экономисты-рыночники видели в требованиях экологов путь к модернизации и повышению конкурентоспособности отечественной экономики, а не «административные барьеры» для ее развития.

2.1.4. Первые международные контакты общественности

С формированием получавших легитимный статус природоохранных и экологических организаций стала формироваться и система взаимодействия с зарубежными и международными экологическими организациями. Одним из первых был совместный проект германских «зеленых» с «Зеленым движением». Одним из наиболее существенных «прорывов» в этом направлении стала конференция, которую организовал Социально-Экологический Союз и возникшая в его составе одна из первых профессиональных структур — «Центр независимых экологических программ» (ЦНЭП) совместно с различными американскими неправительственными природоохранными экологическими организациями. В конференции приняли участие ISAR*, “Sacred Earth Network”, “Earth Island Institute” и многие другие, а также большое количество членских организаций СоЭС. Для отечественного природоохранного сообщества эта конференция сыграли роль настоящего «прорыва» многие региональные организации, их активисты и лидеры смогли наладить прямое взаимодействие.

Одним из наиболее важных результатов данной конференции стали программы компьютеризации и установки системы электронной почты в экологических организациях, проводившиеся СоЭС и Sacred Earth Network совместно с ISAR. Цены на компьютеры тогда были недостижимыми даже для столичных академических институтов, на их импорте и перепродаже делали свои первые капиталы будущие олигархи. Об электронной почте практически никто не слышал, доступ к факсам осуществлялся по письменным разрешениям руководства. В течение короткого периода десятки региональных экологических организаций овладели возможностью простого

* Тогда еще многие знали изначальное название этой организации – Institute of Soviet-American Relations (ISAR).

и дешевого ежедневного диалога как с единомышленниками в десятках городов СССР, так и десятками зарубежных коллег и организаций. Это был технологический «прорыв» в скорости общения буквально в другой век, значение которого трудно переоценить

В это же время в стране начали работать и ведущие международные природоохранные организации. После повторного приезда в страну основателя Гринпис Р.МакТаггарта открывается офис Гринпис. В этот же период начинаются и первые международные полевые проекты, финансируемые Всемирным фондом дикой природы (WWF), осуществлявшиеся тогда, как правило, в партнерстве с СоЭС.

Безусловно, что традиции, практика и менеджмент российских экологических НПО, действовавших, как правило, без каких-либо собственных материальных ресурсов*, и не имевших ни опыта «фандрейзинга» (то есть привлечения средств на природоохранную деятельность из независимых источников), ни опыта управления материальными ресурсами, ни опыта работы с донорами, существенно отличались от практики и опыта работы экологических НПО развитых стран. Поэтому было необходимо как приобретение нового опыта и навыков российскими экологическими НПО, так и ошибки в планировании и организации работы экологическими НПО развитых стран (работа в СССР с развитым естественно-научным сообществом ученых и практиков, при этом, как правило, лишенных навыков практического применения современных социальных и гуманитарных знаний и закономерностей), безусловно существенно отличалась от ситуации как в собственно в развитых странах, так и в странах Африки, Азии и, в ряде стран Латинской Америки, в которых экологические НПО развитых стран имели практический опыт природоохранной деятельности. В результате, в целом ряде случаев, было неизбежно возникновение недопонимания или даже тех или иных конфликтов между российскими и зарубежными НПО. Целый ряд проблем и типичных ошибок был проанализирован одним из бывших лидеров КМС Движения ДОП Евгением Симоновым, учившимся тогда в Школе лесных и природоохранных наук Йельского университета США в его статье в журнале “Survival Together” (издавался ISAR) в летнем выпуске 1992 года.

2.2. Создание Государственного комитета СССР по охране природы

2.2.1. Нужно ли создавать природоохранное ведомство?

Практически сразу после прихода к власти М.С.Горбачева в начале 1985 г., началось открытое обсуждение необходимости создания в СССР министерства охраны природы. Новые времена требовали новых лозунгов, а тема охраны природы казалась сравнительно молодым лидерам коммунистической партии достаточно политически нейт-

* Основным материальным ресурсом российских НПО было то, что зарплата советского образованного “квази-среднего класса” до начала рыночных реформ 1992 г. позволяла обеспечить прожиточный минимум и за счет этого можно было все свободное время тратить на природоохранную общественную работу. Лидеры движения, будучи, как правило, людьми яркими и профессионально состоявшимися (то есть обладали престижными учеными степенями, академическими или университетскими позициями и штатными научно-организационными или научно-общественными должностями), вполне успешно справлялись как с прямыми должностными, так и общественными обязанностями. Кризис данной социальной базы движения наступил после 1991 года — когда инфляция сделала невозможным существование образованного “квази-среднего” класса на одну основную государственную зарплату научного сотрудника или преподавателя.

ральной*, вполне своевременной и весьма общественно-значимой. Поскольку в представлении советских руководителей единственным способом решения проблемы было создание нового ведомства — его надо было создать по всем правилам советских управленческих традиций.

Если до начала *перестройки* обсуждение необходимости создания природоохранного ведомства было своеобразным проявлением оппозиционности существовавшему режиму и признаком прогрессивности мышления, то после прихода к власти нового поколения коммунистов во главе с М.С.Горбачевым, ситуация несколько изменилась. К этому времени многие серьезные специалисты в области охраны окружающей среды достаточно хорошо понимали, что создание такого министерства не сможет решить весь комплекс экологических проблем.

Опыт управления советской экономикой демонстрировал, что партийно-хозяйственная верхушка всегда стремится к разрастанию управленческого аппарата (впрочем, как и чиновничья структура в любой иной стране — согласно известному *закону Паркинсона*). В то же время было известно, что создание министерства совсем не обязательно решит стоящую перед государственной властью проблему. Напротив, создание громоздкого управленческого аппарата в образе очередного министерства нередко усугубляло проблемы. Так что более конструктивным представлялось обсуждение не структуры будущего министерства охраны природы, а того, что, по сути, следовало изменить для улучшения экологической ситуации в стране.

Логика сторонников этой точки зрения была проста. В СССР существует множество влиятельных ведомств — министерство черной металлургии, министерство сельского хозяйства, министерство водного хозяйства и т.д. Смогли эти министерства в своей сфере сделать что-то полезное для всего советского общества? Нет, не смогли. Они только смогли создать условия наилучшего существования для своих руководителей и некоторых сотрудников. Значит нужно предпринимать нечто более радикальное, чем только просто создавать еще одно ведомство. В частности об этом свидетельствовал опыт работы уже существовавшей Госкомприроды Украинской ССР. Таким образом, реализация идеи о независимом государственном органе по охране окружающей среды логически приводила к идее глубокой реформы всей экономической системы *реального социализма*.

В свете этого разговоры о необходимости создания природоохранного министерства уже начали восприниматься наиболее решительно настроенными представителями общественности как та мера, которая поможет социалистической системе выстоять и *перестроиться*. А в среде прогрессивной интеллигенции эта система представлялась абсолютно изжившей себя. Гораздо радикальнее выглядели предложения выявить действительные причины столь запущенного состояния окружающей среды в СССР.

В свою очередь это неизбежно приводило к выводу о необходимости изменения всей системы социалистического управления, приведшей страну к провалам не только в экологии. Но что требовалось сделать конкретно? Этого определенно сказать никто не мог, (по крайней мере из числа тех, чей голос мог быть услышан). Точнее, многие эксперты сходились на том, что нужны новые, действующие законы. Нужна новая, не

* Если оставить “за скобками” различия между коммунистическими идеалами и практикой “развитого социализма” в СССР, то между идеологией устойчивого развития (равенство права нынешнего и будущего поколений на доступ к природным ресурсам планеты) и коммунистической идеологией больше общего, чем антагонистического.

коррупцированная и не идеологизированная власть. Нужны экономические механизмы реализации экологических ограничений и требований. Но как этого гарантированно добиться в огромной стране, не имеющей традиций демократического принятия решений, а вместо этого обремененной грузом серьезных экономических проблем и непомерными запросами гигантского военно-промышленного комплекса — определенно сказать никто не мог*.

2.2.2. Предпосылки создания природоохранного ведомства

Еще в начале восьмидесятых годов, под руководством председателя Государственного комитета по гидрометеорологии и контролю окружающей природной среды Ю.А.Израэля, работала группа людей, которые уже тогда обсуждали возможность создания в СССР единой экологической службы — министерства или комитета по охране природы. Идея заключалась в том, чтобы объединить все природоохранные подразделения, существовавшие в разных ведомствах. Поскольку средств на создание нового природоохранного ведомства не было, то слияние всех существующих служб *под одной крышей* могло бы (по крайней мере — на первых порах) решить проблему. Реакция на эту идею министров была своеобразной — они соглашались, что идея хорошая, но из своего министерства ничего отдавать не хотели.

Кроме сопротивления ведомств была и другая причина того, что этот замысел не был реализован. Эксперты рабочей группы чувствовали, что сам Ю.А.Израэль, будучи руководителем крупной государственной структуры и имевший определенные политико-экономические амбиции, этого не хочет. Дело в том, что подобные усилия непременно принесли бы дополнительные проблемы, которые ему совершенно не были нужны. Более того, эти усилия могли повредить ему лично и возглавляемой им структуре, поскольку вызвали бы перераспределение полномочий и финансовых потоков.

Будучи человеком достаточно влиятельным и действуя более активно, Ю.А.Израэль мог создать единую экологическую службу — например, в рамках Госкомгидромета. Но он — государственный чиновник с большим стажем — понимал, что неприятностей на этом пути будет гораздо больше, чем похвал и поэтому *спустил идею на тормозах*. Политика видимого невмешательства в процесс принятия важных решений и строгое выполнение данных *сверху* команд всегда были его отличительными чертами.

Именно поэтому мониторинг окружающей среды, которым занималась возглавляемая им лаборатория мониторинга природной среды (ЛИАМ), он понимал исключительно как систему наблюдений за состоянием природы. По его мнению, никаких природоохранных действий из подобных наблюдений вытекать не должно. Это стало поводом для многочисленных дискуссий, но от контроля качества окружающей среды как первого этапа полноценного процесса охраны природы он всячески отказывался.

Кстати, лаборатория мониторинга природной среды создавалась как крупное научно-исследовательское подразделение, позже переименованное в Институт глобального климата и экологии Госкомгидромета и АН СССР (ИГКЭ). Лабораторией этот крупный институт назывался лишь потому, что им руководил Ю.А.Израэль, совмещавший эту работу с руководством Госкомгидрометом. Дело в том, что должность руководителя

* Нужно также отметить, что в реальных условиях СССР, также как РСФСР — то есть федеративного государства, без четкого разделения полномочий между субъектами федерации — было практически невозможно успешно эффективно реализовать требование о “законах прямого действия” — федеративный закон “прямого действия” неизбежно лишал части полномочий субъекты федерации.

госкомитета была по статусу министерской, а по существовавшей в СССР практике министр не мог одновременно руководить научно-исследовательским институтом. Поэтому созданный для Ю.А.Израэля институт долгое время назывался лабораторией.

Итак, сложившуюся на конец 1987г. ситуацию, связанную с нарастанием *зеленой волны* в советском обществе, можно охарактеризовать следующим образом:

- Подавляющее большинство причастных к проблемам охраны окружающей среды специалистов и заинтересованных граждан были уверены, что создание природоохранного ведомства необходимо.
- Властные политические и государственные структуры все больше проникались пониманием того, что создание природоохранного ведомства может принести ряд преимуществ. В том числе укрепит в народе авторитет новой власти, которая готова идти навстречу пожеланиям трудящихся. Также поможет быстрее изжить из памяти неудачные эксперименты с наведением порядка при помощи КГБ во времена правления *генсека* Ю.А.Андропова и антиалкогольную кампанию начала периода правления М.С.Горбачева. Одновременно улучшит как международный имидж как СССР в целом, так и М.С.Горбачева как советского государственного руководителя *новой формации*. Кроме того, направит политическую борьбу против КПСС в русло *борьбы за экологию*.
- Наиболее простым способом построения структуры природоохранного ведомства была передача ему сходных функций из уже имевшихся министерств и ведомств.
- Изменение структуры власти в сфере охраны природы должно было оказать содействие замене руководителей, противостоящих новым руководителям КПСС, на *своих* людей.

2.2.3. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”, как начало нового пути

Чернобыльская катастрофа со всей очевидностью продемонстрировала масштабность, разрушительность и экологическую цену современной техногенной катастрофы. В результате новое руководство страны, с заметным опозданием, стало осознавать возможные экологические последствия своей недальновидности при создании крупных промышленных объектов. Был накоплен обширный фактический материал, демонстрировавший тяжесть экономических и экологических последствий принятых прежде решений и осуществленных *мероприятий*.

В этот скорбный список вошли накопленные за полвека проблемы атомного военно-промышленного комплекса, экологические последствия ракетно-космической деятельности, влияние на природу каскада гидроэлектростанций на Волге, байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (ЦБК), катастрофическое состояние нефтяных месторождений на севере Западной Сибири, и многое другие — *отложенные* экологические проблемы, — в значительной мере порожденные особенностями *плановой* советской экономики, оцениваемой исключительно по валовым и объемным показателям*.

* Существенные экологические проблемы были последствиями гонки вооружений, которую страна проиграла, но первопричиной проигрыша гонки вооружений была именно слабость и неэффективность экономики, обусловленная, в том числе, и низкой позитивной мотивацией к производительному квалифицированному труду.

Сигналы от санитарно-эпидемиологического надзора о влиянии загрязненной и деградировавшей окружающей среды на здоровье населения подавались задолго до этого, но лишь в тот период они смогли быть услышаны и поняты. Долгое время происходило накопление критической массы информации, складывавшейся из разнообразных данных, публикаций в прессе, обсуждений в самых широких кругах общества (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

С приходом к власти М.С.Горбачева для многих близких к власти людей стало очевидным его желание видеть свою страну процветающей, с высоким уровнем и качеством жизни, с развитыми институтами гражданского общества. Даже при доминировавшей еще в то время социалистической фразеологии стало ясно, что пришло время более решительных действий в направлении преобразования т.н. *реального социализма* в более жизнеспособную политическую систему. Для отмены шестой статьи советской Конституции, говорившей о главенствующей роли КПСС в обществе, время еще не пришло. Поэтому *борьба за экологию* стала легальным способом критики власти, применявшихся ею методов управления и хозяйствования. Экологическая деятельность оказалась наименее опасным и в то же время достаточно действенным способом политической борьбы.

Вообще следует признать, что только после Чернобыльской катастрофы значение *экологических составляющих* во всех принимаемых решениях стала определяющим. В свете этого появление в январе 1988 г. постановления ЦК КПСС и Совмина СССР №32 *О коренной перестройке дела охраны природы в стране* стало вполне логичным.

Говоря об этом постановлении следует признать определяющую роль общественного экологического движения, без активности которого едва ли появление этого партийного документа было возможно. Разумеется, активное общественное экологическое движение в образе студенческих природоохранных дружин существовало задолго до *перестройки*. Но масштабы были совершенно иные. После Чернобыля массовость, настойчивость, упорство в постановке конкретных политических задач разросшимся общественным экологическим движением заставило новое руководство СССР пойти на уступки. Одной из первых уступок в этом направлении стала подготовка упомянутого постановления, предполагавшего создание государственного комитета охраны природы (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Менять систему государственной власти коммунисты еще не были готовы, но им требовался символический жест, показывающий, что власть слышит пожелания общественности и реагирует на них. Кроме того, создание Госкомприроды СССР теоретически могло рассматриваться и как инструмент начала реформирования советской экономики в сторону меньшей ресурсо- и энергоемкости, а также технологической модернизации, большей экономической эффективности и экологической и социальной *приемлемости* (теперь это называется *ответственностью*). Принятие постановления стало именно таким жестом. За ним последовала организация долгожданного, но как часто бывает — появившегося слишком поздно — государственного комитета СССР по охране природы.

С одной стороны, это позволило выпустить пар, накопленный на митингах и подогретый публикациями в прессе. С другой стороны, появилась некая надежда на то, что новое министерство сможет хоть что-то изменить и улучшить. Кроме того, в тот период руководству СССР требовалось *хорошо выглядеть* перед мировым сообществом, а создание государственной природоохранной структуры как нельзя лучше содействовало этому (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Постановление *О коренной перестройке дела охраны природы в стране* было построено в традиционной для большинства документов советской эпохи манере. В нем отмечалось, что планы партии и правительства на *оздоровление экологической обстановки* в стране получили всенародную поддержку, что позволило начать применять конкретные меры, направленные на улучшение этой самой обстановки в ряде регионов.

Подчеркивалось, что практика природоохранной деятельности в СССР все еще *недооценивает* экономические рычаги управления, в результате чего предприятия не заинтересованы в уменьшении загрязнения природной среды. Слабо привлекаются в сферу охраны природы достижения научно-технического прогресса. Упоминалось даже о безответственном отношении *некоторых министерств и ведомств* (которые по сложившейся советской практике никогда не упоминались) к вопросам природопользования. Более того, низкая дисциплина исполнителей привела к тому, что ряд решений партии и правительства, направленных на осуществление природоохранных мероприятий, выполняется с отступлениями от сроков и *не в полном объеме*.

После ряда подобных критических положений, документ отмечал, что *борьба за экологическую безопасность на Земле* должна рассматриваться как одна из самых ответственных и благородных задач советских людей. Кроме того, в нем сообщалось, что, оказывается, уже разрабатывается *Долгосрочная государственная программа охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на перспективу до 2005 г.* И, далее, о главном...

В целях совершенствования системы управления охраной природы и регулирования использования природных ресурсов было признано необходимым образовать союзно-республиканский государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприрода СССР) на базе соответствующих подразделений Госагропрома, Минводхоза, Госкомгидромета, Гослесхоза, Минрыбхоза, Мингео и других министерств и ведомств. Также предполагалось во главе с этим комитетом создать единую систему государственных комитетов союзных республик по охране природы и органов этих комитетов в краях, областях, автономных республиках и округах, районах и городах.

2.2.4. Создание первого природоохранного ведомства

Постановлением *О коренной перестройке дела охраны природы в стране* Было установлено, что Госкомприрода СССР является центральным органом государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов, что наряду с советами министров союзных республик она несет всю полноту ответственности за охрану природы, организацию рационального использования воспроизводства природных ресурсов.

Функции новому ведомству назначались следующие:

- осуществление комплексного управления природоохранной деятельностью, разработка и проведение единой научно-технической политики в этой сфере, координация деятельности министерств и ведомств;
- подготовка и представление в Госплан предложений по вопросам охраны природы и рационального использования природных ресурсов, разработка предложений по совершенствованию экономического механизма природопользования, утверждение экологических нормативов, правил и стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране окружающей среды от загрязнения и других вредных воздействий;
- осуществление государственной экологической экспертизы генеральных схем развития и размещения производительных сил и отраслей народного хозяйства, контроль за соблюдением экологических норм;
- выдача разрешений на захоронение (складирование) промышленных, бытовых и иных отходов, выбросы вредных веществ в окружающую среду, на специальное водопользование, на пользование животным миром и потребление атмосферного воздуха для производственных нужд, предоставление недр в пользование для проведения геологоразведочных работ, утверждение расчетной лесосеки, контроль за отводом земель под все виды хозяйственной деятельности;
- руководство заповедным делом и контроль за ведением охотничьего хозяйства в стране;
- распространение знаний о природе среди широких слоев населения;
- планирование и осуществление сотрудничества по вопросам охраны природы с зарубежными странами и международными организациями.

Было признано целесообразным создать при Госкомприроде *«Общественный совет, сформированный из числа ученых, общественных деятелей, представителей местных советов народных депутатов и руководителей предприятий. Этот совет должен был служить для обеспечения всестороннего, глубокого обсуждения крупных проблем природопользования и охраны окружающей среды, а также для выработки рекомендаций по их решению.*

Важным положением в опубликованном документе было предоставление Госкомприроде, государственным комитетам союзных республик по охране природы и их органам на местах необходимых полномочий для наложения запретов на строительство, реконструкцию или расширение объектов промышленного и иного назначения. Эти органы могли останавливать работы по эксплуатации природных ресурсов, осуществляемые с нарушением природоохранительного законодательства, *приостанавливать* работу промышленных и других предприятий, грубо нарушающих нормы и правила охраны окружающей среды, предъявлять иски предприятиям, организациям и гражданам о взыскании с них возмещения ущерба, причиненного государству путем загрязнения окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов.

Устанавливалось, что решения Госкомприроды СССР, принимаемые в пределах его компетенции, являлись обязательными для исполнения всеми министерствами, ведомствами, объединениями, предприятиями и организациями. То есть создаваемая структура становилась весьма влиятельной в общей иерархии власти в стране.

Еще одно важное положение постановления касалось разрешения введения платы за природные ресурсы и за выбросы загрязняющих веществ. Этот пункт демонстрировал готовность коммунистов к постепенному отказу от принятых политэкономических догматов марксизма-ленинизма, отрицавших возможность осуществления платы за природные ресурсы. Согласно им считалось несомненным, что стоимость могут иметь только те блага, в производство которых вложен человеческий труд. Поскольку в природные ресурсы человеческий труд не вложен, они не могут иметь стоимость (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Более того, в постановлении прямо говорилось о необходимости настойчиво проводить линию на *искоренение психологии неисчерпаемости* природных ресурсов и *потребительского примитивизма* по отношению к природе. Это был реальный успех в сфере, получившей в *перестроечной* терминологии понятие *нового мышления* (причем в последнем слове ударение, как правило, делалось на первый слог).

Предполагалось, что экономические нормативы платы за природные ресурсы должны стимулировать рациональное и комплексное использование земли, воды, леса, полезных ископаемых и других ресурсов. А экономические нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду — своевременное принятие мер, направленных на предотвращение загрязнения.

За превышение допустимых выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и аварийное загрязнение природы с объединений, предприятий и организаций предполагалось взимать повышенную плату, изымаемую из заработанных предприятием средств. Этот пункт был важен потому, что при иной формулировке предприятия могли использовать для оплаты своих выбросов получаемые от государства средства, что убивало бы их заинтересованность в снижении выбросов.

Раз появлялись отчисления за выбросы в окружающую среду, значит требовалось создать специализированный фонд, занимающийся распределением собираемых средств. Поэтому создателями постановления было признано необходимым образовать в Госкомприроде резервный фонд охраны природы для выполнения непредвиденных работ за счет отчислений от взимаемых с объединений, предприятий и организаций средств как за нормативные, так и сверхнормативные выбросы. Советам министров союзных и автономных республик, крайкомам и облисполкомам рекомендовалось направлять собираемые таким образом средства исключительно на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Еще одним важным пунктом постановления было требование создать в системе Госкомприроды научно-исследовательский и информационный центр по проблемам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Создавать его предполагалось на базе научных учреждений и подразделений, передаваемых из ведения министерств и ведомств непосредственно в подчинение Госкомприроды.

Разумеется, также было обращено внимание на необходимость развития и достаточного финансирования исследований в области наиболее важных проблем охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Особое внимание уделялось кардинальному улучшению экологического образования и *воспитания бережного отношения населения к природе*. Кроме того, постановлением вводилась экологическая экспертиза выпускаемой машиностроительными предприятиями продукции.

О формировании собственной экологической политики речь в то время еще не шла, зато говорилось о необходимости формирования единой государственной политики в деле сотрудничества с другими странами и международными организациями в области охраны природы.

Последняя часть постановления даже признавала важность усилий общественности в области охраны природы. В ней говорилось, что руководством страны поддержаны предложения общественности о создании союза обществ охраны природы СССР, а также специализированного издательства для выпуска литературы, посвященной охране природы. Также, начиная с 1989 г. предполагалось издавать еженедельную газету *Природа*.

Еще одним важным пунктом постановления было указание Госкомприроде СССР и министерству юстиции СССР к 1989 г. подготовить проект нового закона СССР об охране природы.

Последним пунктом в постановлении рассматривался вопрос — кто же будет реализовывать все эти замечательные планы, кто станет тем конкретным исполнителем воли партии и правительства, который будут вырабатывать экономические механизмы природопользования, собирать *экологические* платежи и распоряжаться ими, разрабатывать и вводить экологические стандарты, организовывать экологическое образование, писать и публиковать статьи и книги по вопросам природоохраны и рациональному использованию природных ресурсов, издавать соответствующие газеты и журналы. Где взять такое количество квалифицированных специалистов в стране, в которой еще совсем недавно на государственном уровне отрицалось наличие противоречий между обществом и окружающей средой в условиях социализма?

В постановлении этот вопрос решался просто — по коммунистически. В нем предлагалось *обратить особое внимание* на комплектование органов системы государственного комитета СССР по охране природы высококвалифицированными, принципиальными, преданными своему делу работниками, способными компетентно решать проблемы охраны природы в условиях широкой демократизации общества, перевода экономики на новые методы хозяйствования. Вот и все. Коротко и не совсем ясно.

В созданной структуре существовали следующие подразделения:

- управление по контролю качества воздуха, воды, почв и т.д.
- управления экологической экспертизы;
- управление, занимавшееся экономическими механизмами охраны природы — фонды, платежи и т.д.;
- управление заповедниками;
- управление международного сотрудничества;
- управление по связям с общественностью.

Все эти структуры были воспроизведены в аппарате республиканских госкомитетов и министерств, которые, кроме того, имели собственные территориальные сети мониторинга, контроля и инспекций.

Структура была создана и, вроде бы, начала работать, но быстрые перемены к лучшему не наступали. Знающим людям давно было известно, что состояние окружающей среды и система природоохраны отражают состояние общества и систему хозяйствования в целом. А если в экономике улучшений не происходит, то и в природоохране радикальных перемен ожидать не следует (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

2.2.5. Кадры решают все

После публикации январского постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР в течение нескольких месяцев работали скрытые бюрократические механизмы, готовившие первый важный шаг по его реализации — подбор достойного кандидата на должность председателя нового госкомитета. До сих пор нет единого мнения, почему создателем и первым руководителем Госкомприроды СССР не стал один из тех специалистов, которые в течение достаточно длительного времени были известны своей исследовательской или организационной деятельностью в области охраны природы.

Дело в том, что создание Госкомприроды СССР было связано с существенным перераспределением полномочий внутри партийных и государственных властных структур, министерств и ведомств. Поэтому назначение первого председателя нового природоохранного комитета было связано с серьезной борьбой внутри правящей советской элиты. Влиятельные ведомства, подвергавшиеся в первые *перестроечные* годы серьезной критике за разрушение окружающей среды, не хотели расставаться с добытыми преимуществами в деле перераспределения бюджетных средств в собственных интересах.

Чтобы победить в этой борьбе за власть и создать действительно влиятельное ведомство, способное воспользоваться всеми преимуществами, предоставленными постановлением *О коренной перестройке дела охраны природы в стране*, руководитель нового госкомитета должен был обладать многими трудно совместимыми качествами.

Кандидату следовало знать и умело применять особенности принятых в советской системе методов управления, то есть принадлежать в высшей партийной *номенклатуре*. В то же время он должен был быть единомышленником, а значит, скорее всего, ровесником нового генерального секретаря ЦК КПСС М.С.Горбачева, чтобы проводить в своем ведомстве *генеральную линию партии*, а не бороться с ней методом интриг и скрытого противодействия. Ему следовало быть хорошим организатором, твердым руководителем и неплохим дипломатом, способным создать структуру министерства, подобрать квалифицированные кадры, *выбить* помещение, материальные средства и прочие необходимые для работы ресурсы. Также требовалось иметь достаточно силы и влияния, чтобы забрать у других ведомств все те подразделения, которые упоминались в постановлении и при этом постараться не восстановить против себя руководство этих самых ведомств. Ну и самое главное — он должен иметь репутацию руководителя, не только разбирающегося в теоретических и практических проблемах охраны природы, но и успевшего сделать что-то реальное в этой сфере.

Имел ли такой набор достаточно противоречивых качеств кто-то из тех ученых и общественных деятелей, которые успели получить известность как специалисты в области экологических проблем? Пожалуй, что нет. Большинство из них были хорошим специалистами в своей области и умели достаточно понятно говорить о сложных вещах, *популяризируя* проблему. Многие возглавляли небольшие академические или отраслевые исследовательские подразделения и имели определенный опыт руководства. Кое-кто имел опыт управления достаточно крупными государственными структурами (вроде Госкомгидромета), но проявлял излишнюю осмотрительность и неготовность к принятию ответственных решений.

Конечно, вполне можно было предположить, что кто-то из этих людей проявит именно те качества, которые требовались от руководителя Госкомприроды на том этапе. Но М.С.Горбачев предпочел не рисковать, назначая малоизвестного ему лично человека.

Для руководителей КПСС главным все-таки были не деловые качества человека, а его управляемость и лояльность *высшей* партийной власти. На такую ответственную должность требовался *свой* человек. Вот так получилось, что в мае 1988 г. первым министром экологии и природопользования СССР стал Ф.Т.Моргун, бывший в то время первым секретарем Полтавского обкома КПСС.

Почему именно Ф.Т.Моргун оказался на этой должности? Скорее всего, потому, что, по мнению *соратников* М.С.Горбачева по ЦК КПСС он имел требуемые на этой должности качества. Кроме того, это был хорошо известный лично М.С.Горбачеву человек, пытавшийся проводить на Полтавщине аграрную политику, более или менее сообразную с представлениями о сохранении природы. Это не значит, что он был большим специалистом в этой области, но применяемые им способы ведения сельского хозяйства были вполне разумными — на территории его области не использовали разрушавших почву тяжелых тракторов и широко применяемых методов глубокой вспашки, приводивших к эрозии почв.

Несколько отвлекаясь в сторону от личности первого министра охраны природы, можно вспомнить, что в то время в СССР повсеместно применялись тяжелые трактора К-700 и К-701, разработанные на основе тягача для транспортировки баллистических ракет с ядерными боеголовками. За пять-шесть проходов они превращали плодородную почву в подобие асфальта, на котором ничего не могло расти. Ясно, что с такой техникой все сельскохозяйственные работы превращались в подобие военных действий против природы. Известный почвовед В.А.Ковда носил в портфеле кусок чернозема, по которому несколько раз проехал К-700. При ударе об стол этот кусок некогда плодородного чернозема не раскалывался (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Известный и влиятельный в научных природоохранных кругах почвовед, член-корреспондент АН СССР В.А.Ковда в конце семидесятых и начале восьмидесятых годов неоднократно встречался с Ф.Т.Моргуном в то время, когда тот руководил Полтавским обкомом. По всей видимости, он уже тогда увидел в областном партийном руководителе человека, который старается сделать что-то реальное для улучшения, оптимизации использования плодородной черноземной почвы Украины. Причем, нередко ради этого вступая в полемику с менее гибкими и менее понимающими реалии коллегами по партийному руководству. Так что можно сказать, что Ф.Т.Моргун был одним из немногих людей во власти, которые понимали и поддерживали идеи рационального природопользования задолго до *перестройки* (Н.Глазовский, интервью, 2003).

Ф.Т. Моргун был известен как сильный практик, знаток сельского хозяйства и опытный партийный работник. Его назначение в тот период было вполне понятным выбором власти. Пригласить в правительство человека, известного своей научной деятельностью в области экологии или практика без высокого положения в партийных или советских органах власть еще не могла. Так что кандидатура Ф.Т. Моргуна представляется для того времени вполне оправданной, нисколько не неожиданной и далеко не самой неудачной.

Федор Трофимович со свойственной ему партийной хваткой и опытом организации больших дел *выбил штаты*, получил хорошее помещение в Москве, добился достаточного финансирования и активно занялся организацией республиканских комитетов. Сейчас можно критиковать формировавшуюся им структуру, но в ней были все критически важные на тот период подразделения (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

2.2.6. Недолгая жизнь Госкомприроды СССР

Как профессиональные экологи, так и представители *зеленой* общественности опасались, что во вновь создаваемое министерство будут подобраны не специалисты в области охраны природы, а сокращенные или готовящиеся к выходу на пенсию из более *солидных* ведомств партийные и советские чиновники. Во многих случаях именно так и получилось.

Говоря о кристаллизации природоохранной структуры в СССР и политике подбора кадров, следует отметить, что в первое время на должности руководителей местных комитетов охраны природы было назначено немало случайных людей. Объяснялось это тем, что специалистов было мало, да и критерии в 1988 г. были своеобразные — партийность, опыт руководящей работы, анкетные данные.

Поскольку председатель областного комитета охраны природы становился руководителем областного уровня, он должен был пройти утверждение в обкоме КПСС. Значит, его там должны были знать с *положительной* стороны.

В результате, должность председателя областного комитета охраны природы мог занять человек, прежде руководивший областным отделением Главкинпроката. Случалось, что такой человек о проблемах окружающей среды знать ничего не хотел и надежд на то, что захочет — не подавал. В центральном аппарате такое случалось нередко, но в местные комитеты были, преимущественно, подобраны люди, хорошо знавшие круг проблем и, так или иначе, прежде вовлеченные в эту деятельность (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

По существовавшему в то время раскладу обязанностей территориальная природоохранная сеть и инспекторский состав находилось в компетенции республиканских комитетов. Ни прежний союзный комитет охраны природы (впоследствии министерство), ни лично Ф.Т.Моргун в то время не управляли территориальной сетью.

Из ЦК ВЛКСМ во вновь формировавшуюся Госкомприроду СССР был направлен специальный «комсомольский десант», включавший ряд членов Совета по охране природы при ЦК ВЛКСМ (Е.Д.Самотесов, Ю.Ю.Галкин, А.Баранников и др.). Также, по рекомендации КМС Движения ДОП в аппарат Госкомприроды СССР был приглашен В.Б.Степаницкий на должность секретаря общественного совета, возглавлявшегося А.В.Яблоковым.

Вскоре после создания основных структурных подразделений Госкомприроды СССР Ф.Т.Моргун был переведен на другую работу, а его должность получил человек из *числой науки* Н.Н. Воронцов — доктор биологических наук, профессор, автор книг по теории эволюции. Почему это произошло?

Мы искали ответ на этот вопрос в книге Ф.Т.Моргуна *Конец света? Или...*, опубликованной в 1994 г. — спустя достаточно продолжительное время после описываемых событий. В это трудно поверить, но на 270 страницах книги лишь дважды упоминается, что этот человек руководил Госкомприродой СССР — в контексте “... в то время, когда я возглавлял Госкомприроду, мне довелось побывать за границей, и там я узнал следующее ...” Вообще эта книга напомнила большинство опубликованных в конце восьмидесятых — начале девяностых годов книг по *экологии*. Тогда появилась возможность что-то говорить и писать об экологических проблемах, и пишущие люди стали соревноваться — кто сможет быстрее других прочитать все кричащие публикации в периодической прессе и кое-как изложить их содержание в своих книгах. Наиболее информированные пользовались текстами докладов о состоянии окружающей среды в СССР и РСФСР, опубликованных в 1989 г. Тираж этих документов был столь мал, что воспользоваться им смогли очень немногие.

В книге Ф.Т. Моргуна приводятся не систематизированные сведения о деградации природы в мире и в СССР. Очень много говорится о борьбе автора за использование при пахоте чернозема не плугов, а *плоскорезов*. Немало сказано о внутриобкомовских интригах. Но ни слова — о создании и руководстве такой малозначимой с точки зрения бывшего секретаря обкома организации, как Государственный комитет охраны природы СССР. Создается впечатление, что для него это было снижением руководящего уровня, которое он рассматривал как временное явление.

Главной проблемой Ф.Т.Моргуна было то, что он не сумел наладить контактов с общественностью. Но это было скорее его бедой, а не виной. Дело в том, что неформальное природоохранное движение возглавлялось, преимущественно, представителями научной и творческой интеллигенции. Разумеется, они хотели видеть на посту министра *своего* человека. Должность *секретаря обкома* эти круги воспринимали как ругательство. Поэтому, испытывая определенное удовлетворение от создания природоохранного министерства, активисты экологического движения не приняли нового министра (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Мы можем судить о Ф.Т. Моргуне, как о высокопоставленном партийном чиновнике направленном на *экологический фронт*, исключительно по упомянутой книге. Ее жанр определен автором как *публицистические размышления* — что более подходит для болеющего за природу душой журналиста или писателя, мало сведущего в предмете своих размышлений, чем для руководителя природоохранного министерства. Читая ее, складывается впечатление, что автор имел представление о масштабах экологического кризиса, хотел что-то предпринять для улучшения ситуации, но не видел путей его преодоления. Работать в этой сфере он не мог — это было за пределами его знаний, опыта и уровня притязаний. Он создал основные элементы структуры Госкомприроды СССР, но что делать дальше, похоже, не знал.

Федор Трофимович проделал важную организаторскую работу, подходящую для *крепкого хозяйственника*. Дальше требовались специальные знания в области биологии, географии, экономики, умение анализировать информацию, связи в академических, научных и международных кругах, авторитет среди активной *экологической* общественности. Этого у него, по всей видимости, не было и менее чем через год после его

назначения, на очередном съезде народных депутатов СССР, встал вопрос о его замене. Произошло это так.

В 1989г. ученый-биолог Н.Н.Воронцов, бывший в то время народным депутатом СССР, написал М.С.Горбачеву письмо, в котором говорилось, что на должности председателя государственного комитета охраны природы должен работать человек, профессионально знакомый с объектом деятельности. Хотя Ф.Т.Моргун для того времени был вполне приемлемой фигурой и не у всех специалистов-экологов к нему были претензии как к главе ведомства, но в целом письмо Н.Н.Воронцова нашло отклик, и решение о необходимости такой замены в *коридорах власти* было принято.

В письме Н.Н.Воронцова назывались несколько возможных кандидатур на эту должность, например — член-корреспондент АН СССР А.В.Яблоков, руководивший лабораторией в Институте биологии развития АН СССР и тоже избранный в то время народным депутатом СССР. Самого себя Н.Н.Воронцов на должность министра не предлагал.

Однако все предложенные кандидаты отказались, поскольку с ними Н.Н.Воронцов это *выдвижение* не согласовал. Тогда кому-то пришла идея предложить самого Н.Н.Воронцова. Николай Николаевич согласился и стал сперва председателем комитета, а затем министром охраны окружающей среды — последним руководителем экологического ведомства СССР (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Практически одновременно с созданием Госкомприроды СССР были образованы Государственные комитеты охраны природы союзных республик. Поэтому все описываемые события, происходившие в союзном ведомстве, развивались на фоне сходных организационных процессов в союзных и автономных республиках, краях и областях бывшего СССР.

После назначения Н.Н.Воронцова на должность руководителя Госкомприроды СССР в августе 1989 г. и до лета 1991 г., а точнее — до *августовского путча*, союзное ведомство предпринимало усилия для того, чтобы хоть как-то организовать управление охраной природы во все более явственно разваливающемся Советском Союзе. Этот период не был отмечен сколько-нибудь заметными успехами, поскольку республиканские ведомства все явственнее демонстрировали свое нежелание работать с союзными органами власти.

Как считают близкие к государственным природоохранным кругам эксперты, причины этого заключались в первую очередь в *центробежных* настроениях регионов.

Кроме того, когда Н.Н.Воронцов руководил союзным ведомством, шла активная критика заключений экологической экспертизы. Было много обвинений в необъективности экспертов и руководителей, а как следствие — и результатов. В прессе публиковались обличительные материалы, назывались конкретные фамилии, что дискредитировало всю систему государственной охраны природы.

Наконец считается, что Н.Н.Воронцов недостаточно разбирался в экономических вопросах, которые были очень важны для министра охраны природы, в обязанности которого входила организация рационального природопользова-

ния. Именно в то время внедрялась система платежей за пользование ресурсами и загрязнение окружающей среды, формировались экологические фонды. В таких условиях от первого лица природоохранного ведомства требовалось более активно заниматься проблемами экономики природопользования.

В 1991 г. было очень заметно нежелание сильных в экономическом плане республик (России, Украины, Белоруссии, Прибалтики) сотрудничать с союзными ведомствами. Экономически более слабые республики — Средняя Азия, Азербайджан, Армения *обижались*, воспринимая этот отказ от сотрудничества как нежелание считаться с национальными проблемами соседей по СССР, как стремление избавиться от более слабых. В таких условиях отстаивать союзную точку зрения — даже после референдума, на котором большинство проголосовало за сохранение Союза — было очень сложно (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Летом и осенью 1991 г. центральная власть оказалась практически парализована происходившими политическими событиями и не могла своевременно реагировать на потребности таких ведомств, как Госкомприрода. В июне 1991 г. В.И.Данилов-Данильян был приглашен исполняющим обязанности заместителя Н.Н.Воронцова, но утвердить его так и не успели. Несмотря на возмущенные письма, которые Н.Н.Воронцов писал М.С.Горбачеву и премьер-министру Павлову, официального назначения так и не произошло. Власть занималась в то время более срочными делами — августовским *путчем* и его последствиями.

В тот период явственно ощущалась близость распада СССР. Союзные республики поспешно формировали собственные переходные правительства. В России такое правительство получило название *правительство реформ* и было сформировано в начале ноября 1991 г. А перед этим был своеобразный период безвластия, когда формально союзные структуры еще исполняли свои обязанности, но на события уже влиять не могли.

Чем занималось союзное природоохранное министерство после путча 1991 г. — сказать трудно. Все чувствовали мнимость, как статуса, так и деятельности. Люди старались работать как всегда, но результаты куда-то бесследно проваливались. Распоряжения, инструкции, нормативы, методики, которые должны были выполняться и проверяться, где-то *зависали*. Нельзя было понять — действуют они или игнорируются. Возможности нажать на республиканские структуры или хотя бы проверить их работу союзное ведомство не имело, поскольку территориальная природоохранная сеть находилась в ведении республик. В свою очередь российское республиканское министерство очень негативно относилось ко всему, что делало союзное. Шло полное отторжение любых форм совместной работы с органами союзной власти (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

В октябре 1991 г. Советский Союз еще окончательно не распался, союзные министерства формально существовали, но было ясно, что финал близок. После *путча* все союзные министры находились в отставке, а их первые заместители были назначены исполняющими обязанности министров. В Госкомприроде СССР таким *исполняющим обязанности* был В.Ф.Костин. Н.Н.Воронцова очень интересовало — что происходит в российском природоохранном ведомстве. Было известно, что Б.Н.Ельцин формирует

новое российское правительство. Было ясно, что это будет правительство без И.С.Силаева, поскольку он перешел на работу в межгосударственный экономический комитет СНГ (МЭК СНГ), а вместе с ним и И.Т.Гаврилов, его заместитель, среди прочих своих функций возглавлявший российское природоохранное ведомство.

В ту пору Н.Н.Воронцов собрал пять или шесть своих заместителей для обсуждения вопроса — кто может возглавить российское министерство, и каких перемен от этого ожидать. К тому времени В.И.Данилов-Данильян уже знал, что на эту должность пригласят его, но сообщать об этом считал преждевременным, поскольку у него не было соответствующих полномочий (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001)

Скорее всего именно он получил это предложение потому, что к власти пришло поколение молодых экономистов, желавших видеть в составе своего кабинета министров команду единомышленников. Поскольку В.И.Данилов-Данильян был достаточно хорошо известным в тех кругах специалистом, занимавшимся (среди других экономических проблем) и рациональным природопользованием, именно его пригласили на должность министра охраны природы во вновь формировавшемся кабинете министров Российской Федерации*.

Короткий срок жизни Госкомприроды СССР подходил к концу. Наступал период российской охраны природы *с экономическим лицом*, которое в течение без малого десяти лет представлял и возглавлял В.И.Данилов-Данильян.

2.3. Становление Госкомприроды России

Созданный в 1988г. Государственный комитет СССР по охране природы был союзно-республиканским ведомством. Тем самым подразумевалось, что сфера его деятельности будет охватывать и РСФСР. Однако, в том же 1988 г. был создан Государственный комитет РСФСР по охране природы (Госкомприрода РСФСР). На первых порах его возглавил А.М.Ковальчук, бывший до этого назначения председателем областного исполнительного комитета (облисполкома) Иркутской области. Придя на эту должность, он сразу занялся формированием региональных природоохранных комитетов. Благодаря его усилиям было положено начало российской региональной природоохранной сети.

В Госкомприроде РСФСР были созданы следующие управления:

- управление экологической экспертизы;
- управление экологического контроля;
- управление экономики природопользования.

В становлении экологической экспертизы оба ведомства — республиканское и союзное — сыграли большую роль. Союзное министерство решало более масштабные задачи и экспертировало более крупные проекты, но в плане выработки методологии и отработки процедуры проведения самой экспертизы российское республиканское ведомство не отставало, а временами и опережало союзное (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

* В.И.Данилов-Данильян был заведующим профильным отделом в известном своим экономическим «ре-визионизмом и диссидентством» Центральном экономико-математическом институте (ЦЭМИ) АН СССР, откуда вышел целый ряд министров Правительства России (Е.Т.Гайдар, Б.Салтыков и др.).

А.М.Ковальчук (как и Ф.Т.Моргун) возглавлял российское природоохранное ведомство в течение одного года. В 1989г. Госкомприроды был преобразован в Министерство охраны природы РСФСР, которое возглавил И.Т.Гаврилов. Он входил в последнее правительство РСФСР *союзного* периода которое возглавлял премьер-министр И.С.Силаев. До этого назначения И.Т.Гаврилов был профессором Географического факультета МГУ. Н.Ф.Глазовский, работавший с И.Т.Гавриловым много лет назад в одной лаборатории, вспоминает о нем как о порядочном и знающем предмет человеку (Н.Глазовский, интервью, 2001).

На новом посту И.Т.Гаврилов проявил хорошие организаторские качества и вскоре, сохранив пост министра охраны природы, получил назначение на более высокий уровень, став заместителем председателя правительства, возглавляемого И.С.Силаева. На новой должности И.Т.Гаврилов *курировал* топливно-энергетический комплекс. Естественно, эта работа занимала основную часть времени вице-премьера, но несмотря на занятость министра в период с 1989 по 1991гг. природоохранное министерство с основными обязанностями справлялось (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001). В значительной степени этому способствовала работа первого заместителя И.Т.Гаврилова — Л.Н.Шелест.

Вскоре после этого СССР распался. На обломках союзных и республиканских министерств стали образовываться новые властные структуры. В это время А.В.Яблоков был советником президента Б.Н.Ельцина по экологии и охране здоровья. Президент еще *играл в демократию* и был готов прислушиваться к советам. С июля по октябрь 1991 г. будущий министр охраны окружающей среды России В.И.Данилов-Данильян исполнял обязанности заместителя министра экологии и природопользования СССР.

III. ДЕНЬ (1991-1999)

“ХОТЕЛИ КАК ЛУЧШЕ...”

3.1. Экологическая политика, как основа деятельности государства по охране природы

Под государственной экологической политикой понимается система существующих на государственном уровне природоохранных целей, задач и приоритетов, а также политической воли к их достижению через создаваемые законодательные, экономические и административные механизмы. Не имея политики, невозможно добиться целей, потому что они не поставлены, невозможно оценить результаты работы, потому что нет приоритетов и критериев.

К сожалению, ни в СССР, ни в России задача сформулировать экологическую политику государства никогда не ставилась. Активные руководители структурных подразделений природоохранного ведомства следовали своей, в меру своего понимания сформулированной или несформулированной политике в области экологического контроля, экспертизы, биологического разнообразия и т.д. Пассивные руководители просто выполняли указания и реагировали на внешние возмущения. Выработка национальной экологической политики осталась уделом общественных организаций, в первую очередь Центра Экологической политики России.

В начале 1990-х гг. один из лидеров общественного экологического движения А.В. Яблоков близко работал с президентом Б.Н. Ельцину. Во время обороны Белого дома в 1991 г. он был назначен заместителем председателя правительства России (председателем был О.В. Лобов), и до конца 1991 г. действовал указ президента о беспрекословном выполнении всеми органами власти и должностными лицами указаний О.В. Лобова и А.В. Яблокова. Понятно, что после провала августовского путча А.В. Яблоков сохранил свое влияние. Он получил должность сначала советника Президента, а затем председателя Межведомственной Комиссии Совета безопасности по экологической безопасности (Советом руководил О.В. Лобов).

Однако даже этого политического веса оказалось недостаточно для того, чтобы придать имевшимся наработкам статус государственной экологической политики.

Это мнение разделяет в целом и Н.Ф. Глазовский:

Можно сказать, что до образования в конце 1991 г. Минприроды России на государственном уровне не стояло задачи формирования и реализации экологической политики. После создания в 1988 г. первого государственного природоохранного органа, коим стал Госкомприроды, первоочередная задача заключалась в том, чтобы собрать в одном месте все те структуры, опыт и знания, кото-

рые существовали к тому времени в стране и постараться начать их развивать и преумножать. На первых порах это было сложное и трудоемкое занятие, поэтому до выработки государственной экологической политики дело не дошло

Когда же в 1991 г. в России произошло изменение государственного устройства, было создано большое и влиятельное министерство экологии и природных ресурсов — появилась надежда, что можно все начать с *чистого листа*. Быть может сейчас это кажется идеализмом, но тогда возникло ощущение, что в новой стране можно создать то, что не удалось в разваливавшейся советской империи. Создавалось новое государство, в котором определенная, стройная и реалистическая экологическая политика должна была стать обязательной составной частью политики государственной.

Понимание основных составляющих такой политики несомненно имелось у В.И.Данилова-Данильяна. Судя по его публикациям, у него были представления о направлениях такой политики, но четко сформулирована на государственном уровне она не была. Думаю, что руководителей министерства *заедала те-кучка*, которая не позволяла приподняться над массой наиболее срочных дел. Беда министерства заключалась в отсутствии понимания экологических проблем со стороны аппарата президента и правительства. А коль не было понимания — не было и политической воли к достижению определенных результатов.

Вспоминая то время, хочу сказать: было такое количество неотложных дел, что приходилось работать с утра до поздней ночи. А для выработки достаточно обоснованной экологической политики требуется свободное время, поскольку необходимо обдумать и учесть огромное количество соотношений и приоритетов.

Думаю, что оптимальным разделением функций в государстве на тот момент (учитывая существовавшее соотношение и взаимодействие разных структур) могло быть такое:

- президентские структуры, вовлеченные в экологическую деятельность и возглавлявшиеся в начале девяностых годов А.В.Яблоковым, в качестве первоочередной задачи занимаются разработкой государственной экологической политики (разумеется, в тесном контакте с Минприроды);
- участвуя в разработке государственной экологической политики, Минприроды занимается ее реализацией.

Правда, такая внешне вполне логичная схема не была применена. Думаю, основная причина заключалась в том, что при таком варианте ответственность за разработку политики и за ее реализацию оказывались оторваны друг от друга. Одни разрабатывают политику, а другие оказываются ответственными за ее реализацию — даже в том случае, если не согласны с ней. Хотя, это и так является одной из основных проблем существующей власти — одни принимают решения, а другие их выполняют.

Экономические и финансовые механизмы должны создавать такие условия, чтобы для подавляющего числа руководителей предприятий выполнение экологического законодательства, а значит и реализация экологической политики, было делом выгодным.

Механизм выбора наиболее важных направлений научных исследований также относится к ключевым элементам экологической политики, поскольку

определяет направления, а также необходимость и возможность реализации природоохранных действий. Многое из этого удалось сделать. Скажем, была создана большая Федеральная целевая программа *Экологическая безопасность Российской Федерации*, которая, несмотря на массу недостатков, была очень полезна для государства.

Правда, проблема заключалась в том, что когда начиналась разработка программы, организаторы не учли энтузиазма всех тех, кто хотел внести свои предложения. Поступило несколько тысяч предложений, каждое из которых надо было *проэкспертировать* на предмет важности для программы. Для этого не было ни времени, ни средств, ни необходимого числа экспертов. Так что сделано, несомненно, было многое, но все-таки задуманное оказалось выполненным не в полном объеме (Н Глазовский, интервью, 2003).

3.2 Развитие федерального экологического законодательства

3.2.1. Закон “Об охране окружающей природной среды” — краткий обзор

Незадолго до распада СССР, в декабре 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды”¹. Большую роль в подготовке и принятии этого закона сыграл Комитет по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов Верховного Совета РСФСР, возглавлявшийся сначала В.С.Ревякиным, а позже — В.П.Ворфоломеевым. Для того времени закон был поистине революционным, поскольку устанавливал важнейшие принципы, отсутствовавшие в ранее действовавшем законодательстве.

Закон “Об охране окружающей природной среды” служил основой всего экологического законодательства России более 10 лет, что определило его огромную важность для формирования национальной системы охраны природы. За весь период с 1991 по 2000 гг. только дважды в его текст вносились изменения: в 1992 г.² был уточнен порядок распределения средств от поступлений в виде платы за загрязнение (ст. 20), а в 1993 г.³ изменился статус Государственного санитарно-эпидемиологического надзора, который упоминался в тексте закона — что также потребовало некоторых изменений. Детальный постатейный разбор закона был, хотя и с большим опозданием, подготовлен Институтом законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации (Комментарий к Закону..., 1999).

В первой статье закона была сформулирована цель всего природоохранного законодательства — сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека. К принципам охраны окружающей природной среды были отнесены: сочетание экологических и экономических интересов общества, рациональное природопользование, гласность, тесная связь с общественными организациями и международное сотрудничество (ст. 3). В значительной степени эти принципы отражали дух того времени, когда общественные природоохранные организации, оказавшиеся в числе лидеров горбачевской *перестройки*, обладали значительным влиянием, а международное сотрудниче-

¹ Ссылки на нормативно-правовые документы, отмеченные цифрами приведены в Приложении к книге.

ство, жестко регламентированное и ограниченное в советское время, виделось исключительно в розовом свете.

Некоторые положения *перекочевали* в закон из советских времен. Так, в ст. 4 оговаривалось различие между охраняемыми и особо охраняемыми объектами, хотя правильнее было говорить о *вовлеченных в использование* природных объектах и *охраняемых* объектах. Это было явным наследием советского менталитета, когда декларировалось, что в социалистическом обществе все природные компоненты являются охраняемыми, даже в том случае, если они при этом подвергались загрязнению и разрушению.

К сожалению, Закон “Об охране окружающей природной среды” 1991 г. не смог решить проблему четкого разделения полномочий между разными уровнями власти (ст. 6-10), что оказывало негативное влияние на эффективность контроля и управления. Так, к компетенции Правительства России была отнесена разработка и реализация государственных экологических программ Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, межгосударственных и региональных экологических программ. В то же время, к компетенции республик, краев и областей было отнесено утверждение экологических программ. Нам представляется более логичным, чтобы субъекты федерации сами разрабатывали и реализовывали экологические программы на своей территории, а правительство эти программы утверждало.

Особенно много дублирования происходило в определении компетенции специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей среды (понятие, впервые введенное данным законом) и субъектов федерации. И те, и другие должны были выдавать разрешения на природопользование, осуществлять государственный экологический контроль, проводить государственную экологическую экспертизу, вести кадастры, учет и оценку природных ресурсов и экологически вредных объектов, могли ограничивать или приостанавливать деятельность предприятий и других объектов в случае нарушения природоохранного законодательства.

Пожалуй, дублирование компетенции в тексте закона нашло наибольшее выражение в декларируемых полномочиях всех без исключения органов власти координировать природоохранную деятельность органов государственного управления, что заведомо порождало многочисленные конфликты. Забавно, что в компетенции специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей среды была координация деятельности других специально уполномоченных органов, означавшая, что все должны были координировать всех. Пожалуй, то немногое, что было четко закреплено за органами власти федерального уровня — это право рассматривать дела об административных правонарушениях, налагая взыскания, а также международное сотрудничество.

Такое положение требовало дальнейшей детализации разграничения полномочий подзаконными актами — договорами между федерацией и отдельными субъектами федерации, указами президента, постановлениями правительства, ведомственными нормативными актами. Частично это было сделано, но многие вопросы решить на этом уровне не удалось, т. к. в случае разногласий между правительством и субъектами федерации отсутствовали механизмы их разрешения. Дополнительные сложности возникали при реализации закона после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, заново определившей полномочия федеральных и региональных органов власти.

Отдельный раздел закона был посвящен правам граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду (ст. 11-14), впервые прямо закрепивший право на возме-

ние ущерба здоровью от негативного воздействия загрязнения, аварий и катастроф. Примечательно, что в законе не было прямого упоминания о *техногенных катастрофах* (хотя это и подразумевалось). Теоретически это давало право на предъявления к возмещению ущерба от природных катастроф.

Впервые в закон был включен раздел, посвященный экономическим механизмам охраны окружающей среды (ст. 15-24), имевший следующие задачи:

- финансирование природоохранных мероприятий;
- установление лимитов использования природных ресурсов и загрязнения;
- установление нормативов платы за использование природных ресурсов, загрязнение и другие виды вредного воздействия;
- предоставление налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении малоотходных и безотходных технологий;
- возмещение вреда окружающей среде и здоровью.

Закон закрепил необходимость отражения расходов на охрану окружающей среды в федеральном и региональных бюджетах отдельной строкой. Это означало, что отныне депутаты разного уровня, при утверждении региональных бюджетов четко знали, сколько средств должно пойти на охрану природы (раньше эти расходы включались в бюджеты соответствующих ведомств).

Статья 18 закона устанавливала, что на природопользование должен заключаться договор между *ресурсопользователем* и органом исполнительной власти субъекта Федерации. Лицензии на комплексное природопользование выдавались специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Таким образом закреплялось, что разрешение на определенную деятельность выдавалось федеральными природоохранными органами, а конкретный характер работ и размер платежей определялись субъектами Федерации. Вводилось также понятие лимитов на природопользование (ст. 19), причем не только в виде квот на вылов рыбы или объем *расчетной лесосеки*, но также в виде ограничений на загрязнение природной среды.

Статьей 20 впервые в российском законодательстве был введен принцип “загрязнитель платит”, установивший, что за любое (даже не выходящее за пределы установленных норм) загрязнение окружающей среды загрязнитель должен платить. В этом направлении закон пошел еще дальше — он установил платность самого природопользования. В СССР эти принципы не могли быть реализованы, поскольку при государственной собственности на все средства производства это означало простое перекладывание денег из одного кармана в другой, что не позволяло экономическим рычагам природопользования работать. Далее мы подробнее рассмотрим систему финансирования природоохранной деятельности в России, а сейчас познакомимся лишь с общими моментами.

Плата за природные ресурсы включала в себя плату за пользование в установленных лимитах, плату за сверхлимитное и нерациональное пользование и плату на воспроизводство и охрану природных ресурсов. Последнее можно считать налогом, который взимается не со всех юридических и физических лиц, а только с тех, кто использует природные ресурсы. Плата за загрязнение взималась за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в установленных лимитах и за сверхлимитное загрязнение. При этом устанавливалось, что плата как за нормативное, так и за сверхнормативное загрязнение взимается в *бесспорном* порядке (т.е.

для ее получения не требовалось решений судов или органов власти, за исключением специально уполномоченных).

В первой редакции закона просто говорилось о том, что плата за загрязнение производится на специальные счета внебюджетных экологических фондов, но в 1992 г. было сделано уточнение, согласно которому в экофонды разных уровней перечислялось 90% платы, а 10% направлялись в федеральный бюджет для финансирования территориальных органов государственного управления в области охраны окружающей среды. Такое уточнение позволило в условиях острого дефицита средств федерального бюджета сократить государственные расходы на содержание комитетов по охране окружающей среды в субъектах федерации.

Крайне важным новшеством, отраженным в законе, стало само создание единой системы государственных внебюджетных экологических фондов федерального, регионального и местного уровней. основополагающая идея специализированных экологических фондов заключалась в том, что их создание позволяло прямо связать уровень нагрузки на окружающую среду с интенсивностью мероприятий по ее компенсации. В данном случае действовала следующая схема: больше загрязнение — больше средств в экофондах — больше мероприятий по компенсации загрязнения. И все это — без участия бюджетных средств.

Средства экофондов формировались за счет платы за загрязнение; сумм, полученных по искам о возмещении вреда и штрафов за экологические правонарушения; средств от реализации конфискованных орудий добычи и незаконно добытой продукции; от собственной экономической деятельности фондов; а также добровольных поступлений в иностранной валюте от иностранных граждан и юридических лиц. В последнем пункте явно проявилась надежда авторов закона на то, что как только фонды будут созданы, иностранцы станут жертвовать им деньги. Забегая вперед, отметим, что эти надежды не оправдались. При этом остается совершенно непонятным, почему добровольные пожертвования могли приниматься только от иностранцев и только в иностранной валюте.

Средства фондов зачислялись на специальные счета, с которых 60% направлялись на природоохранные мероприятия местного значения, 30% — на природоохранные мероприятия субъектов федерации и 10% — на природоохранные мероприятия федерального уровня. Хотя расходование средств экофондов на цели, не связанные с охраной природы запрещалось, перечень направлений, куда можно было тратить деньги позволял многое.

К сожалению, наиболее прогрессивный экономический механизм, прописанный в законе, так и не был реализован на практике. Речь идет о рыночных рычагах воздействия на экономику. В частности, льготное налогообложение при внедрении малоотходных и безотходных технологий, введение специального налогообложения экологически опасной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий; применение льготного кредитования для предприятий, эффективно охраняющих окружающую среду и т.д. (ст. 24). Таким образом, реально работал только административный механизм взимания платы.

В законе было подробно прописано, какие нормативы в области охраны окружающей среды должны быть установлены и какие государственные органы за это отвечают (ст. 25-34). Отдельный раздел был посвящен государственной экологической экспертизе (ст. 35-39). При этом указывалось, что экспертиза является обязательной для всех предплановых, предпроектных и проектных материалов, а также для обоснований ли-

цензий и сертификатов. Впервые вводилось понятие общественной экологической экспертизы, которую могли проводить по собственной инициативе научные объединения и общественные организации. Правда, юридически обязательной она становилась лишь в случае утверждения ее результатов соответствующим органом государственной экологической экспертизы.

Принципиально важными были положения закона, определяющие последствия несоблюдения природоохранных норм при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и объектов (ст. 40-44). Закон прямо устанавливал, что в случае нарушения природоохранного законодательства эта деятельность могла быть приостановлена или прекращена по предписанию специально уполномоченного органа по охране окружающей среды. Более того, по этому же предписанию финансовые учреждения были обязаны прекращать финансирование работ. Столь жесткие меры могли приниматься также при *неэкологичном* осуществлении производственной деятельности (ст. 45-57). Исходя из существовавших в экономике реалий, закон предусматривал возможность установления временно согласованных нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ. При этом следовало исходить из того, что если заставить предприятия полностью платить по высоким ставкам за сверхнормативное загрязнение, то у них никогда не накопится средств на переоборудование, а значит они будут всегда продолжать загрязнять окружающую среду.

Особо следует сказать об атомной энергетике. Статьей 48 прямо запрещалось размещение и проектирование атомных электростанций на территориях с большой концентрацией населения, курортных и лечебно-оздоровительных зон, вблизи крупных водоемов республиканского значения, традиционных мест массового отдыха и лечения населения. Статья 50 запрещала ввоз в Россию для хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов, а также их затопление в морях и отправку в космос. Законом особо оговаривалось, что все экологические требования в полной мере относятся к военным объектам и военной деятельности (ст. 55), что подразумевало возмещение военными организациями вреда, причиненного окружающей среде и здоровью населения. Правда, эта статья никогда не применялась как по причине закрытости информации для экологической экспертизы (в соответствии с законом "О государственной тайне"), так и по причине отсутствия у военных средств на ее обеспечение, не говоря уже о возмещении вреда.

Отдельный раздел был посвящен чрезвычайным экологическим ситуациям, точнее, по названиям входящих в него статей 58 и 59, зонам *чрезвычайной экологической ситуации* и зонам *экологического бедствия*. Отличие между этими понятиями состояло в том, что в первом случае должны наблюдаться устойчивые негативные изменения окружающей среды, а во втором случае необратимые изменения уже произошли. И те, и другие зоны должны были объявляться Верховным Советом РСФСР либо президентом по представлению специально уполномоченных органов, а финансирование работ по восстановлению пригодной для жизни среды обитания предполагалось осуществлять в первую очередь за счет виновных предприятий, министерств и ведомств, бюджетов разного уровня. Кроме того, в зонах *чрезвычайной экологической ситуации* закон предписывал прекращение всей негативно влияющей на окружающую среду деятельности, а в зонах *экологического бедствия* вообще могли продолжать работать только системы жизнеобеспечения. Однако, ни одна такая зона в России не была объявлена, т.е. этот раздел закона также не работал.

В разделе об особо охраняемых природных территориях закон подтвердил действовавшее в РСФСР положение о том, что заповедники и национальные парки создаются навсегда, определив, что изъятие этих земель запрещено. Также закон придал официальный статус *Красным книгам* Российской Федерации и республик в ее составе. При этом была создана ситуация, когда *Красные книги* республик имели юридический статус, а Красные книги краев и областей нет.

Экологический контроль был подразделен на государственный, производственный и общественный. В систему экологического контроля была также включена государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды, которая никогда не была реализована в виде единого подразделения, оставаясь распределенной между несколькими ведомствами. Примечательно, что осуществлением государственного экологического контроля должны были заниматься и Верховный Совет, и Верховные Советы республик, и правительство, и Советы Министров республик, Советы народных депутатов разного уровня и лишь после слов “а также” специально уполномоченные органы в области охраны окружающей среды. Видимо, депутатам так хотелось все контролировать, что они наделили себя этими полномочиями, не представляя о чем идет речь.

В статьях 81-85 устанавливались три вида ответственности за несоблюдение данного закона: дисциплинарная, гражданско-правовая, материальная, административная и уголовная. Дисциплинарная ответственность (лишение премии и т.д.) явно перекочевала в закон из советских времен, а уголовная отсылала к Уголовному кодексу. Административная ответственность (ст. 84) была установлена в размере для граждан от 1 до 10 ежемесячного размера оплаты труда (МРОТ), для должностных лиц — от 3 до 20 МРОТ, а для предприятий и учреждений — от 50 000 до 500 000 рублей. Предполагалось и возмещение вреда, нанесенного противоправной деятельностью, рассчитанного по утвержденным таксам и методикам, а в случае их отсутствия — по реально понесенным затратам на восстановление нарушенного состояния. Некоторые таксы и методики действительно были потом утверждены правительством, но в тех областях, где этого не было, вред обычно не возмещался, т. к. никто реально ничего не восстанавливал, а знает и не мог предъявить в суде счет на возмещение понесенных затрат.

3.2.2. Другие законы

Приведенное изложение содержания Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” крайне важно для понимания всех последующих шагов как законодательной, так и исполнительной власти. Дело в том, что закон стал своеобразным смысловым и логическим стержнем, на который нанизывались другие законы, указы и постановления правительства в этой сфере.

В 1992-1993 гг. Верховный Совет был занят решением других проблем, и развитие экологического законодательства приостановилось. Активная работа возобновилась после выбора в 1993 г. нового состава Государственной Думы, в которой был создан активно действовавший комитет по экологии, возглавлявшийся в 1993-1996 гг. М.Я.Лемешевым, а в 1996-1999 гг. — Т.В.Злотниковой.

Нам представляется уместным привести список природоохранных федеральных законов, принятых с 1993 по 1999 гг., поскольку они сыграли основную роль в становлении российской природоохранной практики (Игнатьева, 2001):

- “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” от 23 февраля 1995 г.;
- “Об особо охраняемых природных территориях” от 14 марта 1995 г.;
- “Об экологической экспертизе” от 23 ноября 1995 г.;
- “О радиационной безопасности населения” от 9 января 1996 г.;
- “О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами” от 19 июля 1997 г.;
- “О гидрометеорологической службе” от 19 июня 1998 г.;
- “Об отходах производства и потребления” от 24 июня 1998 г.;
- “Об охране озера Байкал” от 1 мая 1999 г.

Кроме того, был принят ряд законов о природных ресурсах, в подготовке и обсуждении которых экологи принимали активное участие:

- “О плате за землю” от 11 октября 1991 г.;
- “О недрах” от 21 февраля 1992 г. (с изменениями и дополнениями от 3 марта 1995 г.);
- “О животном мире” от 24 апреля 1995 г.;
- “О континентальном шельфе Российской Федерации” от 30 ноября 1995 г.;
- Лесной Кодекс от 29 января 1997 г.;
- Водный кодекс от 16 ноября 1995 г.;
- “О плате за пользование водными объектами” от 6 мая 1998 г.;
- “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации” от 17 декабря 1998 г.;
- “Об охране атмосферного воздуха” от 4 мая 1999 г.

Нельзя сказать, что работа над развитием экологического законодательства всегда проходила гладко. Так, законы “Об особо охраняемых территориях”, “Об экологической экспертизе”, “О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами”, “Об отходах производства и потребления”, “Об охране атмосферного воздуха” отклонялись президентом России. Закон “О радиационной безопасности населения” отклонялся дважды, а Законы “О гидрометеорологической службе” и “Об охране озера Байкал” отклонялись и Советом Федерации, и президентом.

Некоторые законопроекты, работа над которыми началась в середине 90-х либо вообще не вступили в силу, либо были приняты уже новым составом Государственной Думы, избранным в 1999 г. К числу законопроектов, работа над которыми была начата Комитетом по экологии Государственной Думы в 1993-1999 гг., и которые до сих пор не приняты, относятся следующие (Т.Злотникова, 1998):

- “Об экологической безопасности” (принят Государственной Думой в 1995 г., но отклонен Президентом);
- “Об обращении с радиоактивными отходами” (принят Государственной Думой в 1995 г., отклонен, затем одобрен Советом Федерации, отклонен Президентом);
- “О государственной политике в области экологического образования” (принят Государственной Думой в 1995 г., дважды отклонялся Советом Федерации в 1995 и 1997 гг.);
- новая редакция Закона “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” (рассмотрен Государственной Думой в 1995 г.);
- “О питьевой воде” (принят Государственной Думой в 1997 г.);
- “О почвах”;
- “О защите животных от жестокого обращения” (принят Государственной Думой и Советом Федерации в 1999 г., отклонен Президентом);

- “О возмещении ядерного ущерба и ядерном страховании” (внесен Правительством в 1997 г.);
- “О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении”;
- “О государственном регулировании обеспечения экологической безопасности энергетики”;
- “Об энергоинформационном благополучии населения”;
- “О статусе зон экологического неблагополучия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории”.

Справедливости ради следует отметить, что отклонение ряда законопроектов было вполне оправданным. Так, законопроект “О защите животных от жестокого обращения” содержал положения, делающие незаконным использование садовых инструментов, включая лопаты, т.к. их применение могло нанести ущерб животным (например, червям и насекомым, живущим в почве), что прямо запрещалось статьями законопроекта. Неудивительно, что исполнявший в то время обязанности президента России В.В.Путин отклонил этот законопроект, несмотря на обращения общественных деятелей, включая известную защитницу животных актрису Брижит Бардо.

К сожалению, до истечения полномочий в 1999 г. Государственная Дума не успела принять новую редакцию Закона “Об охране окружающей природной среды” — хотя она была практически готова. Новый состав Госдумы принял совершенно другой закон, перечеркнувший многие достижения прежних лет.

Среди законопроектов природно-ресурсного блока следует упомянуть о проектах законов “Об охоте” и “О рыболовстве”, многочисленные варианты которых обсуждаются уже более 10 лет, но ни один из них не был даже вынесен на рассмотрение Госдумы.

В целом, период с 1991 по 1999 гг. в экологическом законодательстве был крайне важным и продуктивным. В это время были закреплены все основные принципы охраны окружающей среды и природопользования в новых условиях рыночной экономики.

3.2.3. Президентские, правительственные и ведомственные нормативные правовые акты

К нормативным правовым актам органов исполнительной власти относятся указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения правительства, а также приказы и распоряжения министерств и ведомств. Ведомственные акты становятся обязательными для исполнения гражданами и негосударственными организациями (приобретают силу правительственных документов) в случае их регистрации Министерством юстиции Российской Федерации. В период 1991-1999 г. ведомствами было принято более 3100 различных нормативных актов в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов (Игнатьева, 2001).

Пожалуй, наибольшее значение в жизни страны могли сыграть указы президента, посвященные устойчивому развитию. Первый из них вышел в 1994 г. — через два года после конференции ООН в Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, когда в политический лексикон было введено понятие *устойчивое развитие*. Этим указом были утверждены Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития⁴. Основными направлениями деятельности были провозглашены экологически безопасное размещение

производительных сил, экологически безопасное развитие отраслей промышленности, транспорта и сельского хозяйства, *неистощительное* использование возобновимых и рациональное использование невозобновимых природных ресурсов, расширенное использование вторичных ресурсов и совершенствование управления в области охраны окружающей среды.

В число задач по оздоровлению (восстановлению) нарушенных экосистем в экологически неблагополучных регионах России входили следующие:

- выведение из кризисной экологической ситуации в ряде крупных городов;
- преодоление последствий радиоактивного загрязнения;
- сохранение природных комплексов озера Байкал, Ладожского и Онежского озер и Невской губы;
- осуществление программы “Возрождение Волги”;
- восстановление прибрежной полосы Черного моря;
- защита населения и прибрежных территорий от подъема уровня Каспийского моря;
- решение экологических проблем Крайнего Севера с обеспечением особого режима природопользования;
- сохранение и восстановление экосистемы курорта “Кавказские Минеральные Воды”.

В сфере международного сотрудничества главными приоритетами были определены следующие:

- сохранение биоразнообразия;
- охрана озонового слоя;
- предотвращение антропогенного изменения климата;
- охрана лесов и лесовосстановление;
- развитие и совершенствование системы особо охраняемых природных территорий;
- решение трансграничных проблем (загрязнение, Балтийское, Каспийское, Черное и Аральское моря, Арктический регион);
- восстановление экосистемы Азовского моря и решение проблем Мирового океана.

Не совсем ясно, почему экологические проблемы Азовского моря были отделены от других морей, а также почему Аральское море, находящееся на границе Казахстана, Туркменистана и Узбекистана попало в список межгосударственных приоритетов России.

Указ предписывал правительству утвердить в двухмесячный срок план действий по охране окружающей среды на 1994-1995 гг. в качестве первого этапа реализации Основных положений, а также внести в 1994 г. проект концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития. Собственно, с этого времени и началась подготовка Планов действий по управлению окружающей средой (ПДУОС), составляемых и поныне.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию была внесена и утверждена президентом лишь в 1996 г.⁵ Концепция прямо указывала на преемственность по отношению к принципам и подходам, сформулированным Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. Концепция отмечала, что в России, с одной стороны, сохранился крупнейший на планете массив естественных экосистем, а с другой, что территории, где проживает более половины населения страны, характеризуются как экологически неблагополучные. Задачи перехода к устойчивому развитию были вполне реалистичны и прогрессивны: стабилизация экологической ситуации в процессе выхода из кризиса, коренное улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации хозяйственной деятельности в ходе реформ, введение хозяйственной деятель-

ности в пределы *емкости* экосистем. Последнее положение было особенно важным, поскольку задавало конкретный индикатор успешности достижения цели.

В качестве основных направлений деятельности Концепция определяла необходимость создания правовой базы с упором на экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды, разработку системы стимулирования экологизации хозяйственной деятельности, оценка емкости локальных и региональных экосистем и пропаганда идей устойчивого развития.

Впервые в государственном документе появилось понятие качества жизни, как важного элемента в ряду прочих факторов, характеризующих благополучие жизни граждан: продолжительности жизни, здоровья, состояния окружающей среды, дохода, уровня занятости и образования, степени реализации прав человека.

В области международного сотрудничества в Концепции выделялись те же приоритеты, что и в принятых двумя годами раньше Основных положениях, лишь было добавлено обеспечение безопасного уничтожения химического и биологического оружия.

Переход к устойчивому развитию разбивался на три этапа. На начальном этапе предполагалось сконцентрироваться на решении наиболее острых социальных и экономических проблем при соблюдении экологических ограничений и начале работ по восстановлению окружающей среды в зонах *экологического кризиса*. На втором этапе составители документа намеревались осуществить основные структурные преобразования в экономике и технологическое перевооружение промышленности, когда здоровая окружающая среда должна поддерживаться в первую очередь рациональным использованием ее ресурсов, а не административными мерами. На третьем этапе предполагалось осуществить согласованный переход к устойчивому развитию всего мирового сообщества, что в конечном счете должно было бы привести к реализации идеи В.И.Вернадского относительно *ноосферы* — сферы разума.

К сожалению, *абстрактная прогрессивность* Основных положений и Концепции перехода к устойчивому развитию предопределила то, что они полностью игнорировались при принятии государственных решений. Слишком много непонятных нашим экономистам и финансистам принципов содержали эти документы, а со многими они были просто не согласны, хотя документы готовились с участием всех заинтересованных ведомств, ученых и специалистов. Игнорирование как идей устойчивого развития, так и утвержденных президентом указов и документов последовательно продолжается с момента их принятия до настоящего времени.

Скажем, указ 1996 г. прямо предписывал правительству руководствоваться Концепцией при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, при подготовке нормативных документов и т.д. Правительство же демонстративно этого не делало, поскольку все его программы развития были ориентированы исключительно на экономические показатели. Несмотря на то, что указ поручал правительству подготовить и утвердить в 1996 г. детально прописанный проект Государственной стратегии устойчивого развития, этого так и не было сделано (хотя проект был подготовлен). Согласованный вариант стратегии не был подготовлен из-за противодействия ведомств экономического и финансового блока.

Отнесись наши экономисты к идее устойчивого развития более внимательно и будь они более открыты к мнениям специалистов в других областях, у нас могло не быть сегодняшнего уровня бедности подавляющей части населения, роста загрязнения и полной зависимости экономики от *нефтяной иглы* в худших традициях бывшего СССР.

Выходившие в 90-е годы постановления правительства фактически обеспечивали выполнение законов, хотя часть статей законов была, как правило, *прямого действия*. Постановлений принималось крайне недостаточно как в силу ограниченности ресурсов природоохранного ведомства, которое их готовило, так и из-за сопротивления других ведомств. Это приводило к многочисленным хозяйственным спорам.

Наиболее важным было определить, какие министерства и ведомства являются *специально уполномоченными органами* государственной власти в той или иной области. Понятие *специально уполномоченные органы государственной власти* использовалось практически всеми законами (“Об охране окружающей природной среды”, “О животном мире”, “Об особо охраняемых природных территориях”, “Об экологической экспертизе”, “Об охране атмосферного воздуха” и т.д.), причем их функции и полномочия прописывались отдельными статьями.

Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей природной среды назначались правительством трижды. Впервые это было сделано в 1992 г., через полгода после принятия Закона “Об охране окружающей природной среды”⁶. Поскольку на тот момент все функции были объединены в Министерстве экологии и природных ресурсов, то оно и было определено единственным специально уполномоченным органом. В 1992-1993 гг. из министерства последовательно выделялись ресурсные комитеты, что требовало установления их взаимоотношений в области охраны природы. В связи с этим следующее постановление было принято в 1993 г.⁷ Постановление определило Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов в качестве единственного специально уполномоченного органа в области охраны окружающей природной среды, возложив на него ответственность за оздоровление и улучшение ее качества. Кроме того, на министерство была возложена координация деятельности специально уполномоченных органов в области воздействия на окружающую природную среду (а не только ответственных за ее охрану). Среди них были Роскомнедра, Роскомзем, Роскомрыболовство, Роскартографии, Рослесхоз, Росгидромет и Роскомвод.

Последнее постановление о специально уполномоченных органах в области охраны окружающей среды было принято в 1999 г. — через три года после реорганизации Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов в Госкомэкологии и образование Министерства природных ресурсов на базе комитетов по недрам и водному хозяйству⁸. В течение этих трех лет, по сути, существовал *правовой вакуум*, поскольку например, правомерность вынесения постановлений о взыскании штрафов и предъявление исков должностными лицами Госкомэкологии могла вызывать сомнения. Вероятно, задержка была вызвана разногласиями между Госкомэкологии и Министерством природных ресурсов в том, кто должен быть назначен *первым среди равных* специально уполномоченным органом в области охраны окружающей среды (хотя эта функция была включена в Положения об обоих ведомствах еще в 1997 г.). Итогом стало фактическое назначение нескольких ведомств *специально уполномоченными органами* в области охраны окружающей среды — впервые с 1992 г. эта функция оказалась размытой. Госкомэкологии было предписано координировать в пределах своей компетенции деятельность других специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды: Министерства природных ресурсов, Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Госкомзема, Госкомрыболовства, Роскартографии, Рослесхоза, Росгидромета и Федеральной пограничной службы.

Так же, как и в области охраны окружающей природной среды правительство определяло *специально уполномоченные органы* по отдельным проблемам. Так, в 1993 г. *специально уполномоченным государственным органом* по охране и регулированию использования животного мира было назначено Министерство сельского хозяйства (департамент по охране и рациональному использованию охотничьих животных)⁹. Поскольку при этом Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов таковым органом назначено не было, возникла правовая путаница. С одной стороны, Минприроды отвечало за сохранение редких видов животных и ведение Красной книги. С другой, если следовать тексту постановления, его сотрудники не могли привлекать нарушителей к ответственности за нанесение ущерба видам, туда внесенным, поскольку не были на то уполномочены. Также оказывалось, что сотрудники главного природоохранного ведомства не могли задерживать нарушителей правил охоты, если таковые им встречались при патрулировании. Вероятно, это постановление явилось результатом лоббирования Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих животных Минсельхоза, сотрудники которого еще с 80-х годов ревниво относились к деятельности самостоятельного государственного природоохранного ведомства в части управления заповедниками и охраны животного мира.

После принятия в 1995 г. Закона “О животном мире” правительство определило, что специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания является в первую очередь Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, и лишь следом за ним Минсельхозпрод, Роскомрыболовство и Рослесхоз¹⁰. Таким образом, хотя главенствующая роль природоохранного ведомства была подтверждена, функции охраны животного мира (как и в случае с охраной окружающей среды в целом) оказались распределены между разными ведомствами.

Последнее назначение состоялось после реорганизации органов исполнительной власти в 1997 г., когда на базе комитетов по недрам и по водному хозяйству было создано Министерство природных ресурсов, а Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов было преобразовано в Государственный комитет. На этот раз Минсельхозпроду удалось восстановить свое первенство среди *специально уполномоченных государственных органов* по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания¹¹. В числе других органов оказались Госкомэкологии, Рослесхоз и Федеральная пограничная служба, на которую была возложена охрана морских биологических ресурсов.

Госкомэкологии назначался также специально уполномоченным государственным органом по осуществлению государственного регулирования в области охраны озера Байкал¹² и в области охраны атмосферного воздуха¹³ после принятия соответствующих законов.

3.3 Структурные изменения природоохранных и природно-ресурсных органов

3.3.1. Органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды

Российские федеральные органы исполнительной власти, ответственные за охрану природы и природных ресурсов, претерпели длинный ряд преобразований и переиме-

нований, следы которых отыскиваются с определенным трудом. Считая со времен бывшего СССР, произошло одиннадцать таких структурных изменений (рис. 6).

На начало 1991 г., когда СССР еще существовал, параллельно функционировали Государственный комитет СССР по охране природы и Государственный комитет РСФСР по охране природы (с 14 июля 1990 г. по 30 июля 1991 г. — Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию¹⁴). В 1991 г. Госкомприроды СССР был переименован в Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР, а затем Президиум Верховного Совета РСФСР образовал на базе республиканского комитета Министерство экологии и природопользования РСФСР¹⁵.

В ноябре 1991 г. на базе Министерства экологии и природопользования РСФСР, Государственного комитета РСФСР по геологии и использованию недр, Министерства лесного хозяйства РСФСР и Государственного комитета СССР по гидрометеорологии, перешедшего в ведение РСФСР, было создано ведомство с прежним названием¹⁶. Забавно, что в текст указа о создании Министерства вкралась более или менее преднамеренная ошибка — оно было названо Министерством *геологии* и природопользования вместо *экологии* и природопользования. Это министерство и возглавил В. И. Данилов-Данильян, оставшийся руководителем природоохранного ведомства до его ликвидации в 2000 г.

Естественно, А.В.Яблоков, будучи в то время членом Государственного Совета (фактически высшего органа в стране), обеспечил и широту полномочий министерства, и назначение министром экономиста с известной природоохранной позицией.

“С тем названием, которое было записано в указе, созданное природоохранное министерство очень напоминало министерство природных ресурсов — как оно выглядело при Б.А.Яцкевиче. Правда, в прежнее министерство *геологии* и природных ресурсов еще были включены гидрометеорологическая и картографическая службы.

Я сразу понял, что назначен министром не того министерства, на которое дал согласие. Вплоть до первых чисел ноября все предварительные переговоры велись о моей работе министром экологии, охраны окружающей среды и природных ресурсов (или природопользования). Так что было совершенно непонятно — откуда в названии взялась геология.

Несколько позже выяснилось, что вице-президент А.В.Руцкой сам претендовал на должность главного эколога России. Он считал, что под его руководством должны быть сосредоточены все контролирующие комитеты — независимо от того, что они контролируют: от Санэпиднадзора до Госгортехнадзора. Его позиция выглядела примерно следующим образом: пусть геология со своими природными ресурсами остаются в составе ельцинского правительства, а мне, как вице-президенту, должны быть переданы все контрольные функции.

Мы с ним активно спорили на эту тему в течение двух недель. Я требовал переименования министерства и объявления появления слова *геология* в названии ошибкой. А.В.Руцкой настаивал на том, что все сделано правильно, только при нем должно быть создано еще одно контролирующее ведомство. В конце концов был издан новый президентский указ, отменяющий предыдущий в данном пункте, и наше министерство наконец-то стало министерством экологии и природных ресурсов. Так что первый раз министерство *переокрестили* через несколько дней после создания.

Я не берусь судить — стало ли появление *геологии* в названии ведомства ошибкой, или это был далеко идущий план тех, кто помогал А.В.Рущкому. Скорее всего это была ошибка, но из тех, которые отражают скрытые от глаз внутренние процессы передела власти” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Всю полноту полномочий министерство получило через пару недель, когда по решению Государственного Совета СССР началась ликвидация союзных властных структур. Уже в конце ноября 1991 г. произошло очередное переименование и природоохранное ведомство стало называться Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР¹⁷. Причем присоединяемые ведомства, перечисленные в предыдущем указе, были на этот раз упомянуты в качестве упраздняемых. Кроме того, в состав нового министерства вошел Комитет по водному хозяйству при Совете Министров РСФСР. Но наиболее важным стало то, что к новому министерству перешли штатная численность центрального аппарата, ассигнования на его содержание, здания и сооружения, прочее имущество, а также подведомственные организации бывших союзных ведомств: Министерства природопользования и охраны окружающей среды СССР, Государственного комитета СССР по лесу, Комиссии СССР по запасам полезных ископаемых, Комитета по геодезии и картографии СССР и Комиссии по делам Арктики и Антарктики. Причем новое российское министерство стало правопреемником всех объединенных в нем советских и российских структур, что означало: все изданные этими ведомствами нормативные акты, заключенные соглашения и принятые обязательства продолжали действовать.

“То время, когда я *проходил стажировку* в союзном министерстве, для меня не пропало даром: я разобрался в структуре, системе работы, целях и задачах природоохранного ведомства. Поэтому предложение возглавить российское министерство в конце 1991 г. для меня не было неожиданным. Работая одиннадцать лет в Академии народного хозяйства и занимаясь там изучением экономических аспектов природопользования, я не только познакомился лично, но и поработал с многими советскими руководителями как среднего, так и высшего звена. А поскольку кроме экономических проблем я рассказывал своим слушателям достаточно понятным языком о проблемах экологических, то у многих из них понятие *экология* стало ассоциироваться с моим именем.

Сформированное в начале ноября 1991 г. *правительство реформ* состояло преимущественно из молодых экономистов. У них были свои представления о том, кто из находившихся в их поле зрения специалистов чего стоит и кто чем может заниматься в новом правительстве. Они знали как мои работы в области экономики, так и меня лично. Новый кабинет министров создавался по европейскому образцу, а значит обязательно требовалось иметь в структуре государственного управления министерство охраны природы. В 1991г. необходимость такого министерства сомнений ни у кого не вызывала. Поэтому так получилось, что в какой-то момент мне предложили подумать о возможности назначения на пост министра охраны окружающей среды Российской Федерации” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Было только два органа исполнительной власти, частично выполнявшие природоохранные функции, но никогда не входившие в состав природоохранного ведомства —

это Главное Управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР (с 1990 г. — Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих животных в составе Министерства сельского хозяйства РСФСР), и ведомство по охране и рациональному использованию рыбных запасов. До конца 1991 г. за рыбные ресурсы отвечало Министерство рыбного хозяйства СССР, а при ликвидации союзных ведомств это министерство было передано Минсельхозу РСФСР.

В соответствии с указом президента № 242 от 28 ноября 1991 г., укрупненные министерства были уполномочены создавать в своей структуре комитеты по отдельным направлениям, при этом председатели комитетов назначались президентом по представлению соответствующих министров. Соответственно, в Министерстве экологии и природных ресурсов РСФСР были созданы комитеты по геологии и минеральным ресурсам, по лесу, по водным ресурсам, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по геодезии и картографии¹⁸.

Разумеется, собранные в одном природоохранном министерстве крупные и различные по функциям ведомственные образования, каждое из которых обладало сильным ведомственным «самосознанием», корпоративными интересами, мифами и культурой, а руководители которых обладали большим опытом аппаратной подкованной борьбы, не хотели находиться под одной крышей. Сама идея уменьшения числа министерств путем объединения отраслевых ресурсных министерств и ведомств в крупные министерства — органы общего политического, а не хозяйственного отраслевого управления, была, безусловно, правильной. Но сделано это было механически, в том числе — путем объединения т.н. «несовместимых» функций — то есть путем совмещения в одном министерстве правоустанавливающих, правоприменительных, управленческих и хозяйственных функций. Для полноценного вхождения прежних министерств и ведомств в единое природоохранное и/или природноресурсное министерство требовалась их коренная структурная и идеологическая перестройка и реформирование. В противном случае можно было ожидать длительной борьбы, в т.ч. с использованием «отмытых» бюджетных средств, в результате которой должно было произойти их выделение в качестве самостоятельных государственных структур. Первое было практически крайне трудно провести без вовлечения в данный процесс всего правительства или, хотя бы, его руководства, за тот сравнительно короткий промежуток времени, которым располагало новое руководство природоохранного министерства.

В таком *раздут*ом виде Министерство экологии и природных ресурсов просуществовало недолго. Уже в марте 1992 г. самостоятельную структуру выделился Комитет по геологии и минеральным ресурсам, став Комитетом по геологии и использованию недр при Правительстве Российской Федерации¹⁹.

Через полгода отделились Комитет по лесу, Комитет по геодезии и картографии и Комитет по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, ставшие, соответственно, Федеральной службой лесного хозяйства (Рослесхоз), Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) и Федеральной службой геодезии и картографии (Роскартография)²⁰. Само Министерство экологии и природных ресурсов было переименовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, правда, за ним осталась координация деятельности выделенных служб. Вопрос о выделении Комитета по водным ресурсам в тот период решен не был, хотя в указе присутствовала следующая фраза: «Правительству Российской Федерации при разработке положения об этом министерстве внести предложения о

Комитете по водным ресурсам Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации с учетом требований Федеративного договора”. Этим же указом статус Комитета по геологии и использованию недр при Правительстве РФ был поднят до уровня Комитета по геологии и использованию недр, а Комитет по рыбному хозяйству при Минсельхозе выделен в Комитет РФ по рыболовству.

“Комитет по геологии и охране недр в марте 1992 г. первым *ушел* из состава министерства. Остальные немного задержались, но осенью 1992 г. тоже были выделены из состава Минэкологии. Только Комитет по водным ресурсам еще остался в составе Минэкологии на пару месяцев, поскольку мы никак не могли определиться — что с ним делать. Но потом *ушел* и он.

Я не противился *разбеганию* геологов и лесников, поскольку видел, что в министерстве охраны природы они достаточно чужеродны. Кроме того, надо принять во внимание значение лесных ресурсов и недр в отечественной экономике. Пытаться руководить этими структурами из министерства охраны природы мне представлялось неправильным. А вот ситуация с водохозяйственными проблемами была не столь однозначной. Я выступал за то, чтобы разделить функции этого ведомства.

Дело в том, что обязанности водников были слишком разнообразны. С одной стороны, они имели подразделения, занимавшиеся оценкой состояния водных ресурсов, которые явно относились к функциям природоохранного министерства. С другой стороны, в их ведении находились противопаводковые и берегоукрепительные работы, координация потребностей транспортников, гидроэнергетиков, рыбаков, коммунальщиков, поливальщиков и т.д., не имевшие к охране природы прямого отношения. Конечно, мнение природоохранного министерства там должно было учитываться наравне с другими, но в то же время всем им следовало быть самостоятельными организациями.

Короче, я выступал за раздел водного хозяйства на части: координационные и некоторые другие функции следовало передать федеральному ведомству, местную хозяйственную службу — региональным властям, а экологическую службу оставить в министерстве охраны природы. Вместо этого весь Росводхоз выделили из состава нашего министерства. Позже его ликвидировали совсем, передав соответствующие функции министерству природных ресурсов. Все это было сделано неправильно. Я до сих пор считаю, что полномочия в области водного хозяйства следовало распределять так, как предлагалось в 1992 г. (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Механизмы власти в нашей стране таковы, что при принятии подобных решений я мог высказаться только на различных совещаниях. На заседании правительства это было невозможно, поскольку структурные вопросы никогда не включались в их повестку. Подобные решения принимались на более высоком уровне власти. Даже проекты указов мне на визирование не давались. *С рядовыми* министрами при принятии подобных решений почему-то считаться не принято” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001). В марте 1993 г. правительство России приняло решение о создании самостоятельного Комитета по водному хозяйству при Совете Министров — Правительстве РФ на базе бывшего комитета Министерства по охране окружающей среды и природных ресурсов²¹.

В период с 1993 по 1996 годы особых структурных изменений в органах власти, отвечающих за охрану окружающей среды и использование природных ресурсов не происходило. В 1994 г. статус Комитета по водному хозяйству при Совете Министров-Правительстве РФ был повышен до Комитета по водному хозяйству, а Министерство сельского хозяйства переименовано в Министерство сельского хозяйства и продовольствия (Минсельхозпрод)²².

Серьезные изменения произошли в 1996 г. — после очередных президентских выборов, когда была утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти при формировании второго правительства В.С.Черномырдина²³. Комитеты РФ по геологии и использованию недр и водному хозяйству были объединены в Министерство природных ресурсов РФ, а статус бывшего Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов был понижен до Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (Госкомэкологии). После чего руководитель природоохранного ведомства перестал входить в состав правительства. При этом статус Комитета по рыболовству был поднят до Государственного комитета по рыболовству (Госкомрыболовство).

В марте 1997 г. в ходе так называемой *чубайсовской* реорганизации кабинета министров Госкомрыболовство было упразднено с передачей функций Минсельхозпроду²⁴.

При формировании правительства С.В.Кириенко весной 1998 г. Росгидромет ненадолго был присоединен к Госкомэкологии, который стал называться Государственный комитет по охране окружающей среды и гидрометеорологии²⁵. Кроме того, Роскартография вошла в созданное Министерство по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Как известно, век правительства Кириенко был недолог, и уже осенью 1998 г. стало формироваться правительство Е.М.Примакова, что вызвало очередную реорганизацию²⁶. На этот раз восстановили самостоятельность всех ранее объединенных ведомств: Госкомрыболовства, Росгидромета и Роскартографии.

При утверждении структур правительств С.В.Степашина (май 1999 г.) и В.В.Путина (август 1999 г.) никаких изменений в природоохранном и природно-ресурсном блоках не происходило.

Таким образом, просматривается некая закономерность: при формировании более рыночно-ориентированных правительств (Е.Т.Гайдар, С.В.Кириенко), ведомства укрупнялись и объединялись, а при приходе сторонников более жесткого государственного регулирования (В.С.Черномырдин, Е.М.Примаков) ведомства дробились.

Параллельно с последовательным понижением статуса природоохранного ведомства шло сокращение численности его сотрудников. Так, в 1991 г. численность центрального аппарата Министерства экологии и природных ресурсов составляла 1500 человек, у министра было 7 заместителей, в том числе 2 первых, а в коллегию входило 25 человек²⁷. В 1993 г., после того, как осенью 1992 г. от министерства отделились некоторые комитеты, численность центрального аппарата сократилась до 630 сотрудников, у министра осталось 7 заместителей (в том числе один первый), а коллегия сократилась до 15 человек²⁸. После преобразования министерства в Госкомэкологии в 1996 г. численность центрального аппарата составила уже 421 человек, председателю было оставлено 4 заместителя (в том числе один первый)²⁹, количество членов коллегии не изменилась, а численность территориальных органов была установлена на уровне 7525 человек. После присоединения к Госкомэкологии Росгидромета в 1998 г. численность центрального аппарата составила 483 сотрудника³⁰, но с учетом новых функций и перехода

сотрудников упраздненного Росгидромета это стало очередным сокращением персонала. Правда, председателю полагались теперь 6 заместителей (в том числе 2 первых), а коллегия состояла из 17 человек.

Как отмечалось выше, объединенная структура просуществовала менее полугода, а после разделения численность сотрудников центрального аппарата Госкомэкологии уменьшилась до 330 человек, а численность сотрудников территориальных органов составила 5400 человек³¹.

3.3.2. Правительственная Комиссия по окружающей среде и природопользованию

Отдельно следует сказать о Правительственной Комиссии по окружающей среде и природопользованию (КОС), созданной осенью 1993 г.³² Комиссия была создана по предложению министерств и ведомств, а также администраций субъектов федерации для координации работы органов государственного управления. К концу года было утверждено Положение о КОС и ее персональный состав³³. Комиссию возглавлял заместитель председателя правительства (в то время это был Ю.Ф.Яров), а собираться она должна была не реже одного раза в квартал. Согласно Положению, комиссия рассматривала предложения по формированию государственной политики и проекты важнейших правительственных решений в области охраны окружающей среды и природопользования. В реальности КОС служила важнейшим механизмом снятия разногласий между ведомствами, не вынося их на собственно заседания правительства.

Состав КОС был весьма представительным: в нее входили председатели всех *профильных* комитетов — Рослесхоза, Госкомсанэпиднадзора, Госатомнадзора, Госгортехнадзора, Госкомчернобыля, Роскартографии, Роскомзема, Роскомрыболовства, Росгидромета и Роскомвода. Министерства и некоторые комитеты были представлены заместителями министров и председателей (Минфин, Минздрав, Минюст, Минсельхоз, Минэкономики, Госстрой, Госкомитет по чрезвычайным ситуациям, Роскоммунхоз). Министр охраны окружающей среды и природных ресурсов являлся заместителем председателя КОС. Кроме представителей министерств и ведомств в состав КОС входил вице-президент Российской Академии Наук (РАН) Н. П. Лаверов и советник Президента по вопросам экологии и охраны здоровья А.В.Яблоков.

После изменения структуры федеральных органов исполнительной власти в 1996 г. было принято новое Положение о КОС и утвержден ее новый состав³⁴. В новом положении к задачам КОС было отнесено рассмотрение вопросов, связанных с экологической безопасностью страны, рациональным использованием природных ресурсов, сохранением биологического разнообразия и реализации стратегии устойчивого развития. В новом Положении ничего не говорило об Экологическом совете КОС, предусмотренным предыдущим документом.

Новый состав КОС возглавил заместитель председателя правительства А.И.Завяева, у которого стало 2 заместителя — министр природных ресурсов В.И.Орлов и председатель Госкомэкологии В.И.Данилов-Данильян. В новом составе не оказалось представителей Роскомнедр и Роскомвода, т.к. они были объединены в Министерство природных ресурсов, а также председателя Госкомчернобыля в связи с ликвидацией этого комитета. Минздрав был представлен заместителем министра — главным санитарным врачом Г.Г.Онищенко (прежде, когда Госсанэпиднадзор был самостоятельным

комитетом, в КОС входили его председатель и заместитель министра здравоохранения). Также в новом составе КОС не оказалось А.В.Яблокова в связи с ликвидацией должности советника президента по экологии и здоровью, зато появился заместитель секретаря Совета Безопасности. Академию наук представлял директор Института геоэкологии В.И.Осипов. Членами КОС стали также заместитель министра по делам национальностей и федеративным отношениям, заместитель министра общего и профессионального образования, заместитель председателя Госкомсевера и заместитель председателя Госкомитета по науке и технике (ГКНТ).

Весной 1997 г. была образована еще одна правительственная комиссия — по координации деятельности и оперативному решению вопросов в сфере охраны живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации, Каспийского и Азовского морей³⁵. Эту комиссию также возглавлял заместитель председателя правительства, а целью ее образования являлась координация действий МИДа и силовых структур. Существенное различие в составе комиссий предопределило необходимость создания нового органа, хотя более логичным представлялось включение его *вопросов* в сферу деятельности КОС.

Менее чем через пол-года состав КОС был снова изменен³⁶, хотя и незначительно. Председателем Комиссии был назначен заместитель председателя правительства В.Н.Хлыстун. Представительство Госкомзема снизилось с уровня председателя до его заместителя, вместо ГКНТ и Минстроя в КОС вошли представители их преемников — Миннауки и Госстроя. Кроме того, в состав КОС в качестве ее секретаря был введен сотрудник аппарата Правительства Г.П.Алексейцев.

После назначения С.В.Кириенко председателем правительства весной 1998 г. было упразднено 33 координационных и консультативных органа, в том числе и КОС³⁷... Общая формулировка причин упразднения была "... в связи с завершением полномочий ряда из них и в целях устранения дублирования этими органами работы соответствующих федеральных органов государственной власти". При этом Комиссия по координации деятельности и оперативному решению вопросов в сфере охраны живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации, Каспийского и Азовского морей была сохранена.

Лишь зимой 2000 г. вновь была образована Правительственная Комиссия по природопользованию и охране окружающей среды, которую возглавил заместитель председателя правительства В.Н.Щербак³⁸. На этот раз в сферу ее компетенции были включены вопросы упраздненной тем же постановлением Комиссии по координации деятельности и оперативному решению вопросов в сфере охраны живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации, Каспийского и Азовского морей, что сильно повлияло на состав возрожденной КОС. Так же, как и в предыдущем составе, у председателя было 2 заместителя — министр природных ресурсов Б.А.Яцкевич и председатель Госкомэкологии В.И.Данилов-Данильян.

По сравнению с предыдущим составом, следует отметить присутствие в Комиссии руководства силовых ведомств — заместителя начальника главного управления МВД, первого заместителя начальника управления ФСБ, директора и заместителя директора Федеральной пограничной службы. Впервые в комиссии оказались представлены МИД, Государственный таможенный комитет (ГТК) и Министерство по налогам и сборам, причем на уровне заместителей министров и председателя. Кроме того, усилилось при-

существование Министерства природных ресурсов: в составе комиссии, помимо министра, оказались его заместитель и начальник отдела, ставший секретарем комиссии. Видимо, это явилось отражением того факта, что в названии комиссии природопользование заняло первое место. Вновь в составе комиссии оказался вице-президент РАН Н. П. Лавров, возглавлявший Межведомственную комиссию по экологической безопасности Совета Безопасности, а также А.В.Яблоков — на этот раз в качестве президента общественной организации “Центр экологической политики”. Кстати, это стало первым случаем, когда в состав комиссии был включен представитель общественности. Поднялось представительство аппарата Правительства — в новом составе его представлял заместитель начальника департамента.

В целом, и Положение о комиссии, и ее состав явно свидетельствовали о главенстве природопользования над охраной окружающей среды — хотя даже в таком формате создание комиссии явилось положительным шагом для дела охраны природы, хотя в новом составе комиссия ни разу не собралась.

3.3.3. Межведомственная комиссия по экологической безопасности Совета Безопасности РФ

Кроме правительственных природоохранных органов в России была создана и существует до настоящего времени Межведомственная комиссия по экологической безопасности Совета Безопасности, образованная в 1993 г. и являющаяся президентской структурой³⁹. Из утвержденного тем же Указом Президента, что и решение об образовании самой комиссии, Положения о ее деятельности, отчетливо видно, что создавалась она, так сказать, *под председателя*. В пункте 3.1. Положения говорилось о том, что комиссия создается, реорганизуется и упраздняется Советом Безопасности, а в следующем пункте 3.2. речь шла о том, что председатель комиссии назначается президентом. В результате становилась возможной такая ситуация, при которой комиссия могла быть ликвидирована, а действующий председатель оставался. Логичнее было ожидать обратного — президент принимает решение о том, нужна ли такая комиссия в Совете Безопасности, а ее председатель назначается секретарем Совета. Пункты 3.3. и 3.4. целиком посвящались полномочиям и функциям председателя, в то время, как о полномочиях и функциях других членов комиссии в Положении не было сказано ни слова.

К задачам комиссии относились подготовка предложений по внутренней и внешней экологической политике, оценка внутренних и внешних угроз экологической безопасности, подготовка прогнозов изменений внешних и внутренних факторов, влияющих на состояние экологической безопасности, анализ соответствующей информации и т.д. Фактически, судя по декларируемым задачам, работа комиссии должна была в значительной мере дублировать деятельность Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов и КОС.

Поскольку комиссия была образована в составе Совета Безопасности, Положение определило высокий уровень представительства силовых структур. Так, согласно пункту 3.5, в состав комиссии входили председатель Госкомчернобыля, председатель Комитета по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при президенте, председатель Комитета по проведению подводных работ особого назначения при президенте, заместитель министра безопасности (во время утверждения Положения МВД и часть подразделений бывшего КГБ СССР были объединены в такое министерство),

заместитель министра обороны, заместитель директора Службы внешней разведки. Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов представлял первый заместитель министра.

Первый персональный состав Комиссии был утвержден в конце 1993 г.⁴⁰, но уже через несколько месяцев он был изменен⁴¹. В новом составе, по прежнему возглавляемом А. В. Яблоковым, были представлены председатели всех ресурсных комитетов (Росгидромета, Роскомнедра, Роскомзема, Роскомвода, Рослесхоза, Роскартографии), Госсанэпиднадзора, Госатомнадзора, Госгортехнадзора, первый заместитель министра охраны окружающей среды и природных ресурсов и заместитель министра по чрезвычайным ситуациям. Из силовых ведомств в Комиссию входили заместитель министра обороны, заместители директоров Федеральной службы контрразведки и Службы внешней разведки.

Очевидно, что изменение состава было вызвано в первую очередь выделением комитетов из Минприроды и реорганизацией силовых структур, и желанием включить представителей соответствующих новых ведомств в состав Комиссии. В 1995 г. в состав Комиссии были включены председатель Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации, председатель Роскомрыболовства, начальник департамента природопользования и защиты окружающей среды аппарата Правительства, а также начальник Федерального управления медико-биологических и экстремальных проблем при Минздраве. Вместо заместителя директора ликвидированной Федеральной службы контрразведки в Комиссию вошел заместитель директора созданной Федеральной службы безопасности⁴².

Положение и состав Комиссии были кардинально пересмотрены через два года⁴³, в 1997 г. — в ходе общей реорганизации межведомственных комиссий Совета Безопасности. Согласно новому Положению, комиссия должна была готовить предложения для Совета Безопасности, оценивать внутренние и внешние угрозы, оценивать существующие и потенциальные источники опасности, рассматривать проекты федеральных целевых программ, анализировать информацию, участвовать в подготовке ежегодных посланий президента, проводить по поручению Совета Безопасности экспертизы проектов решений федеральных и региональных органов государственной власти.

В новом Положении была исправлена *коллизия* предыдущего — теперь комиссия создавалась, реорганизовывалась и упразднялась указом президента. Председатель по-прежнему назначался президентом. Этим же указом председателем комиссии был назначен вице-президент РАН Н.П.Лаверов. В Комиссию вошли заместители председателей комитетов Государственной Думы по образованию, науке и экологии. Существенно снизилось представительство силовых структур — в составе Комиссии не оказалось представителей ФСБ и СВР, хотя сохранилось участие заместителя министра обороны. Также был исключен представитель аппарата Правительства, зато появилось официально закрепленное представительство общественности в виде вице-президента Русского географического общества и директора Центра экологической политики.

В 1998 г. состав Комиссии вновь изменился⁴⁴: в Комиссию вошли начальник созданной службы экологической безопасности Вооруженных Сил (вместо представленного ранее заместителя министра обороны — начальника тыла) и заместитель министра внутренних дел. С тех пор до 2000 г. изменений в статусе и составе комиссии не происходило.

В период работы председателем комиссии, со свойственной ему активностью А.В.Яблоков собирал информацию о реальном состоянии дел в сфере воздействия на природную среду, для чего использовался достаточно необычный в российских условиях ре-

сурс. Комиссия довольно широко пользовалась своим правом требовать рассмотрения поставленных ею вопросов на заседаниях правительства. Даже если правительство или его члены не хотели ставить тот или иной вопрос в повестку дня заседаний, они обязаны были это сделать. По оценкам А.В.Яблокова, в 1991-1997 гг. по итогам работы комиссии было принято около 40 правительственных постановлений и распоряжений. В середине 1990-х гг. около 80% документооборота всего Совета Безопасности относилось к работе Межведомственной комиссии по экологической безопасности.

3.3.4. Изменение полномочий природоохранного ведомства

В 1991 г. перед Государственным комитетом РСФСР по экологии и природопользованию (Госкомприроды РСФСР⁴⁵) ставились следующие основные задачи:

- государственное управление и контроль в области природоохранной деятельности и использования природных ресурсов на основе оптимизации природопользования, оздоровления природной среды, обеспечения экологической безопасности экосистемы и человека;
- разработка и проведение в Российской Федерации единой научно-технической политики в области экологии и природопользования;
- совершенствование правового и экономического механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- координация работы министерств, государственных комитетов и ведомств, предприятий, учреждений и организаций по осуществлению природоохранной деятельности;
- осуществление государственного контроля за соблюдением всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их ведомственной принадлежности, советскими гражданами, а также иностранными гражданами и юридическими лицами законодательства и экологических нормативов в области охраны окружающей среды и природопользования;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- разработка и утверждение экологических нормативов (выбросы, сбросы, лимиты использования и т.п.);
- руководство заповедным делом в РСФСР, формирование и развитие единой научно обоснованной сети особо охраняемых природных территорий и объектов;
- осуществление межреспубликанского и международного сотрудничества по вопросам экологии и природопользования.
- пропаганда экологических знаний, распространение передового отечественного и зарубежного опыта в области экологии и природопользования, участие совместно с Министерством образования РСФСР и Государственным комитетом РСФСР по делам науки и высшей школы в экологическом образовании населения, организации подготовки и переподготовки кадров для системы Госкомприроды РСФСР.

Положение о Министерстве экологии и природопользования РСФСР, жизнь которого была недолгой (с 30 июля по 28 ноября 1991 г.) принять не успели, хотя оно и успело пережить одну реорганизацию в начале ноября 1991 г. В следующий раз функции определялись для созданного на основе Госкомприроды РСФСР (точнее, Министерства экологии и природопользования РСФСР) Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации (Минприроды России⁴⁶). Задачи

этого министерства были расширены за счет включения в сферу ответственности не только охраны природы, но и использования природных ресурсов. Что касается собственно природоохранных функций, то они были сужены, хотя статус у министерства стал выше, чем у комитета. Это сужение функций, в частности, заключалось в исключении из сферы компетенции Минприроды России следующих направлений:

- государственный контроль за радиологической обстановкой на территории страны, образованием, использованием, переработкой и захоронением токсичных и радиоактивных отходов (сохранилась выдача разрешений на захоронение отходов);
- охрана морской среды и природных ресурсов морской экономической зоны и континентального шельфа;
- согласование операций по импорту и экспорту природно-сырьевых ресурсов (сохранился контроль только за биологическими ресурсами);
- контроль за деятельностью других министерств и ведомств в части выполнения природоохранных требований (осталась межведомственная координация).

По мнению сотрудников аппарата Правительства России, при определении функций новых российских структур исполнительной власти в 1992 г. контроль за деятельностью других органов исполнительной власти убирали отовсюду, чтобы отойти от советского принципа контроля *всех за всеми*.

В то же время, задачи Минприроды России были прописаны более тщательно и детально, чем у Госкомприроды РСФСР. Из новых направлений следует отметить совершенствование административного механизма в области охраны окружающей среды, а также подготовку предложений по введению платы за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды.

Кроме того, в положении о Минприроды России впервые появилось словосочетание *экологическая безопасность*, которое приобрело особое значение в самом конце 90-х годов.

Примечательно, что из направлений деятельности Минприроды России пропало осуществление взаимодействия с общественными организациями и формированиями, после чего началось постепенное *отлучение* граждан от государственного управления.

Положение о Минприроды образца 1994 г.⁴⁷ мало чем отличалось от предыдущего, а необходимость его изменения определялась выделением из состава министерства нескольких комитетов. К изменениям следует отнести возложенное на Минприроды России руководство впервые упомянутой в Положении о ведомстве Единой государственной системой экологического мониторинга (ЕГСЭМ) и возвращение функции контроля за использованием ресурсов морской экономической зоны и континентального шельфа.

Кардинально ситуация изменилась в 1996 г., когда на базе Государственных комитетов Российской Федерации по геологии и водному хозяйству было создано Министерство природных ресурсов РФ⁴⁸, а статус бывшего Минприроды России был понижен до Государственного комитета РФ по охране окружающей среды⁴⁹ с соответствующим урезанием функций и полномочий. К счастью, тогда руководству природоохранного ведомства удалось отстоять за Госкомитетом осуществление государственной политики в области охраны окружающей среды (в отличие от министерств комитеты обычно лишены этой функции). В то же время регулирование и контроль в области использования водных ресурсов и недр, включая их охрану, было передано в ведение МПР. Таким образом вернулась советская практика, когда ведомство само управляло ресурсами и само себя при этом контролировало.

Именно в связи со структурными преобразованиями правительства в 1996 г. появилось дублирование функций разных ведомств. В задачах Госкомэкологии большинство положений теперь содержали ограничения: мониторинг животного и растительного мира (кроме лесов); регулирование в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов); организация и осуществление государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, а также *в пределах своей компетенции* государственного контроля за использованием, воспроизводством и охраной *отдельных видов* природных ресурсов и объектов и т.д.

Воздух остался единственной сферой, где Госкомэкологии был полностью ответственным ведомством. Такая ограниченность функций неизбежно порождала межведомственные конфликты, которые, будучи помноженными на личные амбиции руководителей ведомств, привели к существенному усложнению межведомственной координации действий — сохранившейся до конца существования Госкомэкологии в 2000 г. В качестве примеров можно вспомнить уклонение от экологической экспертизы расчетных лесосек Федеральной службой лесного хозяйства и полный провал в согласовании правил ввоза и вывоза редких животных и растений с Государственным таможенным комитетом.

Отдельно следует упомянуть о последовательном сокращении полномочий федерального органа исполнительной власти по охране окружающей среды в 1991-1997 г. Если Госкомприроды РСФСР образца 1991 г. имел право вносить предложения о приостановления действия законодательных актов (когда они противоречили природоохранному законодательству) и в одностороннем порядке приостанавливать и запрещать проведение хозяйственной деятельности, то уже в 1992 г. Минприроды России имел право лишь *вносить предложения о приостановлении....* В 1994 г. Минприроды России было возвращено право *приостанавливать*, но не запрещать, а в 1997 г. — право *прекращать, приостанавливать и ограничивать* было предоставлено только МПР в части водных ресурсов и ресурсов недр, но не Госкомэкологии в части охраны окружающей среды.

Таким образом, можно констатировать достаточно последовательное, хотя и постепенное, сокращение полномочий в сфере ответственности государственных структур по охране природы на протяжении всей новейшей истории России.

3.3.5. Структурные подразделения природоохранного ведомства и кадровая политика

В отличие от Госкомэкологии СССР, который формировался практически без участия представителей общественности, на работу в Госкомэкологию России пришло немало специалистов из организаций, по принятой в России терминологии именуемых *общественными*. На самом деле эти организации, хотя и считались общественными по способу образования и по форме юридической регистрации, реально — в большинстве случаев — состояли из профессионалов в области природоохранных проблем, которые не хотели работать в бюрократической государственной системе. Работающих в этой сфере людей, по принятой еще в *перестроечные* времена терминологии, до сих пор называют *неформалами*.

После образования в 1991 г. новой Госкомэкологии России кое-кто из этих специалистов выразил готовность работать в системе государственной охраны природы. В качестве одного из наиболее ярких примеров можно назвать В.Б.Степаницкого, интере-

совавшегося заповедным делом со времен юннатства в КЮБЗе и своей студенческой работы в ДОП МГПИ им. В.И.Ленина в конце семидесятых годов, а в Госкомэкологии России возглавившего управление заповедников. После вливания союзных ведомств в республиканские он остался в этой должности, а возглавлявший управление заповедников союзного комитета профессор А. А. Никольский вернулся к научно-преподавательской деятельности.

Кроме работы в Госкомэкологии представители неформального экологического движения находили и другие способы взаимодействия с государственными структурами. Поиски различных способов воздействия на российскую природоохранную практику происходили потому, что далеко не все специалисты были готовы сотрудничать с бюрократическим чиновничьим сообществом, составляющим основу любого института государственной власти.

Среди интересных открытий в этой области следует назвать опыт А.В.Яблокова, создавшего в 1993 г. на базе возглавляемой им лаборатории в институте биологии развития РАН общественной организации центр экологической политики России (ЦЭПР). Будучи активным политиком, не желающим входить в состав правительственных структур, но ведущим поиск путей сотрудничества с высшими эшелонами власти и способов воздействия на эту власть, А.В.Яблоков сперва стал народным депутатом СССР и вошел в межрегиональную депутатскую группу, позднее стал заместителем председателя комиссии по экологии Верховного Совета СССР.

Вот как этот период вспоминает С.И.Забелин:

“Еще в *доперестроечные* времена положение А.В.Яблокова было уникальным — он был официальным советским участником движения за мир и охрану окружающей среды. А.В.Яблоков стал публичным советским природоохранным политиком на международной арене. На этом он сделал своеобразную карьеру и его имя стало известно в определенных международных кругах. Вероятно именно потому А.В.Яблоков был назначен советником президента России по вопросам экологии, что уже в советское время он был известен на Западе, бывал на соответствующих конференциях, участвовал в Пагоушском движении. То есть являлся ярким представителем той сферы активности СССР, которую хотели показать Западу новые советские руководители. Радикализм и амбиции были для него формой существования, способом продвижения вперед. Быть может его приглашение на эту должность было еще одним сигналом на Запад, способом создать положительный образ России на международной арене.

Как А.В.Яблоков стал советником президента по вопросам экологии — могу лишь предполагать. Скорее всего это случилось потому, что он оказался в одной межрегиональной группе с Г.Э.Бурбулисом, имевшим в ту пору большое влияние на Б.Н.Ельцина. Не исключено, что именно Г.Э.Бурбулис предложил А.В.Яблокова в советники. Быть может, будь А.В.Яблоков менее заметен, поста советника президента по вопросам экологии вообще не существовало бы. Ведь в то время вся структура власти конструировалась *на ровном месте* указами президента. Особой административной структуры аппарат советника не имел — всегда это был А.В.Яблоков и несколько человек, помогавших ему. В разные времена их количество менялось, но более двенадцати, кажется, никогда не было.

Прежде чем А.В.Яблоков стал советником президента по вопросам экологии, он был заместителем председателя комиссии по экологии в Верховного совета СССР. Оказавшись в 1989 г. на этой должности, он пригласил в качестве своих помощников некоторых из представителей экологической общественности — в том числе и меня. Должен сказать, что это был один из наиболее активно работавших комитетов. Правда, до законодательства в последний период существования СССР дело у нас не дошло, но многие *заделы* были сделаны именно тогда. Был собран огромный массив информации — в первую очередь по Чернобылю — на основании которой мы готовили свои предложения.

Кстати, в рамках этого комитета был начат процесс, завершившийся созданием документа, подписанного в конце концов как соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды стран Содружества Независимых Государств. Это было самое первое соглашение, подписанное главами СНГ 8 февраля 1992 г. Так сложилось, что когда руководители вновь образованных независимых государств собрались на свою первую встречу, никаких иных совместных документов для подписания готово не было. А наш проект только что был закончен. Я писал первый вариант этого документа. Вот так получилось, что экологическое движение сыграло роль объединяющей силы на пространстве бывшего СССР.

В то время мы готовили различные законодательные инициативы. Например, был подготовлен проект закона *Об экологической безопасности*, который прошел все инстанции, был принят межпарламентской ассамблеей — прошел совет федерации, Госдуму, но получил вето президента, поскольку мешал тем, кто продвигал Б.Н.Ельцина на второй срок. Уже начиналось движение в направлении *деэкологизации* власти. А вот закон *О государственной экологической экспертизе* аппарат А.В.Яблокова, при содействии министра В.И.Данилова-Данильяна и и Т.В.Злотниковой, успели *протолкнуть*. Тогда же мы подготовили целый ряд вполне экологических постановлений и указов президента — в т.ч. указ *Об особо охраняемых природных территориях* от 2 октября 1992 г.

Тогда был короткий период — продолжавшийся примерно полгода, когда мы попытались изменить структуру государственного управления, выделив из состава правительства блок надзорных структур. Правда, в сложившихся условиях эта система долго просуществовать не смогла.

После того, как А.В.Яблоков перестал быть советником президента, он возглавил межведомственную комиссию совета безопасности РФ по экологической безопасности. В сентябре 1993 г. я ушел из администрации президента. Причин тому было несколько.

Во-первых, в то время *советничество* А.В.Яблокова уже переделывали под его *председательство* в межведомственной комиссии, а это было связано с совершенно иным режимом доступности. Если прежде по общественным делам я мог приглашать в помещения, где мы располагались (а мы сменили их немало — от *Белого дома* до Кремля), разных людей, то в Совет безопасности, располагавшийся на Старой площади, их доступ был практически невозможен.

Во-вторых, приближались события октября 1993 г., которые не позволяли мне более отождествлять себя с той властью. Уже 20 сентября мне было ясно,

куда поворачиваются события. Я ушел, а А.В.Яблоков остался работать *в новом качестве*. Думаю, что для него это тоже был своеобразный компромисс — как и для В.И.Данилова-Данильяна (С.Забелин, интервью, 2001).

Перемена названия — дело важное, поскольку известно, что *как вы яхту назовете, так она и поплывет...* Но после того, как название придумано и основные кадровые назначения состоялись, команда принимается за работу. Что представлял собой корабль, называвшийся *министерством экологии и природных ресурсов*? Какие подразделения он имел, как эти подразделения работали?

На самых первых порах структура министерства экологии и природных ресурсов включала центральный аппарат, занимавшийся общими вопросами охраны окружающей среды, пять комитетов (которые в 1992 г. выделились из его состава) и 11 управлений.

После выделения комитетов структура министерства включала следующие подразделения:

- управление экологической экспертизы;
- управление экологического контроля;
- управление экологической безопасности;
- управление правового обеспечения и кадров;
- управление экологических программ, мониторинга и анализа состояния окружающей среды;
- управление координации научных работ и развития механизмов охраны окружающей среды;
- управление экономики и финансов;
- управление охраны биологических ресурсов;
- управление заповедного дела;
- управление международного сотрудничества;
- управление делами и координации деятельности территориальных органов.

Кадровая политика руководителя крупной структуры — как государственной, так и коммерческой — почти всегда находится в тени. Редкий руководитель готов объяснять журналистам, общественности, да и коллегам — чем он руководствуется при подборе сотрудников. Именно поэтому мы особо ценим открытость В.И.Данилова-Данильяна, согласившегося рассказать о своем подходе к подбору кадров.

“Сразу же после моего вхождения в *правительство реформ*, я предложил тем руководителям областных комитетов охраны природы, которые в тот момент (11 ноября 1991 г.) оказались в Москве, выбрать рабочую группу для подготовки положения о министерстве. Этот документ должен был определить цели и задачи, которые мы считали наиболее важными, а также круг обязанностей, полномочий и т.д. Для подготовки текста положения потребовалось около месяца.

Председателями областных комитетов охраны природы я был воспринят нормально. Хотя для них я был человеком из науки (а такие для партийных руководителей, коими были многие из председателей, всегда подозрительны), они оценили мою готовность работать вместе с ними. Вскоре они начали понимать, что я забочусь о практической деятельности, что я демократичен и доступен, что они всегда могут высказаться и быть услышанными.

В то же время не обошлось и без просчетов. Скажем, оглядываясь назад я с сожалением признаю, что не лучшим образом произвел некоторые назначения. Если бы представилась возможность прожить этот период заново, я распорядился бы иначе. Ради исторической правды могу сказать, что под сильнейшим давлением А.В.Яблокова, бывшего в то время советником президента по вопросам экологии, окружавших его депутатов и общественников, председателем комитета по гидрометеорологии был назначен Ю.Ф.Зубов. Это было ошибкой, поскольку человек совершенно не подходил для такой должности. Назначать надо было Ю.С.Седунова, бывшего до этого первым заместителем у председателя Госкомгидромета Ю.А.Израэля.

С мая 1992г. наше министерство *курировал* вице-премьер В.А.Махарадзе и на общих заседаниях, опираясь на собственное мнение и мнение многих работников Госкомгидромета, я настаивал на замене Ю.Ф.Зубова Ю.С.Седуновым. К сожалению, А.В.Яблокову удалось мобилизовать все силы и не допустить этого назначения. Причина заключалась в том, что на Ю.С.Седунова совершенно несправедливо *свалили* одну очень серьезную черновыльскую ошибку.

Дело в том, что еще в советское время был составлен один *черновыльский* документ, состоявший из двух частей и подписанный двумя руководителями союзных министерств. В первой части этого документа анализировалось состояние окружающей среды в районах, пострадавших от Чернобыльской катастрофы. Во второй части содержались нормативы и предписания по допустимому воздействию радиации на организм человека. Этот документ был подписан первым заместителем председателя государственного комитета по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Ю.С.Седуновым и первым заместителем министра здравоохранения СССР. Приведенные данные мониторинга были объективными, а допустимые нормы воздействия — завышенными в десять раз. И на том основании, что под документом стояли две подписи, *зеленые* депутаты и представители общественности ополчились не только на заместителя министра Минздрава, но также против первого заместителя председателя Госкомгидромета.

Это было несправедливо, поскольку каждое из подписавших документ ответственных лиц своей подписью подтверждало правильность данных своего ведомства. Как может специалист по мониторингу отвечать за данные медиков? Именно поэтому под такими документами и ставятся две подписи. И когда потребовалось кинуть камень в Ю.С.Седунова, вспомнили о том документе. А зря. Седунов в своей области был очень хорошим специалистом. Я могу согласиться, что некая доля ответственности за применение злополучного документа лежит и на нем, но она не столь значительна. Он не был обязан разбираться в медицинских вопросах и контролировать партнера. Я вообще с большим трудом представляю себе ответственного чиновника, который в такой ситуации стал бы проверять правильность составления не относящейся к его сфере ответственности часть документа.

Мне к тому времени стало совершенно очевидно, что Ю.С.Седунов является именно тем работником, который был нужен — специалист в области гидрометеорологии, доктор наук, с большим опытом административной работы, который в состоянии руководить большим ведомством. До сих пор я уверен, что в кадровых назначениях это была наиболее серьезная ошибка — в том числе и

моя. Поскольку у назначенного руководителя не было опыта работы на подобном посту, служба гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды стала быстро разваливаться.

Еще одной очень сложной проблемой был вопрос с назначением руководителя государственного комитета по недрам. Гипертрофия нефтегазовой отрасли уже сослужила и еще сослужит плохую службу российской экономике. Пожалуй, назначать на эту должность нефтяника было неправильным решением. С другой стороны, я до сих пор не знаю, можно ли было тогда найти человека, который хорошо разбирался в особенностях работы и сумел бы удержаться под напором нефтегазового лобби. К сожалению, такого человека я не видел тогда и не могу назвать сейчас — в отличие от ситуации с Госкомгидрометом.

Определенную сложность представляло формирование центрального аппарата министерства, который непосредственно должен был заниматься вопросами экологии. Дело в том, что квалифицированных специалистов в области охраны природы в бывшем СССР практически не готовили. Ни университетов, ни специализированных высших учебных заведений, которые выпускали бы дипломированных экологов в современном понимании этого слова, тогда не существовало*. В лучшем случае некоторые высшие учебные заведения имели кафедры экологии и рационального природопользования. Поэтому подбор специалистов, близко знакомых с той областью, где предстояло работать, был очень затруднен.

Такого простора в выборе квалифицированных специалистов, какой был в сфере экономики, финансов, образования или культуры, мы не имели. И надо сказать, что до настоящего времени нет необходимого разнообразия и количества требуемых в области охраны природы специалистов.

На работу в природоохранную систему пришло немало сотрудников гидрометслужбы — особенно много их было в международном управлении. Были люди из бывшего Минводхоза — например, В.Ф.Костин, который сперва был заместителем у Н.Н.Воронцова, а потом у меня. Кстати, он начинал свою деятельность именно в министерстве мелиорации и водного хозяйства СССР. И такое *сомнительное* с точки зрения *жестких* экологов прошлое совершенно не сказывалось на его работе в нашем министерстве. Приходили люди из Минсельхоза, из научно-исследовательских институтов этих министерств, из Госстроя, где была развита строительная экспертиза и работали неплохие специалисты.

Что касается проводимой кадровой политики, то могу ответственно сказать: за время работы в должности министра я не взял в штат ни одного *своего* человека. Под *своими* я понимаю людей, работавших со мной в одной организации до моего прихода в природоохранную систему. Ряд руководящих работников прежних министерств я предпочел заменить, поскольку не считал их подходящими сотрудниками.

Первоначально центральному аппарату нашего министерства (без входивших в его состав пяти комитетов и территориальных органов) был определен

* Это не совсем так, например специализированный факультет в Казанском госуниверситете. Проблема была в том, что выпускники этих факультетов и кафедр были, как правило, очень молоды, жили в удаленных от Москвы городах и не имели практического опыта управленческой работы на национальном уровне или, хотя бы, на уровне руководства территориальным органом российского министерства в регионе.

штат в 650 сотрудников. К маю 2000 г., когда Госкомэкология была ликвидирована, ее штат *досокращали* до 329 единиц. Нас сокращали каждый год и за девять лет штаты оказались *ужатыми* в два раза. Конечно, 650 сотрудников может показаться немалым количеством, но это было существенно меньше того количества работников, которые, из числа переданных нам в 1991 г. ведомств, должны были относиться к центральному аппарату. Ежегодно сокращать штаты — дело непростое, но зато мне предоставлялся выбор — кого из числа прежних работников можно оставить как наиболее подходящих.

Первым кадровым решением было приглашение на работу в качестве моего первого заместителя Ю.М.Арского, который до того возглавлял подразделение, занимавшееся экспертизой в Госплане СССР (к тому времени, о котором мы говорим, Госплан был переименован в Министерство экономики). Я его достаточно хорошо знал по совместным экспертным работам в течение нескольких предшествовавших лет и не ошибся в выборе. Правда, через полтора года Ю.М.Арского избрали директором ВИНТИ РАН и он перешел на эту работу.

Еще я пригласил на работу А.Ф.Порядина — тоже первым заместителем. Сначала у меня были два первых заместителя, потом одну из этих ставок сократили. До этого назначения он работал в правительстве И.С.Силаева министром коммунального хозяйства РСФСР. Его специальностью была водоочистка и водоподготовка. Так что по своему опыту он вполне подходил для работы в нашем министерстве.

Также я пригласил заместителем П.П.Анисимова, который у нас отвечал за экономику, финансы и кадровые вопросы. Он пришел из того же ведомства, что и Ю.М.Арский — из бывшего Госплана, где занимал должность заместителя министра по кадрам. Член-корреспондент РАН О.С.Колбасов был приглашен на должность заместителя министра по правовым вопросам и работал в этой должности, как и П.П.Анисимов, до выхода на пенсию. Еще я пригласил заместителем министра по науке Н.Ф.Глазовского, но ему работа в министерстве не понравилась и, проработав около трех месяцев, он ушел. Для министерства это была ощутимая потеря, поскольку назначенный вместо него человек подходил для этой должности гораздо меньше, а более широкого выбора мы не имели.

Заместитель министра по науке курировал организацию научной работы в системе министерства, объединявшей шестнадцать, а в отдельные периоды — до двадцати научно-исследовательских организаций. Для их слаженной работы требовались планирование и координация деятельности. Кроме того, требовалось *увязывать* огромные потребности природоохранной отрасли с возможностями имеющихся научных подразделений и выделяемыми (всегда очень скудными) материальными ресурсами. Значит, надо было устанавливать приоритеты, выстраивать очередность решения более или менее срочных научно-методологических проблем. Всем этим занимался замминистра по науке. Кроме того, на нем лежала ответственность за связи с общественностью и средствами массовой информации.

Я уже говорил о проблемах, связанных с острой нехваткой квалифицированных кадров в области охраны природы — их практически не было. Со спе-

циалистами, разбирающимися в экономических вопросах, дело обстояло лучше — в бывшем СССР их готовили многие высшие учебные заведения. Но это не значит, что у нас был богатый выбор по этим специальностям. Дело в том, что когда начались реформы в экономике, то все хорошие специалисты, стремившиеся к практической деятельности, были *востребованы* в банках, корпорациях, акционерных обществах и т.д. А те, кто решил пойти на государственную службу, нашли более *хлебные* места по сравнению с министерством экологии. Работа у нас высокодоходной быть не могла, поскольку я следил, чтобы сотрудники работали на совесть и соблюдали закон. Это было четко понято, и те, кто искал *теневые* доходы — быстро нас покинули.

После того как прошел первый набор сотрудников в министерство, мы активно начали готовить собственные кадры, давая дорогу совсем молодым людям. Причем не только выпускникам *профильных* для нас высших учебных заведений, но и учащимся старших курсов” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Несмотря на критику А.В.Яблокова с интервью, В.И.Данилов-Данильян активно советовался с ним в первое время работы, в том числе и по кадровым вопросам. Так, один из бессменных заместителей министра, а потом председателя комитета А.М.Амирханов, отвечавший за сохранение биологического разнообразия и особо охраняемые природные территории был предложен именно А.В.Яблоковым.

Следует также отметить, что хотя выпускников ВУЗов с дипломом экономиста или смежной специальности в эти годы было уже довольно много, это не говорит о том, что их знания и квалификация были адекватными стоящим перед природоохранным ведомством задачам. Нехватка грамотных современных экономистов в области экономики природных ресурсов и окружающей среды и со знанием широкого спектра экономических механизмов экологизации экономического развития явно ощущалась в первые годы существования российско-го природоохранного ведомства, а ее последствия сказываются до сих пор.

В 1992 г. в течение примерно полугода заместителем министра в этом министерстве был Н.Ф.Глазовский. Вот что он говорит об этом непродолжительном периоде своей министерской деятельности и о причинах ухода:

“У меня были очень хорошие отношения и с В.И.Даниловым-Данильяном, и с А.В.Яблоковым. Кстати, хорошие отношения сохранились и сейчас. Никаких личных проблем между нами не было и нет. Именно поэтому мне было трудно объяснить свой уход со своего поста. А поскольку я был назначен указом Б.Н.Ельцина, то и заявление об уходе надо было писать на имя президента. Чтобы никого не обидеть, я написал, что прошу освободить меня от обязанностей заместителя министра в связи с завершением формирования природоохранных структур. Но это было лишь формальным объяснением. Внутренних причин было больше.

Одна из них — пожалуй, главная — заключалась в том, что стали очевидны последствия экономического кризиса. Началось уменьшение финансирования. Не составляло труда просчитать, что с дальнейшим углублением кризиса денег *на экологию* будет отпускаться все меньше и система охраны природы перейдет на режим выживания. А значит ничего из того, ради чего я пришел работать в

министерство, сделать не удастся. Оказалось, что в рамках министерства охраны природы нельзя решать стратегические задачи. Там можно было заниматься только спасением положения и погружаться в *текучку*.

Очень быстро из числа приоритетных областей, какой охрана природы являлась в *перестроечные* годы, она опустилась до положения нищей падчерицы. Я понял, что находясь на государственном посту ничего из запланированного сделать не смогу, а сил в себе я чувствовал много.

Вторая причина заключалась в том, что до 1991 г. все мы, *поднимавшие* экологические проблемы, были единомышленниками. Я сейчас говорю не об активистах природоохранных дружин, также делавших очень важное дело, а о тех ученых, которые уже достигли определенного положения в науке. Все мы были в то время как минимум докторами наук и располагали определенными возможностями для успешной совместной работы. После прихода некоторых из прежних единомышленников во власть я стал замечать в нашей среде признаки начинавшегося *разброда*. Стало исчезать желание понимать друг друга. Началась неконструктивная критика применявшихся способов достижения общих результатов. Более того, появилась игра на публику в ущерб делу охраны природы и целостности нашего движения. Короче, в нашу общую работу стали все отчетливее вторгаться индивидуальные политические амбиции. Наиболее резко этот разлад проявился в отношениях между А.В.Яблоковым и В.И.Даниловым-Данильяном.

Этих людей я считаю своими друзьями и соратниками, с искренним уважением отношусь к ним. Именно поэтому я был крайне раздосадован и огорчен, когда между ними начались личные проблемы на почве общей природоохранной работы. В конце концов это нанесло большой ущерб всему *зеленому* движению. У каждого из этих известных и одаренных людей, были свои цели, задачи и обязанности. И каждый старался эти обязанности выполнять как можно лучше. В первую очередь я сейчас имею в виду В.И.Данилова-Данильяна. Он отвечал за всю государственную систему охраны природы России и нес огромную ответственность.

Со своей стороны А.В.Яблоков, практически ни за что не отвечая, обвинял В.И.Данилова-Данильяна за то, что тот не предпринимает радикальных шагов, не топает ногами, не устраивает демаршей и не бросает своего поста в ответ на непонимание представителями верховной власти экологических проблем. Если отвлечься от реалий российской жизни и исходить из идеалистических юношеских представлений, то А.В.Яблоков был прав. Конечно, все происходило недостаточно быстро и недостаточно радикально. Но, зная ситуацию изнутри, я могу сказать, что поступать иначе просто было нельзя.

Скажем, в начале девяностых годов мы могли пойти по пути, предложенному некоторыми экстремистами. Они предлагали установить очень высокие штрафы на выбросы, чтобы предприятиям было неповадно загрязнять окружающую среду. Министр охраны природы не пошел на такой шаг. Я был с ним согласен, поскольку в российских условиях это было плохо со всех сторон.

Сделай мы штрафы чрезмерно большими, случилось бы одно из трех:

- руководители предприятий не стали бы обращать внимания на невыполнимые законы, усугубляя и без того развитый в России правовой нигилизм;

- в случае силового, репрессивного применения этих законов, экономика страны вообще не смогла бы подняться;
- самое вероятное, что могло случиться — министерство охраны природы перестало бы существовать гораздо раньше.

Поскольку политика есть искусство возможного, я считаю, что В.И.Данилов-Данильян в большинстве случаев поступал правильно. Там, где было возможно что-то сделать — он старался сделать это как можно лучше.

Противостояние между советником Президента по вопросам экологии А.В.Яблоковым и министром охраны природы В.И.Даниловым-Данильяном достигло своего пика вскоре после моего ухода из министерства охраны природы. В ту пору я предпринимал много усилий для того, чтобы свести их вместе и согласовать позиции. Однажды, в 1993 г., нам удалось встретиться втроем и многое обсудить без игры на публику. Я присутствовал на той встрече в качестве *переводчика*. Мне показалось, что после этой встречи на некоторое время взаимопонимание улучшилось — но не надолго...

Была еще одна причина, которая делала мою работу в должности заместителя министра сложной и малоприятной. Она заключалась в том, что для меня оказался неприемлемым стиль общения и взаимоотношений, принятый в верхних эшелонах власти. Эта причина была субъективной, поэтому прежде я о ней не говорил.

Находясь на *своем уровне* я всегда участвовал в обсуждениях проблем, по результатам которых принимались взвешенные, коллегиальные решения, учитывающие все высказанные мнения. То есть для меня всегда были понятны мотивы принятия того или иного решения.

Как я понял за время своего непродолжительного пребывания в правительстве, там действуют многочисленные субъективные факторы, которые практически невозможно предвидеть и просчитать. Мотивы принятия решений были непонятны. Что будет завтра — никто не знал. Нормальных человеческих отношений и определенности в будущей работе не было. Кто принимает решения и из чего при этом исходит — можно было только догадываться. Причем хочу отметить, что речь идет не о нашем министерстве, а о работе кабинета министров вообще.

Такой закрытый, нелогичный стиль работы и принятия решений оказался для меня совершенно не приемлемым. А поскольку в бюрократической системе стиль имеет огромное значение — он определяет все — то я понял: лучше будет уйти, чтобы не испытывать ежедневный дискомфорт от работы” (Н.Глазовский, интервью, 2001).

3.4. Экономические механизмы и инструменты финансирования охраны природы

3.4.1. Общие принципы экономики охраны природы и природопользования

Под экономическими инструментами понимаются любые меры, направленные на уменьшение воздействия на окружающую среду, ведущие к перераспределению ресур-

сов между владельцем источника негативного воздействия и обществом или к непосредственному изменению относительных цен. К таким инструментам относятся:

- сборы и налоги на выбросы, сбросы, размещение отходов;
- сборы и налоги за использование первичных и вторичных ресурсов;
- сборы и налоги на продукты (в т.ч. топливо);
- купля-продажа прав на выбросы;
- субсидии и иные формы финансовой помощи (в т.ч. полное или частичное финансирование реализации различных программ и отдельных мероприятий);
- другие меры экономического характера (возмещение ущерба, льготные кредиты, финансовые гарантии, административные сборы и т.д.) (*Экология крупного города*, 2001).

Разберемся в данном вопросе более подробно — сперва на примере международных подходов, а потом познакомимся с особенностями российской практики. Существуют разные мнения о том, кто должен финансировать охрану окружающей среды и откуда на это должны поступать средства. Одной из крайних точек зрения является представление о возможности исключительно рыночного регулирования охраны природы, при котором государство вообще не участвует в этой деятельности (Anderson, Leal, 1991).

Эта теория предполагает, что владельцы и руководители предприятий, заботящиеся о здоровье своих работников (разумеется, не по причине излишнего человеколюбия, а в целях максимального использования их труда) и об экономии постоянно дорожающих ресурсов, принимают меры, обеспечивающие минимальное загрязнение природы и малоотходность производства. Однако, как показывает продолжительная мировая практика, при огромном значении собственных действий компаний, этого оказывается недостаточно для поддержания высоких стандартов состояния окружающей среды.

Главной причиной этого является то, что для полноценной охраны окружающей среды необходимо регулирование использования так называемых *рыночных экстерналий* — общих ресурсов, не имеющих рыночной стоимости. К таким ресурсам относятся чистый воздух, стабильный климат, способность биосферы перерабатывать отходы человеческой жизнедеятельности и т.д. Все люди, сообщества людей, промышленные и сельскохозяйственные предприятия используют эти ресурсы, а рыночной стоимости у них нет. До тех пор, пока эти ресурсы были в избытке, проблем не возникало, но в XX веке (а внаиболее экономически развитых странах — в XIX веке) их стало не хватать, следовательно возникла необходимость регулировать их использование на государственном (а в самое последнее время — на межгосударственном) уровне.

Другая причина, по которой требуется активное участие государства в процессе сохранения природы, это удаленное негативное воздействие на окружающую среду. Скажем, предприятие, загрязняющее атмосферный воздух или водный источник, может находиться на значительном расстоянии от той местности, где загрязнение оседает — подчас в другой стране. В результате возникает необходимость политического урегулирования подобных проблем, а это возможно лишь на государственном уровне.

Третья, хотя не для всех очевидная и не всегда выполняемая функция государства состоит в сбалансированном развитии регионов. Так, если исторически в каком-либо регионе сконцентрировано большое количество загрязняющих промышленных предприятий, в результате чего практически не осталось нетронутой природы, то для обеспечения притока туда чистого воздуха и воды неподалеку должен быть регион, в котором развитие промышленности сдерживается. При этом в *промышленно-недоразвитом* регионе тоже живут люди, которым требуются средства к существованию. В результате

возникает необходимость *нерыночного* перераспределения ресурсов — как финансовых, так и природных. Примеры подобных отношений имеются, но они пока немногочисленны.

Существует несколько вариантов того, как государство должно собирать средства на осуществление природоохранной деятельности и как оно этими средствами распоряжается. Первый: государство включает затраты на охрану окружающей среды в систему безадресных налогов (подходный, на прибыль, на добавленную стоимость). Преимуществом такого подхода является простота сбора средств — не надо рассчитывать индивидуальные налоги, т.к. все налогоплательщики находятся в равных условиях. Однако, при этом нарушается принцип справедливости, поскольку все граждане и организации начинают платить одинаково, вне зависимости от их индивидуального воздействия на окружающую среду. Кроме того, подобная система налогообложения не создает стимулов к снижению негативного воздействия на окружающую среду, строительству очистных сооружений, внедрению малоотходных технологий. Наконец, подобные налоги безадресные — собранные в бюджет средства, могут тратиться на любые государственные задачи, вовсе не связанные с охраной природы.

Второй вариант: введение специального экологического налога на продукцию, при производстве, использовании или утилизации которой происходит негативное воздействие на окружающую среду. В отличие от безадресного налога, экологические налоги прямо связаны с воздействием на окружающую среду и позволяют установить прямую связь между уровнем этого воздействия и собираемыми средствами для финансирования мероприятий по его компенсации. Основной проблемой экологических налогов является сложность объективного расчета воздействия на окружающую среду, связанного с тем или иным видом продукции.

Поэтому в рыночной экономике чаще применяется третий вариант, когда собираются не экологические налоги, а экологические платежи по принципу *загрязнитель платит*. Любое предприятие и физическое лицо, в процессе своей деятельности загрязняющее окружающую среду, должно тратить часть своих доходов на ее восстановление. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду могут собираться в виде установленных фиксированных отчислений в зависимости от объема и характера воздействия, или путем аукционной торговли правами на негативное воздействие на окружающую среду, что в ряде случаев применяется в США.

Если платежи можно считать сдерживающими экономическими механизмами, то льготное налогообложение, преимущественный доступ к государственным гарантиям кредитования или прямое льготное кредитование государственными банками являются стимулирующими механизмами. Эти механизмы достаточно широко используются в мире — например, ни Международный Банк реконструкции и развития, ни Европейский Банк реконструкции и развития, являющиеся межгосударственными институтами, не предоставляют кредитов без тщательного изучения воздействия на окружающую среду предлагаемого проекта. В России стимулирующие механизмы практически не применялись, хотя статья 24 закона “Об охране окружающей природной среды” прямо указывает на необходимость их внедрения.

3.4.2. Организация экологических платежей в России

В условиях общественной собственности на средства производства, теоретически существовавшей в бывшем СССР, применялась лишь система возмещения ущерба в

исковом порядке при нарушении природоохранного законодательства. При этом взысканные средства накапливались (*консолидировались*) в государственном бюджете, а затраты на охрану природы не зависели от объема собранных по искам средств.

Начиная с 1988 г. стали проводиться первые опыты создания и внедрения экономических механизмов охраны окружающей среды и рационального природопользования. В 1991 г. впервые начала действовать система сбора экологических платежей, в основу которой была положена плата за выбросы и сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов⁵⁰. Принятый в конце 1991 г. Закон “Об охране окружающей природной среды” законодательно закрепил экологические платежи, а средства, собранные за негативное воздействие на окружающую среду стали собираться в специализированные государственные внебюджетные экологические фонды.

Для обеспечения выполнения закона в части платы за загрязнение, было принято соответствующее постановление Правительства № 632 от 28.08.1992 г. *Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия*, которым были введены базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Оно вступило в действие с 1 января 1993 г.⁵¹ В том же году были приняты документы, регламентирующие сбор и расходование средств от поступающих платежей. Были установлены два вида базовых нормативов платы:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Базовые нормативы платы устанавливаются для каждого загрязняющего вещества или его ингредиента, вида отходов или вредного воздействия с учетом степени их опасности для окружающей среды и здоровья населения.

Принятое на заре рыночных реформ базовое постановление, регулировавшее финансовые отношения, не пересматривалось до 2001 г. (лишь в 1994 г. в него было внесено уточняющее изменение). Постановление предписывало Минэкологии разработать совместно с Госсанэпиднадзором базовые нормативы платы за загрязнение и утвердить их по согласованию с субъектами федерации, Минэкономики и Минфином. Минэкологии, Минэкономики и Минфин должны были установить предельные размеры платы за загрязнение с учетом особенностей различных отраслей экономики.

Было решено, что органы исполнительной власти субъектов федерации могли устанавливать дифференцированные размеры платы за загрязнение на основе базовых нормативов, а также снижать размеры платы или даже освобождать от нее объекты социальной и культурной сферы и бюджетные организации. Основным смысл данного механизма заключался в том, чтобы установить базовые нормативы, предусмотрев возможность применения к ним различных коэффициентов. В целом, созданная этим постановлением система была достаточно гибкой и позволяла применять понижающие коэффициенты как по отношению к целым отраслям (например, к жилищно-коммунальному хозяйству, постоянно получавшему дотации из бюджетов разных уровней), так и по отношению к отдельным, важным для регионов предприятиям.

Поскольку сбор экологических платежей стал делом новым, то пойти на поводу у радикально настроенных экологов и сразу назначить высокие ставки платежей за выбросы было бы психологической ошибкой. Поэтому составители основополагающих финансовых документов заложили очень низкую базовую ставку, которая, вскоре была съедена инфляцией. Каждый год производилась индексация платежей, но она не соответствовала реальным темпам инфляции. Кстати, российские ставки базовых платежей были очень малы не только по сравнению с наиболее развитыми странами, но даже в сравнении с ближайшими соседями. Скажем Украина, следуя за Польшей, сделала базовые величины отчислений достаточно высокими, а в Польше они примерно в 30 раз выше российских (Хуснутдинов, интервью, 2003 г.).

Утвержденный Постановлением порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия предусматривал два вида платы — за загрязнение в пределах допустимых нормативов и за загрязнение в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов). Фактически же устанавливалось три вида платы, т.к. отдельно был оговорен порядок расчета платы за загрязнение сверх установленных лимитов. Идеология этих платежей была следующей:

- подразумевалось, что даже если все предприятия, организации и физические лица не будут допускать превышения допустимых нормативов, они все равно должны были оплачивать свое воздействие на окружающую среду;
- плата за каждый вид загрязнения и за каждый загрязняющий элемент устанавливалась дифференцированно;
- территориальные подразделения Минэкологии имели право устанавливать временные индивидуальные лимиты загрязнения для каждого предприятия, превышающие предельно допустимые нормативы с тем, чтобы стимулировать внедрение очистных сооружений и прогрессивных технологий, а не просто обирать предприятия до их полного банкротства;
- предусматривалась возможность зачета экологических платежей в случае осуществления предприятиями природоохранных мероприятий (например, установки очистных сооружений);
- наказание за загрязнение сверх установленных лимитов было крайне серьезным — мало того, что к установленной для данного предприятия плате применялся пятикратный повышающий коэффициент, но, что для бизнеса было более важно, плата за загрязнение в пределах установленных лимитов засчитывалась в себестоимость продукции, тогда как плата за сверхлимитное загрязнение оплачивалась из прибыли.

Можно представить, какая нагрузка легла на Минэкологии и его правопреемников в части разработки и согласования огромного количества нормативных документов, устанавливающих размеры платы за загрязнение среды всеми возможными элементами. Очень многое было сделано, хотя далеко не все. Так, не были установлены базовые нормативы для загрязнения окружающей среды шумом, вибрацией, электромагнитными излучениями, хотя эти виды воздействия прямо указывались в тексте Постановления. Соответственно, плата за эти виды загрязнения не взималась.

К экологическим платежам можно отнести также штрафы и иски о возмещении ущерба, нанесенного в ходе экологических правонарушений, хотя эти виды взысканий

регулируются другими законами — в первую очередь Кодексом об административных правонарушениях, Гражданским и Уголовным кодексами. Главное отличие этих платежей от платы за загрязнение заключается в том, что они налагаются в виде взысканий, а значит не имеют регулярного характера. Кроме того, если платежи за загрязнение взыскивались в бесспорном порядке, то штрафы и иски требовали специального постановления или решения суда (рис. 7).

В период с 1991 по 2000 гг. все экологические платежи поступали в экологические фонды разных уровней.

Дополнительно к перечисленным платежам в 90-х годах были введены платежи за использование природных ресурсов — забор воды, добычу полезных ископаемых, использование лесных ресурсов, земли и животного мира, которые иногда относят к экологическим платежам. На наш взгляд, они таковыми не являются, т.к. относятся к точно измеряемым ресурсам, вовлеченным в коммерческий оборот. Часть платежей за природные ресурсы аккумулировались в специальных внебюджетных фондах — Фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы и Федеральном фонде восстановления и охраны водных объектов. Основная часть средств Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы направлялась на финансирование геологических изысканий. Таким образом государство выделяло определенную часть платежей за природные ресурсы (в данном случае 10%) на поиск новых месторождений, которые затем выставались на тендеры и аукционы, обеспечивая дальнейший приток платежей. В свою очередь, средства Федерального фонда восстановления и охраны водных объектов направлялась на гидротехнические мероприятия, обеспечивающие возможность предоставлять больше воды для забора, за которую взималась плата.

3.4.3. Федеральное бюджетное финансирование

Прежде чем перейти к анализу бюджетного финансирования охраны природы, нам представляется уместным совершить короткий экскурс в область расходной части бюджета. Расходные части всех ежегодно принимавшихся законов о федеральном бюджете имели сходную структуру.

Во-первых, средства распределялись по направлениям, или разделам — например, на образование, здравоохранение, содержание государственных органов власти. Каждый раздел бюджета имел подразделы. В соответствии с Законом “Об охране окружающей природной среды”, начиная с 1992 г. в федеральном бюджете присутствует раздел “Охрана окружающей среды, природных ресурсов, гидрометеорология, геодезия и картография”, включающий в себя подразделы “Водные ресурсы”, “Лесные ресурсы”, “Гидрометеорология”, “Картография и геодезия” и собственно “Охрана окружающей природной среды”. В разные годы подразделы назывались по-разному. Например, “Охрана окружающей природной среды” в начале и середине 90-х годов называлась “Заповедники, морские инспекции и инспекции аналитического контроля”, а затем “Охрана окружающей природной среды, животного и растительного мира”.

Во-вторых, приводилась *раскладка* по ведомствам с указанием, из каких разделов данному ведомству поступают средства. Например, Министерство финансов и Министерство обороны получали средства, в том числе, из раздела “Охрана окружающей среды и природных ресурсов”. На основе распределения средств по органам исполнительной власти можно проследить динамику финансирования природоохранного ведомства.

В-третьих, отдельным списком шли федеральные целевые программы, в том числе экологической направленности. Каждая программа имела свой бюджет, но лишь с самого конца 90-х годов стало возможно более или менее точно определить, являлись ли средства, выделявшиеся по программам, дополнительными по отношению к расходам, предусмотренным основной части бюджета, или они в них уже были учтены. Иногда в бюджете подраздела учитывались текущие затраты по той или иной программе, но не учитывались капитальные вложения, которые, таким образом, являлись дополнительными к суммам, указанным в бюджетах подразделов (например, программа “Государственная поддержка заповедников” до 2000 г.).

В-четвертых, бюджеты включали в себя программы поддержки регионов, часть которых (во всяком случае — по названию) можно отнести к экологическим. Так, в 1997 г. выделялись средства на реализацию постановления Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 90 “О мерах по улучшению использования производственного и природного потенциала Республики Коми”.

Из сказанного выше становится ясно, что точно определить, сколько средств выделялось из федерального бюджета на охрану окружающей среды — невозможно. С одной стороны, часть средств учитывалась дважды или трижды (в соответствующем разделе, в целевых программах и в программах поддержки регионов). С другой — практически нереально определить, какая часть средств из вроде бы экологических программ поддержки регионов действительно шла на природоохранные цели. Об этом же говорят и сотрудники Минфина, в частных беседах сетующие на непонимание депутатов Госдумы, то и дело запрашивающих объемы общих экологических затрат.

Наконец, необходимо учитывать, что утвержденный бюджет в российской действительности далеко не всегда означает реальное выделение средств. В 90-х годах (особенно в первой их половине) бюджет, как правило, не *исполнялся*, доходов оказывалось меньше запланированного уровня — соответственно, расходных средств также выделялось значительно меньше.

Мы проанализировали динамику утвержденного бюджетного финансирования по разделу “Охрана окружающей среды, природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия”, федерального природоохранного ведомства и федеральных целевых программ (не затрагивая программы поддержки регионов), считая, что эти показатели достаточно объективно отражают ситуацию.

Очевидно, что при огромной инфляции начала и середины 90-х годов анализировать бюджетное финансирование в рублях не имеет смысла. В связи с этим мы использовали такой показатель, как процент расходной части бюджета, направляемый на охрану природы, а также эквивалент абсолютного значения в долларовом выражении⁵².

В 1992-1999 гг. доля средств федерального бюджета, направляемых на финансирование раздела “Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия” составляла 0,5-0,6%, а после этого — 0,4-0,5%, т.е. на 15-20% меньше. При этом утвержденное финансирование, выраженное в долларах США, было наименьшим в 1999-2001 гг. — период наибольшего экономического роста. Кстати, обратил на себя внимание такой факт: несмотря на все экономические трудности, правительство предложило, а Госдума утвердила наибольший *долларовый* бюджет природоохранного блока в 1994 г. (рис. 8).

Как отмечалось выше, данный раздел бюджета включает несколько подразделов, причем более половины финансирования всегда предназначалось подразделу “Лесные

Таблица. Утвержденное финансирование из федерального бюджета по подразделам раздела «Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия» в миллионах долларов США.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	496,17	290,07	415,92	468,55	302,36	117,81	132,89	163,65	311,29	345,74
в том числе:										
Водные ресурсы	12,99	14,97	17,90	19,92	18,08	6,15	6,59	11,52	21,56	33,30
Лесные ресурсы	317,94	163,98	247,81	260,49	196,79	76,11	83,55	92,05	193,83	202,36
Охрана окружающей природной среды	12,22	6,56	10,13	13,12	6,83	4,28	4,65	13,85	18,52	29,92
Гидрометеорология	92,66	60,94	77,62	74,30	48,80	19,60	24,91	29,59	55,82	59,04
Картография и геодезия	59,11	43,54	62,46	55,00	31,85	11,67	13,19	16,64	21,56	21,12

ресурсы” (см. таблицу), а вместе с подразделом «Гидрометеорология» их доля в данном разделе бюджета колебалась от 71% в 1997 г. до 83% в 1994 г. Надо отметить, что наблюдается отчетливая связь между общим финансированием раздела и этими двумя самыми «богатыми» подразделами (*коэффициенты корреляции*⁵³ составляют 0,99 для лесных ресурсов и 0,98 для гидрометеорологии). В то же время, практически отсутствует зависимость между общим финансированием раздела и бюджетами подразделов “Водные ресурсы” и “Охрана окружающей природной среды” (*коэффициенты корреляции* составляют, соответственно, 0,5 и 0,4), динамика утвержденных бюджетов которых менялась практически синхронно (*коэффициент корреляции* 0,9).

Другими словами, снижение финансирования по разделу вовсе не обязательно означало снижение затрат по природоохранному подразделу. В целом с 1992 по 2003 год можно отметить тенденцию общего снижения финансирования подразделов “Лесные ресурсы”, “Гидрометеорология”, “Картография и геодезия” при увеличении финансирования подразделов “Охрана окружающей природной среды” и “Водные ресурсы”. В 1995 и 1999 годах по всем подразделам наблюдались провалы в утвержденном финансировании, выраженном в долларовом эквиваленте (в последнем случае это явно объясняется дефолтом 1998 г., вызвавшим резкое падение курса рубля к доллару). Если рассматривать утвержденное финансирование в процентах от расходной части бюджета, то наиболее резкое сокращение финансирования приходится на 2001 г.

Финансирование подраздела “Охрана окружающей природной среды” в 1994-2000 гг. колебалось в пределах от 4 до 12 млн долларов США в год, что составляло 0,01-0,02% расходной части утвержденного федерального бюджета. На практике финансирование природоохранного блока всегда оказывалось больше тех средств, что составляли бюджет подраздела — за счет выделения средств по другим разделам (например, “Государственное управление” или “Образование”). Объемы утвержденного финансирования ведомства колебались значительно сильнее, чем по профильному подразделу — от 20 до 60 млн долларов США в год (рис. 9).

Для сравнения, бюджет Агентства по окружающей среде США (Environmental Protection Agency) в 1999 г. составил 19 млрд долларов, а Госкомэкологии России — 22 млн долларов (в 864 раза меньше). Достаточно бледно выглядело финансирование при-

родоохранного ведомства и по сравнению с ресурсными структурами (см. таблицу на стр. 129). Отчетливо прослеживается падение финансирования в 1997-1998 годах, как следствие реорганизации министерства в Госкомитет в 1996 г. Министерству выделялось от 0,04 до 0,09% расходной части бюджета, хотя, по словам самого экс-министра, согласно первоначальным договоренностям в правительстве, на деятельность министерства охраны природы должно было выделяться 0,8% валового национального продукта (ВНП). Хотя даже этих средств было недостаточно — с учетом накопившихся экологических проблем требовалось не менее 2% ВВП для стабилизации ситуации и перелома негативных тенденций — реально выделялось еще меньше — 0,4%-0,6% (В.Данилов-Данильян, интервью, 2003).

Данные о реальном финансировании, приводимые в Государственных докладах о состоянии окружающей среды в Российской Федерации за 1994-2000 гг. отличаются от сумм, указанных в законах о бюджетах. Вероятно, это происходило за счет разных систем учета, о которых говорилось выше. Как правило, приводимые в госдокладах суммы оказывались на 30-40% меньше указанных в законах о бюджете. До сих пор мы говорили об утвержденных в бюджетах средствах, но в госдокладах есть сведения о том, что и эти довольно скудные деньги выделялись не в полном объеме. Так, в 1996 г. Минфин перевел 91% от утвержденного бюджета, в 1997 г. — 99%, в 1998 г. — 87%. С 1999 г. бюджет строго выполнялся.

В госдокладах приводятся объемы всего природоохранного финансирования с учетом средств, выделявшихся предприятиями. Эти суммы значительно превышали все федеральное финансирование. По данным составителей госдоклада, в 1995 г. эти затраты составили 9,3 млрд долларов при бюджете министерства 24 млн долларов, в 1997 г. — 1,8 млрд долларов при бюджете Госкомитета, составлявшем около 50 млн, в 1998 г. — 1,2 млрд долларов при бюджете Госкомитета около 30 миллионов, в 1999 г. — около 640 млн. долларов при бюджете комитета 22 миллиона.

Следует отметить, что вся эта система действовала до 17 мая 2000 г., после чего началось разрушение созданной структуры сбора экологических платежей. Предполагалось, что вместо действовавшей системы экологических платежей в налоговый кодекс будет введено понятие *экологический налог*. В 2001 г. его предполагалось конкретизировать и включить во вторую часть кодекса. Сделано этого не было, в результате чего действовавшую в России систему сбора экологических платежей можно считать разрушенной ныне действующим правительством.

3.4.4. Федеральные экологические программы

Важным источником дополнительного финансирования охраны окружающей среды в 1990-е гг. были национальные программы экологической направленности, довольно подробный обзор которых был подготовлен Национальным информационным агентством «Природные ресурсы» (Шаумян и др., 2001). Финансировавшиеся федеральные программы выделялись отдельными строками в законах о федеральном бюджете. Часть затрат по этим программам финансировалась сверх утвержденного финансирования по подразделу «Охрана окружающей природной среды». Как правило, через программы получались дополнительные средства на капитальные вложения (строительство и т.п.) и научно исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), а текущие расходы (в первую очередь зарплата) финансировалась за счет основного бюджета.

Федеральные программы утверждались постановлениями правительства по предложениям министерств и ведомств, а также органов исполнительной власти субъектов федерации. Однако для реального открытия финансирования этого было недостаточно. Важно было, чтобы программа попала в перечень федеральных программ, финансируемых из федерального бюджета в соответствующем году. Такие перечни готовило Министерство экономики. Естественно, что не все программы получали финансирование — успех зависел от профессионализма ведомственных и региональных лоббистов. Объем финансирования попавших в перечень программ определяло Министерство финансов, где, как правило, тоже шло сокращение финансирования по сравнению с утвержденным постановлением правительства, но хотя бы какое-то финансирование получали все программы из перечня.

“Известно, что в России существует огромное количество экологических проблем — как региональных, так и общероссийских. Задачей управления экологических программ, мониторинга и анализа состояния окружающей среды было идентифицировать эти проблемы и определять их статус — региональный или общероссийский (федеральный). Программы создавались как по общим проблемам (загрязнение окружающей среды ртутью, свинцом, диоксидами, стойкими органическими соединениями), так и по неблагоприятным, проблемным регионам и городам.

После того как очередная экологическая программа была разработана, мы прилагали усилия для придания ей федерального статуса. Следует отметить, что придание программе федерального статуса практически не приносило для ее реализации дополнительных средств из госбюджета. Согласно существовавшему положению, на реализацию федеральных программ из федерального бюджета не могло быть выделено более 15% от требуемой суммы. Реально в каждом годовом бюджете предусматривалось гораздо меньше средств — не более 5-6%, а выделялось примерно 0,5% (согласно сведениям других экспертов — от 0,2% до 1,5%).

Несмотря на столь скудное бюджетное финансирование экологических программ, возможности поиска средств для их реализации существенно расширялись после придания им федерального статуса. Одним из основных источников финансирования федеральных экологических программ был федеральный экологический фонд (ФЭФ). Не было ни одной программы, которая из этого источника не получила бы вполне серьезной поддержки.

Другим источником финансирования являлись местные средства, причем на региональные экологические программы из местных источников удавалось получить многократно меньшие суммы, чем на программы, получившие статус федеральных. Придание проблеме *федерального статуса* радикально меняло отношение к ней чиновников, бизнесменов и других людей. Поэтому вполне понятны усилия, предпринимавшиеся сотрудниками Госкомприроды для придания наиболее значимым экологическим проблемам статуса федеральных экологических программ. В результате, несмотря на символичность получаемых из федерального бюджета средств, увеличивались возможности поиска ресурсов в самом регионе, терпящем экологическое бедствие” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Ниже приводится краткое описание основных программ в области охраны окружающей среды и финансирование капитальных вложений и НИОКР (по законам о федеральных бюджетах Российской Федерации, www.budgetrf.ru; данные о среднегодовых курсах доллара взяты с интернет-сайта Центробанка России www.cbr.ru).

1. Федеральная целевая научно-техническая программа на 1996-2000 годы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения»⁵²

Приоритетное направление «Экология и рациональное природопользование»

Цели и основные задачи – получение исходных данных и ограничений экологического и природно-ресурсного характера, необходимых для принятия стратегических решений в задачах государственного развития и рационального природопользования в России; определение допустимых и запрещенных воздействий на биосферу и ее подсистемы как в глобальном, так и в региональном масштабах; обоснование рекомендаций по ограничениям на использование энергетических, минеральных и биологических ресурсов; разработка предложений по механизмам хозяйственной деятельности; учет природных факторов в социальной, правовой и экологической политике, которые позволили бы обеспечить выживание, безопасное проживание и улучшение качества жизни населения России. Данных о финансировании этого направления нет.

Подпрограмма «Глобальные изменения природной среды и климата»

Цель – разработка научно-обоснованных прогнозов глобальных изменений природной среды и климата, их последствий и методов мониторинга, системы мероприятий по уменьшению негативного воздействия глобальных изменений природной среды и климата на экономику и человека, снижения влияния народнохозяйственной деятельности на природную среду и климат.

Особое внимание уделялось исследованию тех аспектов происходящих в окружающей среде изменений, которые специфичны для России, но имеют планетарное значение. Среди них: исследования роли Арктики, вечной мерзлоты, лесных и болотных систем умеренной зоны и тундры в глобальных циклах углерода и метана как основных парниковых газов.

1999 г. выделено из федерального бюджета 8,49 млн. руб. (344 тыс. долларов США)

Подпрограмма «Биологическое разнообразие»

Цель – оценка состояния биологического разнообразия на территории России; выявление факторов его динамики; определение биосферных и экосистемных функций биоразнообразия; разработка научных, методических технологических и нормативно-законодательных основ сохранения, восстановления и рационального использования биологического разнообразия.

Подпрограмма является научной основой выполнения Российской Федерацией обязательств по Международной конвенции о сохранении биологического разнообразия.

2. Комплексная федеральная программа по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна («Байкал»)⁵³

Цели и задачи — оптимизация взаимоотношений между человеком и природой, направленных на эффективное воспроизводство природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды и воспроизводство уникальных экологических систем оз. Бай-

кал. Программа направлена на решение важнейших региональных проблем, концентрацию сил и средств, согласование деятельности большого числа предприятий и организаций, расположенных как в бассейне оз. Байкал, так и за его пределами.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1996 г. 16,8 млрд. руб. (3300 тыс. долларов США);

1997 г. 12 млрд. руб. (2070 тыс. долларов США);

1998 г. 5,53 млн. руб. (570 тыс. долларов США);

1999 г. 6,85 млн. руб. (278 тыс. долларов США);

2000 г. 8,251 млн. руб. (293 тыс. долларов США);

2001 г. 36,751 млн. руб. (1260 тыс. долларов США).

3. Федеральная целевая программа «Оздоровление экологической обстановки и населения Оренбургской области в 1996-2000 годах»⁵⁴

Цели и задачи – снижение уровня негативного воздействия промышленности и сельского хозяйства на окружающую среду и здоровье населения. Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1998 г. 4,06 млн. руб. (418 тыс. долларов США);

1999 г. 5,93 млн. руб. (241 тыс. долларов США);

2000 г. 18,602 млн. руб. (661 тыс. долларов США);

2001 г. 1,402 млн. руб. (48 тыс. долларов США).

4. Федеральная целевая программа «Социально-экологическая реабилитация территории Самарской области и охрана здоровья ее населения (1997-2010 гг.)»⁵⁵

Цель – коренное улучшение состояния окружающей среды, восстановления и предотвращения деградации природных комплексов, охрана здоровья населения и создание условий, обеспечивающих повышение качества и увеличение продолжительности жизни.

Задачи – улучшение состояния и рационализация использования водных ресурсов, улучшение состояния атмосферного воздуха, улучшение состояния и рационализация использования земельных ресурсов, улучшение состояния и условий жизни населения, улучшение состояния природы Самарской области.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1998 г. 6,02 млн. руб. (621 тыс. долларов США);

1999 г. 8,92 млн. руб. (362 тыс. долларов США);

2000 г. 7,049 млн. руб. (251 тыс. долларов США);

2001 г. 7,65 млн. руб. (262 тыс. долларов США).

5. Федеральная целевая программа «Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения города Чапаевска Самарской области (1997-2010 гг.)»⁵⁶

Цели и задачи – доведение социально-экологической ситуации в г. Чапаевск до нормального уровня; улучшение состояния и использования земель, водных ресурсов; улучшение состояния атмосферного воздуха; улучшение условий проживания и здоровья населения.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1997 г. 3 млрд. руб. (519 тыс. долларов США). Кроме того, еще 4,6 миллиарда рублей (795 тыс. долларов США) было направлено на программу за счет целевых средств для оказания финансовой поддержки регионам.

1998 г. 3 млн. руб. (310 тыс. долларов США);

1999 г. 1,8 млн. руб. (73 тыс. долларов США);

2000 г. 2,8 млн. руб. (100 тыс. долларов США);

2001 г. 1,8 млн. руб. (62 тыс. долларов США).

6. Федеральная целевая программа «Неотложные меры по улучшению состояния окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки и здоровья населения г. Братска Иркутской области» (1994-2000 гг.)⁵⁷

Цель – сокращение объемов вредных выбросов и сбросов промышленными предприятиями, снижение роста заболеваемости населения, связанного с загрязнением окружающей среды.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1995 г. 5,3 млрд. руб. (1,2 млн. долларов США);

1996 г. 7,4 млрд. руб. (1,4 млн. долларов США);

1997 г. 7,0 млрд. руб. (1,2 млн. долларов США);

1998 г. 6,1 млн. руб. (630 тыс. долларов США);

1999 г. 0,6 млн. руб. (24 тыс. долларов США);

2000 г. 0,5 млн. руб. (18 тыс. долларов США).

7. Федеральная целевая программа по оздоровлению окружающей среды и населения г. Нижний Тагил Свердловской области на период до 2000 г.⁵⁸

Основные задачи — снижение уровня негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду за счет ограничения мощности ведущих промышленных предприятий, вывод из эксплуатации устаревших производств, перепрофилирования (в том числе в результате конверсии) отдельных предприятий, цехов и участков, осуществление комплекса природоохранных мероприятий на предприятиях, в городском хозяйстве и на территории города, широкое развитие мер по медицинской реабилитации и оздоровлению населения.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1996 г. 10,3 млрд. руб. (2 млн. долларов США);

1997 г. 10 млрд. руб. (1,7 млн. долларов США);

1998 г. 9,2 млн. руб. (949 тыс. долларов США);

1999 г. 1,3 млн. руб. (52 тыс. долларов США);

2000 г. 4,3 млн. руб. (153 тыс. долларов США);

2001 г. 10 млн. руб. (343 тыс. долларов США).

8. Федеральная целевая программа «Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца» на 1997-2010 гг.⁵⁹

Цели и задачи — снижение уровня загрязнения окружающей среды и негативного воздействия предприятий металлургической и химической отраслей промышленности на окружающую среду и на здоровье населения.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1998 г. 3 млн. руб. (310 тыс. долларов США);

1999 г. 7 млн. руб. (284 тыс. долларов США);

2000 г. 12,0 млн. руб. (427 тыс. долларов США);

2001 г. 11 млн. руб. (377).

9. Федеральная целевая программа «Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановление и прекращение деградации природных комплексов Волжского бассейна на период до 2010 года (Программа «Возрождение Волги»)

Цели и задачи – улучшение экологической обстановки и сохранение природных комплексов Волжского бассейна для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения путем поэтапного перехода к энерго- ресурсосберегающим и малоотходным технологическим циклам.

В результате реализации мероприятий программы будет достигнуто улучшение экологической обстановки в регионе, прежде всего качества воды, атмосферного воздуха и почв, что позволит улучшить условия жизнеобеспечения населения региона

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1997 г. 80 млрд. руб. (13,8 млн. долларов США);

1998 г. 42,59 млн. руб. (4,4 млн. долларов США);

1999 г. 15,12 млн. руб. (613 тыс. долларов США);

2000 г. 79,426 млн. руб. (2,8 млн. долларов США);

2001 г. 99,225 млн. руб. (3,4 млн. долларов США).

10. Программа “Охрана лесов от пожаров” (1993 — 1997 гг.) и Федеральная целевая программа «Охрана лесов от пожаров» на 1999-2005 гг.⁶⁰

Основные цели — повышение эффективности противопожарной охраны лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов путем осуществления комплекса организационно-технических мер совершенствования экономической и правовой базы, улучшения научно-технического обеспечения охраны лесов.

Ожидаемые результаты – сокращение убытков, причиняемых лесными пожарами лесному хозяйству и экономике страны, сохранение биологического разнообразия лесных экосистем, повышение их экологического и ресурсного потенциала.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1995 г. 52,83 млрд. руб. (11,6 млн. долларов США);

1996 г. 88,74 млрд. руб. (17,3 млн. долларов США);

1997 г. 101,88 млрд. руб. (17,6 млн. долларов США);

1998 г. 93 млн. руб. (9,6 млн. долларов США);

1999 г. 80 млн. руб. (3,2 млн. долларов США);

2000 г. 118,5 млн. руб. (4,2 млн. долларов США);

2001 г. 105,5 млн. руб. (3,6 млн. долларов США).

11. Федеральная целевая программа «Сохранение амурского тигра»⁶¹

Цели и задачи – сохранить на территории России жизнеспособную популяцию амурского тигра, обеспечить ее охрану от браконьеров, сохранить от разрушения среду обита-

ния амурского тигра, поддерживать в природе необходимую численность диких копытных животных, создать сеть специализированных особо охраняемых природных территорий.

Ожидаемые результаты — создание условий для гарантированного сохранения полноценной популяции амурского тигра.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1999 г. 1 млн. руб. (41 тыс. долларов США);

2000 г. 1 млн. руб. (34 тыс. долларов США).

С этой программой вышла интересная история. Несмотря на то, что она была утверждена в 1997 г., в 1998-1999 г. она не попадала в перечень программ. Финансируемых из федерального бюджета, поскольку, по мнению Министерства экономики, была слишком узконаправленной. В свою очередь, Министерство финансов не могло выделить финансирование без внесения программы в перечень. Основную часть средств для реализации программы с самого начала предполагалась привлекать из внебюджетных, в первую очередь международных источников, а федеральное финансирование предполагалось минимальным. Международным организациям, полностью выполнявшим свою часть финансирования, было крайне важно было показать, что Россия также заинтересована в его сохранении и хотя бы символически в нем финансово участвует. После назначения правительства под председательством Е.М.Примакова, его заместителем, курировавшим, в том числе, охрану природы был назначен Г.В.Кулик. Отчаявшись изменить точку зрения Министерства экономики. Всемирный фонд дикой природы (WWF) обратился напрямую к Г.В.Кулику с просьбой провести совещание и положительно решить вопрос о финансировании программы. К всеобщему удивлению (в первую очередь сотрудников Госкомэкологии и Минэкономики), совещание было создано в двухнедельный срок, и на него был приглашен с докладом директор Всемирного фонда дикой природы (WWF). Несмотря на то, что совещание проходило в декабре, когда проект бюджета уже давно находился на утверждении в Государственной Думе, проблема выделения денег была сразу же решена вице-премьером. Примечательно, что Минэкономики, курировавшееся другим заместителем Е.М.Примакова, так и не внесло программу в перечень, но Минфин, опираясь на протокольное решение совещания у Г.В.Кулика исправно выделял средства с 1999 г.

12. Федеральная целевая программа «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий»⁶²

Цели и задачи:

- уменьшение ущерба от опасных изменений климата;
- обеспечение выполнения международных обязательств Российской Федерации по рамочной конвенции ООН об изменении климата;
- обеспечение органов исполнительной власти Российской Федерации информацией о текущих и прогнозируемых изменениях климата и их последствиях;
- создание научно-технической и нормативно-правовой баз по предотвращению опасных изменений климата и адаптации развития экономики России к изменениям климата.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1998 г. 5,02 млн. руб. (518 тыс. долларов США);

1999 г. 4,24 млн. руб. (172 тыс. долларов США);

2000 г. 4,834 млн. руб. (172 тыс. долларов США);

2001 г. 4,834 млн. руб. (166 тыс. долларов США).

13. Федеральная целевая программа «Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков» (на период до 2000 г.)⁶³

Цели и задачи – развитие существующей сети государственных природных заповедников и национальных парков, сохранение типичных и уникальных природных ландшафтов, охрана объектов природного и культурного наследия на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, усиление социальной защищенности работников государственных природных заповедников и национальных парков.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1996 г. 14,1 млрд. руб. (2,6 млн. долларов США);

1997 г. 12,9 млрд. руб. (2,2 млн. долларов США);

1998 г. 18,7 млн. руб. (1,9 млн. долларов США);

1999 г. 2,8 млн. руб. (114 тыс. долларов США);

2000 г. 13,202 млн. руб. (469 тыс. долларов США).

14. Федеральная целевая программа «Защита окружающей природной среды и населения от диоксинов и диоксиноподобных токсикантов на 1996-1997 гг.»⁶⁴

Цели и задачи:

- сокращение техногенного загрязнения природной среды диоксинами и диоксиноподобными токсикантами и минимизация их вредного воздействия на здоровье населения на территории Российской Федерации;
- разработка правовых, экономических и организационных мероприятий по защите окружающей природной среды и населения Российской Федерации от диоксинов;
- создание в Российской Федерации государственного банка данных по содержанию диоксинов в объектах окружающей среды, продуктах питания, кормах, промышленной продукции и отходах производства;
- проведение локального экологического и гигиенического мониторинга, инвентаризация диоксиновых технологий и производства;
- санитарно-гигиеническая и медико-биологическая оценка состояния окружающей среды и здоровья человека в регионах, загрязненных диоксинами и диоксиноподобными токсикантами;
- разработка и создание системы социально-медицинских мероприятий по диагностике, профилактике и реабилитации здоровья населения;
- разработка гигиенических и экологических нормативов содержания диоксинов и фуранов в различных объектах окружающей природной среды, промышленной продукции, отходах производства и потребления, питьевой воде, продуктах питания и кормах;
- нейтрализация диоксинов и ограничение их распространения в окружающей среде.

15. Федеральная целевая программа «Снижение уровня облучения населения России и производственного персонала от природных радиоактивных источников» на 1994-1996 гг. (Программа «Радон»)⁶⁵

Цель – предотвращение техногенного загрязнения окружающей среды природными радионуклидами и минимизация их вредного воздействия на здоровье населения на территории Российской Федерации

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1995 г. 0,11 млрд. руб. (24 тыс. долларов США);

1996 г. 0,15 млрд. руб. (29 тыс. долларов США).

16. Федеральная целевая программа «Создание единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки (ЕГАСКРО)»⁶⁶

Цели:

- совершенствование государственного контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации;
- оперативное обеспечение органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, других пользователей и населения достоверной информацией о состоянии радиационной обстановки, фактах, характере и масштабах ее ухудшения, а также прогнозами в этой области;
- информационное обеспечение российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях в части, касающейся радиационной обстановки;
- информационная поддержка действий федеральных органов исполнительной власти по обеспечению радиационной безопасности населения страны, защиты окружающей природной среды и устойчивости функционирования промышленного и аграрного комплексов при возникновении радиационных аварий и связанных с ними чрезвычайных ситуаций.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1997 г. 7 млрд. руб. (1,2 млн. долларов США);

1998 г. 7,56 млн. руб. (780 тыс. долларов США);

1999 г. 6,16 млн. руб. (250 тыс. долларов США);

2000 г. 5,742 млн. руб. (204 тыс. долларов США);

2001 г. 4,742 млн. руб. (163 тыс. долларов США).

17. Федеральная целевая программа «Отходы»⁶⁷

Цели и задачи:

- концентрация финансовых, материально-технических и других ресурсов, интеграция производственного и научного потенциала для решения проблемы обращения с отходами;
- создание нормативной и технологической баз для реализации единой государственной политики в сфере обращения с отходами на всех уровнях управления;
- экономия природных ресурсов за счет максимального вовлечения отходов в хозяйственный оборот;
- организация и обеспечение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, направленных на создание перспективных ресурсосберегающих и ма-

лоотходных технологий, эффективных средств и методов переработки и обезвреживания отходов;

- создание системы управления обращением с отходами, построенной на основе организационно-управленческих, правовых, нормативных, экономических, информационных и контрольных регуляторов;
- реализация пилотных проектов по переработке и обезвреживанию отдельных видов отходов для последующего их тиражирования в целях решения проблемы накопленных в стране отходов.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1998 г. 11,8 млн. руб. (1,2 млн. долларов США);

1999 г. 12,56 млн. руб. (510 тыс. долларов США);

2000 г. 9,188 млн. руб. (327 тыс. долларов США);

2001 г. 11,188 млн. руб. (384 тыс. долларов США).

18. Федеральная целевая программа «Оздоровление экологической обстановки и охраны здоровья населения Тульской области» (1993-1998 гг. и на период до 2005 г.)⁶⁸

Цели и задачи:

- разработка нормативно-правовой основы рационального природопользования и социальной защиты населения от воздействия неблагоприятных экологических факторов;
- организация системного контроля за состоянием здоровья населения и среды его обитания;
- отработка технологии хранения, утилизации и переработки промышленных, сельскохозяйственных и бытовых отходов;
- выбор и внедрение прогрессивных технологий по модернизации морально и физически устаревших производств, внедрение высокоэффективных методов обезвреживания сточных вод и выбросов в атмосферу;
- отработка методов диагностики заболеваний, возникающих вследствие воздействия неблагоприятных экологических факторов;
- разработка рациональных методов сохранения и восстановления природных ресурсов;
- обеспечение надлежащих экологических и санитарно-эпидемиологических условий проживания и жизнедеятельности населения, прежде всего, на территориях, подверженных радиоактивному загрязнению вследствие аварии на Чернобыльской АЭС.
- Обеспечение экологической безопасности культурно-исторических памятников России: музея-усадьбы Л.Н. Толстого «Ясная Поляна», музея-заповедника «Поленово» и национально-исторического центра «Куликово поле».

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1996 г. 2,2 млрд. руб. (423 тыс. долларов США);

1997 г. 3 млрд. руб. (519 тыс. долларов США);

1998 г. 1,8 млн. руб. (186 тыс. долларов США);

1999 г. 0;

2000 г. 2 млн. руб. (71 тыс. долларов США);

2001 г. 1,5 млн. руб. (51 тыс. долларов США).

19. Федеральная целевая программа «Социальная и радиационная реабилитация населения и территории Уральского региона, пострадавших в результате деятельности производственного объединения «Маяк» до 2000 г.»⁶⁹

Цели и задачи – решение проблем, связанных с обеспечением безопасных условий проживания в зоне влияния потенциально опасных ядерных объектов, со снижением негативных медицинских, социальных и психологических последствий радиационного воздействия на население, проживающее на радиоактивно загрязненных территориях с оказанием ему высоко квалифицированной медицинской помощи, улучшение уровня жизни пострадавших граждан.

Утвержденное финансирование из федерального бюджета:

1996 г. 212,4 млрд. руб. (41,5 млн. долларов США) – программа «Радиационная реабилитация территорий Уральского региона и меры по оказанию помощи пострадавшему населению»

1997 г. 88,7 млрд. руб. (15,3 млн. долларов США);

1998 г. 59,2 млн. руб. (6,1 млн. долларов США);

1999 г. 40,6 млн. руб. (1,6 млн. долларов США);

2000 г. 40,6 млн. руб. (1,4 млн. долларов США);

2001 г. 69 млн. руб. (2,4 млн. долларов США).

3.4.5. Государственные экологические фонды

В соответствии с законом «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. средства, взимавшиеся за загрязнение окружающей среды распределялись следующим образом:

- 10% поступали в доход федерального бюджета для финансирования деятельности природоохранных органов;
- 90% поступали на специальные счета целевых бюджетных экологических фондов. В свою очередь, эти средства распределялись так: 60% оставались в местных (городских, районных) экологических фондах, 30% перечислялись в экологические фонды субъектов федерации и 10% — в Федеральный экологический фонд (ФЭФ).

Для реализации требований закона, правительство довольно быстро приняло постановление об экологических фондах и утвердило Положение о ФЭФ⁷⁰.

Таким образом, возвращаясь к финансированию подраздела «Охрана окружающей природной среды» из федерального бюджета, можно сделать вывод, что средства, собиравшиеся региональными экологическими фондами, были основными национальными источниками природоохранных вложений, превышая федеральное финансирование, по крайней мере, в 10-20 раз. В то же время, средства ФЭФ были важным дополнением к скудному бюджетному финансированию в первую очередь на федеральном уровне.

До 1997г. должности директора и председателя правления ФЭФ РФ совмещал П.П.Анисимов, прежде занимавший должность заместителя председателя Госплана СССР. После его ухода на пенсию было принято решение несколько изменить структуру руководства фондом. Председателем правления ФЭФ РФ стал Н.Ф.Глазовский, а заместителем председателя правления и исполнительным директором — Д.С.Хуснутдинов.

Таблица. Собираемость основных экологических и природноресурсных платежей в миллионах долларов США (по среднегодовому курсу Центробанка России, www.cbr.ru).

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Собрано экологическими фондами, всего	234,2	309,8	112,1	155,4	247,8	-	-
Перечислено в Федеральный экологический фонд	11,5	18,4	4,5	8,0	18,2		
Взыскано сумм по наложенным штрафам и искам о возмещении вреда при нарушениях природоохранного законодательства (по данным Госкомстата)	57,1	17,8	14,1	10,1	10,8	10,2	3,0
Собрано платежей за пользование природными ресурсами в федеральный бюджет (в скобках – процент доходной части исполненного бюджета)		1210 (2,2)	156 (1,1)	426 (1,7)	660 (1,6)	1703 (3,1)	6834 (9,7)

“Принцип *загрязнитель платит* был записан в действовавшем законе *Об охране окружающей среды* и являлся одним из основополагающих, но в начале девяностых годов XX века это было революционной новацией, которая кроме сторонников имела и многочисленных противников. Главным проводником этой идеи стал В.И.Данилов-Данильян, но вместе с ним этот принцип развивала группа сторонников — А.А.Аверченков, В.Л.Грошев, П.П.Анисимов, Н.Н.Лукьянчиков и ряд других.

Благодаря своему влиянию и связям в различных государственных структурах (в том числе — в министерстве экономики, которое в значительной мере унаследовало кадры и организационную структуру Госплана СССР), П.П.Анисимов сумел отстоять идею внебюджетного федерального экологического фонда. Дело в том, что многие работники Минэкономики считали: фонды должны быть только бюджетными. В течение нескольких лет фонду удавалось сохранять свою независимость — несмотря на то, что он все больше попадал под влияние структур, формирующих и проверяющих государственный бюджет.

При этом не следует забывать, что значительная часть самостоятельности была утрачена фондом еще в 1995г., когда в очередном годовом бюджете чиновники Минфина решили консолидировать его средства в госбюджет. Сразу это сделано не было, но с тех пор ФЭФ считался целевым бюджетным фондом, хотя прежде он был полностью внебюджетным. В 2001г. было принято окончательное решение о ликвидации ФЭФ и передаче его средств в федеральный бюджет.

Вообще, нас постоянно притесняли как Минфин, так и всевозможные контролирующие органы. Особенно усердствовала Счетная палата. Скажем, нас вынудили продать акции и выйти из числа не только учредителей, но даже акционеров Эконацбанка, хотя это *учредительство* было полезным для целей фонда. Мотивировалась это тем, что мы отвлекаем средства фонда на цели, не связанные с охраной окружающей среды. Их не интересовало, что Эконацбанк был единственным российским *экологическим* банком. Между тем, это была реаль-

ная возможность внедрения рыночных механизмов для привлечения дополнительных средств на охрану природы. Ведь недальновидно все время рассчитывать исключительно на бюджетные ресурсы.

Благодаря усилиям нашей обновленной команды за 1997г. было собрано около 8, а в 2000 г. — около 20 миллионов долларов (в рублях). То есть можно говорить о существенном — в 2,5 раза увеличении *собираемости* финансовых ресурсов. В первую очередь это удалось сделать благодаря повышению базовых ставок платежей за выбросы. Кроме того, к нашей работе подключилась налоговая инспекция. Хочу особо отметить, что к налоговой службе у нас никогда не было претензий. Постоянные проблемы возникали во взаимодействии с Минфином, чиновники которого никогда не вступали в переговоры, но всегда требовали выполнения своих указаний. Скажем, бывали случаи противоречий между законом *Об охране окружающей среды* и очередным законом о бюджете. Так вот, проверяющие из Минфина нам говорили, что они руководствуются законом о бюджете, а природоохранное законодательство — это не их сфера. “ (Д.Хуснутдинов, интервью, 2002).

Следует сказать несколько слов о составе правления ФЭФ. В него входили очень интересные и влиятельные люди из разных ведомств и многих организаций, вовлеченных в решение экологических проблем — из Рослесхоза, Роскомвода, Росгидромета, МГУ, из числа руководителей экологических СМИ и даже из федерации независимых профсоюзов России (ФНПР) — всего около пятнадцати человек. Именно эти люди занимались распределением средств ФЭФ. Правление собиралось для обсуждения проектов, отобранных в соответствии с критериями фонда, примерно один раз в месяц. В год нами осуществлялось 120-150 экологических проектов.

За счет финансирования, как региональными экологическими фондами, так и ФЭФ многие территориальные управления были оснащены очень хорошими лабораториями.

Годовой бюджет ФЭФ состоял из нескольких блоков, каждый из которых имел собственную квоту финансирования:

- срочное финансирование неотложных мероприятий;
- поддержка экологического образования и воспитания;
- информационно-издательская деятельность в экологической сфере (5-10%);
- инвестиционные проекты
- участие в финансировании экологических и природоохранных программ Госкомэкологии (основная доля расходов фонда).

Квоты финансирования были введены для того, чтобы между собой могли конкурировать не экологические проблемы, а конкретные тематические проекты. Чтобы не приходилось выбирать, что важнее — поддержка заповедников или снабжение населенных пунктов питьевой водой.

Здесь уместно сказать несколько слов о всей системе российских экологических фондов. Кроме федерального экологического фонда региональные экологические фонды действовали во всех субъектах федерации за исключением Чечни. Причем ряд субъектов федерации имел несколько экологических фондов. Система была такова, что многие административные районы имели соб-

ственные экологические фонды. Причем привычной командно-административной *вертикали власти* не существовало — было взаимовыгодное сотрудничество. ФЭФ занимался методическим обеспечением деятельности региональных фондов, помогал решать проблемы, возникавшие порой с местной властью, контролирующими органами и прокуратурой, счетной палатой. Это был период взаимного обучения различных государственных структур, вовлеченных в природоохранную деятельность” (Д.Хуснутдинов, интервью, 2002).

Одним из примеров инвестиционных проектов ФЭФ являлось создание плавучих аналитических лабораторий, о которых рассказали Н.Ф.Глазовский и Д.С.Хуснутдинов

“Учитывая количество загрязненных водоемов нам показалась важной задача налаживания возможности оперативного контроля обстановки на них. На оборонном предприятии Санкт-Петербурга при нашем участии были построены четыре судна, имевшие современные аналитические лаборатории и укомплектованные очень хорошими приборами — преимущественно отечественного производства. Кроме того, суда имели спутниковую навигацию, электронные карты и прочее новейшее оборудование. Двигаясь по водоему со скоростью 10-12 км/ч, они могли в автоматическом режиме делать непрерывный и практически полный анализ воды.

Одно из этих судов контролировало ситуацию на водоемах вокруг Москвы. Второе — в Санкт-Петербурге. Третье — на нижней Волге в районе Астрахани. Четвертое — на Балтике, в Калининграде. Судно из Санкт-Петербурга в 1998г. побывало в Орхусе (Дания), где демонстрировало наши возможности в сфере контроля водной среды в рамках проходившей там встречи министров охраны окружающей среды европейских стран. Для России было важно показать — какими технологическими возможностями обладает отечественная наука и промышленность.

Нам выделили почетное место — там, где обычно швартуется яхта датской королевы. Прежде приходилось слышать, сколь чистыми считаются порты скандинавских стран и Дании — в том числе, а у нас оборудование работает постоянно, и мы видим, что это совсем не так. Особенно много грязи поднимается после прохода огромных многоэтажных паромов — тяжелые металлы, органика, масса других загрязнителей. Пришел к нам на борт начальник порта, посмотрел на показания приборов и попросил отключить их — чтобы не портить репутацию...

Сейчас, после ликвидации Госкомприроды и передачи природоохранных функций в МПР, часть этих судов разукомплектованы и используются не по назначению. Скажем, судно *Россия*, построенное для Калининграда, вместо контроля состояния российских водоемов, было передано для использования акционерному обществу *Зарубежгеология*. Странно, почему это не вызывает вопросов у прокуратуры” (Д.Хуснутдинов, интервью, 2002).

«При создании федерального экологического фонда мы закладывали возможность его наполнения за счет экологической предпринимательской деятельности. Это удалось сделать, разрабатывая и производя технологическое и очис-

тное оборудование. Были построены несколько судов для экологического контроля водной среды, которые даже Саудовская Аравия арендовала для работ экологического характера...» (Н.Глазовский, интервью, 2001).

В печати много говорилось о злоупотреблениях в системе внебюджетных фондов, включая экологические. С этим не согласны люди, руководившие фондом:

“Злоупотребления в системе экологических фондов — один из мифов, неоднократно опровергавшихся результатами комплексных проверок различных контролирующих ведомств. Очень показательный случай имел место осенью 1999г. на специальной коллегии генеральной прокуратуры РФ, которая, среди других вопросов, была посвящена результатам проверок в различных фондах. Перед этим ФЭФ усиленно проверялся, и проверяющие были очень огорчены, поскольку никаких злоупотреблений найдено не было. Логика проверяющих из Генпрокуратуры следующая: где фонд — там деньги, где деньги — там злоупотребления, если злоупотреблений не видно сразу — их надо найти. Коль злоупотребления есть в геологическом фонде — почему им не быть в экологическом?

Долго искали и ничего не нашли — с документами у нас всегда был порядок. А научили нас все держать в порядке чиновники счетной палаты. Всего же за последние три с половиной года работы ФЭФ различные контролирующие органы проверяли нас 19 раз.

Был период, когда счетная палата упорно занималась проверками федерального экологического фонда. В то время я написал председателю счетной палаты письмо, в котором привел расчет затрат времени на проверку наших структур в человеко-часах и сравнил эту величину с размером средств, консолидированных в наших структурах. Оказалось, что на один рубль поступлений в ФЭФ они тратили в 25 раз больше времени, чем на один рубль российского бюджета в целом. Письмо я направил руководившему в то время счетной палатой г-ну Кармокову с вопросом: насколько оправдано такое расходование ресурсов? Разумеется, ответ пришел не от председателя, а от нашего аудитора — дескать, продолжайте работать, и пусть наши дела вас не беспокоят...

Результаты той коллегии Генпрокуратуры были следующие. Они провели проверки всех без исключения экологических фондов в субъектах федерации и наш ФЭФ. Были найдены несколько случаев того, что они считают нецелевым расходованием средств — я говорил об этом выше. Было возбуждено семь или восемь уголовных дел, из которых четыре или пять были доведены до суда, а приговор был вынесен в одном случае — по случаю злоупотреблений в Удмуртии. Генеральный прокурор был очень недоволен, поскольку с его точки зрения столь малое число осужденных за 8 лет в системе экологических фондов было признаком плохой работы сотрудников его ведомства. Мы же считаем, что это была иллюстрация отличной работы экологических фондов” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

О том же говорит Н.Ф.Глазовский, возглавлявший в тот период правление Федерального экологического фонда Российской Федерации и Д. С. Хуснутдинов:

“Я помню периоды, когда одновременно ФЭФ проверялся одиннадцатью различными контролирующими организациями. Все, кто имел хоть какое-то право это делать, стремились нас проверять. Причем большинство из них были не компетентны в специфике нашей работы. Проверяющие настолько не понимали нашей деятельности, что был случай, когда нас пытались заставить вернуть 30 млн. рублей, выделенных на помощь заповедникам. Тогда в решении Счетной палаты было записано, что мы должны вернуть эту сумму, поскольку такое использование средств является *нецелевым*.”

Мы потратили целый год, доказывая, что средства были израсходованы правильно. Для этого потребовалось привлекать депутатов, руководство заповедников, общественность. В конце концов, запись о *нецелевом* расходовании средств с ФЭФ снята не была, но денег обратно тоже возвращать не пришлось.

Еще я хочу уточнить то, что сказал В.И.Данилов-Данильян относительно проверок Генпрокуратуры в системе экологических фондов. Если где-то и обнаруживались злоупотребления, то это никогда не относилось к федеральному экологическому фонду. Иногда случались замечания, связанные с *нецелевым* расходованием средств, но нам удавалось убеждать проверяющих, что все было потрачено в соответствии с законами государства и уставом фонда. И уж совершенно точно, что против ФЭФ и его сотрудников никогда не возбуждалось уголовного преследования” (Глазовский, интервью 2003).

«Небольшой пример: где-то проводится экологический проект — создается ландшафтный парк. Поскольку парк делается на месте оврага, значит местность прежде надо выровнять. Работа проведена, лес посажен, но после всего этого приходят сотрудники прокуратуры и счетной палаты и находят *нецелевые расходы*. К этим расходам они относят работу экскаватора и бульдозера, которые выравнивали местность. Согласно их логике эти работы не являются экологическими. Для них не важно, что бульдозер работал не у кого-то на даче, а выравнивал местность под парк — все равно это *нецелевые расходы*. Приходилось объяснять, что пригласить общественность с лопатами получилось бы гораздо дороже» (Д.Хуснутдинов, интервью 2002).

В то же время, в Государственном докладе о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1997 г. (1998) приводятся данные о 40 выявленных нарушениях в региональных экологических фондах. Анализ эффективности использования средств региональных фондов — задача на будущее. Однако даже поверхностное знакомство с некоторыми из их бюджетов показывает, что значительная часть средств направлялась на не связанные с охраной природой цели. Так, утвержденный на 1998 г. законодательным собранием (мелли-меджлисом) Татарстана бюджет республиканского экологического фонда выглядел следующим образом (все суммы в рублях):

- На реализацию целевых программ по охране окружающей среды 177900;
- Обеспечение деятельности природоохранных служб Республики Татарстан 56700;
- Отчисления Департаменту по управлению целевыми (внебюджетными) фондами 3300;
- Отчисления в Резервный фонд Президента Республики Татарстан 14400.
- Расходы по обслуживанию заемных средств, 15000 в том числе:
- финансирование Программы газификации районов, городов и сельских поселений 6000
- Отчисления на социальную защиту 16500;

- Отчисления в Государственный внебюджетный жилищный фонд при Президенте Республики Татарстан 5600;
 - Резерв на природоохранные мероприятия по решениям Совета фонда 10600.
- Подобные примеры, грубо нарушающие российское законодательство, вероятно, были одним из весомых аргументов в пользу ликвидации внебюджетных фондов в целом и ФЭФ в частности.

3.4.6. Финансирование охраны природы из международных источников

Важнейшими из международных программ были проекты Глобального экологического фонда (ГЭФ) и займ Международного Банка реконструкции и развития (МБРР) «Проект по управлению окружающей средой»

В соответствии с Соглашением о займе, подписанным 6 февраля 1995 г. между Российской Федерацией и МБРР, **Проект по управлению окружающей средой** разрабатывался с целью совершенствования природоохранной политики, укрепления и упорядочения институциональных природоохранных структур, модернизации систем управления на федеральном, но особенно на региональном и локальном уровнях, а также финансирования проектов по восстановлению природных ресурсов и борьбе с загрязнением окружающей среды.

Объем займа составлял 110 млн. долл. США, а срок реализации — 1995-2001 гг. Половина средств займа (55 млн. долл. США) предназначалась на разработку и внедрение эффективных законов, нормативов, правил, процедур и механизмов их реализации в области управления окружающей средой. Эта часть Проекта осуществлялась в виде четырех компонентов так называемой Технической помощи, а затраты на ее финансирование в виде льготного кредита МБРР должны были быть компенсированы в течение 17 лет по согласованной схеме.

В рамках компонентов Технической помощи выполнялось более 200 проектных разработок, основными заказчиками которых являлись по компонентам «Экологическая политика и регулирование» — Госкомэкологии России, Минэкономики России и МПР России, «Экологическая эпидемиология» — Минздрав России, «Управление качеством вод и водными ресурсами» — МПР России и «Управление опасными отходами» — Госкомэкологии России. Поскольку практически все разработки имели региональную составляющую, их заказчиками и пользователями являлись администрации семи областей Российской Федерации: Вологодской, Костромской, Ивановской, Ростовской, Свердловской, Тверской и Ярославской.

По состоянию на 1 апреля 2000 г. заказчикам было передано 112 разработок, из них 83 введено в действие. В их числе:

- областные законы «О плате за пользование водными объектами», «О регулировании водных отношений на территории Свердловской области» и «О питьевом водоснабжении в Свердловской области»;
- закон Вологодской области «Об экологических фондах»;
- планы действий по охране окружающей среды для Верхневолжского региона (Вологодской, Ивановской, Ярославской, Костромской областей) и Свердловской области;

- методические рекомендации по организации “чистого производства”, введению международного стандарта ISO 14000, оценки экологического ущерба, причиняемого лесным комплексам Свердловской области;
- пакет нормативных правовых документов и инструктивно-методических материалов, регламентирующих операции по обращению с отходами производства и потребления на уровне субъекта РФ;
- система классификации отходов производства и потребления;
- система поддержки принятия решений в области использования и охраны вод;
- пакет нормативно-распорядительных документов о внедрении методологии оценки риска здоровью населения на территории Свердловской области и определению компенсации ущерба, наносимого окружающей среде здоровью населения в результате экологических и санитарных правонарушений.

Расходы, связанные с реализацией проектов ТП на 1 апреля 2000г., составили 45,91 млн. долл. США, в том числе по категориям затрат:

- а) закупки оборудования составили 6,78 млн. долл. США (включая 4,71 млн. долл. США расходов на проведение работ, связанных с ликвидацией вспышки размножения вредителей на 120 тыс. га хвойных лесов Красноярского края);
- б) оплата услуг консультантов — 28,37 млн. долл. США, в том числе иностранных — 13,13 млн. долл. США;
- в) операционные расходы составили 4,71 млн. долл. США;
- г) аванс на подготовку Проекта 0,7 млн. долл. США.

Реализация только части приоритетных природоохранных мероприятий, предусмотренных региональными планами действий по охране окружающей среды для Вологодской, Ивановской, Костромской, Свердловской и Ярославской областей, привела к сокращению на территории этих областей в 1997-1999 г.г. выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ на 2061 тыс. тонн, сбросов в водные объекты — на 6.47 тыс. тонн, к увеличению переработки отходов — на 2347 тыс. тонн, рекультивировано 135 га земель. Предотвращенный экологический ущерб, рассчитанный по официальной методике, составил 566,6 млн. долл. США.

Другая часть займа в сумме 55 млн. долл. США реализовывалась в виде Российской программы организации инвестиций в оздоровление окружающей среды (РПОИ) и заключалась в предоставлении на возвратной основе субзаймов российским предприятиям-заемщикам для решения наиболее актуальных природоохранных проблем на уровне конкретных предприятий.

Реализация РПОИ с самого начала была связана с трудностями, т.к. инвестиции должны были осуществляться в проекты с высокой коммерческой прибыльностью, которую предприятиям сложно было обеспечить в докризисный период (до 17 августа 1998 г.), и особенно — после этого кризиса. В связи с этим часть средств РПОИ по согласованию с МБРР предполагается направить на бюджетозамещающие инвестиции на безвозвратной основе

С самого начала работ над подготовкой проекта за счет средств займа МБРР предполагалось, что он создаст условия для привлечения значительных средств на безвозвратной основе. Практика реализации такого рода проектов в странах Восточной Европы продемонстрировала, что в отдельных случаях объемы дополнительно привлеченных безвозвратных средств составили до 30% средств займов. В случае Проекта по управлению окружающей средой в Российской Федерации этот показатель удалось зна-

чительно превысить. Доля средств, которая должна была компенсироваться из федерального бюджета Российской Федерации (55 млн. долл. США) составляла менее четверти общего объема средств МБРР и грантов.

По состоянию на 1 апреля 2000 г. из общей суммы займа израсходовано 45,91 млн. долл. США, или 41,7%. При этом из 51,8 млн. долл. США, предназначенных для реализации компонентов ТП, израсходовано 37,8 млн. долл. США, или 73,0%. на реализацию РПОИ из предусмотренных 58,2 млн. долл. США израсходовано 8,14 млн. долл. США, или 14,0%.

Проект Глобального экологического фонда (ГЭФ) «**Сохранение биологического разнообразия Российской Федерации**» выполнялся в 1996-2001 г. (реально проект закрылся в 2003 г.). Общий объем финансирования со стороны ГЭФ составил 20,5 млн. долларов США. Проект состоял из 3 компонентов: Национальная стратегия сохранения биологического разнообразия, Особо охраняемые природные территории и Сохранение озера Байкал. Основная часть средств (более 10 млн. долларов США) была направлена на поддержку особо охраняемых природных территорий (Сохранение..., 2003).

Для дальнейшего развития территориальной охраны живой природы и улучшения управления ими органами государственной власти в регионах России Всемирным фондом дикой природы (WWF) была разработана заявка на новый полноразмерный грант Глобального Экологического Фонда (ГЭФ) «Создание экологических сетей в наиболее приоритетных экорегионах Российской Федерации». Данное проектное предложение было поддержано в тексте новой стратегии работы Всемирного Банка в России, которая была согласована с Российским правительством. В данный проект включены как относительно малонарушенные экорегионы глобального мирового значения (Северный Кавказ, юг Дальнего Востока и др.), так и староосвоенные регионы (юг центра Европейской России, южный Урал). Данное уникальное сочетание регионов с разной степенью хозяйственной освоенности и стадий урбанизации позволит в случае реализации проекта не только обеспечить сохранение живой природы этих регионов на длительную перспективу, но и решить весь комплекс вопросов связанных с включением различных правовых и управленческих механизмов функционирования систем региональных ООПТ в вопросы земельной реформы.

Приведем некоторые примеры практических результатов международного финансирования:

- Смоленский центр экологического обучения подготовил более 560 операторов станций очистки сточных вод из девяти городов Московской и Смоленской областей. После прохождения подготовки эти операторы ввели в практику новые технологии, которые повысили эффективность станций и сократили объем загрязнений на величину до 40%.
- Центр экологической подготовки в Обнинске вел программы экологического образования для 4 тысяч детей и педагогов в пяти регионах Дальнего Востока.
- Региональная служба лесного хозяйства и администрация Хабаровского края организовали и провели общественные слушания первого в стране регионального лесного кодекса. Этот кодекс был официально одобрен краевой Думой в январе 1999 года. СМИ отметили, что это первые в истории края открытые и демократические слушания столь важного законодательного акта, это первый региональный лесной кодекс в России, основанный на Федеральном кодексе. Эта инициатива в настоящее время тиражируется в двух других регионах Дальнего Востока и Сибири.

- Морской заповедник Дальнего Востока России за три месяца заработал 4500 долларов США, проведя 55 экскурсий для школьников, гостей из Приморского края, иностранных туристов и специалистов. Эти программы, которые сейчас тиражируются, по меньшей мере, в восьми других заповедниках Дальнего Востока, дают доход и способствуют внедрению новой концепции управления применительно к охране экосистем на особо охраняемых территориях.
- Выполнение двух исследований по производительности лесопильных заводов вооружило персонал заводов новой технологией улучшения пиломатериалов как в количественном, так и в качественном отношении. На Хорском лесопильном заводе выпуск пиломатериалов был увеличен на 6 процентов. На Приморском же лесопильном заводе в Сибири выпуск пиломатериалов увеличился на 16 процентов.
- Летом 1998 г. на Дальнем Востоке России несколько месяцев подряд бушевали лесные пожары, которые уничтожили более 2 млн. га лесных угодий – район примерно равный по площади Швейцарии. Агентство международного развития США оперативно представило 75 тыс. долларов США в качестве экспертной и гуманитарной помощи. Пятьдесят тысяч долларов США были использованы на обеспечение неотложных потребностей региональной Службы лесного хозяйства, включая закупку продуктов питания, горючего, палаток, спальных мешков, пожарной спецодежды, запасных частей и электрогенераторов. Остальные 25 тыс. долларов США были использованы для оказания гуманитарной помощи в виде отечественных лекарств и продуктов питания для трех поселков коренных народов, наиболее сильно пострадавших от пожаров, а также для регионального центра по реабилитации пожарных. Через некоторое время Агентство выделило еще 850 тысяч долларов для закупки техники, позволяющей тушить пожары на ранней стадии.
- На Дальнем Востоке России Агентство международного развития США содействовали получению безвозмездной субсидии в размере 20 млн. долларов США на проект по биоразнообразию в рамках Глобальной программы охраны окружающей среды, одобренный в 1996 г. Правительством России (проект Политика и технологии в области охраны окружающей среды).
- В Новокузнецке проведен экологический аудит и реконструкция крупного сталеплавильного комбината. В результате аудита и внедрения малозатратных устройств, выбросы частиц пыли в атмосферу города сократились на 540 тон/год (42%). Этот грант совместил низкостоймостные работы с экологическим аудитом.
- В сотрудничестве с заводом медицинского оборудования (г. Нижний Тагил) в Пермской области было поставлено оборудование для очистки воды после процесса никелирования. В результате содержания NiSO_4 в сточных водах сократилось на 95%. Более того, переработка этого никелевого электролита повысило продуктивность на 84%. Эта деятельность – наглядный пример дешевого и экономического подхода для решения вновь проблем охраны окружающей среды.

В 1991-2000 г. увеличивалось финансирование охраны природы и за счет международных неправительственных организаций (см. таблицу). Так, природоохранные инвестиции только Всемирного фонда дикой природы (WWF) в 1999 г. составили около 50% средств, выделенных из федерального бюджета по подразделу «Охрана окружающей природной среды».

Всего в период 1992-2000 гг. зарубежные партнеры выделили в рамках сотрудничества в области охраны окружающей среды на двусторонней и многосторонней основе,

Таблица. Бюджеты основных международных неправительственных организаций в России, в миллионах долларов США.

Год/организация	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всемирный фонд дикой природы (WWF)	0,2	1,2	1,8	2,2	3,6	5
Международный союз охраны природы (МСОП)	н/д	0,04	0,1	0,16	0,68	0,79
Международная организация по сохранению водно-болотных угодий	0,045		0,1	0,07	0,075	0,12

согласно оценкам Госкомэкологии России, Агентства США по международному развитию, представительств стран «Семерки» в России и Программы Европейского Союза ТАСИС 625,6 млн. долл. США. По данным из 78 субъектов Российской Федерации, международные организации выделили им на финансирование экологических проектов за тот же период 456,5 млн. долл. США. Возможно, часть этих средств уже была учтена Госкомэкологии России. Таким образом, суммарная помощь России за 9 лет составила от 625 миллионов до 1,1 миллиарда долларов США. Сравнение этих сумм с утвержденным финансированием из федерального бюджета раздела «Охраны окружающей природной среды» и за счет средств Федерального экологического фонда (менее 200 миллионов долларов США) показывает превышение международного финансирования в 3-5 раз.

3.5 Экологический контроль

3.5.1. Организация экологического контроля

Были приняты и в настоящее время действуют следующие виды государственного экологического контроля:

- визуальный контроль;
- документальный контроль;
- инструментальный контроль;
- другие виды контроля.

При осуществлении государственного экологического контроля инспекторы имеют право:

- без ограничений посещать организации и другие объекты хозяйственной деятельности, знакомиться с материалами, необходимыми для осуществления экологического контроля;
- проверять работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля и анализа;
- проверять соблюдение природоохранных требований при проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и закрытии (выводе из эксплуатации) промышленных и других объектов и сооружений;
- предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам по устранению экологических правонарушений;
- приостанавливать или ограничивать деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими природоохранительного законодательства;

- предъявлять в суд или арбитражный суд иски о возмещении вреда, причиненного в результате нарушения природоохранительного законодательства;
- составлять протоколы и направлять для рассмотрения дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды.

Производственный экологический контроль осуществляется хозяйствующими субъектами, оказывающими или способными оказать неблагоприятное воздействие на состояние окружающей среды. Он производится для того, чтобы в процессе хозяйственной деятельности соблюдались мероприятия, направленные на охрану природы, рациональное использование ресурсов и соблюдение природоохранных нормативов.

Общественный экологический контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством РФ. Результаты общественного экологического контроля, переданные в органы государственной власти или органы местного самоуправления, подлежат рассмотрению в установленном действующим законодательством порядке (*Экология крупного города*, 2001).

Специальных законов и постановлений правительства, посвященных организации экологического контроля не было, хотя проект Положения об экологическом контроле неоднократно вносился для утверждения в Правительство на протяжении всех 1990-х годов. Сам факт того, что эта важнейшая деятельность не получила нормативного подкрепления в виде постановления правительства и осуществлялась фактически напрямую на основе федерального закона “Об охране окружающей природной среды” говорит о том, что сопротивление экологическому контролю последовательно прослеживалась при всех составах правительства.

Контроль за предприятиями, загрязняющими окружающую среду входил в число важнейших обязанностей природоохранного ведомства, причем список предприятий, за которыми региональными службами осуществлялся постоянный контроль, постоянно расширялся. Кстати, после ликвидации в 2000 г. Госкомэкологии как самостоятельной структуры, в первую очередь было ликвидировано региональное контролирующее звено на муниципальном уровне.

Эти предприятия выбирались только по одному критерию — степени загрязнения окружающей среды и степени вреда, наносимого их выбросами. Здесь надо уточнить один важный момент: речь идет именно о степени наносимого вреда. Например, сходные предприятия с одинаковым количеством выбросов находятся в разных регионах. В одном регионе сложилась напряженная экологическая обстановка и вклад загрязнения этого предприятия становится критическим для состояния окружающей среды и здоровья населения. Осуществление экологического контроля в этом случае обязательно.

Другое предприятие, сходное с предыдущим по технологическому циклу и характеру выбросов, расположено таким образом, что его выбросы уносятся преобладающими ветрами на малоосвоенную территорию, где практически отсутствуют другие источники загрязнения. Такое предприятие может не попасть под систему постоянного контроля, а подвергаться лишь выборочным проверкам. Так что учитывался не только общий объем выбросов, но также вклад выбросов предприятия в загрязнение региона (В. Данилов-Данильян, интервью, 2002).

В связи с этим отмечались забавные ситуации. Например, в Старом Осколе едва ли не главным загрязнителем городской окружающей среды являлась баня, которая отап-

ливалась углем и загрязняла центр города. Разумеется, ее выбросы были меньше, чем выбросы Оскольского электрометаллургического комбината, но из-за своего расположения она наносила серьезный ущерб. Поэтому за ней осуществлялся строгий контроль (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

В самом начале своей деятельности Госкомприроды контролировал около 20 тыс. предприятий. В 2000 г., ставшем последним годом его существования, под контролем находилось примерно 360 тыс. предприятий. Динамика расширения сети экологического контроля очевидна. От критиков сложившейся в девяностые годы XX века системы экологического контроля приходилось слышать такое замечание: в России миллионы предприятий, а Госкомприроды контролирует только четверть миллиона из них. Это верно, но при этом следует знать главное — находившиеся под постоянным контролем 360 тыс. предприятий давали 90% общего количества выбросов в окружающую среду.

Разумеется, бывали случаи, когда неудачно расположенное сравнительно небольшое предприятие своей деятельностью раздражало общественность. Например, автозаправочная станция или предприятие автосервиса. Люди требовали, чтобы поступающее от них загрязнение также контролировалось. В том случае, если ресурсы позволяли — это делалось (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

“Кроме планового контроля предприятий, находившихся под постоянным наблюдением Госкомприроды, проводились также внеплановые проверки. Вместе с этим осуществлялся выборочный контроль предприятий, не вошедших в основной список — для выяснения объемов загрязнения ими окружающей среды в процессе производственной деятельности. И результаты иногда бывали очень впечатляющими. В связи с этим мне вспоминается потрясение от одной внеплановой проверки, проведенной еще в конце восьмидесятых годов.

Вместе с руководством горисполкома Нижнего Тагила в ней участвовали специалисты кафедры экологии академии народного хозяйства. В то время готовилась территориальная комплексная схема охраны природы (ТЕРКСОП) для этого региона. Тогда нашими работниками вместе с местными специалистами на нижнетагильском металлургическом комбинате были выявлены более 200 *сифонящих* труб, по которым подавались различные технологические жидкости или газы. Эти протечки просачивались в почву, отравляли воздух.

Пожалуй, таких масштабов *текущего* загрязнения природы впоследствии нам не встречалось — созданная система контроля навела некоторый порядок. Практически все руководители предприятий поняли: если что-то где-то протекает — за это надо платить. И если сравнительно невысокие размеры экологических платежей не могли заставить их пойти на замену устаревшего технологического оборудования, то ликвидировать протечки и иные случайные источники загрязнения они научились” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

3.5.2. Материально-техническое обеспечение экологического контроля

Средства на проведение экологического контроля поступали из трех основных источников: из федерального бюджета (совсем немного), из регионального бюджета (не-

много) и из средств местных экологических фондов (основная доля финансирования). Специальные инспекции государственного экологического контроля не входили в штат территориальных комитетов охраны природы, но работали с ними в тесном контакте. Работа этих служб была частично коммерциализирована. Они бесплатно проводили анализ проб, которые приносили государственные инспекторы в рамках своей контролирующей деятельности, но могли также работать на коммерческой основе — если провести анализ требовалось частному лицу или промышленному предприятию. Сейчас эти службы сохранились, но перешли в ведение субъектов федерации.

Оборудование для контроля качества воды, воздуха, почвы стоит достаточно дорого, поэтому оснащение каждой лаборатории было делом сложным. На эти цели преимущественно использовались средства территориальных экологических фондов. В некоторых случаях также привлекались ресурсы федерального экологического фонда. Иногда оборудование передавалось в виде дара или гранта от зарубежных организаций.

Например, около десяти областных комитетов по охране природы были оборудованы мобильными станциями экологического контроля, основная часть оборудования которых была получена в дар — преимущественно из Германии и США. Разумеется, и здесь не обходилось без критики — оппоненты говорили, что нам отдают устаревшее или вышедшее из строя оборудование. Если эти утверждения и верны, то лишь отчасти. Действительно, новейшее оборудование стоит очень дорого и его требуется покупать. Но полученные нами в дар передвижные станции оперативного экологического контроля тоже были вполне современны и успешно работают до настоящего времени.

Кстати, существует аналитическое оборудование отечественного производства, которое также хорошо работает, а по некоторым характеристикам даже опережает зарубежные аналоги. Отличие заключается в том, что полученные нами от западных организаций передвижные станции экологического контроля способны определять в воздухе только четыре загрязнителя — CO_2 , SO_2 , NO_x и *приземный озон*. Отечественные станции экологического контроля могут определять до 12 загрязнителей атмосферы. Поэтому закупка отечественного оборудования более предпочтительна — но средств для этого не было (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Еще одним достижением было оснащение водных экологических патрулей собственными судами, оборудованными очень хорошей аналитической техникой. Были построены три таких судна, не имеющих аналогов в других странах. Одно из них работает в Санкт-Петербурге, второе базируется в Астрахани, но ходило практически по всей нижней Волге. Сейчас оно *разукомплектовано*. Территориальными органами по охране природы под такие экопатрули были переоборудованы небольшие *стисанные* суда, найденные в своих регионах. Особенно заметные успехи отмечались в Татарстане. Оснащение этих речных судов производило НПО “Гранит” (Санкт-Петербург). Там же было оборудовано третье из построенных при участии Госкомприроды судов — более крупное, морского класса, которое работало в Калининграде. Преимущественно, содержались эти суда на средства тех территориальных комитетов, к которым были приписаны. Частично — на средства ФЭФ.

Судостроители и приборостроители Санкт-Петербурга хотели строить и оборудовать такие экологические суда на заказ как для России, так и на экспорт. Ряд стран выражали интерес к этому проекту. Среди потенциальных заказчиков были Канада, Швеция,

Кипр, Объединенные Арабские Эмираты, Мальта, Канарские острова, Майорка и некоторые другие. Ликвидация Госкомэкологии все предварительные договоренности разрушила (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

3.5.3. Динамика основных показателей загрязнения окружающей среды и экологического контроля

Иногда приходится слышать, что в Советском Союзе — благодаря тотальному государственному контролю — предприятия меньше загрязняли окружающую среду, а с приходом *демократии* ситуация ухудшилась. На самом деле это не так. В течение 90-х годов выбросы вредных веществ в атмосферу от стационарных источников и сбросы загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы снижались, а вот образование токсичных отходов непрерывно возрастало (рис. 90).

Достаточно общеизвестно, что в значительной степени уменьшение загрязнения связано с общим падением производства. Но при этом не менее важную роль сыграло введение платы за загрязнение и развитие экологического контроля. Подтверждение этого мы видим в том, что в 1997 и 1999 гг., когда наблюдался рост промышленного производства по сравнению с предыдущими годами, выбросы и сбросы продолжали снижаться. Кроме того, сравнение показателей сброса сточных вод (включающих в себя загрязненные, нормативно чистые и нормативно очищенные стоки) и загрязненных сточных вод показывает, что предприятия стали больше уделять внимания очистке — при достаточно стабильном объеме сбросов сточных вод сброс загрязненных сокращается. По словам В.И.Данилова-Данильяна, “если сравнительно невысокие размеры экологических платежей не могли заставить руководителей пойти на замену устаревшего технологического оборудования, то ликвидировать протечки и иные случайные источники загрязнения они научились” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Динамика выбросов вредных веществ в атмосферный воздух от автомобильного транспорта несколько другая — снижение в 1993-1994 гг. и постепенный рост во все последующие годы. Здесь надо учитывать, что Госкомстат учитывал лишь автотранспорт юридических лиц, и реальные выбросы были намного больше. То же происходило и с жилищно-коммунальным комплексом — выбросы снижались до 1994 г., а потом неуклонно росли, уже с 1996 г. превысив показатели 1992 г.

Доля городов, в воздухе которых среднегодовые концентрации вредных веществ превышали предельно допустимые, колебалась в 1990-е годы в пределах 70-80%, что свидетельствовало о явном неблагополучии экологической ситуации в освоенных регионах страны.

Таким образом, можно констатировать, что в области охраны окружающей среды не во всем “хотели, как лучше, а получалось, как всегда”. По крайней мере, задачу сокращения загрязнения водоемов и атмосферного воздуха государство успешно решало через свои уполномоченные органы до конца 90-х годов, хотя эти усилия и не успели привести к оздоровлению экологической обстановки. На наш взгляд, наблюдаемый с 2000 г. рост выбросов вредных веществ в атмосферный воздух объясняется не экономическим ростом, а ликвидацией независимого природоохранного ведомства. Эта тема будет более подробно рассмотрена в последующих разделах.

Основными количественными показателями экологического контроля является численность инспекторов и количество проверок, а качественным — число выявленных

нарушений (рис. 11). Отчетливо просматривается закономерность, согласно которой интенсивность контроля снижалась в результате серьезной реорганизации природоохранного ведомства в 1996 г. и после его ликвидации в 2000 г. В связи с этим возникает вопрос: осознают ли те, кто принимает ответственные решения, неизбежность существенного снижения интенсивности и качества выполнения государственными ведомствами своих функций при многочисленных реорганизациях? Если не осознают, то это говорит о их профессиональной непригодности, а если осознают, то в чьих интересах принимаются подобные решения?

Вне зависимости от всех реорганизаций (или в их результате) численность инспекторского состава природоохранного ведомства — начиная с 1995 г. — неуклонно сокращалась. При этом эффективность контроля постоянно возростала. В первую очередь это можно объяснить быстрым профессиональным ростом инспекторов — ведь в конце 80-х — начале 90-х годов на эту работу брали практически всех желающих, поскольку система подготовки кадров в области охраны окружающей среды в бывшем СССР отсутствовала. За годы *производственной практики* инспекторы освоили особенности своей работы, стали меньше тратить времени на проверки и быстрее находить нарушения. Однако, даже налаженную, исправно работающую и развивающуюся систему можно развалить одним неудачным решением, что подтверждается снижением всех природоохранных показателей после 2000 г.

3.6. Экологическая экспертиза

3.6.1. История экологической экспертизы в России

Впервые в СССР некоторые процедуры экологической экспертизы проектов начали проводиться в начале восьмидесятых годов XX века в рамках государственной экспертизы Госстроя и Госплана. В то время наиболее дальновидные руководители народного хозяйства стали обращать внимание на состояние окружающей среды в стране и, как следствие, на экологическую составляющую проектов. В результате этого в составе общих экспертных комиссий начали создаваться специализированные группы, занимавшиеся экологическими аспектами рассматривавшихся проектов.

Возникновение интереса к *экологической составляющей* проектов было связано с тем, что для наиболее прогрессивных специалистов в Госплане и правительстве стала вырисовываться очевидность связи между экономической эффективностью проекта и степенью его влияния на окружающую среду. Сейчас, по прошествии времени, прежняя власть представляется монолитной и единой в своих мнениях, но это было далеко не так. Во всяком случае — в экономике. Здесь всегда присутствовали как минимум две стороны: авторы проекта, по разным причинам заинтересованные в его реализации и всеми силами лоббировавшие его продвижение, и главное управление государственной экспертизы Госплана СССР, определявшее его целесообразность.

На первых порах главным критерием воздействия проекта на окружающую среду было влияние его реализации на состояние здоровья людей. Поэтому экологическая экспертиза в рамках экспертизы Госплана СССР начиналась как медико-экологическая экспертиза. Одним из лидеров этого направления была доктор медицинских наук К.А.Буштуева, работающая в этой сфере до настоящего времени.

“Я достаточно хорошо был знаком с особенностями этой деятельности, поскольку часто приглашался для работы в экспертных комиссиях. Часто мне приходилось возглавлять экологический блок, а в последние годы несколько раз я был председателем или заместителем председателя экспертных комиссий. В экологическом плане нас особенно интересовала аварийность проектируемого объекта и возможные последствия аварий для здоровья населения региона. Исходя из этого обосновывались размеры санитарной защитной зоны вокруг проектирующегося предприятия и размеры его промышленной зоны” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

После создания в 1988 г. Госкомприроды СССР и Госкомприроды РСФСР в них были организованы специализированные управления государственной экологической экспертизы. Их способы работы были заимствованы у Госплана и Госстроя. Следует также отметить тот факт, что экспертиза Госстроя кроме чисто строительных аспектов интересовалась и теми сторонами проекта, которые сегодня сопровождают понятие *экологическая экспертиза* — всевозможные просадки грунта, подтопления, влияние подземных вод и т.д.

“К тому времени строители уже поняли, как дорого обходятся ошибки в этой области. Хорошо известные специалистам случаи просадки целых зданий и заводских цехов Атоммаша в Волгодонске очень наглядно продемонстрировали, какую цену приходится платить за экономию на всесторонней и добротной экспертизе проекта. Скупой платит даже не дважды, а десятикратно.

Начиная с 1988 г. обоим Госкомприроды — союзному и республиканскому — было поручено проводить специализированную государственную экологическую экспертизу. Она могла проводиться как в составе госплановской экспертизы, так и выделяться в независимый процесс” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Госкомприроды СССР и Госкомприроды РСФСР в полной мере воспользовались опытом проведения экспертиз Госплана СССР, экспертизы которого так и проводилась до самого августовского путча 1991 г., после которого деятельность всех союзных структур власти была парализована.

3.6.2. Правовая база экологической экспертизы

До принятия в 1991 г. Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” понятие экологической экспертизы в законодательстве СССР и РСФСР не упоминалось, хотя, как говорилось выше, фактически она проводилась еще до создания Госкомприроды.

На закате СССР, летом 1991 г., Совет Министров РСФСР утвердил порядок проведения государственной экологической экспертизы⁷¹ (ГЭЭ), действовавший более двух лет. Помимо достаточно логичного закрепления в качестве задачи ГЭЭ государственного перспективного контроля качества природной среды и природопользования, второй задачей ставилось осуществление комплексного эколого-социально-экономического рассмотрения документации. Таким образом, хотя экспертиза и называлась экологической, по сути, она должна была оценивать и экономическую составляющую проектов. Этим же постановлением были закреплены основные принципы проведения экологической экспертизы:

- независимость процесса экспертизы;
- объективность принятия решений;
- гласность процесса экспертизы и ее решений;
- комплексность экологической экспертизы (учет экологических, социальных, экономических факторов, вариантность прогнозов);
- приоритет безопасности духовного, физического, репродуктивного и генетического здоровья человека, сохранение национального генофонда человеческих популяций, экологического равновесия и видового разнообразия животного и растительного мира;
- обязательность проведения экологической экспертизы.

Возможно, сейчас эти принципы выглядят несколько наивно — ну что такое, например, независимость? Результаты любой экспертизы по определению зависят от мнения экспертов. Или еще — как определить, что должно служить приоритетом при обсуждении строительства трека для гонок Формулы-1 в охраняемой Нагатинской пойме р. Москвы — духовное здоровье человека, для которого вроде бы строится трек, или видовое разнообразие обитающих там животных? Большие вопросы вызывала и обязательность — надо ли проходить ГЭЭ владельцу садового участка, прежде, чем сажать картошку? Ведь при этом неизбежно оказывается воздействие на видовое разнообразие. Однако, эти в целом верные принципы, сформулированные (пусть несколько наивно-примитивно) специалистами-экологами, а не *нехозяйственниками* позволили эффективно использовать их в практической работе.

Отличительной чертой было то, что ГЭЭ РСФСР становилась отдельным юридическим лицом со своей печатью и другими атрибутами самостоятельности, а ГЭЭ Госкомприроды РСФСР определяла общий порядок организации и проведения ГЭЭ, разрабатывала и утверждала нормативно-методические документы и пути совершенствования ГЭЭ, но не проводила реального рассмотрения проектов.

Для рассмотрения результатов ГЭЭ создавались советы из числа ведущих ученых и специалистов, представителей общественности и СМИ. Ни руководители *народного хозяйства* (ныне — бизнес), ни представители государственных структур в состав советов входить не могли. Состав федерального совета ГЭЭ утверждался председателем Госкомприроды, а составы советов на местах — начальником ГЭЭ РСФСР по представлению начальника ГЭЭ соответствующего местного подразделения. Начальником ГЭЭ РСФСР по должности являлся первый заместитель председателя Госкомприроды РСФСР, а ГЭЭ на местах — первые заместители председателей территориальных подразделений Госкомприроды.

Важнейшим положением был запрет на финансирование объектов, не прошедших ГЭЭ. Вначале, когда принималось постановление, имелось в виду, что органы Госкомприроды могли требовать не открывать или прекратить финансирование объектов тогда еще государственными банками. В дальнейшем тот же порядок применялся к появившимся частным банкам, т.е. положение оказалось универсальным и сохранялось во всех последующих документах, регламентирующих ГЭЭ.

Как следует из названия, тем же постановлением был утвержден порядок финансирования ГЭЭ Госкомприроды РСФСР. Предусматривалось 2 источника финансирования — республиканский бюджет и средства заказчика экспертизы. Средства ГЭЭ использовались на оплату штатных сотрудников, внештатных экспертов и членов советов, на командировки, аренду помещения и т.п. Утвержденный порядок определял размер вознаграждения внештатных экспертов за каждую экспертизу в размере от 50 до 500

рублей в зависимости от степени участия эксперта, а оплату членов советов — от 50 до 150 рублей (но не более 250 рублей в месяц). Много это или мало — сказать трудно, но зарплата старшего научного сотрудника высшей категории со всеми надбавками составляла тогда около 500 рублей в месяц, доллар на рынке стоил около 30 рублей, а подавляющее большинство граждан СССР жили на зарплату в 100 рублей.

“Труд экспертов оплачивается очень скромно. В советские времена за участие в экспертизе специалист получал, кажется, тридцать рублей. В последние годы существования Госкомэкологии в конце 90-х годов — пятьсот или немного больше. Почему высококлассные специалисты готовы работать за столь небольшое вознаграждение? Во-первых, многие из них очень скромно живут, и даже такой дополнительный заработок может им помочь. Во-вторых, как любая творческая деятельность, экспертиза затягивает. Когда в течение продолжительного времени тебя не приглашают работать в экспертную комиссию — начинает чего-то не хватать. Несмотря на невысокий уровень оплаты труда в научных организациях, достоверные случаи *удачного* давления на экспертов со стороны лоббистов были крайне редки” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Важным положением было то, что средства, поступавшие на счет ГЭЭ, могли расходоваться только по назначению, не могли быть изъяты в бюджет, не облагались налогами и являлись переходящими — т.е., в отличие от бюджетных учреждений, не списывались в доход бюджета в конце года, если они не были потрачены, а переходили на следующий год.

В том же 1991 г., после фактического, но до юридического распада СССР был принят Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды”, где государственной экологической экспертизе был посвящен целый раздел. В отличие от ранее принятого постановления, закон сформулировал одну цель ГЭЭ: проверка соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества. С этого момента перед ГЭЭ не стояло задачи комплексной оценки с учетом экономических и социальных аспектов. Закон закрепил принципы проведения ГЭЭ: обязательность, научная обоснованность, законность выводов, вневедомственность, гласность и участие общественности.

Хотя эти принципы выглядят более сбалансированными и понятными, чем утвержденные предыдущим постановлением, некоторые вопросы все же остались. Например, как ГЭЭ могла быть вневедомственной, если за ее проведение отвечало конкретное ведомство? Также было закреплено положение об обязательности ГЭЭ для всех “предплановых, предпроектных и проектных материалов по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории Российской Федерации, независимо от их сметной стоимости и принадлежности, а также экологические обоснования лицензий и сертификатов” и недопущение финансирования объектов, не прошедших ГЭЭ. Строго говоря, такой всеобъемлющий перечень объектов и полномочий ГЭЭ создавал полную возможность *задушить* любой проект и превращал ГЭЭ в сильнейший административный механизм давления на бизнес. В связи с этим, надо отметить, что при всех обстоятельствах система ГЭЭ не превратилась в аналог коррумпированных госавтоинспекции или пожарного надзора, и что власть не использовала этот юридический механизм для расправы с неудобными олигархами. Во всяком случае, авторам такие случаи неизвестны.

Важным новшеством в законе стало введение понятия *общественной экологической экспертизы* (ст. 39). Эта экспертиза могла проводиться научными и общественными организациями по собственной инициативе, но ее результаты становились юридически обязательными лишь после утверждения соответствующим органом ГЭЭ.

В 1993 г. было принято постановление правительства, детализировавшее положения Закона “Об охране окружающей природной среды” в части государственной экологической экспертизы⁷². Это постановление впервые дало исчерпывающий перечень объектов ГЭЭ, включавший:

- предплановые материалы, проекты генеральных планов застройки городов и территорий;
- технико-экономические обоснования и проекты на строительство, реконструкцию, развитие, техническое перевооружение, ликвидацию предприятий, объектов, зданий и сооружений;
- проекты комплексных схем охраны и использования земельных, водных, лесных и других природных ресурсов;
- материалы комплексного экологического обследования участков территорий для последующего придания им правового статуса особо охраняемого природного объекта, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации, а также программы по их реабилитации;
- материалы, обосновывающие экологические требования к новой технике, технологиям, материалам и веществам;
- проекты нормативно-технической и инструктивно-методической документации в части охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов.

Тем самым было четко определено, что подлежит ГЭЭ. Также было определено, кто проводит ГЭЭ: это могли быть экспертные комиссии, созданные либо самим Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов, либо межотраслевые экспертные комиссии, созданные тем же министерством совместно с другими ведомствами. Впервые было оговорено, в каких случаях проводится повторная экспертиза — по решению суда, при изменении условий природопользования, при доработке материалов с учетом замечаний экспертной комиссии. Поскольку перечень был исчерпывающим, он отсекал возможные попытки заявителей требовать проведения бесконечных повторных экспертиз одного и того же проекта.

В отличие от постановления 1991 г., по которому решения ГЭЭ должны были утверждаться советами ГЭЭ, в 1993 г. решениям совета ГЭЭ был оставлен лишь рекомендательный статус. Впервые была введена ответственность председателя и членов экспертных комиссий за обоснованность своих выводов и заключений.

Порядок финансирования ГЭЭ остался прежним — если объект строился за счет бюджетных средств, ГЭЭ оплачивалась из республиканского бюджета, в остальных случаях ГЭЭ оплачивалась заказчиком. Полученные за проведение ГЭЭ средства направлялись на ее обеспечение, но, в отличие от предыдущего порядка, не накапливались и подлежали налогообложению в обычном порядке.

Положение 1993 г. действовало до принятия в 1995 г. Закона “Об экологической экспертизе”⁷³. Главной целью экологической экспертизы стало установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта (ст. 1), что не сильно отличалось от

формулировки Закона “Об охране окружающей природной среды”. К прежним принципам (ст. 3) обязательности ГЭЭ, комплексности оценки воздействия на окружающую среду, независимости экспертов, научной обоснованности, объективности, законности, гласности и участия общественности были добавлены новые:

- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- достоверность и полнота информации, представляемой на экспертизу;
- ответственность участников экспертизы и заинтересованных лиц.

Закон определил полномочия Президента, федерального Собрания и Правительства в области экологической экспертизы, при этом последнее устанавливало порядок проведения ГЭЭ и должно было ежегодно отчитываться перед Президентом. Полномочия субъектов федерации были достаточно узкими: они могли принимать нормативные акты в развитие федерального закона, получать информацию о проведении ГЭЭ проектов, предлагавшихся к осуществлению на их территории или способных оказать воздействие на окружающую среду в этих субъектах, делегировать своих представителей в экспертные комиссии, оценивавшие такие проекты, осуществлять контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе и информировать население.

Сравнение полномочий федерального специально уполномоченного органа с полномочиями субъектов федерации позволяет сделать вывод о явном доминировании в области экологической экспертизы федерального центра. Даже представители регионов, делегированные в экспертные комиссии, входили в них на правах наблюдателей.

Среди прав специально уполномоченного органа особо следует отметить закрепленную законом возможность направлять в банковские организации представления о приостановлении финансирования объектов, не получивших положительного заключения ГЭЭ. Этим правом пользовались не часто, т.к. обычно находились более мягкие способы решения конфликтов, но в 1999 г. такое представление было направлено в один из банков Башкортостана, от которого Госкомэкологии потребовал прекратить финансирование строительства Юмагузинского водохранилища, не прошедшего ГЭЭ. Несмотря на мощную поддержку проекта со стороны руководства республики, финансирование было немедленно прекращено.

Обязанности федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы сводились к максимально широкому информированию органов власти субъектов федерации, местного самоуправления, общественных организаций и средств массовой информации.

Закон “Об экологической экспертизе” является ярким примером закона прямого действия, что особенно хорошо прослеживается на детальнейшим образом прописанных полномочиях, правах и обязанностях федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы (ст. 7). Даже определение ведомства, приобретавшего этот статус, было сделано напрямую в законе (ст. 13). Им стало Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, что при изменении структуры правительства в 1996 г. и понижении статуса министерства до государственного комитета потребовало принять поправки к закону⁷⁴. На этот раз определить, какое ведомство является специально уполномоченным, депутаты доверили правительству.

Заслуживает внимания тот факт, что, несмотря на потенциальную конфликтность экологической экспертизы, прямо задевающей интересы бизнеса, закон ни разу не менялся, за исключением упомянутой поправки, касающейся названия ведомства.

Среди полномочий отметим разработку порядка и регламента ГЭЭ (утверждение этих документов было оставлено за правительством), организацию и проведение ГЭЭ, выборочную проверку ГЭЭ, проводимую территориальными органами, осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе, международное сотрудничество.

Наиболее важными с нашей точки зрения объектами ГЭЭ на федеральном уровне были определены:

- проекты федеральных правовых актов;
- проекты федеральных социально-экономических и научно-технических программ;
- проекты планов развития территорий и отраслей народного хозяйства;
- проекты межгосударственных и федеральных инвестиционных программ;
- все проекты, воздействие которых выходило за пределы одного субъекта федерации или за государственные границы России, или инвестиции в которые превышают 500 тысяч долларов США;
- проекты международных договоров;
- соглашения о разделе продукции;
- проекты по охране и использованию природных ресурсов, являющихся федеральной собственностью России;
- проекты по изменению статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе перевод лесных земель в нелесные.

Соответственно, ГЭЭ всех остальных проектов была отнесена к компетенции территориальных органов федерального ведомства.

На деле, конечно, экспертировались не все проекты.

“Разумеется, экспертировались не все проекты, а лишь наиболее масштабные. Не было твердых критериев, какой проект необходимо экспертировать, а какой не обязательно. Единственным определенным исключением из этого правила были международные проекты, которые экспертировались практически все — независимо от того, на нашей или на зарубежной территории предполагалось осуществлять проект” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Законом впервые была закреплена необходимость проведения экологической экспертизы нормативных актов, включая федеральные законы. Так как эта норма продолжает действовать и поныне, приходится констатировать, что все программы социально-экономического развития страны, принимавшиеся в 2000-2003 гг. и не представленные на ГЭЭ, являются, строго говоря, незаконными и не могут служить руководством к действию. В полной мере это относится и к Указу Президента, упразднившему самостоятельную федеральную природоохранную структуру — экологической экспертизы проекта указа не проводилось.

Принципиально важным было то, что закон специально оговаривал, что никакие согласования, разрешения и т.п., даже выданные государственными природоохранными органами, не могут заменить ГЭЭ.

Новшеством явилось и то, что закон начал требовать от заказчиков представления в проекте специального раздела по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС). На практике это делалось и ранее, но могли возникнуть прецеденты, когда заказчик мог представить экспертам более подробное описание проекта, оценить воздействие которо-

го из технологического описания без дополнительных ресурсоемких и долговременных исследований было невозможно. Теперь такая оценка становилась обязанностью заказчика.

Закон подтвердил платность ГЭЭ и отнес утверждение порядка оплаты к компетенции специально уполномоченного органа. Также был установлен срок проведения ГЭЭ — начало не позднее, чем через 1 месяц после оплаты, а завершение — не позднее, чем через 6 месяцев после начала. Согласно закону, в состав экспертных комиссий могли включаться как внештатные эксперты, так и штатные сотрудники природоохранных органов. Утверждение составов комиссий происходило соответствующим специально уполномоченным органом.

Отдельные статьи были посвящены экспертам и руководителю экспертной комиссии (ст. 16-17), причем оговаривалось, что экспертом не может быть представитель заказчика, представитель разработчика объекта (в случае, если заказчик нанял для разработки другую организацию) и представитель юридического лица, состоящего с заказчиком в договорных отношениях. Большие полномочия давались руководителю комиссии, включая согласование ее состава. Эксперты имели право на закрепление в заключении комиссии своего особого мнения, в случае, если их позиция не совпадала с мнением большинства членов комиссии. Кроме того, заключение в обязательном порядке подписывалось всеми членами комиссии.

Заключение экспертной комиссии могло быть либо положительным, либо отрицательным и вступало в силу после его утверждения специально уполномоченным государственным органом (заключения по проектам нормативных правовых актов рассматривались принимавшими эти акты органами). Для принятия заключения за него должны были проголосовать не менее 2/3 списочного состава комиссии.

Закон впервые регламентировал проведение общественных экологических экспертиз. Они могли проводиться по инициативе граждан, общественных организаций и органов местного самоуправления, но непосредственно проводить экспертизу могли лишь общественные организации, в уставе которых основной целью значилась охрана окружающей природной среды. Это означало, что инициировать общественную экспертизу могли и правозащитники, и Комитет солдатских матерей, и общества защиты прав потребителей, но проводить экспертизу они не могли.

Общественная экологическая экспертиза разрешалась для всех объектов, кроме тех, сведения о которых составляли государственную или коммерческую тайну (или иную охраняемую законом информацию). Здесь следует сказать, что ограничение на проведение общественных экспертиз объектов государственной тайной понять можно — иначе как предотвратить распространение секретной информации о военном строительстве? Но вот коммерческая тайна здесь представляется явно лишней, т.к. любой частный объект, будь то новый химический завод или нефтяная скважина может содержать сведения, квалифицируемые владельцем как коммерческая тайна — например, новые технологии. Тем не менее, насколько нам известно, ссылка на коммерческую тайну ни разу не использовалась и в 90-е годы было проведено несколько десятков общественных экспертиз.

Общественная экспертиза должна была проводиться либо до, либо одновременно с ГЭЭ. К экспертам общественной экспертизы предъявлялись те же требования, что к экспертам ГЭЭ. Организации, проводившие общественную экспертизу, наделялись правом доступа к проектной документации и к участию в заседаниях экспертных комиссий

ГЭЭ в качестве наблюдателей — хотя закон и оставлял потенциальное бюрократическое препятствие в виде пункта о том, что общественная экспертиза осуществлялась при наличии регистрации заявления о ее проведении в органе местного самоуправления. В регистрации могло быть отказано в случае, если общественная экспертиза данного объекта уже проводилась более двух раз, сведения об объекте содержат охраняемую законом тайну, либо организация в соответствии с уставом не может проводить экспертизу.

Фактически, закон оставил прежний порядок финансирования ГЭЭ — заказчик (включая федеральные и региональные органы власти) переводил специально уполномоченному органу средства в соответствии со сметой, и эти средства могли использоваться только на ГЭЭ. Новым было то, что смета утверждалась самим специально уполномоченным органом. Общественные экспертизы должны были оплачиваться за счет средств инициировавших их организаций.

Закон подробно описывал, что является нарушениями законодательства об экологической экспертизе всеми участвующими сторонами, предусматривая уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность за эти нарушения. К сожалению, ни в один из соответствующих кодексов изменения внесены не были, и на практике никто к ответственности не привлекался. Подробный постатейный комментарий к закону «Об экологической экспертизе» был подготовлен сотрудниками Института государства и права РАН (Комментарий к Федеральному..., 1999).

Последним нормативным документом по экологической экспертизе стало принятое в целях реализации постановление правительства⁷⁵. В основном оно просто повторяло закон. Несколько положений закона были детализированы. Например, ответственным секретарем экспертной комиссии должен был назначаться штатный сотрудник природоохранного органа. Определялось, что отрицательное заключение могло отвергать проект в принципе, либо предложить его доработку. Описывался порядок действий в случае несогласия более одной трети членов комиссии с проектом сводного заключения.

В тех странах, где применяется ЕИА, это не только документ, но также и процедура, которую требуется пройти для получения положительного заключения. А основной частью процедуры является согласование проекта с местными жителями — *с общественностью*, как принято говорить у нас. Таким образом российское законодательство существенно приблизилось к западному — после того, как в законе *Об экологической экспертизе* появился раздел, посвященный практике проведения общественных экологических экспертиз, а также требование обязательного предоставления материалов обсуждения проекта с общественностью.

По всей видимости, именно с этим связано активное применение ресурсопользователями и создателями опасных проектов такого тактического хода, как формирование *чухла общественности*, заключающегося в создании небольших *ручных* общественных организаций, поддерживающих опасные и антиэкологичные действия заинтересованных влиятельных и богатых структур.

3.6.3. Практика проведения экологической экспертизы

Основным предметом изучения экологической экспертизой являлся раздел проекта, называемый *оценка воздействия на окружающую природную среду*. Эту оценку производит заказчик (автор проекта) для того, чтобы максимально полно выявить возможное влияние проекта на окружающую среду. Процедура ОВОС проводится при разра-

ботке предпроектной и проектной документации по всем альтернативным вариантам достижения намечаемых проектом целей. Надо сказать, методические указания по проведению ОВОС издавались еще в советские времена, в России же действовало Положение, утвержденное Госкомэкологии в 1994 г.⁷⁶ Новое Положение было утверждено за один день до ликвидации Госкомэкологии в 2000 г.⁷⁷

После того, как заказчиком подавалась требуемая документация, надо было определить состав членов экспертной комиссии. Сотрудники подразделения государственной экологической экспертизы находили по своим базам данных — кто из известных им экспертов мог бы возглавить комиссию. После того, как состав комиссии был определен совместно с руководителем экспертной комиссии, он утверждался приказом председателя Госкомэкологии. С момента подписания приказа комиссия официально начинала работать.

“В связи с некоторыми формальными моментами к нам несколько раз придирались проверяющие. Например, был случай, когда по достаточно большому проекту экспертное заключение было готово через две недели после подписания приказа о составе экспертной комиссии. Действительно, такое могло быть. Но лишь при определенных обстоятельствах: когда экспертиза была повторной, когда эксперты хорошо знали представленный материал и требовалось экспертировать только ту часть проекта, по которой прежде были высказаны замечания, остальные части проекта проверялись лишь на предмет того, не внесено ли в них изменений)” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

После утверждения состава экспертной комиссии ее члены собирались на организационное заседание, получали материалы, договаривались о порядке работы, о контактах и сроках следующих заседаний, утверждали календарный план работы комиссии. Решалось, нужно ли запросить дополнительные материалы в независимых научно-исследовательских организациях, выяснялись функции и обязанности каждого эксперта в рамках намечаемой работы, после чего работа велась индивидуально или по группам. Как правило, группы были тематическими — по водным проблемам, по почвам, по лесам, по правовым аспектам, по экономической эффективности и т.д. Каждая группа или эксперт готовили заключение по теме исследования. Формально, заключение должно было быть посвящено той части проекта, в которой группа или эксперт являлись специалистами, но каждый эксперт мог углубляться в любую часть проекта, которую считал важной. Скажем, специалист по водным проблемам вполне мог обратить внимание на то, что проект представляется экономически неэффективным. И его мнение обязательно учитывалось (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

По результатам всех заключений (индивидуальных и групповых) готовился проект сводного экспертного заключения, и происходило голосование — одобрить проект, отвергнуть его или направить на доработку. Это решалось большинством голосов. По действующему закону возможны только два варианта: положительное заключение или отрицательное. В то же время отказ мог быть выражен по-разному: в категорической форме (по принципиальным соображениям), или более мягко, когда отмечалось наличие недоработок. В том случае, если один или несколько экспертов были не согласны с итоговым заключением экспертной комиссии, они имели право высказать особое мнение.

“Бывали случаи, когда, по результатам рассмотрения проекта эксперты оставались им недовольны и предлагали доработать. Экспертиза завершалась с

отрицательным заключением и соответствующими замечаниями. После этого те части проекта, которые имели замечания, дорабатывались, и проект снова подавался на государственную экологическую экспертизу. Как правило, после доработки проект одобрялся, но изредка бывали случаи, когда он снова возвращался на доработку. Происходило это в тех случаях, когда проект был не столь плох, чтобы его бесповоротно отвергнуть, но имел слабо проработанные составляющие элементы. В то же время, даже отвергнутый проект мог быть переработан, после чего экспертиза проводилась вновь.

За всю историю существования в нашей стране экологической экспертизы был только один случай, когда возникли сомнения относительно распределения голосов: действительно ли больше половины от общего числа экспертов высказались за проект или большинство было против него. Это произошло с проектом строительства высокоскоростной магистрали Москва—Санкт-Петербург. В остальных случаях, когда бывали несогласные с большинством членов экспертной комиссии, их число не превышало 10%. Ради справедливости следует отметить, что обычно заключение принимается при общем согласии с его текстом.

Затем экспертное заключение утверждается руководителем того ведомства, которому поручена организация государственной экологической экспертизы. Раньше это был руководитель Госкомприроды, сейчас — МПР. Все восемь с половиной лет моей работы в этой должности приказы, утверждающие сводные заключения, я подписывал сам. И всегда был согласен с результатами. Исключение было только один раз, когда я подписал приказ об утверждении заключения о строительстве высокоскоростной магистрали Москва—Санкт-Петербург, с которым был не согласен. Об этом случае следует рассказать отдельно, поскольку он выразителен во многих отношениях” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

В целом, можно сказать, что в 90-е годы практика экологических экспертиз стала достаточно рутинным делом, к которому привыкли и государственные органы, и внештатные эксперты, и представители бизнеса. Число проводимых экспертиз неуклонно росло, они становились все более профессиональными — так же, как более профессиональными в области охраны природы становились и заказчики. Это хорошо видно по динамике процента положительных заключений ГЭЭ с 60% в 1993 до более 85% в 1998-1999 г.

Естественно, структурные перестройки не могли не отражаться на эффективности экспертиз — так, резко снизилось число ГЭЭ в 1997 г., на следующий год после понижения статуса министерства до государственного комитета (с 90 до 58 тысяч), потом снова пошел рост по мере того, как комитет оправлялся после удара. К сожалению, от полной ликвидации природоохранного органа система ГЭЭ оправиться так и не смогла (рис. 11).

Надо сказать, что как в 90-е годы, так и сейчас наблюдаются случаи нарушения законодательства об экологической экспертизе. Примечательно, что все известные авторам случаи относятся к нарушениям органов власти, а не к предпринимателям. На уровне регионов иногда принимались решения о строительстве объектов, либо вообще не представленных на ГЭЭ, либо до ее завершения. Типичным примером является уже упоминавшееся строительство Юмагузинского водохранилища на р. Белой в Башкортостане, которое затопит не только предполагаемые к отселению населенные пункты, но

и две федеральные особо охраняемые природные территории — Южноуральский национальный парк и заповедник Шульган-Таш.

Однако есть примеры и федерального уровня. Так, только что утвержденный председателем правительства С.В.Кириенко весной 1998 г. подписал распоряжение о строительстве заводов по уничтожению химического оружия, где одним из пунктов был следующий: «...разрешить в порядке исключения ведение первоочередных работ по проектированию зданий, сооружений инженерных коммуникаций и объектов социальной инфраструктуры до утверждения технико-экономических обоснований строительства объектов по уничтожению химического оружия по рабочим чертежам и сметам на отдельные виды работ»⁷⁸. К счастью, в данном случае удалось отменить нарушавшее закон постановление благодаря немедленной реакции председателя Государственной Думы по экологии Т.В.Злотниковой, уже 23 апреля 1998 г. направившей телеграмму генеральному прокурору, который и дал соответствующее предписание.

В 2000 г. президент кардинально изменил систему государственного управления в области охраны окружающей природной среды, ликвидировав ее самостоятельность. Никакой экспертизы проекта этого решения, естественно, не проводилось.

Даже депутаты в 2001 г. нарушили ими же принятый закон, рассмотрев поправки к Закону “Об охране окружающей природной среды”, снимающие запрет на ввоз в страну радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, не дождавшись утверждения результатов ГЭЭ.

Эти примеры показывают, что наша страна еще очень далека от стандартов правового государства. И для правых, и для левых, и для центристов собственные соображения *целесообразности* по-прежнему стоят выше любого закона.

3.6.4. История одной экспертизы: нет предела совершенству

Было сравнительно немного объектов ГЭЭ федерального уровня, привлечших повышенное внимание общественности. К таковым можно отнести проект строительства Северной ТЭЦ в г. Москве, проект строительства высокоскоростной магистрали (ВСМ) Москва—Санкт-Петербург и проекты освоения нефти и газа на шельфе о. Сахалин.

Проект ВСМ стал единственным случаем, когда В.И.Данилов-Данильян подписал приказ об утверждении заключения ГЭЭ, с которым сам, по его словам, был не согласен.

Проект ВСМ проходил экспертизу в 1995 г. Экспертная комиссия была создана в составе 56 специалистов. В приложении к приказу предлагалась следующая структура комиссии: руководство (председатель — А.Б.Яблоков, заместители — Н.Ф.Глазовский, А.С.Исаев, Ю.Г.Суржинский (от департамента госэкоэкспертизы), ученые секретари — А.А.Тишков, Э.А.Жабров (от департамента госэкоэкспертизы)) и 7 экспертных групп — по земельным ресурсам (Н.Г.Минашина), по водным ресурсам (А.Е.Асарин), по лесам (Н.Г.Коровин), по охраняемым природным территориям (Е.Е.Сыроечковский), по техническим решениям (И.Е.Евгеньев), по альтернативным решениям (К.Н.Дьяконов, после его отвода — К.В.Кивва), по социально-экологическим оценкам (Б.Б. Прохоров). Позднее была сформирована правовая группа под руководством С.А. Боголюбова, проведена серия отводов и замен экспертов.

Комиссия имела право при необходимости ознакомиться как с условиями прохождения магистрали на месте, так и с другими имеющимися вариантами организации скоростного движения поездов между С.-Петербургом и Москвой.

Основные замечания экспертных групп по материалам ТЭО строительства ВСМ:

1. Группа по правовым вопросам:

а) отметила нарушение ст.ст. 24 (ч.2), 32 Конституции РФ (информирование населения и выявление общественного мнения); ст.ст. 22, 28 Земельного кодекса (о запрещении изъятия земель до решения экспертизы, о согласии субъектов-участников в форме постановлений правительства на варианты строительства ВСМ); ст. 15 закона «Об особо охраняемых природных территориях»; ст.ст. 60, 62, 63 закона «Об охране окружающей среды» (об изъятии земель заповедного фонда и запрещении строительства в границах национального парка); б) ст. 22 Лесного кодекса (о переводе лесных земель в нелесные).

2. Группа по социально-экологическим оценкам:

а) неясны вопросы рентабельности и окупаемости проекта, не обоснован пассажиропоток; б) нет материалов общественного обсуждения; в) недостаточны археологические материалы (по Московской и Новгородской областям отсутствуют полностью); г) нет оценок риска, не оценены последствия низкой «проницаемости» (малого числа мест прохода и проезда) трассы, «разрезания» и «зажатого пространства» (пространство между предполагаемой ВСМ и существующими трассами); д) отсутствует согласованность ТЭО с проектом реконструкции Октябрьской ж.д.

3. Группа по альтернативным решениям:

а) не доказаны преимущества новгородского варианта, имеющего среди прочих (в том числе и варианта реконструкции Октябрьской ж.д.) вариантов самую большую протяженность трассы по заповедным землям и самый высокий риск возникновения аварий; б) нет анализа альтернативных предложений.

4. Группа по техническим решениям:

а) не соблюдены требования положения по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) 1994 г.; б) не представлены методы оценки надежности и уровня риска; в) не обосновано использование местных грунтов; г) недостаточно определена санитарно-защитная зона; д) нет проектных материалов по вводам ВСМ в Москву и С.-Петербург.

5. Группа по водным ресурсам:

а) отсутствует прогноз изменения уровня грунтовых вод в зоне влияния ВСМ для Московской и Новгородской областей; б) нет сведений по стоку рек и водному режиму болот; в) трансформация малых рек может повлечь изменения водного режима средних и крупных рек и озер; г) отсутствуют согласования с водохозяйственными организациями.

6. Группа по охраняемым природным территориям:

а) трасса проложена по 10 охраняемым территориям (Валдайскому национальному парку и его охранный зоне, 6 заказникам и 2 памятникам природы, а также по местообитаниям растений и животных из Красной книги России); б) в ТЭО нет оценки ущерба для фауны и флоры Иваньковского водохранилища; в) нет согласования с органами рыбоохраны.

7. Группа по лесам:

а) несмотря на то, что ВСМ проложена по лесным землям (70% трассы), ущерб оценен только на формальное изъятие земель; б) нет обоснования пере-

вода 28 тыс. га лесов защитной полосы в 1-ую группу (для их сохранения); в) не решен правовой вопрос прокладки трассы по лесам водоохранной зоны.

8. Группа по земельным ресурсам:

а) неправильно оценен ущерб, размеры и форма компенсации за нарушение и изъятие земель (реальные потери существенно выше декларируемых); б) зона негативного влияния ВСМ на почвенный покров может распространиться на 1-1,5 км по обе стороны трассы; в) для временного отвода земель (более 2300 га карьеров, отвалов и пр.) не предусмотрена рекультивация (Яблоков, Тишков, 1998).

Из хронологии экспертизы:

2 октября 1995 г. — заседание руководителей комиссии и экспертных групп при участии руководства департамента экологической экспертизы Минприроды РФ и представителей РАО ВСМ (информация о том, что 5 из 7 групп высказались за то, чтобы доработать ТЭО, представить альтернативные варианты прохождения трассы, согласовать ТЭО с планами реконструкции Октябрьской ж.д., остановить бессистемный поток дополнительных материалов по ТЭО и прекратить давление на экспертов).

13 октября 1995 г. — заседание руководителей экспертных групп по обсуждению сводного заключения; ознакомившись с индивидуальными и групповыми заключениями, а также с проектом сводного заключения (как это удалось?), руководство РАО ВСМ за подписью В.М.Савова подает письмо в департамент госэкоэкспертизы Минприроды РФ, в котором дает свою редакцию выводов комиссии и проект итогового заключения; представители РАО ВСМ настаивают на необходимости вывода из состава комиссии КН.Дьяконова и Н.М.Забелиной, а также А.А.Тишкова и В.Л.Косенко.

14-15 октября 1995 г. — по поручению председателя комиссии А.В.Яблокова проведен предварительный опрос экспертов для уточнения формулировки окончательного вывода в сводном заключении (37 экспертов высказались за формулировку «доработать»)

18 октября 1995 г. — инициированный РАО ВСМ и департаментом госэкоэкспертизы Минприроды РФ без согласования с экспертной комиссией приказ министра охраны окружающей среды о продлении работы комиссии до 31 октября 1995 г. и выведении из ее состава К.Н.Дьяконова и Н.М.Забелиной, ранее (при экспертизе в Минэкономике) высказавшихся против проекта ВСМ; передача вечером того же дня разработчиками и представителями РАО ВСМ дополнительных материалов по ТЭО (всего по 11 позициям на нескольких сотнях страниц; расчеты ущерба, оценки надежности, сведения об общественных слушаниях, финансировании проекта и пр.)

19 октября 1995 г. — заседание экспертной комиссии в присутствии начальника департамента госэкоэкспертизы Минприроды РФ О.В.Заборина, представителей РАО ВСМ и разработчиков ТЭО (всего 23 человека); комиссия возражает против несогласованного с ней продления срока работы до 31.10.1995 и информирует, что дополнительные материалы от РАО ВСМ не всегда корректны и полны; предложено создать в составе комиссии юридическую группу, для чего пригласить экспертов-юристов; пресс-конференция председателя экспер-

ной комиссии А.В. Яблокова, запланированная ранее в связи с предполагаемым окончанием работы комиссии (попытки представителей РАО ВСМ сорвать пресс-конференцию); начали появляться публикации и выступления в СМИ с информацией о положительном заключении комиссии.

26 октября 1995 г. — заседание руководства экспертной комиссии при участии проектировщиков и представителей РАО ВСМ; решение по срокам завершения работы комиссии (28.11.1995); создание юридической группы во главе с С.А.Боголюбовым; письмо-ответ А.В.Яблокова президенту РАН и мэру С.-Петербурга, в котором дается информация о порядке работы экспертной комиссии

3 ноября 1995 г. — приказ министра о продлении срока работы комиссии до 28 ноября 1995 г. (в связи с поступлением новых материалов в комиссию) и создании в ней правовой группы во главе с С.А.Боголюбовым.

4 ноября 1995 г. — ответ МПС за подписью первого заместителя министра И.С. Беседина на запрос А.В. Яблокова: а) экспертиза ТЭО строительства ВСМ в МПС не проводилась; б) стратегия МПС — реконструкция Октябрьской ж.д. и развитие на ней скоростного движения (до 200 км/час), в связи с чем МПС не предполагает передавать в ближайшие годы часть своего пассажиропотока ВСМ.

16 ноября 1995 г. — «убойное» заключение юридической экспертной группы: в ТЭО нарушены требования как минимум 8 нормативно-правовых актов и законов Российской Федерации (Земельного кодекса, Лесного кодекса, закона «Об охране окружающей среды» и др.); обращение межрегионального объединения неправительственных организаций «С.-Петербург — Москва» к А.В.Яблокову о необходимости проведения общественных слушаний по проекту ВСМ на федеральном и региональном уровнях.

17 ноября 1995 г. — заседание руководства экспертной комиссии и руководителей экспертных групп, на котором после ознакомления с дополнительными материалами экспертные группы дали окончательную оценку ТЭО: одна группа — «отклонить», пять — «доработать с учетом замечаний», две — «одобрить»; в соответствии с этим А.В.Яблоковым было предложено обсудить все 3 варианта сводного заключения; исходя из мнения большинства, решено готовить к 24.11.1995 один вариант сводного заключения — «на доработку».

20 ноября 1995 г. — письмо за подписью начальника департамента госэко-экспертизы Минприроды РФ О.В.Заборина к А.В.Яблокову и первому заместителю генерального директора РАО ВСМ В.М. Саввову о возможности одобрения ТЭО и учета замечаний экспертов на стадии реализации проекта, чтобы не препятствовать инвестициям в проект.

21 ноября 1995 г. — письмо в экспертную комиссию мэра С.-Петербурга А.А.Собчака о том, что правительство города полностью поддерживает проект, все замечания будут учтены на стадии его реализации и надо подойти к оценке проекта с позиций интересов государства.

Ноябрь 1995 г. — РАО ВСМ заключает договор на разработку раздела «Охрана памятников археологии...» в составе проходящего госэкоэкспертизу ТЭО строительства ВСМ с Институтом археологии РАН (ответственный исполнитель договора — зав. отделом Института археологии А.С.Смирнов, член экспертной комиссии, вначале выступал за доработку, а затем — за одобрение ТЭО)

24 ноября 1995 г. — пленарное заседание экспертной комиссии, на котором присутствовало 42 (из 56) эксперта и более 30 представителей РАО ВСМ, регионов и разработчиков ТЭО; А.В.Яблоков информировал, что из 8 экспертных групп одна высказалась за отклонение, четыре — за доработку, три — за одобрение; А.А.Тишков зачитал выводы и рекомендации экспертной комиссии — отправить ТЭО на доработку; руководитель юридической группы С.А.Боголюбов дал правовую оценку ТЭО; единым фронтом за одобрение проекта выступили — зам. генерального директора РАО ВСМ В.М.Саввов, министр транспорта правительства Москвы А.М.Пешков, начальник Октябрьской ж.д. (он же — один из руководителей РАО ВСМ), начальник Главгосэкспертизы России Ю.Б.Жуковский, бывший председатель ГЭК М.В.Щахмаев, зам. главы администрации Новгородской области В.Г.Алфимов, генеральный директор РАО ВСМ В.И.Тулаев, а также два заместителя председателя экспертной комиссии А.С.Исаев и Ю.Г.Суржинский; при голосовании мнения разделились практически поровну: 20 (17 непосредственно голосовавших плюс 3 оставивших письменные заявления) — за «доработку», 19 — за «одобрить», мнение еще 3 экспертов осталось не выясненным; А.В.Яблоков предлагает экспертам оформить свои мнения в подготовленном варианте («на доработку») сводного заключения, но Ю.Г.Суржинский при поддержке А.С.Исаева настаивают на подписании нового в спешке подготовленного (рукописного) варианта сводного заключения с итоговой формулировкой «одобрить»; в результате решено прекратить заседание и 27—28 ноября дособрать подписи отсутствовавших экспертов.

27-28 ноября 1995 г. — зам. председателя комиссии Ю.Г.Суржинский и ученый секретарь комиссии А.А.Тишков собирают подписи под вариантами сводного заключения, которые различаются только итоговой формулировкой; на конец работы экспертной комиссии (28.11.1995 г.) за «доработать» — 25 экспертов, за «одобрить» — 23; оставив себе копии документов, председатель комиссии А.В.Яблоков и ученый секретарь комиссии А.А.Тишков передали оригинал своего сводного заключения с подписями экспертов в департамент экологической экспертизы Минприроды РФ.

27 ноября 1995 г. — письмо мэра Москвы Ю.М.Лужкова А.В.Яблокову о том, что замечания экспертов не препятствие (!) для одобрения ТЭО комиссией и необходимо дать РАО ВСМ возможность продолжить работу.

30 ноября 1995 г. — опубликован и вступил в силу закон «Об экологической экспертизе», согласно которому экспертируемые документы могут получать либо только положительную, либо только отрицательную оценку, и эта оценка должна поддерживаться не менее чем $\frac{2}{3}$ экспертов.

4 декабря 1995 г. — приказ министра В.И.Данилова-Данильяна о проведении совместного заседания экспертной комиссии и совета государственной экологической экспертизы (в связи с невыполнением в срок приказа министра от 06.07.1995).

4-12 декабря 1995 г. — департаментом госэкоэкспертизы, после 28.11.1995 незаконно (официально комиссия прекратила свою работу) был продолжен сбор подписей экспертов, в подписном листе напротив некоторых фамилий появились комментарии, у 2 экспертов изменена трактовка мнения и пр.; в соответствии с требованиями нового закона «Об экологической экспертизе» председа-

телем, ученым секретарем и руководителями четырех экспертных групп готовится проект нового сводного заключения.

13 декабря 1995 г. — совместное заседание экспертной комиссии и совета государственной экологической экспертизы, на котором мнение экспертов о необходимости доработать ТЭО строительства ВСМ получило поддержку многих членов совета; высказано пожелание оформить сводное заключение в соответствии с новым законом «Об экологической экспертизе»

20 декабря 1995 г. — передача в правительство РФ сводного заключения комиссии (как оказалось позже, это был вариант Ю.Г.Суржинского, голосовавший же вариант представлен как «особое мнение») по экологической экспертизе ТЭО строительства ВСМ (письмо Минприроды № 01—13/183503), оформленное с грубыми нарушениями законодательства; письмо А.В.Яблокова министру охраны окружающей среды по поводу нарушений в ходе проведения экологической экспертизы и оформлении заключения, переданного в правительство.

Декабрь 1995 — многие центральные газеты и ТВ объявляют о положительном решении экспертной комиссии.

26 декабря 1995 г. — заявление А.В.Яблокова, С.А.Боголюбова и А.А.Тишкова Генеральному прокурору России по поводу нарушений при оформлении сводного заключения.

Январь 1996 г. — обращение председателя Комитета по экологии Госдумы РФ Т.В. Злотниковой в правительство и Генеральную прокуратуру по поводу нарушений при оформлении сводного заключения экспертной комиссии по ТЭО строительства ВСМ.

1 февраля 1996 г. — поручение правительства Российской Федерации Минэкономике в связи с обращением Т.В.Злотниковой по поводу строительства ВСМ.

9 февраля 1996 г. — совещание у зам. министра экономики РФ В.В.Коссова, где поручается МПС уточнить пассажиропотоки на перспективу до 2005 г., экспертному совету при правительстве (Г.С.Хиже) провести оценку социальной и экономической целесообразности проекта и Минюсту провести правовую оценку соответствия заключения госэкоэкспертизы законодательству; генеральный директор РАО ВСМ В.И.Тулаев отмечает, что РАО готово оспорить любые решения экспертизы.

Февраль–март 1996 г. — проверка Генеральной прокуратурой фактов нарушений при оформлении сводного заключения.

8 апреля 1996 г. — ответ Генеральной прокуратуры за подписью зам. генерального прокурора РФ В.И.Давыдова на запросы А.В.Яблокова с коллегами и Т.В.Злотниковой: переданное 20.12.1995 Минприроды в правительство сводное заключение по ТЭО строительства ВСМ «не может быть принято во внимание в качестве юридического документа и положительного заключения»; поручается Минприроды оформить сводное заключение в соответствии с требованиями закона «Об экологической экспертизе».

15 мая 1996 г. — письмо секретаря Совета Безопасности О.И.Лобова председателю правительства В.С.Черномырдину с просьбой принять на правительственном уровне решение о реализации проекта строительства ВСМ.

22 мая 1996 г. — в связи с поручением правительства (после проверки Генпрокуратурой) приказ министра охраны окружающей среды В.И.Данилова-Данильяна «Об оформлении заключения государственной экологической экспертизы по ТЭО строительства ВСМ...» в соответствии с требованиями закона «Об экологической экспертизе»

5 июня 1996 г. — заседание возобновившей свою работу в соответствии с приказом по Минприроде России экспертной комиссии по ТЭО строительства ВСМ (участвовали — 39 экспертов, первый заместитель министра охраны окружающей среды А.Ф.Порядин, начальник департамента госэкоэкспертизы Г.С.Чегасов и 5 представителей РАО ВСМ); было подчеркнуто, что позиция Генпрокуратуры касается периода оформления заключения в департаменте госэкоэкспертизы Минприроды РФ, заключение должно быть приведено в соответствии с законом «Об экологической экспертизе»; действие закона распространяется и на период между 24.11. и 16.12.1995, когда шла переделка сводного заключения в департаменте; проведено подписание новой (в соответствии с законом) редакции сводного заключения (хронология экспертизы приводится по: Яблоков, Тишков, 1998 в сокращенном варианте).

Поскольку именно на примерах неудач следует анализировать слабые места любой действующей системы — предоставляем слово непосредственным участникам.

В. И. Данилов —Данильян (интервью, 2002):

«Проект строительства высокоскоростной железной дороги Москва — Великий Новгород — Санкт-Петербург в середине девяностых годов широко обсуждался в печати, поэтому напомним лишь основные факты, а потом расскажу о причинах моего разочарования, связанного с проведением экологической экспертизы этого проекта.

Эта дорога замышлялась как наземный скоростной способ соединения двух столиц. Проектируемая дорога не была связана с существующей сетью железных дорог и была совершенно автономна. Замысел был грандиозный и ничего удивительного, что он привлек немало авантюристов, готовых погреть руки на столь дорогостоящем проекте. Экологическая общественность встретила проект в штыки. Экологов беспокоили многие аспекты предлагаемого проекта.

Во-первых, это отчуждение огромной, малообжитой и достаточно экологически благополучной территории. В Европейской части России таких мест осталось мало, и они требуют особого внимания. Во-вторых, трассу предполагалось провести через Валдайскую возвышенность, местность, где берут начало великие реки — Волга, Днепр, Западная Двина. В-третьих, встал вопрос относительно Валдайского национального парка, границы которого находились в ведении Рослесхоза, а его руководство затруднялось определенно сказать, задевает ли магистраль эту охраняемую территорию или нет. В-четвертых, достаточно определенно было установлено, что ВСМ нарушит сложившиеся пути се-

зонной миграции животных, а это приведет к разрушению сложившихся популяций.

Кроме перечисленных, были и другие нарекания, исходившие от экологов. Но наиболее значимыми, с моей точки зрения, были замечания относительно экономической несостоятельности проекта. Предполагалось, что цена билета на ВСМ вплотную приблизится к стоимости билета на самолет, а это практически лишало ВСМ конкурентоспособности с авиацией. Кроме того, одновременно с проектом ВСМ предлагалась реконструкция действующей Октябрьской (Николаевской) железной дороги для увеличения ее пропускной способности и повышения скорости движения поездов.

Разница в скорости передвижения по ВСМ, в сравнении с действующей дорогой после реконструкции, составила бы около часа, а стоимость реализации этих двух проектов была совершенно несравнимой. Хотя сторонники ВСМ уверяли, что финансировать строительство будут западные инвесторы, эта информация не подтвердилась. Даже с микроскопом не удалось обнаружить ни одного иностранного инвестора, готового вложить деньги в проект. Зато под разговоры об иностранном участии авторам идеи удалось получить значительные государственные гарантии защиты инвестиций. В общем, для многих специалистов было совершенно очевидно, что это афера и экономические противопоказания в данном случае оказывались сильнее экологических. Мне было ясно, что в этом проекте экологов хотят сделать *крайними*. То есть экономические инстанции понимали авантюренность затеи с ВСМ, но по каким-то причинам им было трудно отвергнуть проект, и они предпочли сделать это руками экологов...

Итак, технико-экономическое обоснование (ТЭО) проекта поступило на экологическую экспертизу, и встал вопрос о составе экспертной комиссии. Поскольку экономическая несостоятельность проекта для меня была очевидной, я не стал сильно углубляться в экологические проблемы, порождаемые этим проектом. Было ясно, что проект надо отвергать. Для этого следовало получить отрицательное заключение по экологической экспертизе. Поскольку мне хотелось гарантированно получить этот результат, я пригласил в качестве председателя экспертной комиссии А.В.Яблокова, который всегда выступает как экстремально настроенный эколог. У меня не было сомнения, что он заинтересован в отказе от проекта и сумеет построить работу экспертной комиссии таким образом, чтобы отрицательное заключение было получено.

Правда, ряд сотрудников Минприроды, и особенно начальник управления экологической экспертизы напоминали мне, что с А.В.Яблоковым сложно работать и от него можно ожидать чего угодно. Это была истинная правда, в чем я лишний раз убедился после случая с его председательством в этой комиссии. Но тогда я решил, что А.В.Яблоков достаточно авторитетен, достаточно непреклонен и тверд, лично хорошо знаком со многими известными экологами, поэтому он справится с задачей. Ему сразу было сказано, что в своих действиях по формированию экспертной комиссии и в организации ее работы он имеет полную свободу, может приглашать любых экспертов, что я подпишу приказ, одобряющий любой состав сформированной им экспертной комиссии. Надо было только ввести двух представителей министерства в ее состав для решения орга-

низационных вопросов. В данном случае одним из заместителей председателя комиссии и ее секретарем были два представителя Минприроды. Кстати, после этой истории мне пришлось уволить того сотрудника, который был заместителем председателя экспертной комиссии – работая в ней, он себя скомпрометировал.

Я подписал приказ, подтверждающий полномочия комиссии в составе, предложенном А.В.Яблоковым, и решил, что *дело в шляпе*. Но с этим заключением я поторопился. Во-первых, это был тот случай, когда на экспертов оказывалось сильное, я бы сказал, беспрецедентное давление. С одной стороны, на экспертов давило Российское акционерное общество ВСМ (РАО ВСМ). С другой стороны, они подвергались огромному давлению со стороны общественности. Во-вторых, внутри комиссии почти сразу начались разногласия. Для меня было удивительно и непонятно — как можно не собрать слаженную команду единомышленников, имея полную свободу действий. Правда, комиссия была очень большая — она включала 56 человек, а при таком количестве экспертов всегда могут попасть один-два заинтересованных в проекте лоббиста. Но в данном случае проблема заключалась в том, что почти сразу состав комиссии раскололся на две практически равные группы сторонников и противников проекта ВСМ.

Увидев это, я понял, что мы оказались в нехорошем положении. При любом решении нам была обеспечена не только критика, но и судебные разбирательства, поскольку при равном, или почти равном распределении сторонников и противников проекта любое решение экспертизы может быть с успехом обжаловано в суде. Кроме того, известно, что на проведение любой экологической экспертизы отпущен определенный срок. Этот срок истекает, а решение так и не принято. Меня просят о продлении срока работы экспертной комиссии. Обоснование для такого продления может быть единственное — поступление новых материалов. Поскольку какие-то дополнительные материалы, действительно, запрашивались, то формальный повод продлить работу комиссии появился. Комиссия продолжает работать и в конце концов подходит время решающего заседания. Начинаются всякие сложности — кто-то из числа экспертов на это заседание не является, кто-то находится за границей и присылает свое заключение по факсу, кто-то в последний момент меняет мнение...

Я точно не помню, каков был расклад при голосовании, но факт тот, что проект все-таки одобрили — кажется, с перевесом в один-два голоса (при нескольких экспертах, не принимавших участия в голосовании). Было высказано очень много замечаний, но вывод все-таки делался в пользу проекта — с условием его доработки (действовавшее в тот момент законодательство допускало такой исход). Что мне делать? Очевидно, что продлевать срок еще раз, а мне это предлагали, нет смысла — баланс сил в комиссии сложился. Как председатель Минприроды я должен или утвердить решение экспертной комиссии или ее *разогнать*. В обоих случаях для меня лично и для всего министерства начинаются крупные неприятности. Кроме всего прочего, описываемые события совпадают с принятием нового закона об экологической экспертизе. Возникает правовая неопределенность — по какому закону действовать? Дело в том, что закон принимается после того, как экспертная комиссия закончила работу, но до утверждения приня-

того решения. А отличие от прежнего закона заключается в том, что исключается возможность одобрить проект с условием доработки. Согласно новому закону проект можно или одобрить, или отклонить. Третьего не дано.

Я предпринимаю последнее усилие для придания законности и определенности сложившейся ситуации — собираю экспертный совет. В Госплане СССР экспертный совет принимал окончательное решение по экспертизе. В Минприроды РФ этот совет был лишь совещательно-консультативным органом. Итак, я собираю совет, на котором докладываются все особенности описываемого случая, но его члены тоже не приходят к определенному мнению по сложившейся ситуации. Кроме всего прочего, часть экспертов комиссии являются членами совета, поэтому приносят с собой мнения и атмосферу этой экспертизы. Все они уважаемые люди, которых я знаю много лет по совместной работе и никого нельзя заподозрить в предвзятости или лоббировании.

Скажем, А.В.Яблоков против проекта, а А.С.Исаев, Н.Ф.Глазовский и ряд других членов экспертной комиссии считают, что с условием доработки проект может быть одобрен. Правда, обсуждались лишь экологические аспекты, экономическая сторона не являлась предметом обсуждения. Я понимаю, что авторитетные специалисты одобрили проект после детального изучения — это не те люди, на которых можно надавить. Короче, незначительное большинство экспертов считают, что проект может быть одобрен — и я подписываю приказ об утверждении заключения. Хотя и замечая, что привлечение суда или прокуратуры к этому делу неизбежно — какое бы решение ни было принято.

Разумеется, А.В.Яблоков крайне недоволен — с его точки зрения, виноваты в провале экспертизы все, кроме него. Со своей стороны я просто не понимаю — как можно, имея полную свободу действий при формировании экспертной комиссии, так *завалить* экспертизу. А.В.Яблоков начинает искать формальные поводы для того, чтобы опротестовать решение возглавляемой им экспертной комиссии. Таким поводом становится подпись одного из отсутствовавших экспертов, стоявшая не на оригинале заключения, а присланная по факсу. Ясно, что этот довод неубедителен — если эксперт прислал свое заключение по факсу, значит, он и лично его подпишет. Тогда находится более весомый аргумент — чья-то подпись кажется подделанной, и обвинение в подлоге падает на заместителя председателя комиссии — сотрудника Минприроды.

Опираясь на это, А.В.Яблоков требует признать решение экспертизы недействительным и все начать сначала. Я этого не поддерживаю, так как вижу, что расклад мнений авторитетных экспертов, которые поделились почто пополам, по сути уже не изменится и продолжение работы экспертизы ничего нового не даст. Тогда А.В.Яблоков обращается в генеральную прокуратуру с жалобой на Минприроды, мотивируя это тем, что ее сотрудниками были допущены нарушения при оформлении экспертного заключения. И прокуратура выносит вердикт о признании недействительными результатов экспертизы. Но не по той причине, которую называл А.В.Яблоков, а найдя положительное заключение несоответствующим количеству и серьезности замечаний. Таким образом, ТЭО проекта ВСМ не прошло экспертизу, новых проектов на этот счет не поступало, и идея со строительством магистрали *заглохла*.

Результат был достигнут положительный, но какой ценой этого добились? Я считаю, что ничего более безобразного за всю историю Минприроды и Госкомэкологии не происходило ни разу. И винить в этом я склонен А.В.Яблокова, который не проявил организационного умения. Никогда никто за все время существования экологической экспертизы не пользовался такими заранее полученными возможностями и столь позорно не проваливал дело. Конечно, его сторонники могут сказать, что у него не было достаточного опыта проведения экспертизы. Но на это придется возразить, что, во-первых, он добровольно согласился возглавить комиссию, а во-вторых, в то время он был государственным чиновником очень высокого уровня — как же можно проявлять такую организационную беспомощность?

Кстати, мне приходилось слышать немало обвинений в свой адрес — почему я, имея личное негативное мнение о проекте, все-таки подписал приказ об утверждении положительного заключения экспертизы. Объясняю: государственный чиновник иначе не может поступить. Я своей подписью подтвердил, что экспертиза была проведена на основании действующего законодательства. Почему я не хлопнул дверью и не покинул ведомство? Потому, что знал — после такого моего поступка Госкомэкологии будет немедленно ликвидирован. Хочу подчеркнуть, что никогда больше подобных провалов не случалось.

Сейчас экспертиза работает в том же режиме, как и прежде — только неизменно сокращается количество комплектов документации, представляемых на экспертизу, и в десять раз уменьшилась доля проектов, отвергнутых по причине экологической несостоятельности. Напомню, что в 1999 г. количество отвергнутых по этой причине комплектов документов превышало 30%, а в 2000 г. — 2,3%. Так что деятельность экологической экспертизы, находящейся в ведении Министерства природных ресурсов, превратилась в фикцию. Теперь положительное заключение экспертизы могут получить все, кому это надо».

В ходе работы экспертной комиссии ее руководитель А.В.Яблоков и ряд других ключевых фигур подвергались прямому давлению хозяйственных руководителей, заинтересованных в скорейшей реализации проекта. Так, 14 сентября 1995 года мэр С.-Петербурга А.А.Собчак направил письмо на имя секретаря Совета Безопасности РФ О.М.Лобова (прямого начальника А.В.Яблокова), президента РАН Ю.С.Осипова (прямого начальника многих членов экспертной комиссии — сотрудников академических Институтов) и А.В.Яблокова с предостережением о том, что общественность не даст «заволокитить» проект, не позволит членам комиссии «вставать на пути научно-технического развития России», и с просьбой обеспечить «объективную, научную и политико-стратегическую оценку проекта».

В одном из телефонных разговоров в ответ на мой вопрос: «Как можете вы, юрист, настаивать на нарушении законодательства?» А.А.Собчак ответил: «Вы не понимаете государственной необходимости...» Он же в письме от 14.09.95 пишет: «Мы хотим обратить ваше внимание, уважаемый Алексей Владимирович, на ту ответственность, которую принимают на себя люди, вставшие на пути научно-технического, а, в конечном счете, и социально-экономического разви-

тия России». Позднее, в письме от 21.11.95, А.А.Собчак за неделю до окончания срока работы экспертной комиссии еще более резко пытается «давить» на руководство и членов комиссии: «...Мне стало известно, что по результатам рассмотрения в государственной экспертной комиссии по экологической экспертизе впервые в мире в ряду подобных проектов ТЭО ВСМ может получить отрицательное заключение или может быть возвращено на доработку. Полагаю, что, принимая решение по результатам экологической экспертизы, вы не только будете учитывать позицию правительства Санкт-Петербурга и авторитет российских ученых, но и подойдете к решению с точки зрения интересов государства...» Не дать в трудных экономических условиях в России изъять на сомнительный проект 7-10 млрд. долларов, не допустить строительства дороги на территории природного национального парка, остановить тех, кто декларирует своим проектом нарушение российских законов — это не интересы государства?! Так нас объявили «врагами прогресса». А позднее в СМИ была развернута кампания борьбы против всех, кто не поддержал новгородский вариант строительства ВСМ и нарушения РАО ВСМ законодательства.

А.В.Яблоков (цитируется по: Яблоков, Тишков, 1998)

Следует также отметить, что не все государственные деятели и хозяйственные руководители действовали столь прямолинейно, пытаясь найти решение возникших проблем в рамках «правового поля». Так, например, губернатор Новгородской области М.М.Прусак сформулировал предложение по решению самого большого для экспертизы вопроса — Новгородская область как субъект законодательной инициативы вносит в Государственную Думу поправку к ст. 15 закона «Об охраняемых природных территориях». Суть поправки: ряд запрещенных законом работ в национальных парках разрешается при условии территориальной компенсации нарушенных экосистем дополнительным расширением территории национального парка. Возможно, таким образом, мог быть найден путь для решения самой острой проблемы, не ослабляющий, а укрепляющий систему национальных парков страны и, особенно, региональных ООПТ. Однако ни М.М.Прусак, ни РАО ВСМ не предприняли практических шагов по реализации этого предложения.

Н.Ф.Глазовский (интервью, 2003):

“Я не согласен, что случай с экологической экспертизой проекта ВСМ является уникальным. Также я не думаю, что это была неудача экологической экспертизы Минприроды. По своему опыту работы в экспертных комиссиях я могу назвать несколько случаев, когда мнения экспертов расходились диаметрально противоположно. В результате приходится искать *консенсус*, который в большинстве случаев находится, но его поиски были связаны именно с серьезными расхождениями внутри экспертной комиссии.

Как неудача этот проект может рассматриваться только потому, что не был получен ожидаемый результат. Впрочем, это не столь уж необычное дело. Экологическая экспертиза тем и полезна, что в ходе ее проведения вскрываются скрытые от глаз процессы и приводящие их в движение тайные механизмы. Более того, мне кажется правильным, что в ходе экспертизы ВСМ был получен

не ожидаемый результат, а объективный. Никакой предопределенности в настроении экспертов быть не должно. Правда, В.И.Данилов-Данильян в число экспертов и не входил, так что мог иметь собственную позицию в этом вопросе. Также мне кажется, что Виктор Иванович несколько преувеличивает личную роль А.В.Яблокова в том, что экспертный совет одобрил проект ВСМ.

Кстати сказать, многих удивляло: почему так радикально разошлись голоса даже среди наиболее опытных членов экспертного совета. Скажем, А.В.Яблоков был *против*, а три его заместителя — *за*. Или, точнее сказать, были не за проект, но согласились подписать положительное заключение, подготовленное на основе объективных материалов. Я сейчас не говорю о третьем заместителе председателя экспертного совета, который был от Минприроды, хотя он тоже человек опытный. Речь идет об академике А.С.Исаеве и обо мне — людях практически всю сознательную жизнь проработавших в экологической экспертизе. Почему же мы подписали положительное заключение экспертизы?

Во-первых, соображение общего порядка. Если мы говорим, что хотим жить в правовом государстве, то в своих действиях должны использовать только правовые методы и быть очень аккуратными в соблюдении законов. Проводившаяся экспертиза была экологической, а не экономической — о чем говорит и В.И.Данилов-Данильян. Если бы у нас действовала госплановская комплексная экспертиза, рассматривавшая все аспекты проекта, то углубление в экономические особенности было бы оправданным. Тогда мы могли выступить против проекта именно по причине экономической несостоятельности — и, несомненно, так бы поступили. У нас же была экспертиза экологическая, и мы должны были давать ответы на конкретные вопросы, связанные с охраной природы.

Во-вторых, соображения по существу проекта. Опытный эксперт знает, что любой проект имеет недостатки, которые должны быть устранены для его одобрения. Негативные последствия реализации проекта должны перекрываться той пользой, которую он принесет. В случае с проектом ВСМ основное возражение заключалось в том, что магистраль пойдет по охраняемой территории Валдайского национального парка. Если большинство других возражений против проекта были эмоционально окрашены, то последнее — по существу. И, действительно, юридически непреодолимое.

Действительно, согласно Закону «Об охране окружающей природной среды», любое новое строительство на охраняемых территориях запрещено. Поэтому в начале мы с академиком А.С.Исаевым выступали против проекта. Но в ходе экспертизы авторы проекта выяснили, что по территории нацпарка уже проходят линейные объекты — линии электропередач, автомобильная и железная дороги. Более того, ранее был проведен землеотвод для автомагистрали Москва — Санкт-Петербург и они получили от того министерства, которому *землеотвод* был предоставлен, разрешение на право строительства ВСМ на уже отведенной земле. Так что с юридической точки зрения все стало вполне выдержанным — основное возражение оказалось снято. Соответственно, у нас не осталось оснований не соглашаться с проектом, и мы поставили свои подписи.

Мое личное отношение к проекту было неоднозначным. Идея мне нравится — скоростная магистраль, связывающая две столицы и построенная на основе

новейших технологий. Сходные проекты уже давно реализованы в ряде стран — скажем TGV во Франции. Еще одно очевидное преимущество — вся техника должна была использоваться российская. Даже был продемонстрирован прототип поезда, который должен курсировать по этой магистрали. Короче, идея интересная и перспективная. К ней неизбежно вернуться позже.

Что касается практической части проекта, то вопросов и сомнений было много. Скажем, мне кажется, что направление магистрали было выбрано неверно. Предпочтительнее была бы дорога Москва — Нижний Новгород. Кроме того, как всегда возникал вопрос: а как это строительство будет происходить? Кто будет инвестировать средства? Если бы нам предъявили подтверждение того, что какой-то *внешний* (негосударственный) инвестор готов вложить средства — скорее всего я был бы за этот проект. Но ничего подобного предъявлено не было. Поэтому возникло подозрение, что создается структура для привлечения кредитов под государственные гарантии. Так что экономические соображения, отраженные в нашей реальности, настраивали против проекта. Что касается экологической стороны проекта — в целом она была проработана достаточно хорошо, а недостатки могли быть устранены при доработке. Это и заставило нас принять положительное решение».

У ряда руководителей групп комиссии государственной экологической экспертизы были и другие мнения.

Б.Б.Прохоров (руководитель социально-экономического блока экспертной комиссии, сторонник ВСМ, интервью 2002):

«Есть люди, считающие, что В.И.Данилов-Данильян не все делал правильно в свою бытность министром охраны природы. Со своей стороны могу сказать, что мои человеческие симпатии, а также одобрение научной и практической деятельности отдаю ему, а не его основному оппоненту А.В.Яблокову.

Неоднозначные личностные черты председателя экспертной комиссии, вместе с противоречивыми мнениями и подходами членов комиссии нашли отражение в результатах экологической экспертизы проекта ВСМ. В той экспертной комиссии я был руководителем социально-экономического блока и голосовал за строительство магистрали. Все приводившиеся нашей группой доводы за ее создание сохраняют свою актуальность и сейчас.

Одним из основных доводов противников строительства было то, что магистраль пройдет по Валдайскому национальному парку. Вместе с А.В.Яблоковым мы летали над национальным парком на вертолете и видели, что по его территории уже проходят две или три автомобильные дороги и одна железная. Так что ВСМ не могла серьезно повлиять на ситуацию в национальном парке, тем более, что ее предполагалось проложить в пределах территории (*земельного отвода*), задолго до этого выделенной для строительства автомобильной трассы федерального значения. Что касается миграций животных, то в мире давно найдены способы решения этой проблемы путем создания специальных проходов под транспортными путями.

Вторым доводом против строительства ВСМ было то, что может быть нарушен водный режим региона. Дескать, крупнейшие реки европейской части России берут там начало, а скоростная дорога все это разрушит. Преимущественно, таково было мнение ученых-теоретиков, рассуждавших с опорой на расчетные данные. С другой стороны, местные специалисты-практики считали, что серьезного воздействия ВСМ на водный режим ожидать не следует.

Третьим доводом противников создания магистрали было то, что она пройдет по плодородным сельскохозяйственным землям. Но это тоже было неубедительно, поскольку земли там давно не используются в сельскохозяйственных целях и зарастают.

Одним из заместителей председателя экспертной комиссии был бывший руководитель Госкомлеса СССР академик А.С.Исаев. Он считал, что имеющийся там лесхоз сможет посадить вдоль дороги деревья и это решит проблему восстановления вырубаемых в ходе строительства лесных насаждений. А заказчики проекта, со своей стороны, обещали оплатить проведение лесонасаждений взамен вырубленных при прокладке трассы деревьев.

Кроме того, многие из приводившихся доводов против строительства ВСМ опровергались существованием октябрьской железной дороги, которая была создана 150 лет назад, долгое время ходившие по ней поезда использовали уголь, но катастрофических изменений в природу она не принесла.

В то же время создание ВСМ должно было решить проблему демографической пустыни, образовавшейся между Москвой и Санкт-Петербургом. Прежде — даже после великой отечественной войны — эта территория была достаточно плотно заселена. Сейчас же практически все население перебралось в города, и существовавшие здесь поселения приходят в упадок. Да и в городах того региона немало трудностей. Если в советские времена жители Великого Новгорода, где работало много оборонных предприятий, не имели проблем с занятостью, то сейчас отсутствие работы стало серьезной проблемой. Так что оборудование скоростной магистрали техникой и приборами, производимыми на местных предприятиях (как это было обещано проектировщиками) могло значительно улучшить ситуацию. В результате, посоветовавшись, наша группа пришла к общему заключению, что для той территории и ее жителей создание ВСМ будет благом.

Одной из причин возникших в среде местной научной общественности противоречий стало то, что Новгородскому университету проектировщики заказали исследования в рамках проектно-изыскательских работ, а Тверскому — нет. В результате протестов из Великого Новгорода слышно не было, а из Твери — шла волна протестов.

Следует согласиться, что раздел проекта ВСМ, посвященный охране и восстановлению окружающей среды (ОВОС), был подготовлен плохо. Субъективной причиной этого было то, что возглавлявший проект А.А.Большаков незадолго до этого перешел из РАО ВСМ на должность вице-премьера, и представлявшие его в проекте люди были уверены в гарантированном положительном решении всех экспертиз. Когда же они поняли, что из-за плохой проработки раздела ОВОС может быть отклонен весь проект, то начали активно обещать все исправить и доделать.

Так что я сочувствую В.И.Данилову-Данильяну — он попал в неприятное положение, оказавшись крайним в этой противоречивой ситуации. И я не думаю, что это была афера. Скажем, власти Санкт-Петербурга и крупных городов региона явственно проявляли свой интерес к реализации проекта. В Санкт-Петербурге даже были снесены несколько кварталов рядом с существующим Московским вокзалом — для строительства вокзала и подъездных путей новой дороги. В Торжке предполагали построить завод по производству скоростных поездов. Да и для исполнителей проекта гораздо больше выгоды могло получиться в результате его реализации. Короче говоря, мне кажется, что как авторы проекта, так и его потенциальные исполнители, скорее всего, были заинтересованы в его реализации.

Будучи руководителем одного из крупных блоков в экспертной комиссии, я не могу сказать, что ощущал какое-то давление со стороны проектировщиков. Ни случаев запугивания экспертов, ни попыток подкупа я не видел. Единственно, что мне было обещано авторами проекта — привлечение в качестве консультанта к работе в том случае, если проект получит одобрение. Быть может, такие предложения получали и другие участники экспертизы, но я не думаю, что подобные обещания могли оказать влияние на принятие объективного решения авторитетными экспертами».

События вокруг экологической экспертизы ТЭО строительства ВСМ продемонстрировали в том числе и слабые места существовавшей в Госкомприроде системы экологической экспертизы.

В то же время, по мере все большей специализации ГЭЭ, все отчетливее проявлялись недостатки этой системы. Главным оказалась ее излишняя *узость*, отличающая ее от экспертизы госплановской. В рамках существующей процедуры экспертизы не представляется возможным (на законных основаниях) высказывать суждения по иным аспектам проекта — за исключением экологических. Поэтому социальные, экономические, медицинские, культурные и многие другие аспекты экспертируемого проекта оказываются вне круга рассматриваемых проблем. Неудача с проектом ВСМ связана не только с составом экспертной комиссии, но также с отсутствием законодательно регламентированной комплексности самой экспертизы, которую она потеряла в начале 1990-х гг. В этой сфере, несомненно, нужны изменения (Н.Глазовский, интервью, 2003).

К сожалению, процедура экологической экспертизы не позволяла обеспечить достаточного диалога с заявителем проекта, в результате формировалось впечатление об ее оторванности от магистрального пути экономического развития страны. Этого можно было бы избежать через совместное с экологами планирование социально-экономических программ для страны и регионов (как, кстати, это предписывалось Концепцией перехода к устойчивому развитию, утвержденной президентом Б.Н.Ельциным). Так как этого не происходило, возникали неизбежные конфликты. Например, в тех случаях, когда при планировании развития инженерных линейных сооружений (ВСМ, нефтепроводы и т.п.). В многих случаях не учитывалось размещение особо охраняемых природных территорий, а несовершенство налогообложения использования природных ресурсов и

отсутствие нормального экономического зачета экосистемных услуг регионов с нетронутой природой заставляло их искать пути развития промышленности, в том числе низкоэффективной экономически и экологически.

Следует также отметить, что в условиях кризиса госбюджетного финансирования нереструктуризированной системы организации науки экспертное сообщество оказалось существенно более высоко уязвимым по своему материальному положению, чем в позднесоветский период. В результате у лоббистов тех или иных крупных проектных заявок появилась возможность «купить» необходимые экспертные заключения иногда прямо «в пакете» — через соответствующие контракты с находящимися без финансирования крупными научными структурами, руководители или представители которых уже потом лоббировали нужные заказчику решения. Так это произошло с Институтом археологии РАН, но не только с ним одним — в том же положении оказался еще ряд академических институтов Санкт-Петербурга.

Поскольку реальная практическая возможность комплексного учета различных факторов проекта в ходе его общественного обсуждения фактически отсутствовала, то экологическая экспертиза вольно или невольно превратилась в инструмент альтернативной экономической оценки, в результате сама экологическая и правовая оценка проектов стали отходить на «второй план», что в целом противоречит идеям именно «экологической экспертизы». Из приведенных в настоящей главе интервью видно, что в большинстве случаев в основе позиции эксперта лежали его научные взгляды и представления, а не норма действующего закона. Так, например, с позиции теории пяти фаз урбанизации (Gibbs, 1963; Hall, Hay, 1980; Пивоваров, 1991, 1994; Заславский, 1991; Шварц, 1998, 2003а) строительство ВСМ не могло решить проблему демографической пустыни, образовавшейся между Москвой и Санкт-Петербургом и упоминаемой в интервью Б.Б.Прохорова. Наоборот, строительство ВСМ могло ее еще больше обострить, так как по «хорошей дороге уйти к менее тяжелой жизни в большом городе было бы еще легче» (Онегов, 1973). Существование «демографической пустыни» во многом было обусловлено объективной социально-экономической фазой развития экономики и если существование и действенное функционирование Октябрьской железной дороги не смогло ее предотвратить, то не было и серьезных оснований рассчитывать, что эту ситуацию сможет существенно исправить ее «дублер»*.

Почти ни один из высокоавторитетных экспертов, чьи интервью приведены в настоящем разделе, не понимал реальную сущность основных собственно природоохранных протестов неправительственных организаций против строительства ВСМ. Опасение и возражения были связаны в основном с тем, что в отличие от существующих Октябрьской железной дороги и автомобильных трасс (М95 — Москва — Санкт-Петербург), железнодорожное полотно ВСМ должно было быть защищено сплошным бетонным «обрамлением». То есть ВСМ «рассекала» природные ландшафты Европейской России с севера на юг непреодолимым для миграций любых наземных животных более чем 800 километровым барьером. Фактически ВСМ необратимо *фрагментировала* один из последних крупных природных массивов Европы и лишала возможности миграционной «подпитки» европейские популяции многих видов наземных позвоночных, которые находились западнее трассы, включая многие редкие и исчезающие виды. Именно *фрагментация природных местообитаний* непреодолимыми барьерами инженерных

* Некоторые альтернативные научные позиции, в частности, изложены в сборнике «Биполярная территориальная система Москва — Санкт-Петербург: методические подходы к изучению» (1994).

линейных сооружений стала ведущей причиной исчезновения европейской рыси (прекрасная серия карт по динамике исчезновения рыси приводится в сборнике Der Lucht..., 1978), бурого медведя и многих других животных, выведя эту проблему в число наиболее острых и актуальных проблем охраны природы в странах Западной и Центральной Европы (Lammers, Zadelhoff, 1996; Veenbaas, Vries, 1998).

“Природа в поляризованном ландшафте равноправна с городом, но при пересечении различных территориальных полос ей, как слабой партнерше, делается галантная уступка: сеть парков остается непрерывной, а сеть поселений слегка прерывается. В идеале зеленые коридоры и транспорт для людей должны пересекаться в разных уровнях, с использованием оврагов, эстакад, а также труб для животных, пересекающих дорогу, т.е. в сущности, переплетаться” (Родман, 1993, стр. 62).

Теоретически, данная проблема могла бы быть разрешена в ходе доработки проекта, но отсутствие понимания сущности многих природоохранных протестов ведущими экспертами свидетельствуют об отсутствии эффективного диалога между разработчиками проекта, неправительственными организациями и представителями науки в составе государственной экологической экспертизы.

Одновременно нужно отметить, что попытка использовать *экологическую экспертизу* в качестве *экспертизы экономической обоснованности проекта* в итоге также была малоэффективна. РАО ВСМ благодаря лоббированию вице-премьера правительства Российской Федерации А.А.Большакова все равно смогло обеспечить правительственные гарантии под займы частного акционерного общества, только относительно недавно исключенные из бюджета Российской Федерации.

История государственной экологической экспертизы проекта ВСМ была, вероятно, одним из первых примеров усиленного лоббирования частных интересов тесно связанного с государственным аппаратом крупного бизнеса под лозунгом защиты «государственных интересов». Фактически, с учетом гарантий государства по финансовым обязательствам частного акционерного общества РАО ВСМ впервые шла обкатка ставшей модной после 1996 г. схемы «приватизации прибыли» при одновременной «национализации экологических и социальных издержек и рисков». В настоящее время фактически эту же схему активно пытаются реализовать многие нефтяные компании, занимающиеся нефтедобычей на морском шельфе и транспортировкой нефти, когда большинство задействованных в данном процессе юридических лиц не могут и не способны нести финансовую ответственность по экологическим рискам и последствиям их собственной деятельности.

Не удивительно поэтому, что после ликвидации Госкомэкологии России в 2000 г. наибольшим атакам и попыткам «улучшения» подверглась именно государственная экологическая экспертиза и те разделы законодательства, которые делали эту процедуру максимально независимой и устойчивой к внешнему давлению.

3.7. Охрана живой природы

Одной из главных составляющих природной среды является биота, то есть совокупность живых организмов, населяющих определенную экосистему. Чем разнообразнее биота, чем больше обитающих на том или ином участке земли видов растений и

животных, тем устойчивее природные системы и тем менее они подвержены изменениям в результате различных негативных воздействий. Основу биоразнообразия России составляют более 11000 видов сосудистых растений, 320 видов млекопитающих, около 730 видов птиц, 75 видов рептилий, около 30 видов амфибий, почти 400 видов прибрежных морских и 269 видов пресноводных рыб. Неравномерное хозяйственное освоение территории, обусловленное в том числе и суровостью климата северных и северо-восточных регионов страны, способствовало сохранению биоты и экосистем в близком к естественному состоянию на большей части ее территории. Несмотря на это, сохранение биологического разнообразия и в России является одной из серьезнейших проблем современности. В 1995 г. Россия ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии, взяв на себя ответственность перед мировым сообществом за сохранение живой природы на 17 млн. кв. км своей территории.

3.7.1. Правовое обеспечение охраны живой природы

Сравнительно недавно были опубликованы довольно подробные обзоры российского законодательства по сохранению биологического разнообразия (Законодательство России..., 2001; Охраняемые природные территории..., 2003). В части особо охраняемых природных территорий несколько сборников нормативных правовых актов было опубликовано руководителем заповедной системы России В.Б.Степаницким (например, Сборник руководящих документов..., 2000). По редким видам животных и растений наиболее полным являлся обзор В.Ю.Ильяшенко и Е.И.Ильяшенко (Красная Книга России..., 2000). Поэтому мы приведем лишь основные вехи развития нормативной правовой базы в этой области. В 1992 г. вступил в силу закон “Об охране окружающей природной среды”. В указанном законе впервые был введен раздел “Особо охраняемые природные территории и объекты”, определены категории особо охраняемых природных территорий, ведомственная подчиненность, особенности их режима и создания, введено понятие природно-заповедного фонда, установлен запрет на изъятие земель природно-заповедного фонда.

Важнейшим актом политической поддержки развития заповедного дела в России явился Указ Президента России Б.Н. Ельцина, подписанный в 1992 г. и специально посвященный особо охраняемым природным территориям⁷⁹. Выход в свет данного Указа в значительной мере стал возможен благодаря активности и инициативе члена-корреспондента РАН А.В.Яблокова, бывшего в то время советником Президента России по вопросам экологии и группы депутатов Верховного Совета РСФСР, в которую входил бывший глава Госкомприроды СССР профессор Н.Н. Воронцов.

Данным Указом было установлено, что сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий является одним из приоритетных направлений государственной экологической политики Российской Федерации. Правительству совместно с органами исполнительной власти субъектов федерации поручалось:

- уточнить Проект рациональной сети государственных природных заповедников и национальных природных парков, предусмотрев в нем расширение площадей этих территорий до трех процентов площади Российской Федерации;
- привлекать для финансирования проектно-изыскательских работ по созданию государственных природных заповедников и национальных природных парков средства внебюджетных экологических фондов;

- разработать и осуществить меры по совершенствованию управления государственными природными заповедниками, национальными природными парками и другими особо охраняемыми природными территориями, усилению социальной защищенности их работников, обеспечению надежной охраны государственных природных заповедников и национальных природных парков, строгому соблюдению режима, установленного для особо охраняемых природных территорий.

В соответствии с данным указом предполагалось довести площадь государственных природных заповедников и национальных парков до 3% от площади Российской Федерации. Во многом благодаря этому в 1992-1998 гг. в стране наиболее интенсивно развивалась сеть особо охраняемых природных территорий, в том числе государственных природных заповедников и национальных парков (Рис. 2). В развитие указа вышло распоряжением правительства, утвердившее перечень создаваемых в 1994-2005 гг. заповедников и национальных парков⁸⁰.

Правительством были утверждены Положение о государственных природных заповедниках⁸¹ и Положение о национальных природных парках⁸². Указанными положениями были определены конкретные особенности режима указанных категорий ООПТ, порядок их создания и обеспечения функционирования, полномочия служб охраны заповедников и национальных парков.

В 1995 г. был принят закон «Об особо охраняемых природных территориях». В.Б.Степанищим дважды издавался комментарий к этому закону (Постатейный комментарий..., 2001). Данный закон впервые дал определение особо охраняемых природных территорий, расширил перечень категорий ООПТ (в частности, к ним были отнесены природные парки, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты), установил возможность органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления создавать иные виды ООПТ. В законе также впервые было введено понятие резервирования земельных участков для последующего создания ООПТ, установлено, что вокруг всех ООПТ могут создаваться охранные зоны (округа) с регулируемым режимом охраны и использования, установлено, что все ООПТ должны учитываться при разработке территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки.

В законе более детально были прописаны порядок создания, особенности функционирования (в том числе финансирование и организационно-правовые формы) и режима особой охраны основных категорий ООПТ. Введены нормы о выделении биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников. Законом были сильно расширены права государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, установлена административная ответственность за нарушение режима и иных правил охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях и в пределах их охранных зон, установлена обязательность и порядок возмещения вреда природным комплексам ООПТ. В развитие данного закона были внесены изменения в Положение о государственных природных заповедниках, утверждены Примерные положения о государственных природных заказниках и памятниках природы.

Кроме того, в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной указом президента, была в частности, отмечена необходимость продолжения усилий по основным направлениям международной деятельности России в

области охраны окружающей среды, в числе которых названо развитие и совершенствование системы особо охраняемых природных территорий.

Важно отметить, что события этих лет отражали существенное изменение ситуации по сравнению с советским периодом российской истории, когда законодательство было во многом декларативным. Никто всерьез не ожидал, что оно будет играть роль при взаимоотношениях хозяйственных субъектов, населения и неправительственных организаций. Не случайно при ликвидации и сокращении площади заповедников в 1961 г. руководству СССР даже не пришлось в голову изменить или отменить закон «Об охране природы РСФСР» 1960 г. и аналогичные законы других союзных республик, хотя они прямо нарушались.

Начало реального функционирования экологического законодательства привело и к одновременному началу активной идеологической работы по его демонтажу. В этой ситуации даже крупные представители академической науки начали считать целесообразным «переносить территории ООПТ с одного места на другое в зависимости от экономической целесообразности, тем более что ООПТ переносить можно, а геологические месторождения нельзя» (вице-президент РАН, личная беседа одного из авторов в марте 2002 г.). Или что «губернаторы должны иметь возможность инициировать ликвидацию, изменение или перенесение территории заповедника» (из выступления вице-президента отделения РАН на заседании Комиссии по заповедному делу РАН, июнь 1999 г.). Во многом данная ситуация, также как и история с экспертизой высокоскоростной магистрали Москва-Санкт-Петербург, отражает не только смену вех в идеологии руководителей академической науки в связи с кризисной ситуацией с финансированием науки в целом и РАН в частности. Нам представляется, что данные настроения, по крайней мере, частично, отражают как довольно низкую грамотность естествоиспытателей во многих областях гуманитарного знания (в первую очередь — социальных и экономических наук), так и последствия существенной оторванности и изолированности российской науки от современной проблематики и тематики научных исследований в других странах.

Сохранение редких и исчезающих видов животных и растений фактически всегда являлось прерогативой федеральных органов исполнительной власти по охране окружающей среды. В одном из первых документов, регулирующих взаимоотношения между федеральными и региональными органами власти в области экологии, указе президента 1993 г.⁸³ было сказано, что к федеральным природным ресурсам могут относиться виды растений и животных, занесенные в Красную книгу Российской Федерации. Это же было подтверждено и законом «О животном мире», принятом в 1995 г.⁸⁴ (ст. 4). Однако, ни указ, ни закон четко не определяли, кто отвечает за сохранение видов, занесенных в Красные книги. Закон «О животном мире» относил к федеральному уровню ведение Красной книги, но не реальную охрану. Собственно статья 24 закона под названием «Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира» лишь определяла, что они заносятся в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов федерации, но также умалчивала о самой охране.

В первом правительственном постановлении о Красной книге в постсоветский период в 1996 г.⁸⁵ также не указывалось, кто же собственно охраняет редкие виды. Главное, что устанавливало данное постановление, был официальный статус Красной книги. Это позволяло использовать ее при предъявлении исков о возмещении вреда, наложении административных взысканий и в качестве квалифицирующего признака в судах. Этим российская Красная книга выгодно отличается от многих зарубежных анало-

гов, являющихся результатами научных исследований рекомендательного характера. При этом природоохранному ведомству давалось право при согласовании с другими федеральными органами и органами власти субъектов федерации принимать решения о внесении и исключении видов из Красной Книги. В 1997 г. Госкомэкологии России был утвержден новый список видов, занесенный в Красную книгу⁸⁶.

Принятые в развитие закона «О животном мире» и вышеуказанного постановления нормативных актах о порядке выдачи разрешений на оборот животных, занесенных в Красную Книгу⁸⁷, о присоединении к соглашению о Красной книге СНГ⁸⁸, о правилах добывания животных, занесенных в Красную книгу⁸⁹ также регулировали бумагооборот, а не охрану и восстановление редких видов.

Охрана редких растений вообще оказалась вне сферы деятельности природоохранных органов, т.к. растительный мир традиционно оставался в сфере деятельности лесной службы, а закон о растительном мире так и не был принят из-за ее противодействия.

Таким образом, получалось, что обеспечивать непосредственно охрану должны были землепользователи — в первую очередь, лесная служба. Это приводило к парадоксальной ситуации, когда обычные охотничьи виды животных находились под заведомо лучшей охраной, чем редкие и исчезающие, т.к. на их страже помимо лесников стояли инспектора охотничьего надзора (департамент Минсельхоза) и егеря охотничьих хозяйств.

Защита местообитаний редких видов животных и растений на практике вообще не могла применяться в силу максималистского характера требований законодательства. И закон «Об охране окружающей природной среды» (ст. 65 п. 2), и закон «О животном мире» (ст. 24) полностью запрещали деятельность, нарушающую среду обитания редких видов животных и растений. Естественно, что вне особо охраняемых природных территорий выполнить это требование невозможно. Даже в заповедниках и национальных парках ходят люди, иногда ездит транспорт, ведется ограниченное строительство для нужд этих организаций (например, зимовья для инспекторов охраны), что также может оказать негативное влияние на среду обитания редких видов.

3.7.2. Развитие особо охраняемых природных территорий и территориальной охраны живой природы

Одним из основополагающих элементов и необходимым условием сохранения биологического разнообразия и устойчивого развития любой страны, в том числе и России, является создание и развитие системы особо охраняемых природных территорий. Очевидно, что без достаточно широкой сети природных территорий, не затронутых хозяйственной деятельностью, невозможно сохранить естественную структуру и видовой состав природных экосистем, ландшафтное и биологическое разнообразие на длительную перспективу. В России создание особо охраняемых природных территорий является традиционной и весьма эффективной территориальной формой природоохранной деятельности.

В 1991-2000 гг. происходило установление реальной рыночной стоимости природных ресурсов и проявление экономического значения пространственной удаленности (т.е., практической недоступности) многих из них, в первую очередь в сфере лесного и сельского хозяйства. Тем самым подтверждалась несостоятельность сохранения тенденции экстенсивной модели экономического развития. В этих условиях исполнительная власть некоторых российских регионов стала использовать аргумент, что развитие

федеральной системы заповедников и национальных парков осуществлялось в ряде случаев без учета интересов регионов. Это создавало основу для многочисленных конфликтов, связанных с попытками отторжения от заповедников и национальных парков участков их территорий, либо вовлечением их в нежелательное промышленное и сельскохозяйственное использование. Безусловно, для органов государственной власти значительной части республик, краев, областей и автономных округов в целом была характерна поддержка создания и функционирования заповедников и национальных парков. Однако с их стороны имели место и факты «корректировки» территориальной целостностью и режимов этих территорий без учета их федерального статуса и требований российского законодательства. Так, случаи незаконного отторжения участков территорий заповедников имели место в Тыве (1989 г.) и Кабардино-Балкарии (1992 г.). В 1991 г. Совет Министров Республики Дагестан принял постановление об интенсификации промышленной добычи рыбы в республике, допустив возможность использования территории заповедника Дагестанский для рыбного промысла.

В 1998 г. главой Республики Коми был издан указ об изъятии из территории национального парка «Югыд ва» (являвшегося объектом Всемирного природного наследия) более 200,000 га территории, перспективной для промышленной разработки золота. Этот незаконный указ был, под давлением общественных природоохранных организаций, опротестован органами прокуратуры, а затем отменен Сыктывкарским федеральным судом.

Наблюдались негативные прецеденты и иного характера. В 1994 г. указом Президента Республики Адыгея была создана эколого-туристская территория «Фишт», как особо охраняемая природная территория регионального подчинения. При этом в границы этой территории неправомерно была включена и часть территории федерального Кавказского биосферного заповедника.

Иногда региональные органы государственной власти регионов без согласования с органами федерального управления принимали решения по оптимизации (с их точки зрения) режимов ООПТ. Так, в 1994 г. постановлением Администрации Воронежской области руководству Воронежского и Хоперского заповедника было предписано «сократить количество лося, косули, оленя до численности, исключающей ущерб лесным культурам в прилегающих лесхозах».

Острые проблемы возникали и с органами местного самоуправления. Так, в январе 1992 г. сессия Аяно-Майского районного Совета предприняла попытку ликвидации заповедника «Джугджурский» (Хабаровский край), выразившуюся в поручении Администрации района войти с краевую администрацию с ходатайством о закрытии заповедника. В ноябре 1994 г. мэр Южно-Курильского района Сахалинской области письменно обратился в Правительство России с просьбой решить «вопрос о выделении из состава заповедника «Курильский» лесных массивов спелых и перестойных хвойных насаждений для заготовки леса, ... или решить вопрос о полной ликвидации заповедника «Курильский»...».

Существенным фактором, способствовавшим вышеупомянутым негативным тенденциям, был рост правового нигилизма в обществе, в том числе по отношению к нормам федерального законодательства, на фоне малоэффективных действий, а зачастую и бездействия правоохранительных органов, в первую очередь прокурорского надзора.

Одновременно, при правильном подходе со стороны самих заповедников и национальных парков к взаимодействию с органами государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации и интеграции деятельности федеральных ООПТ в региональный контекст, при участии их коллективов в решении актуальных природоохранных и научных проблем развития и функционирования российских регионов, органы государственной власти субъектов Федерации активно включались в решение вопросов государственной поддержки национальных парков и заповедников. В числе положительных конструктивных примеров такого участия следует отметить программу государственной поддержки и развития национального парка «Водлозерский», утвержденную в 1996 г. Правительством Республики Карелия; постановление губернатора Самарской области от 1996 г., определившее механизм дополнительного внебюджетного финансирования Жигулевского заповедника и национального парка «Самарская Лука»; утвержденная указом главы Республики Коми программа государственной поддержки Печеро-Илычского биосферного заповедника и некоторые другие.

Только после принятия Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” 1995 г. появились необходимые нормативные правовые акты, позволившие приступить к созданию государственного кадастра особо охраняемых природных территорий. Первая обобщенная информация подобного рода давала представление о составе и распределении ООПТ по состоянию на начало 1996 г. Всего в это время в России насчитывалось более 13,5 тысяч особо охраняемых природных территорий разного статуса и категорий, общая площадь которых составляла почти 137 млн.га, или 8% от территории страны. ООПТ федерального значения обеспечивали сохранение природных комплексов на площади 53,4 млн.га (3,1% территории России или 39% от площади всех ООПТ), при этом их доля составляла 2,2% от совокупного числа охраняемых территорий. Больше всего в России насчитывалось памятников природы – около 7,5 тысяч (55%), хотя их суммарная площадь составляла всего 1,8% от площади всех ООПТ. На долю государственных природных заказников федерального и регионального значения приходилось 27% от числа всех ООПТ, а по площади их доля составляла 44%.

В стране в соответствии с общемировыми тенденциями, отраженными, в частности, в Панъевропейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного биоразнообразия, шло развитие систем региональных ООПТ. Аналогичные процессы шли в Северной, Центральной и Южной Америке и Австралии. В 1996-2002 гг. число зарегистрированных ООПТ возросло на более чем на 2,3 тысячи объектов, а их площадь увеличилась на 52 млн. га (рис. 12). При этом необходимо отметить, что доля ООПТ федерального значения по отношению к совокупному числу ООПТ сократилась в 10 раз, а доля их площади уменьшилась с 39% до 29% (рис. 13). В настоящее время на федеральном уровне основную нагрузку по обеспечению сохранности биологического и ландшафтного разнообразия несут государственные природные заповедники и национальные парки, на долю которых приходится 0,008% от числа всех ООПТ и 23% от их суммарной площади. На региональном уровне эту роль выполняют государственные природные заказники, памятники природы и природные парки. При этом необходимо отметить, что, несмотря на то, что по числу объектов абсолютное лидерство принадлежит памятникам природы (58%), на государственные природные заказники приходится 27% от числа и 65% от площади всех российских ООПТ. В целом федеральные объекты занимают 29% всей площади российских ООПТ, а ООПТ регионального и местного значения – 71%. Существующая федеральная система особо охраняемых природных территорий включает 100 государственных природных заповедников общей площадью 33,7 млн. га, в т.ч. 27,2 млн.га сухопутной территории с внутренними водоемами (1,59%

площади России), 35 национальных парков общей площадью 7,0 млн. га (0,41% площади России), 69 государственных природных заказников общей площадью 12,5 млн.га (0,73% площади России), 28 памятников природы федерального значения общей площадью 0,04 млн.га. Совокупная площадь вышеперечисленных федеральных особо охраняемых природных территорий составляет 53,2 млн. га (3,1% площади России).

Весной 2000 г. Всемирным фондом дикой природы (WWF) России была завершена разработка «Концепции системы особо охраняемых природных территорий», широко обсужденной с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами Госкомэкологии, а также с представителями научных и других профессиональных неправительственных организаций (Концепция ..., 2003).

Очевидно, что даже при самом качественном планировании и проектировании экологических сетей невозможно полностью учесть и предсказать детали и особенности будущего пространственного развития страны и отдельных ее регионов. Однако анализ показывает, что сочетание знаний о закономерностях пространственного развития урбанизации и разных видов транспорта, «жесткого» строгого традиционного законодательства о заповедниках и национальных парках и «мягкого» законодательства о региональных ООПТ и формируемых ими «экологических сетях» позволяет найти практические разумные компромисс между интересами экономического развития и сохранения биоразнообразия (Шварц, 2003а).

Большинство специалистов, экспертов и природоохранных неправительственных организаций уже в 1991-1992 гг. были уверены или, по крайней мере, предполагали, что постепенно в ходе реформирования экономики произойдет полная или частичная приватизация земель Государственного лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения. Рассчитывать на возможность выкупа частных земель для создания систем ООПТ, как это развивается, например, организацией TNC (“The Nature Conservancy” – Блинников, 1996) в Северной Америке и некоторых других странах было сложно из-за бедности населения и государства. В то же время, резко сократилось бюджетное финансирование заповедников и национальных парков – деньги выделялись только на нищенскую зарплату сотрудников.

Таким образом, в первую очередь у международных финансовых институтов, включая общественные организации, возникла дилемма – или сконцентрироваться на поддержке выживающих существующих ООПТ, или использовать уникальную возможность последнего шанса для завершения создания репрезентативной сети заповедников и национальных парков. В профессиональной прессе было много острых дискуссионных выступлений, в частности, против создания новых федеральных ООПТ, чтобы *не плодить нищету*, выступал А. А. Никольский (1995). Однако, выбор был сделан в пользу расширения. В результате, начиная с 1992 г. и до мая 2000 г. сеть государственных природных заповедников и национальных парков получила особенно интенсивное развитие: за этот период создано 26 новых заповедников, 18 национальных парков, а также 7 государственных природных заказников федерального значения и 3 памятника природы федерального значения (Рис. 2). Общая площадь созданных за данный период вышеперечисленных особо охраняемых природных территорий составила 27 млн.га. Кроме того, за это время были расширены территории 21 заповедника на 2,6 млн.га общей площади.

При этом финансирование создания новых федеральных ООПТ в основном шло за счет международной финансовой помощи по линии Всемирного фонда дикой природы

(WWF) и других неправительственных организаций. Средства российского бюджета, включая федеральные программы и проект ГЭФ/Всемирного Банка «Сохранение биологического разнообразия Российской Федерации» наоборот, направлялись на инвестиции в инфраструктуру уже существующих заповедников и национальных парков (рис. 14). По обеим линиям велось финансирование переподготовки и обучения работе в новых условиях работников государственных природоохранных органов, занятых охраной живой природы, и федеральных ООПТ.

Нужно также отметить, что, к сожалению, государственная машина российской бюрократии, мало заинтересованной в эффективном использовании международной помощи, вращалась весьма медленно. Поэтому, не смотря на то, что все официальные документы по началу реализации Проекта ГЭФ «Сохранение биологического разнообразия Российской Федерации» между Правительством Российской Федерации и Всемирным Банком, как исполнительным агентством ГЭФ, были подписаны в мае 1996 г., перечисление основных средств на согласованные модельные проекты заповедников и национальных парков началось только в конце декабря 1997 г., после одобрения и согласования всех инструкций по расходованию этих средств (Шварц, 1998). В результате *ник* расходования средств наиболее крупного проекта международной помощи, инициаторы которого ставили задачу инвестиций именно в инфраструктуру и переподготовку кадров федеральных ООПТ, начался уже после наиболее критического для заповедников и национальных парков периода и совпал с началом увеличения бюджетного финансирования в результате начала роста экономики страны (рис. 14).

К этому времени Всемирный фонд дикой природы (WWF), оказывавший наиболее существенную финансовую поддержку охраняемым природным территориям в 1994-1996 гг. принял решение сосредоточиться не на фактическом *замещении* государственного бюджетного финансирования системы, а на ее переобучении, адаптации и реформировании в соответствии с требованиями и реалиями нового времени.

Первый случай значимого роста федерального бюджетного финансирования в 1997 г. (рис. 14) был обеспечен активными совместными действиями ЦОДП и Ассоциации директоров государственных заповедников по лоббированию бюджетного процесса в Государственной Думе при активной помощи депутата, члена Комитета по экологии Государственной Думы А.Н.Грешневикува. Положительный опыт данной кампании заключался в том, что депутаты Комитета по экологии, принадлежавшие к самым разным партиям, от КПРФ до «Яблока», активно лоббировали членов бюджетного комитета Государственной Думы от своей партии.

При активной роли Всемирного фонда дикой природы (WWF) и ЦОДП шло обучение передовых директоров и коллективов заповедников и национальных парков долгосрочному планированию управленческой деятельности в новых условиях (т.н. менеджмент-планы). Причем в отличие многих других стран основная работа делалась российскими специалистами и самими коллективами заповедников и национальных парков при помощи консультаций западных специалистов, а существенная часть финансирования проектов (как правило – около 65%) тратилась непосредственно на инвестиционную поддержку реализации разработанных менеджмент-планов. Одновременно существенно изменилась и во многом улучшилась работа научных отделов государственных заповедников и национальных парков и общее информационно-методическое обеспечение их деятельности. Начиная с осени 1993 г. ЦОДП начал выпуск «Информационного бюллетеня для государственных заповедников и национальных парков», все после-

дующие годы занимавшийся информационным и методическим обеспечением коллективов федеральных ООПТ и работавших с ними специалистов. Позднее начали выходить и две специализированные газеты – «Заповедный вестник» (заповедник «Большая Кокшага») и эколого-просветительская газета «Заповедные острова» (Эколого-просветительский центр «Заповедники» и национальный парк «Смоленское Поозерье»). С 1993 г. при поддержке ЦОДП и СоЭС началась работа по установке электронной почты во многих заповедниках и национальных парках России, впоследствии к этой работе присоединился Российский комитет программы «Человек и Биосфера» (МАВ) при РАН и организация «Экотолк», реализовывавшая соответствующий модельный проект большого проекта ГЭФ. Существенные средства многих организаций и проектов были инвестированы в компьютерное обеспечение заповедников и национальных парков, внедрение и обучение работы с легальными копиями геоинформационных систем (ГИС), компьютеризации ведения и анализа многолетних данных «Летописи природы», в результате чего научные коллективы многих заповедников смогли занять достойное место в современной научной жизни. Большой заслугой Главного управления заповедного дела Госкомэкологии России являлось внедрение правильных показателей оценки деятельности научных отделов заповедников с ориентацией на публикацию результатов исследований в ведущих международных и российских национальных изданиях, а также постепенный переход на конкурсное финансирование многих фундаментальных и прикладных тем за рамками ведения «Летописи природы».

В заключение раздела необходимо отметить, что общий объем финансирования заповедников и национальных парков в период 1991-1999 гг. был глубоко дефицитным и составлял в отдельные годы от 25% до 40% от минимальной потребности, что, безусловно не позволяло в полной мере использовать их потенциал как природоохранных, научно-исследовательских и эколого-просветительских учреждений в соответствии с требованиями закона их природоохранной миссией. В то же время, начиная с 1992 г. регулярно проводились совещания и тренинги для директоров государственных заповедников и национальных парков, а также их заместителей по науке, охране и экологическому просвещению. Это способствовало как переобучению и адаптации деятельности федеральных ООПТ к новым экономическим условиям, так и привлечению принципиально новых источников финансирования и интеграции деятельности федеральных ООПТ в социально-экономическую жизнь регионов России.

3.7.3. Сохранение редких видов животных и растений

Сохранение и восстановление редких видов животных для России — дело не новое. Основные итоги этой работы во второй половине XX века были подведены профессором В. Е. Флинтотом (2000), внесшим огромный личный вклад в это направление и активно развивавший международное сотрудничество еще со времен СССР (многими из плодов его начинаний мы активно пользуемся и сейчас). В начале XX века путем временного запрета охоты и создания заповедников была восстановлена численность соболя. В 1930-1960-х гг. с помощью разведения в неволе и последующего выпуска в природу была восстановлена исчезнувшая популяция кавказского зубра. В 1950-1970-х гг. запрет охоты, и создание резерватов помогли увеличить численность амурского тигра. В 1970-1980-х гг. с помощью тех же мер удалось добиться роста численности белого медведя. С 1970-х гг. в СССР, а позднее и в РСФСР велись Красные Книги животных и

растений, куда по предложениям ученых включались виды, требовавшие особой охраны. В то же время, для подавляющего большинства видов, включенных в Красные Книги, охраны была лишь юридической – их запрещалось добывать, нарушать их местообитания и т.п., но реальным контролем никто не занимался. Часто охрана отождествлялась с изучением – ученые считались главными защитниками редких видов благодаря своим научным публикациям, но, к сожалению, очень немногие из них выходили за рамки составления часто безадресных и неподкрепленных необходимой бюрократической работой рекомендаций.

В 1990-х гг. ситуация с охраной редких (и не только редких) видов животных и растений в России резко изменилась. С одной стороны, вывод из оборота значительного количества сельскохозяйственных угодий по причине нерентабельности привел к восстановлению ряда видов, над увеличением численности которых специалисты до этого трудились не один десяток лет. Так, довольно быстро стала подниматься численность и расширяться ареал дрофы и стрепета – степных видов, до этого вытеснявшихся земледелием.

С другой стороны, на юге Сибири и Дальнего Востока стала развиваться ранее отсутствовавшая приграничная торговля с Китаем. Открытие границ в начале 1990-х гг. совпало с ростом благосостояния азиатских стран и сопутствующим увеличением спроса на лекарственные препараты традиционной восточной медицины, сплошь и рядом включающие в себя ингредиенты на основе частей тела редких видов животных. Хотя история традиционной восточной медицины насчитывает не одно тысячелетие, пользоваться ей для простых жителей было всегда дорого. Таким образом, рост азиатских экономик, в первую очередь Китая, вызвал ажиотажный спрос на части тигра (кости, шкура, внутренние органы), гималайского и бурого медведей (желчь), кабарги (мускусная железа), а также на женьшень. Лишенные прежнего заработка из-за экономического кризиса, но имевшие охотничий опыт люди ринулись в тайгу. Все региональные печатные издания тех лет разрывались от объявлений о купле-продаже продуктов животного и растительного происхождения, использовавшихся в традиционной восточной медицине. Притом, что на 50 долларов США можно было безбедно содержать семью целый месяц, а за тушу тигра выручали до 3-4 тысяч, экономический стимул браконьерства был очень высок. За высушенный желчный пузырь медведя давали до 300-500 долларов, за железу кабарги – до 150 долларов.

Если тигр обитал только на юге Дальнего Востока, то желчь и мускус свозили к границе с Китаем с Камчатки, из Якутии, Красноярского края и даже из Европейской части России (Честин, 1998).

Повальное браконьерство грозило популяции амурского тигра полным уничтожением, о чем российская делегация оповестила мировое сообщество на Конференции по окружающей среде и развитию в 1992 г. (Рио-де-Жанейро).

Надо сказать, что в системе природоохранных органов фактически не было (и нет на сегодняшний день) оперативного инспекторского состава. В каждом региональном комитете по охране окружающей среды было 1-2 человека, занимавшихся проблемами особо охраняемых животных и растений, но их работа сводилась к выдаче разрешений и реагированию на возникающие конфликтные ситуации. Собственно *полевых* охраняемых функций в природоохранной системе не было.

Катастрофическое положение с некоторыми редкими видами, в первую очередь с тигром, обусловило активное участие в их сохранении различных международных орга-

низаций с 1994 г. Одновременно несколько организаций (Глобальная сеть за выживание, Международный фонд защиты животных и Всемирный фонд дикой природы (WWF)) начали оказывать помощь в прекращении незаконной торговли редкими видами диких животных и растений. Оказанная в этом направлении помощь более подробно описана в разделе, посвященном международному сотрудничеству, т.к. имеет непосредственное отношение к выполнению Россией обязательств, вытекающих из Участия в Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения.

В целом, в отличие от особо охраняемых территорий, в 1990-е гг. финансирование природоохранных видовых программ осуществлялось в основном за счет международной помощи, как по межправительственной линии, так и через международные неправительственные организации. Ниже приводятся примеры природоохранных программ и проектов, направленных на сохранение наиболее известных редких видов млекопитающих и птиц.

Амурский тигр является единственным видом российской фауны, для которого была разработана Федеральная целевая программа. Занесен в международный список угрожаемых видов животных (Красную книгу МСОП/IUCN), Приложение I СИТЕС и Красную книгу России. Т.к. еще на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро российской стороной была озвучена острая проблема с браконьерством, в 1994-1998 гг. на средства международных неправительственных организаций было создано более 10 бригад по охране тигра при территориальных органах Госкомэкологии Приморского края и управлениях охотничьего хозяйства Приморского и Хабаровского краев, а также в составе Сихоте-Алинского и Лазовского заповедников Приморья. Бригады получили все необходимое оборудование и гораздо более высокие зарплаты, чем их коллеги по соответствующим государственным структурам. Основная часть средств была предоставлена Всемирным фондом дикой природы (WWF) при участии Фонда тигра (Великобритания), Глобальной сети за выживание (США) и, позднее, Фонда Тигрис (Нидерланды). Кроме того, с 1992 г. началась международная программа изучения тигра, включая учеты численности при поддержке и координации со стороны Общества сохранения дикой природы (WCS). С 1999 г. часть средств стала поступать из федерального бюджета. Финансирование российской стороны в 1997-2000 гг. составило 170 тысяч долларов США, в 2001 г. — 60 тысяч долларов США. Международным сообществом за этот же период времени было выделено более 5 миллионов долларов США.

Тигр оказался первым видом, на сохранение которого дали деньги отечественные спонсоры — в 1995-1996 гг. Межкомбанк выделил 100 тысяч долларов дальневосточным заповедникам.

Среди прочих направлений деятельности следует отметить программу образования, осуществленную Всемирным фондом дикой природы (WWF) в 1995-1999 г., которая через институты повышения квалификации учителей в Приморском крае была включена в школы. По данным социологических опросов, в эти годы кардинально поменялось отношение к тигру местного населения — если в начале 1990-х гг. тигр воспринимался в первую очередь, как угроза или фактор беспокойства, то в конце — как символ уссурийской тайги и предмет гордости.

Много было сделано и для укрепления системы особо охраняемых природных территорий в ареале тигра, усилению деятельности таможенного контроля, пропаганде и т.п.

Последний учет численности, также финансировавшийся международными организациями, был проведен в 1996 г. и показал, что численность амурского тигра достигла 400–450 особей, а состояние этого подвида считается наиболее благополучным среди всех других подвидов тигра.

Именно с тигра по инициативе общественных организаций была начата практика подготовки национальных *Стратегий по охране редких видов*.

Дальневосточный леопард, внесенный в Красную книгу России, обитает только в Приморском крае и является самым редким млекопитающим не только России, но и, очевидно, во всем мире – численность этого подвида колеблется в пределах 30–37 особей. Невзирая на столь очевидное критическое состояние этого краснокнижного зверя, ему не уделяется и десятой доли того внимания (и финансирования), которое приходится на долю гораздо более «благополучного» соседа – тигра. Рекомендации двух проведенных по инициативе и за счет средств международных организаций совещаний по проблемам сохранения леопарда, так же как и мероприятия, предусмотренные в национальной «Стратегии сохранения дальневосточного леопарда в России», до сих пор остаются невыполненными.

Существующий в пределах ареала заповедник РАН «Кедровая падь» в силу своей небольшой территории не мог играть сколько-нибудь существенной роли в охране леопарда, два заказника, находящихся в подчинении Минсельхоза России в силу своего статуса также не могли гарантировать сохранение необходимых местообитаний. Все попытки российской и международной природоохранной общественности создать единую охраняемую природную территорию, обеспечивающую баланс интересов сохранения уникального зверя и социально-экономического развития региона, наглухо вязли в межведомственных противоречиях. Усилий двух бригад по охране леопарда и его местообитаний, также финансировавшихся международными организациями, явно не хватало для его охраны – ежегодно добывалось не менее 5 особей.

Выхухоль занесена в международный список угрожаемых видов животных (Красную книгу МСОП/IUCN) и Красную Книгу России. Выхухоль является эндемичным видом для территории бывшего СССР. Ранее широко распространенный и активно промышлявшийся вид был практически уничтожен вследствие масштабных мелиоративных работ и загрязнения равнинных рек Европейской России и браконьерского промысла. Последний раз целевые программы по сохранению выхухоли финансировались государством в 1960–1970-х гг., когда были проведены работы по восстановлению и охране ее местообитаний и попытки реакклиматизации зверька в пределах исторического ареала. Отсутствие единой государственной программы и, соответственно, финансирования, привели к тому, что к середине 1990-х гг. выхухоль в центре Европейской части России вновь оказалась на грани исчезновения даже на охраняемых природных территориях. Так, например, она исчезла с территории Хоперского заповедника, созданного в 1935 г. специально с целью охраны этого уникального вида.

С 1995 г. международными организациями было выделено около 100 тысяч долларов США на охрану выхухоли, в результате чего оказалось возможным не только восстановить местообитания выхухоли в Окском заповеднике, но и начать программу по расселению зверька в Европейской части России.

Европейский зубр занесен в международный список угрожаемых видов животных (Красную книгу МСОП/IUCN) и Красную книгу России. К 1927 г. европейский зубр в природе был полностью истреблен, а в зоопарках всего мира оставалось лишь 52 особи

этого вида. Усилиями специалистов вид удалось восстановить, и к 1991 г. на территории России существовало 2 питомника по разведению зубров (в Окском и Приокско-Террасном биосферных заповедниках) и около 400 животных жили в природе. Кроме того, на Западном Кавказе в природе жило около 1000 зубров, при восстановлении которых использовалось скрещивание с американскими бизонами.

Сокращение бюджетного финансирования работ по восстановлению зубра, вооруженные конфликты и усиление браконьерства на Кавказе привели к катастрофическому падению численности как вольно живущих группировок, так и двукратному сокращению маточного поголовья в питомниках. Так, на Центральном Кавказе с 384 особей в 1992 г. до 103 в 1998 г. на Западном Кавказе за тот же период – с 1000 до менее 300.

С 1998 г. только Всемирный фонд дикой природы (WWF) вложил более 150 тысяч долларов США в восстановление инфраструктуры и реконструкцию маточного поголовья в питомниках, а также в работу по реинтродукции зверей в природу. Всего было привезено более 50 зверей из-за рубежа для улучшения генотипа поголовья и создана вольно живущая группировка зубров на границе Брянской, Калужской и Орловской областей, достигшая сейчас численности более 70 особей. Около 40 тысяч долларов США было выделено на реконструкцию питомников европейского зубра в заповедниках проектом ГЭФ «Сохранение биоразнообразия Российской Федерации». Российскими специалистами при поддержке WWF и проекта ГЭФ была разработана и утверждена МПР «Стратегия сохранения зубра в России» (2002).

Ирбис и аргали. Занесенный в международный список угрожаемых видов животных (Красную книгу МСОП/IUCN) и Красную книгу России, снежный барс или ирбис, является последним представителем крупных кошек в России, обитающих в горных регионах – обитавший на Кавказе его ближайший родственник, переднеазиатский леопард, был практически полностью уничтожен, хотя отдельные встречи отмечаются до сих пор. Невзирая на критически низкую численность ирбиса – около 150-200 особей, и продолжающуюся активную браконьерскую добычу зверей (около 15-20 особей ежегодно), со стороны государственных структур почти не предпринималось практических шагов по сохранению этого вида.

Аналогичная ситуация сложилась и с горным бараном аргали, также занесенным в Красные книги МСОП и Российской Федерации эндемичным животным, распространение которого в настоящее время строго ограничено Алтайской горной системой. За последние 30-40 лет численность аргали в России сократилась в 1,5 раза, и в настоящее время в высокогорьях Алтая обитает не более 670 горных баранов, образующих 4-5 группировок на границе с Монголией.

Понимая необходимость сохранения этих символов Алтай-Саянского региона, международными природоохранными организациями в 1999-2000 гг. была инициирована разработка силами российских и зарубежных специалистов национальной «Стратегия сохранения снежного барса в России»; создана первая бригада по охране ирбиса и аргали и их местообитаний, организованы или находятся в стадии организации новые ООПТ на ключевых участках региона и предоставлена финансовая поддержка существующим заповедникам и заказникам, в которых осуществляется практическая охрана этих видов, разработаны и реализуются пропагандистские кампании.

Общая сумма международного финансирования, выделенного на сохранение ирбиса и аргали в 1997-2003 гг. по линии Всемирного фонда дикой природы (WWF) составила около 500 тысяч долларов США.

Стерх, или сибирский журавль занесен в международный список угрожаемых видов животных (Красную книгу МСОП/IUCN) и Красную книгу России. Стерх некогда был распространен на обширных пространствах сибирской тундры и лесотундры, но в настоящее время его гнездовья отмечаются лишь в Западной и Восточной (основное число) Сибири. Причиной сокращения численности и ареала послужило интенсивное освоение северной Сибири – к середине 1970-х гг. в западной популяции оставалось не более 3 гнездящихся пар. Реализация разработанной российскими специалистами совместно с Международным журавлиным фондом (США) программы позволила в 1980-х гг. начать работы по реинтродукции птенцов стерха в природу из созданного в Окском заповеднике питомника по разведению редких видов журавлей, однако в 1990-х годах государственное финансирование работ было прекращено. С тех пор, вот уже более 10 лет программа по восстановлению этого вида полностью финансируется за счет средств частных доноров – как российскими спонсорами, так и международными природоохранными организациями. В результате этих работ к 2003 г. в природу было выпущено довольно большое количество птиц, и популяция стерха стала восстанавливаться.

Это далеко не полный перечень видовых программ, координировавшихся международными организациями. Так, много лет осуществлялась программа изучения белоплечего орлана с участием японских и американских научных организаций, программа восстановления численности рыбного филина в Курильском заповеднике на о. Кунашир и т.д.

3.8. Информационное обеспечение. Система сбора экологической информации

3.8.1. Экологическая информация — проблема определений

В бывшем СССР система сбора, систематизации и анализа информации экологического характера объединяла достаточно много организаций. В то же время система была выстроена таким образом, что собранная и обобщенная информация практически нигде не применяясь, оседала на полках хранилищ тех самых организаций, где ее собирали и обрабатывали. Расходуя немалые средства на поддержание и развитие системы сбора информации о состоянии окружающей среды, советская власть эту информацию практически никак не применяла.

В свою очередь, по причине существовавшей в СССР секретности, мало кто из исследователей и государственных чиновников (не говоря об общественности) имел представления о том, что такое экологическая информация, как выглядит в деталях система ее сбора и каким образом собираемая информация должна применяться. Поскольку мы уверены, что именно ради сбора и адекватного применения информации экологического характера существует вся система охраны природы, предлагаем в общих чертах познакомиться с организацией этой системы в бывшем СССР.

В первую очередь необходимо определиться с тем, что следует считать экологической информацией. Поскольку в настоящее время не существует устоявшихся определений, под экологической информацией мы понимаем все сведения о состоянии окружающей среды, связанным с ней здоровьем людей и влиянием изменений в окружающей среде на здоровье людей и состояние живых организмов. Причем речь будет идти только о данных, собранных специализированными государственными организациями по

известным методикам, что позволяет (хотя бы в общих чертах) определить степень их достоверности и величину существующих *погрешностей*.

Под источниками экологической информации понимаются официальные справочники и сборники данных, издаваемые специализированными государственными организациями на основании данных, собранных ими по известным методикам. Также источниками экологической информации считаются исследовательские работы, написанные на основе анализа большого числа взвешенных публикаций, позволяющие производить *перекрестную* проверку приводимых сведений.

Разумеется, по многочисленным объективным и субъективным причинам в любые публикуемые данные попадают искажения. Для их учета необходима экспертная оценка специалистов данной организации, компетентных в конкретном вопросе и осведомленных о возможных путях проникновения искажений в первичные данные (Larin, 1998).

3.8.2. Государственная сеть мониторинга окружающей природной среды

Государственная сеть мониторинга окружающей природной среды была крупнейшей структурой, осуществлявшей экологический мониторинг в бывшем СССР. Принадлежала она Госкомгидромету и производила следующие виды наблюдений:

- за состоянием воздуха в городах и промышленных центрах;
- за химическим составом и кислотностью атмосферных осадков и снежного покрова;
- за трансграничным переносом веществ, загрязняющих атмосферу;
- за фоновым загрязнением атмосферы;
- за состоянием загрязнения поверхностных вод суши и морей;
- комплексные наблюдения за загрязнением природной среды и состоянием растительности;
- за состоянием загрязнения почв пестицидами и тяжелыми металлами;
- за радиоактивным загрязнением природной среды (Larin, 1998).

Поскольку наше исследование посвящено проблемам Российской Федерации, связанным с загрязнением окружающей среды, приведем данные о российской — крупнейшей в бывшем СССР — сети экологического мониторинга.

Наблюдение за загрязнением атмосферы в России регулярно производилось на стационарных постах в 225 городах и населенных пунктах. В большинстве мест наблюдений измерялось содержание в атмосферном воздухе 5 загрязняющих веществ, в некоторых местах — до 25 веществ.

Отбор проб почвы производился в 300 хозяйствах, расположенных в различных природных зонах, на площади примерно 40.000 га. В отбираемых пробах определялось содержание до 25 пестицидов.

Всего наблюдениями за загрязнением поверхностных вод суши были охвачены 1.194 водотока и 147 водоемов, но большинство из них были эпизодическими и с трудом поддавались анализу. Наблюдения проводилось по физическим и химическим показателям.

Гидробиологическими наблюдениями были охвачены 196 водных объектов. Программа гидробиологических наблюдений включала практически все показатели, необходимые для оценки качества воды по принятой шестибальной системе.

Наблюдения за загрязнением морской среды по гидробиологическим показателям проводились на 11 морях. Работы велись в 11 гидробиологических лабораториях, обеспечивающих отбор и обработку более 3.200 проб в год по 12 показателям на 327 морских станциях (т.е. в среднем менее одной пробы в месяц на каждой станции).

Три станции наблюдения за трансграничным переносом веществ ориентировались на западную границу России. На них производился отбор атмосферных аэрозолей, газов (SO_2 и NO_x) и атмосферных осадков.

Система комплексного мониторинга загрязнения природной среды и состояния растительности на территории России, где располагалось более 90% всех лесов бывшего СССР, была организована совместными усилиями Госкомгидромета и Минлесхоза. Она была создана на базе существовавших пунктов наблюдения за состоянием окружающей среды и насчитывала 35 постов наблюдений. Наблюдения производились:

- вокруг крупных промышленных предприятий, где отмечалось серьезное повреждение лесов на больших площадях;
- в ценных лесах, отнесенных к памятникам природы;
- в районах ввода в действие новых крупных промышленных предприятий, выбросы которых могут привести к повреждению лесонасаждений.

Наблюдение за химическим составом осадков осуществляла сеть станций, включавшая 121 пункт отбора проб для суммарного химического анализа и 116 пунктов, на которых измерялась только величина pH.

Контроль загрязнения снежного покрова на территории России осуществлялся на 643 метеостанциях. Наблюдениями была охвачена территория, площадью 17 млн. км². В пробах определялись ионы сульфата, нитрата, аммония, бензапирен, тяжелые металлы и значения pH.

Система фоновых мониторинга была ориентирована на получение информации о состоянии природной среды на территории России. На основании получаемых данных производились оценки и составлялись прогнозы этого состояния под влиянием антропогенных факторов.

Сеть глобального атмосферного фоновых мониторинга включала три типа станций — базовые, региональные и региональные с расширенной программой. На территории России работали 6 станций комплексного фоновых мониторинга, производящие исследования по региональной программе. Они были удалены от промышленных центров и представляли репрезентативную информацию, позволяющую следить за тенденциями региональных изменений химического состава осадков. Эти станции были расположены в биосферных заповедниках — Сихотэ-алинском, Баргузинском, Центральном-лесном, Приокско-Тerrasном, Астраханском и Кавказском.

Кроме того, существовала система мониторинга важнейших компонентов атмосферы: озона, углекислого газа, оптической плотности аэрозоля, химического состава осадков, состояния и характеристик атмосферного электричества. Регулярные измерения проводились по следующим направлениям:

- общее содержание озона (на 30 станциях);
- общее содержание углекислого газа (на 3 станциях);
- оптическая плотность аэрозоля (на 12 станциях);
- химический состав осадков (на 11 станциях);
- атмосферное электричество (на 4 станциях).

Наблюдение за радиационной обстановкой проводили 1.300 метеостанций, измеряющих уровни радиации на местности и 300 пунктов — уровни радиоактивных выпадений. Кроме того, в связи с аварией на Чернобыльской АЭС, проводились интенсивные работы по обследованию территории в загрязненных районах.

Все данные мониторинга, собранные и обработанные в течение многих лет, хранятся в Государственном фонде данных об окружающей среде. Он расположен в Обнинске — там же, где и мировой центр метеорологических данных. Собранные данные хранятся как в бумажном, так и в электронном виде (Larin, 1998).

После распада СССР сеть наблюдений сократилась, однако выполнение работ по перечисленным направлениям исследований продолжается.

3.8.3. Достоверность и надежность экологической информации

Даже близкие к охране природы люди нередко уверены, что раз опубликована какая-то цифра — скажем, содержания интересующего нас загрязнителя в атмосферном воздухе — значит, кто-то ее определил. И для проверки ее достоверности необходимо только знать — насколько умело работал специалист, и какими аналитическими приборами и методиками он пользовался. На самом деле все обстоит гораздо сложнее, поскольку сеть мониторинга загрязнения атмосферы хотя и весьма велика, но все-таки не в состоянии покрыть территорию огромной страны с необходимой плотностью. Скажем, согласно данным Госкомгидромета, наблюдения за загрязнением атмосферы регулярно проводятся на стационарных постах в 225 городах и населенных пунктах России. В большинстве городов измеряются концентрации от 5 до 25 веществ. На деле это означает, что в большинстве мест определяются 5-7 веществ, а в некоторых — наиболее загрязненных местах — 10-12 веществ. Не исключено, что где-то делаются замеры и 25 веществ, но таких мест ни в Росгидромете, ни в главной геофизической обсерватории назвать не смогли.

Это значит, что собираемую неполную информацию приходится обрабатывать, усреднять и с помощью математических моделей аппроксимировать (*размазывать*) по просторам страны. Поэтому все дальнейшие результаты зависят уже не только и не столько от добросовестности работников, собирающих данные, но и от качества применяемых математических моделей, которое в ряде случаев пока оставляет желать лучшего... (Ларин, 1997). Фактически, располагать достоверной точной информацией можно только в точках замера и в сам момент замера, при условии соблюдения всех методик и располагая только что *откалиброванным* оборудованием.

Основные пути проникновения искажений в данные, скажем, о степени загрязнения атмосферного воздуха в стране, можно разделить на три основные группы — приборные, методологические и организационные. Методологические искажения наиболее многообразны и именно они вносят основной вклад в формирование искаженных представлений о загрязнении атмосферного воздуха и других сред, за которыми ведутся наблюдения. При сравнении одних и тех же данных, обработанных с применением разных методик (причем не только отечественных, но и зарубежных) полученные конечные результаты могут различаться в десять раз. Подобное тестирование неоднократно производилось в Санкт-Петербурге, в Главной геофизической обсерватории — центральном методологическом центре Росгидромета, занимающемся исследованием загрязнения атмосферного воздуха.

Искажения, возникающие по причине организационных проблем тоже несложно представить — где-то наблюдатель заболел или просто оказался недобросовестный или недостаточно квалифицированный сотрудник. Полученные в результате цифры вносят искажение во всю систему собранных результатов. Следует отметить, что, к сожалению, система наблюдений за состоянием окружающей среды в России фактически не проверялась на степень устойчивости к различным видам искажений сбора данных. Причем в первую очередь — не целенаправленных искажений с целью «занизить» или умышленно исказить данные наблюдений, а просто на искажения в результате низкой степени мотивированности наблюдателей и контроля над их работой.

Совокупность низкой «плотности» исходных данных с их низкой устойчивостью к систематическим ошибкам их определения временами приводило к существенным ошибкам в представлениях о состоянии окружающей среды. Так, например, во время массового интереса к проблеме «кислых дождей» возник вопрос — существуют ли «кислые дожди» в Московском столичном регионе и какое влияние они могут оказать на крупные массивы хвойных лесов. Трехлетнее изучение данного вопроса показало, что из-за низкой плотности точек наблюдений в совокупности с долгим периодом между таянием образцов снега и определением кислотности (рН) талой воды, а также в связи с тем, что большинство проб брались не в глубине природных массивов, а вблизи источников щелочного загрязнения воздуха, реальное воздействие фактора системой Госкомгидромета фактически было «упущено» (Григорьев и др., 1992)*.

Еще одна причина невысокой точности собираемых данных о загрязнении окружающей среды заключается в неполном учете источников загрязнения. Скажем, в публикуемых ежегодниках о загрязнении атмосферного воздуха не учитывалось загрязнение, поступающее от железнодорожного транспорта, от сельскохозяйственной техники, авиатранспорта, печей индивидуального отопления и малых котелен, от коммунального сектора.

Более того, в городах, как известно, основным загрязнителем является автотранспорт. По официальным методикам, учету подлежал только государственный автотранспорт. Весь парк индивидуальных автомобилей не учитывался, не внося (согласно применявшимся методикам) никакого вклада в загрязнение атмосферного воздуха. Это значит, что в советских (и российских) ежегодных справочниках, публикующих сведения о загрязнении воздуха больших городов, приводимые величины могут быть, по меньшей мере, удвоены. (Ларин, 1997).

3.8.4. Первые открытые публикации

Первым официальным изданием, представившим в 1987г. широкой общественности некоторые сведения о состоянии природных ресурсов и загрязнении окружающей среды в СССР, стал юбилейный статистический ежегодник Госкомстата *Народное хозяйство СССР за 70 лет*, в котором был опубликован раздел *Природные ресурсы и охрана окружающей среды*. Этот раздел 766-страничного сборника включал 12 страниц, в котором были представлены некоторые наиболее общие сведения — преимущественно, относящиеся к природным ресурсам. Тираж издания составил 25.000 экземпляров. Это была первая пробоина в режиме секретности, существовавшем вокруг информации о загрязне-

* Нужно отметить, что к чести исследователей Госкомгидромета, они довольно заинтересовано и конструктивно отреагировали на публикацию этих данных.

нии окружающей среды СССР. После появления этого издания Госкомстат начал периодически публиковать небольшие сборники, посвященные проблемам охраны окружающей среды. Пожалуй, с этого времени и начались реальные *перестройка* и *экологическая гласность* в СССР, несколько лет проходившие под флагами экологического движения.

Примерно к этому же времени относится снятие *грифов* ДСП с материалов Госкомгидромета, посвященных наблюдениям за загрязнением атмосферного воздуха, природных вод, данным о фоновом мониторинге и радиационном загрязнении. Теперь на это источники можно ссылаться без опасения быть обвиненным в разглашении государственных тайн, но более доступными для исследователей после этого они не стали. На смену цензуре политической пришла цензура *коммерческая* — обладатели первичной экологической информацией поняли, что обладают уникальным материалом, которым можно торговать. А поскольку специальных подразделений в этих организациях, занимающихся торговлей экологической информацией, создано не было, то ее вообще старались никому не показывать. Гораздо позже, в середине девяностых годов, появилась возможность покупать некоторые первоисточники экологической информации в Роскомстате и Росгидромете*.

Один из авторов настоящей книги опубликовал в 1992 г. на английском языке обзор состояния окружающей среды во всех республиках бывшего СССР (Mnatsakanian, 1992). Этот обзор был сделан в основном по первым открытым материалам Госкомприроды, Госкомстата и Госкомгидромета, а также по публикациям в открытой печати и на него ссылались практически во всех крупных международных обзорах и докладах, включая первый панъевропейский доклад Европейского Экологического Агентства (известный также как Добришская оценка — ЕЕА, 1995).

3.8.5. Попытка создания Единой государственной системы экологического мониторинга

В СССР существовала общегосударственная служба наблюдения и контроля за загрязнением природной среды (ОГСНК), являвшаяся межведомственной организационно-технической системой мониторинга состояния окружающей природной среды. Эта служба объединяла многочисленные министерства и ведомства, среди которых были Госкомгидромет, Санэпиднадзор, министерства геологии, водного, лесного и рыбного хозяйства, некоторые другие государственные структуры. Позже на базе этой службы планировалось создание единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ).

* Следует отметить, что правовая и моральная сторона этой «торговли» вызывает большие вопросы, даже с учетом тяжелого финансового положения ведомственных институтов и нищенских зарплат их сотрудников. В цивилизованных странах мира данные по состоянию окружающей среды, полученные на деньги государственного бюджета (то есть — на деньги налогоплательщиков), находятся в открытом доступе и единственная плата, которую за них могут попросить — это стоимость носителей информации или ксерокопирования. Попытки сокрытия экологической информации, полученной на средства налогоплательщиков или попытки частной перепродажи ее государственными структурами (в практике авторов — данные планового лесоустройства и климатические базы данных) свидетельствуют о глубоком кризисе в области доступа общественности к экологической информации, что противоречит в том числе и Конституции Российской Федерации. В качестве курьеза можно привести случай из практики одного из авторов, когда, попытавшись получить из Обнинского метеорологического центра базу данных по климату России, и поняв, что на ее получение не хватит бюджета всей академической лаборатории, он смог получить эту же базу данных из американской Oak Ridge National Laboratory. Поскольку компьютеризация этих климатических данных была оплачена из бюджетных денег США, то Oak Ridge National Laboratory была обязана рассылать ее по всему миру бесплатно.

Вопрос о важности и необходимости создания подобной структуры, которая должна стать источником объективной комплексной информации о состоянии окружающей природной среды, обсуждается в Советском Союзе, а ныне — в *независимой* России — уже более двадцати лет. По замыслу авторов проекта ЕГСЭМ эта система позволит заинтересованным организациям использовать общие стандарты, методики и главное — унифицированную аппаратную базу. Последний раз этот вопрос обсуждался в декабре 1995 г. на заседании Межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета безопасности Российской Федерации, после чего в Минприроды России был подготовлен приказ об ускорении работы по созданию ЕГСЭМ. Этим все и закончилось... (Larin, 1998).

До последнего дня существования Госкомэкологии ее руководство искало способы решения этой задачи, но не успело... (Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Организация работ по созданию ЕГСЭМ осуществлялась в соответствии с постановлением совета министров — правительства Российской Федерации от 24 ноября 1993 г. Среди государственных организаций, от которых ожидалась наибольшая активность и заинтересованность в создании ЕГСЭМ, были Минприроды, МЧС, Минобороны, Росгидромет, Минтопэнерго, Роскомнедра, Роскомзем и некоторые другие.

Структура ЕГСЭМ должна была объединять следующие основные компоненты:

- мониторинг источников антропогенного воздействия на окружающую среду;
- мониторинг загрязнения абиотической части окружающей среды;
- мониторинг биотической части окружающей среды;
- создание и функционирование экологических информационных систем.

В регионах Российской Федерации были созданы экспериментальные подразделения ЕГСЭМ. Такие подразделения работали на территории Курганской, Калужской, Амурской, Челябинской, Пермской и Оренбургской областей, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, республик Мордовия, Карелия, Чувашия, в районе Кавказских Минеральных Вод.

Результатом совместной работы Калужского областного комитета по экологии и природопользованию и центральных подразделений Минприроды стало создание на территории Калужской области второй очереди областной системы экологического мониторинга. Был создан и работал региональный информационно-аналитический центр в составе областного комитета охраны природы Калужской области. В настоящее время он *разукомплектован*.

В качестве прообраза деятельности планировавшихся элементов ЕГСЭМ называли территориальную подсистему Пермской области, где проводились следующие наблюдения:

- за состоянием атмосферного воздуха;
- за состоянием поверхностных вод суши;
- за загрязнением подземных вод;
- за состоянием лесов;
- за сбросами и выбросами от промышленных предприятий;
- за факторами среды обитания, влияющими на состояние здоровья населения (радиологическими, токсикологическими, санитарно-гигиеническими, микробиологическими и физическими) (Государственный доклад..., 1996).

В середине девяностых годов территориальные подразделения Минприроды осуществляли мониторинг источников антропогенного воздействия на атмосферный воз-

дух (количество и состав загрязняющих веществ, поступающих в атмосферу от промышленных предприятий сельскохозяйственных производств и транспорта).

Мониторинг загрязнения абиотических компонентов окружающей среды в рамках ЕГСЭМ вела государственная служба наблюдения за загрязнением окружающей природной среды (ГСН). Среди стоявших перед ней задач были следующие:

- обеспечение ЕГСЭМ данными о состоянии и уровнях загрязнения атмосферного воздуха, вод суши и морей, почв, геологической среды и происходящих в них переменах;
- обеспечение органов и организаций, входящих в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, оперативной прогностической и фактической информацией в целях безопасности населения, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, снижения ущерба экономике от стихийных бедствий, аварий и катастроф природного и техногенного характера;
- обеспечение отраслей экономики (сельского, лесного, водного и коммунального хозяйств, энергетики, строительства, транспорта и т.д.) информацией о фактических и ожидаемых неблагоприятных для их деятельности изменениях в состоянии окружающей среды (Государственный доклад..., 1996).

В рамках ГСН наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха производились в 284 городах и на 664 стационарных постах (в том числе в 234 городах эти работы выполнялись подразделениями Росгидромета).

Государственный мониторинг геологической среды (ГМГС) представлял собой Федеральную систему наблюдений, оценки, контроля и прогноза состояния геологической среды и происходящих в ней изменений. Система ГМГС действовала на территории всей Российской Федерации и включала следующие подразделения:

- государственную опорную наблюдательную сеть, состоящую из 15.000 пунктов наблюдений за подземными водами; 700 участков наблюдений за опасными экзогенными процессами, 5 полигонов и 30 наблюдательных скважин для изучения возможностей предсказания землетрясений и слежения за ними, 1 геохимического полигона и 5 геохронологических стационаров;
- локальные сети наблюдения на объектах, использующих подземные полезные ископаемые;
- 57 территориальных центров ГМГС в составе территориальных геологических комитетов и унитарных геологических предприятий;
- 3 региональных центра ГМГС в составе Центрального, Северо-Западного и Северо-Кавказского Региональных Геологических Центров (Государственный доклад..., 1996).

Сейчас речь об этих подразделениях идет в прошедшем времени, поскольку система перестала развиваться еще до ликвидации Госкомэкологии, а значит, она начала деградировать — т.е. разрушаться. Во всяком случае, можно уверенно говорить о том, что все описываемые системы наблюдений продолжают сокращаться по причине недостаточного внимания со стороны государства и отсутствия единого хозяина.

В 1995 г. Госгортехнадзор России проверил состояние работ в области горно-экологического мониторинга в главных горнодобывающих министерствах и ведомствах. Было выявлено, что за редким исключением работы по горно-экологическому мониторингу не ведутся и не предусматриваются в перспективных планах, хотя согласно постановле-

нию совета министров — правительства Российской Федерации от 21 ноября 1993г. №1229 они были обязаны это делать. После чего был подготовлен проект *временного положения о горно-экологическом мониторинге*, одобренный Минприроды.

Для оценки масштабов негативного воздействия ракетно-космической техники на окружающую среду в российском космическом агентстве (РКА) разрабатывалась система экологического мониторинга космодромов и трасс полетов (СЭМК).

В 1995г. был подготовлен демонстрационный вариант СЭМК, позволяющий решать следующие задачи:

- представлять на экране монитора различные срезы эколого-географической информации с трасс запуска ракет и расположение районов падения отделяющихся частей;
- оперативно создавать на компьютере цифровые (растровые) географические карты и обеспечивать их географическую привязку к различным наземным объектам;
- сравнительная оценка экологической безопасности и допустимости пусков ракет по различным трассам, оценка размеров и площади зон отчуждения.

Среди всех блоков экологического мониторинга в рамках ЕГСЭМ наиболее сложным и наименее разработанным компонентом, как в России, так и в других странах является мониторинг состояния живой природы. Многочисленные публикации по мониторингу отдельных биологических видов или проблемам биоиндикации не позволяют применять большинство из них в ЕГСЭМ из-за отсутствия единой методологии использования объектов живой природы в системе экологического мониторинга с целью не только оценки, но и регулирования качества окружающей среды.

В тот период, когда оптимистически настроенные сторонники создания единой государственной системы экологического мониторинга еще верили в возможность достаточно быстрой реализации этого проекта, основными направлениями повышения эффективности работ по созданию ЕГСЭМ им виделись следующие:

- ускорение работ по согласованию и утверждению федеральной программы по созданию ЕГСЭМ, утверждение положений о федеральных подсистемах ЕГСЭМ;
- активизация работ министерств и ведомств по внедрению на предприятиях систем мониторинга источников антропогенного воздействия;
- развитие деятельности территориальных органов Минприроды по контролю за соблюдением установленных нормативов выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду;
- ускорение работ по созданию территориальных подсистем ЕГСЭМ;
- утверждение правовых документов, регламентирующих деятельность ЕГСЭМ и ГСН;
- совершенствование действующих служб мониторинга состояния окружающей среды;
- улучшение финансирования программ по созданию ЕГСЭМ со стороны федеральных органов исполнительной власти и территориальных экологических фондов (Государственный доклад..., 1996).

Создание ЕГСЭМ позволяло получать унифицированные на основании общепринятых стандартов данные и сделать более доступной для широкого круга пользователей экологическую информацию, которая должна храниться в общем банке данных. Сейчас сама идея создания подобной системы ушла за линию горизонта вместе с сотрудниками ликвидированной Госкомэкологии, *проталкивавшими* ее в сознание правительства.

“Комитет по гидрометеорологии и мониторингу окружающей природной среды занимается систематическими наблюдениями за состоянием водных объектов, атмосферного воздуха и за радиационным загрязнением окружающей среды. Причем контролем состояния водных объектов занимался также Роскомвод. Из всех возможных направлений мониторинга министерство охраны окружающей среды в первую очередь осуществляло мониторинг источников загрязнения, контролировало состояние биологических ресурсов, экологическое состояние земель, почвы и популяций водных организмов во внутренних водоемах. Эти функции были распределены между различными управлениями.

Разумеется, специалистам была очевидна необходимость создания единой системы для объединения усилий различных ведомств, занимающихся мониторингом элементов окружающей среды, источников загрязнения и экологическим состоянием природных ресурсов. В 1995г. нам даже удалось *пробить* постановление правительства о создании единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ). Но фактическая реализация этого решения так и не состоялась по причине яростного сопротивления всех ведомств, имевших собственные подразделения для мониторинга окружающей среды.

В первую очередь это относилось к руководству Госкомрыболовства, которое категорически не хотело, чтобы кто-то вторгнулся в сферу его интересов. Сходным образом вело себя руководство Росгидромета, которое считало, что их собственной работы по мониторингу вполне достаточно. К сожалению, лесники, водохозяйственники и геологи тоже не хотели пойти навстречу вполне разумным предложениям экологов. Все делали вид, будто не понимают, что такое экологический мониторинг. Вот наблюдения за состоянием воздуха или водного объекта — это понятно, а что такое мониторинг экосистемы — оказалось выше их понимания. Можно сказать, что созданию ЕГСЭМ помешало ведомственное сопротивление *ресурсников*. Нам так и не удалось убедить руководителей государства в необходимости обязательного завершения начатого дела. Они демонстрировали некоторое понимание правильности наших намерений, временами даже предпринимались какие-нибудь малозначимые усилия, но на этом все и закончилось.

Из числа всех вице-премьеров, *курировавших* наше министерство, мне больше всех нравился стиль работы Ю.Ф.Ярова. Думаю, что если бы он подольше оставался на своем посту, мы бы смогли создать в России единую систему экологического мониторинга. К сожалению, царившая в последние годы президентства Б.Н.Ельцина правительственная чехарда погубила многие благие начинания. Как только премьер-министр и его заместители входили в курс дел и начинали работать, их тут же заменяли.

Кроме того практически все *курировавшие* наше министерство вице-премьеры не имели той власти, которая позволяла преодолеть сопротивление ведомств. Понимая это, они делали все, чтобы отложить решение вопроса. Скажем, вице-премьер предлагает нам по конфликтному вопросу согласовать позиции со всеми заинтересованными организациями. Те отказываются согласовывать, после чего мы с ними встречаемся у вице-преьера. Он выслушивает стороны и предлагает подключить к решению вопроса аппарат правительства — дескать, если и тогда не получится, то соберем специальное совещание у него, и он примет решение. Вся эта процедура длится достаточно долго, но в конце концов приходит время собирать то самое совещание. А тем временем на эту должность уже назначен другой человек. И все начинается сначала. Обсуждения, согла-

сования, в самом конце — перед решением вопроса — смена премьера или его заместителя” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Пока в стране нет единого центра сбора экологической информации, причем, как нет даже одной достаточно полной библиотеки с подобной литературой. Написание обыкновенной журнальной статьи на экологическую тему, не говоря о более профессиональной исследовательской работе, при серьезном отношении к делу зачастую превращается в целое журналистское расследование.

Одновременно нужно заметить, что при всех недостатках в системе сбора и обработки экологической информации, важным моментом была крайне низкая ее востребованность непосредственно в самих органах государственного управления. Сотрудники различных подразделений Госкомэкологии России в личных беседах откровенно признавались о том, что им проще управлять без знания текущей и точной экологической информации. В частности такое отношение тормозило реформирование ведения «Летописи Природы» в государственных заповедниках, которое как раз и ставило задачу повышения доступности и качества данных «Летописи Природы», а также ориентации научных отделов заповедников на более важные и объективно необходимые ряды наблюдений. Нет сомнений в том, что в случае реального спроса со стороны лиц принимающих решения на объективную информацию о состоянии окружающей среды, многие затронутые в этой части книги проблемы решались бы гораздо легче.

3.8.6. Подготовка Государственных докладов о состоянии окружающей природной среды

В период активной работы Госкомэкологии важным элементом информационной политики природоохранного ведомства стала подготовка и публикация ежегодных докладов о состоянии окружающей природной среды в России. Госдоклад представляется нам набором важнейших индикаторов, характеризующих динамику состояния окружающей среды в стране и направление развития государственной экологической политики.

Впервые обобщенные и систематизированные сведения об экологической ситуации в стране были изложены в государственном докладе *Состояние природных ресурсов в СССР в 1988 г.* Этот самый первый госдоклад был опубликован в 1989 г. и представлял собой небольшую книжечку, в которой кратко рассматривалась экологическая ситуация во всех республиках бывшего СССР. Сейчас он стал библиографической редкостью. Тогда же Госкомприроды РСФСР был подготовлен и опубликован сходный доклад, посвященный экологическим проблемам России. Затем наступил перерыв — государственные доклады за 1989 и 1990 гг. не публиковались по причине нараставшего в стране развала всех структур.

Первый достаточно развернутый доклад (кстати, весьма небольшой по сравнению с докладами, готовившимися Госкомприроды в последние годы ее существования) о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации за 1991 г. был опубликован в 1992 г. В апреле 1992 г. была готова сокращенная версия, которую перевели на английский язык и в июне 1992 г. раздавали участникам международной конференции в Рио-де-Жанейро. Полная версия госдоклада была закончена в июле 1992 г., о чем говорят подписи А.В.Яблокова и В.И.Данилова-Данильяна под предисловием.

“К подготовке первого госдоклада А.В.Яблоков имел непосредственное отношение — он возбуждал внимание к этой проблеме в президентских и законодательных структурах. В январе 1992 г. он провел совещание в администрации президента, где в то время работал. На совещании присутствовали представители всех ведомств, так или иначе вовлеченных в природоохранную деятельность. Можно сказать, что осенью 1992 он был на пике своей *экологической* известности и делал довольно много в этой области. Своим авторитетом он способствовал повышению значения экологической деятельности в глазах руководства страны, привлекал новых исполнителей различных работ в ходе подготовки госдоклада, отчасти занимался координацией усилий в ходе этой работы” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Подготовка государственного доклада о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации на первых порах была важным направлением деятельности Минприроды. После десятилетий безответственного отношения к природе и ее ресурсам, требовалось определить реальное состояние дел, систематизировать накопленные проблемы и на основании собранных фактов выработать программу первоочередных действий.

Подготовка госдоклада и стала той работой, которая, с одной стороны, давала продукт, признаваемый на международном уровне как свидетельство внимания к экологическим проблемам, а с другой — позволяла производить мониторинг и отслеживать динамику процессов антропогенного воздействия на окружающую среду. Ничего удивительного, что под предисловием к первому государственному докладу о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1991 г. стоят подписи двух наиболее авторитетных и влиятельных в то время людей — советника президента РФ по политике в области экологии и охраны здоровья А.В.Яблокова и министра экологии и природных ресурсов РФ В.И.Данилова-Данильяна.

Пожалуй, это был один из немногих документов, в котором два авторитетных специалиста выступили с консолидированной позицией. Роль этих людей в охране природы России, их мнения, позиции и поступки, а также последующий открытый конфликт стали заметным фактором в формировании особенностей российской экологической политики и природоохранной практики. Поэтому представляется особенно интересным внимательнее познакомиться с этим документом, в котором их позиции сблизились. Кроме того, в нем декларируются принципы свободы доступа к экологической информации, которые даже сейчас — спустя 12 лет после публикации того документа — еще не стали для российских чиновников руководством к действию. Вот что говорилось в этом предисловии:

“Состояние окружающей природной среды является одной из наиболее острых социально-экономических проблем, прямо или косвенно затрагивающих интересы каждого человека. Во всех развитых странах мира экологическая информация стала предметом особого внимания официальных властей всех уровней, политических партий и общественных движений, средств массовой информации и самых широких слоев населения.

Для России, где процессы коренной ломки экономических отношений происходили на фоне тяжелой, а местами катастрофической экологической ситуации, потребность в

открытой, достоверной официальной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов особенно остра.

До 1987 г. таких сведений в обобщенном виде просто не существовало. Первый доклад Госкомприроды РСФСР о состоянии природной среды был выпущен в 1989 г.

Распоряжением Президента Российской Федерации № 51-рп от 7 октября 1991 г., а затем законом РСФСР *Об охране окружающей природной среды* от 19 декабря 1991 г. предусмотрена подготовка ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды.

В соответствии с этим работа над настоящим докладом была инициирована администрацией президента Российской Федерации и организована министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации. 25 министерств и ведомств Российской Федерации и 19 научно-исследовательских и производственных организаций приняли участие в подготовке этого доклада с целью получения объективной характеристики экологической обстановки в России и определения тенденций ее изменения.

Мы надеемся, что ежегодный государственный доклад о состоянии окружающей природной среды послужит основой для разработки мероприятий и определения программы действий по улучшению экологической обстановки как в Российской Федерации в целом, так и во всех ее регионах. Представленный в докладе материал содержит лишь небольшую часть данных о состоянии окружающей среды России в 1991 г. Полностью эти данные в виде *материалов к докладу* находятся в министерстве экологии и природных ресурсов Российской Федерации и могут быть использованы заинтересованными организациями и лицами” (Государственный доклад..., 1992).

Судя по всему, этот первый государственный экологический доклад Российской Федерации публиковался в короткие сроки и без соблюдения принятых издательских требований — он не только не имеет указания тиража, но на нем даже отсутствуют принятые издательские индексы и прочие издательские сведения. Несмотря на это госдоклад за 1991 г. является самым первым российским государственным экологическим документом, опубликованным после распада СССР. Все авторитетные политики — включая президента Ельцина — гордились этой работой.

“Начиная с 1993 г. вся работа по подготовке госдоклада легла на наше министерство. Именно в 1993 г. определился тот формат, которому мы следовали при подготовке всех последующих госдокладов. Расширялся только объем информации, которую мы приводили. Разумеется, у нас были образцы аналогичных документов, готовившихся другими странами, но взяли мы оттуда немного — структура российского госдоклада существенно отличалась от зарубежных аналогов. Скажем, госдоклады большинства государств не имеют региональных разделов — в них выделяются только экологически значимые территории (зоны наибольшего загрязнения, охраняемые территории и т.д.). В нашем госдокладе представлена разнообразная информация по всем субъектам Федерации” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Проблема секретности экологической информации, формально, в то время не стояла. Принятый в декабре 1991 г. закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», прямо говорил о том, что экологическая информация не подлежит засекречиванию и предоставляется в распоряжение природоохранных организаций бесплатно. Про-

блема заключается в том, что до настоящего времени, фактически, этот закон не соблюдается — ряд ведомств старается продавать эту информацию или скрывает ее вместо того, чтобы предоставлять свободно и бесплатно.

Прежде всего, это относится к Росгидромету, многие подразделения которого предлагают информацию о загрязнении окружающей природной среды за деньги. Более того, представления о субординации там таковы, что некоторые руководители подразделений вполне могут отказать в предоставлении экологической информации (скажем, представителям экологической прессы) даже после того, как получили команду от своего руководства ее предоставить.

“Практика засекречивания информации сохранилась — причем заинтересованные ведомства *секретируют* очевидно экологическую информацию, называя ее технической или технологической. Мы с этой практикой активно боролись, многого на этом пути добились, но нельзя сказать, что наши усилия были абсолютно успешными. После ликвидации Госкомэкологии законодательных изменений в этой сфере не было, но существующая практика указывает на ухудшение ситуации в этой сфере” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

После того как работа, связанная с ежегодной подготовкой госдоклада *вошла в колею* и стала рутинной, она происходила следующим образом. Еще до начала сбора информации проект очередного госдоклада утверждался научно-техническим советом (НТС) Госкомэкологии. Происходило это осенью, после публикации очередного госдоклада. Каждый из членов НТС, имея том госдоклада за предшествующий год, анализировал — что в нем сделано не лучшим образом, что упущено и предлагал пути по улучшению очередного госдоклада. По результатам этого обсуждения НТС принимал изменения в структуре и дополнения, которые необходимо внести в очередной госдоклад.

В марте ход подготовки госдоклада заслушивался и обсуждался на коллегии министерства. В июне коллегия утверждала подготовленный текст госдоклада, после чего он направлялся для рассмотрения правительству. Иногда от правительства приходили замечания, на основании которых быстро — в течение двух недель — вносились изменения и дополнения в подготовленный текст. В первые годы подобные замечания поступали, позже их не бывало (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

“Следует отметить, что никогда члены правительства не пытались оказывать на наше министерство давление с целью *приукрашивания* существующей экологической ситуации или сокрытия сведений. Это я говорю совершенно ответственно. Как правило, предложения по уточнению касались более сбалансированного представления информации. Скажем, по одному региону приводились какие-то сведения, а по другому их не было — предлагалось включить такие же сведения или объяснить их отсутствие. Бывали случаи, когда в предоставляемой нами информации нарушалась динамика — приводились сведения за ряд лет, потом перерыв, после которого опять сведения приводятся. Предлагалось объяснить перерыв.

Поступали поправки со стороны Минатома, причем был случай, когда мы получили поправки к уже выпущенному тому госдоклада. В тот раз нами невер-

но была интерпретирована полученная от них информация, и при подготовке следующего госдоклада мы эту ошибку исправили. То есть все поправки были конструктивными.

Не могу сказать, что подготовка госдоклада была основным направлением деятельности Госкомэкологии. Все-таки главные дела, которыми мы занимались, были следующие: организация и проведение экологических экспертиз; контроль загрязнения природной среды; расширение сети особо охраняемых территорий; выполнение Россией международных обязательств в сфере охраны природы; реализация федеральных программ; контроль за соблюдением природоохранительного законодательства и его развитие; слаженная работа региональных структур” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Анализ первого госдоклада *независимой России* интересен по ряду причин. Во-первых, он стал тем документом, который Россия представила на крупнейшем экологическом форуме XX века — конференции в Рио-де-Жанейро. Во-вторых, госдоклада за 1991 г. стал первым экологическим документом такого рода в новой, демократической России. Он послужил стартовой площадкой для всех последующих ежегодных томов этой серии, которая продолжает выходить, несмотря на ликвидацию Госкомэкологии. В третьих, как и многие другие документы той поры, его достаточно трудно найти. Он сохранился лишь в некоторых библиотеках — как ведомственных, так и частных, что препятствует знакомству с ним независимых исследователей. Хотя тираж этого издания не указан, зная практику тех лет и финансовые возможности природоохранных организаций, можно уверенно предположить, что он составил одну-две сотни экземпляров.

В ходе подготовки к конференции ООН по окружающей среде и развитию, международному оргкомитету в 1991 г. был представлен проект национального доклада СССР, в котором, исходя из специфики конференции, ретроспективно — за период 1972-1991 гг. были представлены сведения об экономическом развитии страны и последствиям этого развития для окружающей среды и здоровья населения. Эти материалы послужили основой для разработки в 1992г. сходного по структуре национального доклада Российской Федерации, который был представлен на конференции в Рио-де-Жанейро. Также опыт этой работы был использован при подготовке госдоклада *О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1991 г.* (Государственный доклад..., 1992).

В ходе подготовки материалов для госдоклада, участвовавшие в работе министерства и ведомства предоставили более тысячи страниц текста, карт, таблиц и графиков, которые были положены в основу окончательной версии документа. Работая над материалами госдоклада, участники подготовительного процесса ставили задачу выявить с максимально возможной полнотой и объективностью истинное состояние окружающей среды в России, установить тенденции происходящих и предполагаемых изменений в этой области с учетом ожидавшегося перехода к рыночным условиям хозяйствования. Также предлагались меры, реализация которых могла способствовать стабилизации неблагоприятных последствий ожидавшихся перемен для природы.

Как признают составители госдоклада, им не удалось в полной мере преодолеть дефицит необходимой первичной информации, получаемой от региональных подразделений, а также провести ее унификацию и проверить надежность. По ряду важных показателей государственная статистика оказалась неполной, что заставило составителей

использовать не только данные Госкомстата, но также министерств, ведомств и научных учреждений. Несмотря на принятые меры, пробелы и неточности в информации, не поддающейся оперативной проверке, полностью исключить не удалось.

Исходные материалы, послужившие основой для работы над госдокладом, с указанием всех авторов и источников информации, были оформлены в общий том, названный *Материалы государственного доклада о состоянии окружающей природной среды РФ в 1991 г.* (Государственный доклад..., 1992).

Структура госдоклада в общих чертах напоминает построение всех последующих документов этой серии. Разумеется, материалов было представлено существенно меньше, и выглядели они скромнее, чем данные последующих томов, но в целом структура документа представляется логичной и широкой по охвату тем и проблем. Выглядела она следующим образом.

Госдоклад содержит 10 разделов, включающих следующие подразделы:

- Раздел 1: Качество природной среды и состояние природных ресурсов. В этом разделе представлены данные о выбросах вредных веществ и загрязнении атмосферного воздуха; водопотреблении и загрязнении поверхностных вод; состоянии подземных водоемов; загрязнении морских вод; изменении климата; состоянии озонового слоя Земли; загрязнении почв; использовании полезных ископаемых; использовании и охране лесов; использовании и охране рыбных ресурсов; дикой флоре и фауне; радиоактивном загрязнении; шумах, вибрации и электромагнитных полях; загрязнении природы специфическими опасными веществами; влиянии экологических факторов на здоровье населения.
- Раздел 2: Особо охраняемые природные территории со следующей детализацией: государственные природные заповедники; государственные заказники; национальные природные парки; памятники природы и особо ценные лесные массивы; курортные и лечебно-оздоровительные зоны.
- Раздел 3: Региональные и межгосударственные экологические проблемы.
- Раздел 4: Влияние хозяйственной деятельности на окружающую среду. В этом разделе приведены наиболее общие сведения о влиянии отраслей промышленности на природу.
- Раздел 5: Техногенные аварии и природные катастрофы.
- Раздел 6: Международное сотрудничество (сотрудничество с международными организациями; многосторонние конвенции и соглашения; двустороннее сотрудничество).
- Раздел 7: Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды (природоохранное законодательство; нормативно-методическая база; система государственных органов регулирования и контроля природопользования и их деятельность).
- Раздел 8: Мониторинг природной среды (мониторинг загрязнения природной среды; мониторинг состояния природных ресурсов; единая государственная система мониторинга).
- Раздел 9: Экологическое воспитание, образование и информационно-просветительская деятельность.
- Раздел 10: Общественное экологическое движение.

В завершение основной части госдоклада были представлены выводы, прогнозы и рекомендации. Объем этого документа составил всего 80 стр.

Обращают на себя внимание следующие факты и цифры, представленные в виде выводов из текста госдоклада:

- из 32.000 проектных материалов, направленных в 1991 г. на экологическую экспертизу, около 30% комплектов документации ее не прошли;
- создать работоспособную систему управления природными ресурсами, распределенными между Минэкологией, комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам, Минсельхозом, комитетом по рыбному хозяйству и рядом других ведомств в 1991 г. не удалось (следует помнить, что это был единственный год, когда Минэкологии включало в себя пять важнейших комитетов — по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по водным ресурсам, по лесному хозяйству, по геологии и минеральным ресурсам, по геодезии и картографии — что могло способствовать созданию подобной системы управления);
- в 1991 г. произошло заметное снижение экологической активности населения по сравнению с двумя предшествовавшими годами.

Сейчас, спустя 12 лет, знакомясь с прогнозами, представленными в госдокладе за 1991г., следует признать, что многие из них оправдались.

Начиная с 1993 г. подготовка ежегодного госдоклада была возложена на министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. Независимо от перемен статуса и названий этой организации, госдоклады продолжали готовиться и публиковаться. Год от года они становились полнее и больше по объему. В течение ряда лет размер тиража, которым издавался госдоклад, не указывался. В тех случаях, когда тираж указывался, он составлял от 800 до 1.000 экземпляров.

Последний том госдоклада, подготовленный Госкомэкологии, относится к 1999 г., Начиная с 2000г. ответственность за его подготовку перешла к Министерству природных ресурсов, что привело к сокращению объема публикуемых материалов*.

3.9. Международное сотрудничество

3.9.1. Российская делегация на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.)

На одном из наиболее значимых экологических форумов XX века, каким стала конференция в Рио-де-Жанейро (3-14 июня 1992 г.), российская делегация была представлена всего несколькими официальными лицами. Поэтому слухов и непроверенных сведений о происходивших там событиях существует гораздо больше, чем достоверных фактов. Почему на этой конференции не присутствовал президент России? Чем на ней занимался А.В.Руцкой, возглавлявший российскую делегацию? Как проходили заседания и переговоры? Почему на финальном круглом столе место руководителя российской делегации пустовало? Нам представляется, что свидетельство второго лица в российской делегации В.И.Данилова-Данильяна будет весьма интересным.

“Конференция в Рио-де-Жанейро была крупнейшим международным форумом десятилетия. В ней принимали участие более полутора сотен стран на

* Обзор современного информационного обеспечения деятельности МПР России приводится в книге «Государственное информационное обеспечение природопользования и охраны окружающей среды» (2002).

уровне глав государств и правительств — президентов и премьер-министров. Делегации были очень представительными: скажем, от США — около двухсот участников, от Индонезии — шестьдесят. От России на эту конференцию была направлена совсем небольшая официальная делегация — всего десять человек, плюс два академика — А.С.Исаев и В.А.Коптюг, приехавшие туда на средства РАН, но работавшие в Рио вместе с официальной делегацией. Людей для полноценного участия во всех комитетах (а их было два десятка) не хватало, и мы, буквально, разрывались на части.

Столь небольшое число участников объяснялось двумя основными причинами — недостаточным пониманием важности мероприятия со стороны руководства России и, как следствие, недостаточным финансированием участия официальной делегации в этом форуме. Правда, от нашей страны в Рио приехали и представители общественных организаций, но они в основном форуме участия не принимали, а работали на проходившем неподалеку форуме общественных организаций.

Официальную делегацию возглавлял вице-президент А.В.Руцкой, который, правда, из одиннадцати дней работы конференции присутствовал лишь на двух заключительных. Он подписал две конвенции — по биоразнообразию и изменению климата, после чего совершенно откровенно *прогулял* круглый стол для глав государств, чем едва не разрушил начавшее складываться в этой области взаимопонимание с США и основными европейскими странами. А было это так.

За обедом перед заключительной пресс-конференцией вице-президенту России А.В.Руцкому не хватило пива, и он отправился его пить в город. А после обеда проходил круглый стол, на котором могли присутствовать только главы государств или правительств и по одному человеку с каждым из них (как правило, вторым был министр охраны окружающей среды). В специальном зале заседаний был изготовлен огромный круглый стол, вокруг которого стояли кресла для глав государств, а позади каждого кресла стояло по одному стулу для сопровождающего лица.

Если бы А.В.Руцкой туда пришел, то на стуле позади него должен был сидеть я. Поскольку Руцкого не было, без него я не мог войти в зал, так что за этим круглым столом Россия оказалась вообще не представлена. Табличка России была на месте, но кресло и стул — пусты. По телевидению это заседание транслировалось, и камера постоянно скользила туда-сюда, показывая то выступающего оратора, то пустующее место главы нашей делегации.

Через час-полтора после того, как круглый стол закончился (а все это время комитеты конференции еще продолжали работать, шлифуя стилистику документов — хотя, по сути, все уже было закончено), ко мне подходит один из членов нашей делегации с американцем, который говорит, что со мной хотел бы поговорить Билл Райли. Руководил американской делегацией президент Джордж Буш — старший, а исполнительный директор Агентства США по охране окружающей среды (EPA — Environmental Protection Agency) Б.Райли, был вторым лицом в делегации. Мы с ним достаточно хорошо знакомы, на этой конференции не раз общались и, как мне казалось, все необходимые вопросы уже

обсудили. Однако, раз просят о встрече — надо поговорить. И вот, Б.Райли издалека начинает разговор — дескать, удовлетворена ли российская делегация результатами конференции?

Странный вопрос, ведь все уже согласовано, причем наши позиции ни в чем не ущемлены. Не было ли российской делегации каких-нибудь указаний из Москвы в последние часы? Да нет, мы ехали со знанием целей, задач и ожидаемых результатов форума. И за время нашего отсутствия в России, кажется, ничего особенного не произошло, мы представляем свою страну *от имени и по поручению* существующей власти. И тут я понимаю, что на самом деле он хочет, но боится открыто спросить — почему на общем круглом столе глав государств отсутствовал вице-президент Руцкой? Не означает ли его отсутствие какого-то демарша или несогласия России с результатами конференции? Как смог, я стал изворачиваться и объяснять Райли, будто Руцкой занемог, а я один, в соответствии с протоколом, прийти не имел возможности. Вроде бы все удалось уладить.

Со стороны Руцкого такой поступок был, как минимум, проявлением недисциплинированности и непонимания — куда он попал и как ему следует представлять свою страну на крупнейшем мировом саммите. У него не было ни жизненного, ни политического опыта, ни эрудиции, ни хотя бы элементарной культуры, необходимой для данного случая. Хорошо, что обошлось без скандала. В Москве я на эту тему не говорил, поскольку после разговора с Б.Райли считал инцидент исчерпанным.

После возвращения из Рио я встретился с президентом Б.Н.Ельциным и почти час рассказывал ему о результатах конференции, об участниках, о главах делегаций. Ведь там были и президент США Буш-старший, и президент Франции Миттеран, и премьер-министр Великобритании Мейджер, и канцлер ФРГ Коль, и премьер-министр Канады Малруни... Были все первые лица мировых держав, кроме нашего. Заинтересованно выслушав меня, президент сказал: а может быть зря я не поехал в Рио-де-Жанейро?.. — с сильным смысловым ударением на слове *зря*. Разумеется, я не мог ему впрямую ответить — конечно, зря. Но все же сказал, что с его участием результаты могли бы быть еще более ощутимыми...

Приходилось слышать мнение, что представленный нами на конференции в Рио доклад о состоянии окружающей природной среды в России за 1991 г. являлся главой из союзного доклада о состоянии окружающей среды за 1990 г. Это совсем не так. Наш доклад существенно отличался от союзного, и не только тем, что включал данные за 1991 г. У него был иной *формат*, иная смысловая часть. Хотя, поскольку Российская Федерация совпадает географическими границами с РСФСР, и в союзном докладе речь шла о той же самой природной среде, некоторые пересечения были неизбежны. Но не более того.

Тогда же, в 1992 году, был подготовлен *Государственный доклад о состоянии окружающей среды в Российской Федерации — за 1991 г.* Он был издан к сентябрю 1992 г. В апреле, когда национальный доклад для Рио отдавали переводить на английский язык, работа над полным текстом госдоклада еще не была завершена. В сентябре Б.Н.Ельцин сам представил госдоклад верховному сове-

ту Российской Федерации, который тогда возглавлял Р.И.Хасбулатов (это было еще до начала их конфронтации с Б.Н.Ельциным) и говорил о нем как о большом достижении. С моей точки зрения, это соответствовало действительности” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2001).

Сразу после возвращения российской делегации из Рио-де-Жанейро в Москву, 19 июля 1992 г. В.И.Данилов-Данильян дал пресс-конференцию в прежнем здании министерства на улице Неждановой. По словам очевидца, министр был краток, точен в словах и предельно пессимистичен. Он говорил о том, что экология вышла на первое место в мире по своей значимости — опередив даже проблему войны и мира. Но нашему правительству сейчас *не до этого*, и это порождает серьезные проблемы в работе природоохранного ведомства. *Верхи* были не готовы понять, что холодную войну сменила война экологическая и прежде всего — война за обладание ресурсами. Между тем *зеленая волна* в России уже шла на спад, и уже тогда у Минэкологии не было средств даже на поддержание экологической прессы (Штильмарк, 2001).

Хотя международное сотрудничество осуществлялось и прежде, но в 1991 г. настал переломный момент — России следовало заявить о себе как о полноценном участнике международного экологического процесса. Советским специалистам уже приходилось работать в международных экологических программах и проектах, но при этом они чаще всего представляли научные учреждения, а не политические или государственные структуры. Формально, технические задания для направляемых за границу специалистов существовали и прежде, но их писали сами командируемые исходя из своих целей, представлений и устремлений. Те вопросы, которые им предстояло решать и утверждать в международных организациях, не проходили широкого обсуждения. А оно необходимо не только для *видимости* демократии, но и для того чтобы проводить согласованную государственную политику.

Хочу подчеркнуть, что многие наши ученые являются выдающимися специалистами в своих областях, и очень важно, что в конце восьмидесятых — начале девяностых годов XX века они могли принимать участие в работе международных организаций. Но личного участия известных ученых было совершенно недостаточно, поскольку к началу девяностых годов Россия оказалась вовлеченной во многие международные конвенции, где требовались не только научные знания, но и политическая воля. Правительство Советского Союза подписывало эти конвенции в основном из пропагандистских соображений, и поэтому следовать им не собиралось.

По многим из подписанных конвенций ничего или почти ничего не делалось. Например, нисколько не сдвинулось с места выполнение венской конвенции об охране озонового слоя и монреальского протокола о веществах, разрушающих озоновый слой. Какая-то программа была *изображена* на бумаге, но ее обсуждения и экспертизы не проводилось, денег на ее реализацию не было выделено ни копейки. В таком положении вопрос находился несколько лет, и было совершенно непонятно — как его решать.

По другим направлениям международного сотрудничества какая-то работа проводилась, но была несистематичной и беспорядочной. Например, по наведе-

дению порядка в системе особо охраняемых территорий было сделано немало, поскольку деятельность заповедников очень важна для целого ряда международных конвенций. Однако результаты не обрабатывались должным образом, не сводились в отчеты, которые могли бы считаться национальными и фигурировать как международные документы. При этом следует знать, что система управления работой по конвенциям весьма *забюрократизирована* — если страна не предоставила отчет в секретариат, значит результатов у нее нет” (Данилов-Данильян, интервью, 2001).

3.9.2. Участие России в международных конвенциях

Конвенции являются важнейшим механизмом международного сотрудничества в области охраны природы. Их можно разделить на конвенции системы ООН, для которых применяются все правила, действующие в ООН (в частности, при голосовании требуется консенсус, т. е. согласие всех присутствующих стран) и конвенции вне системы ООН, где правила могут быть другими. Конвенции налагают на страны определенные обязательства и подразумевают финансовые взносы стран-участниц. Тем не менее, участие в конвенциях для стран, как правило, выгодно, потому что позволяет:

- полноценно участвовать в переговорных процессах (в противном случае страна может оказаться вынужденной следовать правилам, выработанным без ее участия);
- избегать дублирования дорогостоящих исследований и получать свободный доступ к информации, полученной в других странах;
- решать внутренние проблемы с помощью мирового сообщества;
- привлекать дополнительные международные средства для реализации национальных программ (особенно развивающиеся страны и страны с переходной экономикой);
- брать оговорки (не во всех конвенциях), легитимно откладываящие или отменяющие применение отдельных положений конвенций для данной страны;
- эффективно проводить свою внешнюю политику (например, поддерживать позиции дружественных стран).

После 1991 г. Россия стала правопреемником по всем конвенциям, в которых участвовал СССР, в то время как большинство других республик б. СССР либо заново присоединились к конвенциям, либо решили этого не делать. Разница состоит в том, что страна-правопреемник автоматически принимает на себя все предыдущие специфические обязательства и оговорки, а страна, заново присоединяющаяся начинает свое членство *с чистого листа*.

К ряду Конвенций и международных договоров Россия не присоединилась. Это Боннская конвенция, Орхусская конвенция, Тигровый Форум, причем в некоторых случаях это было явно оправдано. Членство в любой конвенции требует финансовых затрат как в виде взносов, так и в виде финансирования мероприятий по выполнению обязательств, поэтому, принимая решение о присоединении, надо отчетливо понимать какие природоохранные проблемы будут лучше решаться в случае присоединения к конвенции. Так, Россия отказалась присоединиться к Тигровому форуму – международному соглашению, инициированному Индией, потому что было неясно, чем нашим дальневосточным тиграм станет лучше от нашего членства.

1. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния была подписана от имени СССР в Женеве 13 ноября 1979 г. Ратифицирована 22 мая

1980 г. Вступила в силу 16 марта 1983 г. и стала первым обязательным международным правовым документом, направленным на решение проблем в области загрязнения воздуха на широкой региональной основе. К концу 1990-х гг. конвенцию ратифицировали 44 государства. Российская Федерация является Стороной трех из восьми Протоколов:

- Протокола 1984 г., касающегося долгосрочного финансирования Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП);
- Протокола 1985 г. о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков, по меньшей мере, на 30%;
- Протокола 1988 г. об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков.

Надо сказать, что свои обязательства по протоколам СССР выполнил даже раньше Европейского Союза – по сокращению выбросов серы к 1989 (в Европе – к 1991), а по ограничению выбросов окислов азота – к 1991 г. (Европа – к 1994 г.).

В связи с истечением срока действия Протокола по сере 1985 г. Был разработан новый Протокол 1994 г. о дальнейшем сокращении выбросов серы, который уже ратифицирован 22 странами и вступил в силу в 1998 г. Обязательства по сокращению выбросов серы для России составили для европейской территории 38-процентное снижение выбросов к 2000 г.; 40-процентное снижение к 2005 г. и 40-процентное – к 2010 г. (базовый год – 1980). Такой уровень обязательств не связан с необходимостью осуществления целевых капиталовложений для осуществления мер по сокращению выбросов и по существу задача сводится лишь к недопущению роста суммарных выбросов двуокиси серы с европейской территории России относительно уровня, достигнутого в 1990-1991 гг. Принятие этого Протокола Россией не согласовывает Минтопэнерго России.

В рамках программы ЕМЕП были учреждены три международных центра: Координационный химический центр, Метеорологический синтезирующий центр — Запад (Норвегия) и Метеорологический синтезирующий центр — Восток (Москва). МСЦ-Запад специализируется на моделировании и расчетах выпадений и переноса на большие расстояния кислотообразующих загрязнителей, прежде всего, серы и азота. В целях осуществления Конвенции в 1979 г. был создан МСЦ-Восток, а в 1992 г. была создана правовая база его деятельности, как международного центра на территории России⁹⁰. МСЦ-Восток выполняет все работы по моделированию и расчетам переноса на большие расстояния и выпадений тяжелых металлов и стойких органических загрязнителей в пределах сетки Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП) и обеспечивает Стороны Конвенции этой информацией.

2. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением была подписана в 1989 г., а вступила в силу в 1992 г. Конвенция была ратифицирована Россией в 1994 г.⁹¹, когда сторонами конвенции были 67 государств (сейчас – 157). Участие в конвенции позволило при помощи механизма единого международного контроля на практике осуществить полный запрет на ввоз в Российскую Федерацию в целях захоронения или сжигания опасных отходов, а также частичный запрет на ввоз/транзит опасных отходов в любых других целях.

В 1998 г. был принят закон “Об отходах производства и потребления”⁹², который соответствует духу и букве Базельской конвенции и обеспечивает ее реализацию. Госкомэкологии России являлась национальным Компетентным органом этой конвенции и

выдавала разрешения на трансграничную перевозку опасных отходов. В 1997-1999 гг. было выдано 1435 разрешений, из них 651 разрешение на транзитные перевозки через территорию России.

Для обеспечения выполнения обязательств России по этой конвенции Международный Банк реконструкции и развития выделил 6,5 миллионов долларов США.

3. Конвенция Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер вступила в силу в 1996 г. и к настоящему времени ратифицирована 33 странами. Учитывая, что общее количество трансграничных водных объектов, потенциально подпадающих под действие Конвенции, превышает тысячу, из которых 70 являются крупными и средними, Российская Федерация одной из первых подписала и приняла эту Конвенцию.

В соответствии с положениями Конвенции, Россия заключила соглашения с 7-ю сопредельными государствами по использованию и охране трансграничных вод. В их числе одно трехстороннее (с Норвегией и Финляндией – по оз. Инари и реке Паатсойоки) и 6 двусторонних (с Финляндией – по рекам Сайма и Вуоксы, Эстонией – по реке Нарва и Чудско-Псковскому озеру, Украиной – по рекам Днепр и северский Донец, Казахстаном – по рекам Урал, Тобол, Ишим, Монголией – по рекам, впадающим в оз. Байкал, Китаем – по рекам Аргунь и Амур).

Участие в конвенции также позволило привлечь международные гранты, например, проект Глобального экологического фонда, осуществлявшийся через Программу ООН по развитию «Подготовка стратегического плана действий по экологическому оздоровлению бассейна р. Днепр» стоимостью 7,3 миллиона долларов США.

4. Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, подписанная в 1972 г., вступила в силу для б. СССР в 1976 г. К концу 1990-х гг. ее сторонами являлись 77 стран. К основным задачам Лондонской конвенции относятся выработка согласованных мер по охране морской среды от загрязнения в результате преднамеренного захоронения (дампинга) отходов и других материалов в моря и океаны.

Особое внимание других Сторон Конвенции и Международной морской организации (ИМО), которая выполняет функции ее Секретариата, к выполнению наших обязательств в рамках Конвенции было обращено начиная с 1992 г. после того, как в Российской Федерации были обнародованы данные по объемам и месторасположению сбросов различного рода радиоактивных материалов в морях, прилегающих к территории СССР. Политика открытости и конструктивного диалога между Сторонами позволила в период 1992-1994гг. осуществить совместные российско-норвежские исследования по определению уровней радионуклидов искусственного происхождения в воде, осадках и биоте в Карском и Баренцевом морях.

В 1993 г. в были приняты поправки к Приложениям I и II, ужесточающие требования к сбросу различного рода отходов, фактически запрещающие такие виды деятельности как сжигание промышленных отходов с применением специальных судов, сброс промышленных отходов в море и сброс жидких радиоактивных отходов (ЖРО). Российская Федерация заявила о невозможности принятия нашим государством обязательств по отказу от сбросу ЖРО в морскую среду, мотивировав это отсутствием возможностей по хранению и переработке жидких малоактивных отходов, поступающих с российских атомных ледоколов, а также являющихся результатом вывода из эксплуатации атомных подводных лодок ВМФ России. Несмотря на это Российская Сторона заявила, что

будет стремиться к соблюдению добровольного моратория на сброс ЖРО насколько это позволят соответствующие технические и финансовые возможности государства, что обеспечило международную финансовую помощь.

Так, в 1997 г. Финляндия оказала значительную финансовую и техническую помощь по очистке и снижению концентрации ЖРО, поступающих с атомных ледоколов “Атомфлота” России.

В рамках трехстороннего сотрудничества между Россией, Норвегией и США практически завершены работы по модернизации действующих и строительству новых сооружений для переработки малоактивных ЖРО в Мурманске. Активно осуществляется сотрудничество по аналогичной проблеме с Японией, которая оказывает помощь России как Стороне конвенции для создания соответствующих мощностей по переработке ЖРО на Дальнем Востоке.

Помимо вышесказанного эффективность участия России в деятельности Конвенции выражается в получении ценной научной информации, материалов международных органов, взаимодействующих с ИМО, рекомендаций экспертных и специальных групп, позволяющих избежать или резко ограничить проведение дорогостоящих собственных научных исследований для создания нормативно-методической и организационной системы контроля за дампингом.

5. Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (ХЕЛКОМ) вступила в силу в 1974 г., объединив усилия Дании, ГДР, Польши, СССР, Финляндии, ФРГ и Швеции. Ключевыми проблемами стали общие меры по сокращению загрязнения в результате судоходства и из наземных источников, дальнейшее развитие совместной программы мониторинга состояния морской среды, оценка нагрузки загрязнения и сотрудничество по борьбе с разливами нефти.

За период 1992-1996 гг. благодаря участию в конвенции в целом на территории субъектов Российской Федерации, расположенных как непосредственно на побережье Балтийского моря, так и в его бассейне, был осуществлен ряд международных природоохранных проектов. В результате проектов были получены безвозмездные гранты, кредиты, оборудование и технологии общей стоимостью около 41 млн. долларов США. За этот период в результате действий, предпринятых благодаря полученным средствам, удалось значительно снизить уровень загрязнения, например, выброс биогенов с сельскохозяйственных угодий сократился в 2,7 раза, фосфора – в 3,6 раза, пестицидов – в 1,8 раза.

На Дипломатической конференции в 1992 г. в Хельсинки был подписан новый текст Конвенции по защите морской среды Балтийского моря, которая вступила в силу в январе 2000 г. По сравнению с Конвенцией 1974 г. новая Конвенция накладывает более жесткие обязательства на государства-участники и включает статьи, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду, охраны природы и биоразнообразия, запрещения сжигания отходов, извещения и консультаций в случае инцидентов, связанных с загрязнением, отчетности и обмена информации и информирования общественности. Кроме того, было доработано и включено в Конвенцию новое Приложение VI относительно загрязнения при деятельности на шельфе.

6. Конвенция по защите Черного моря от загрязнения (Бухарестская Конвенция) была подписана в 1992 г., ратифицирована Россией в 1993 г. и вступила в силу в 1994 г.

В 1996 году на странами-участницами Конвенции был подписан Стратегический план действий по Черному морю (СПД).

Для реализации обязательств России по конвенции выполнялись 3 федеральные целевые программы: социально-экономическое развитие Ростовской области; комплексное социально-экономическое развитие Краснодарского края и социально-экономическое развитие города-курорта Сочи.

С 1993 г. осуществлялось активное международное сотрудничество в рамках Черноморской экологической программы (Black Sea Environment Programme – BSEP), инициированной Черноморскими странами в целях подготовки к реализации положений Конвенции. Программа финансировалась ГЭФ, дополнительные средства на основе долевого участия поступали от комиссии Европейского Сообщества (Программы TACIS и PHARE). Общая стоимость проекта составила более 11 миллионов долларов, из которых на долю России пришлось 550 тысяч долларов. Проект ГЭФ был завершен в марте 1998 г. и с этого времени финансирование программы BSEP осуществлялось по линии программы TACIS.

Основными направлениями этого сотрудничества являлись:

1. Поддержка деятельности регионального центра по мониторингу и оценке загрязнения (Одесса, Украина); регионального центра по комплексному управлению прибрежными зонами (КУПЗ) (Краснодар, Россия); регионального центра по сохранению биоразнообразия (Батуми, Грузия).

2. Техническое содействие Стамбульскому координационному центру Черноморской программы

3. Содействие в выполнении национальных обязательств, вытекающих из Бухарестской Конвенции и Черноморского стратегического плана действий.

В 2000 г. в рамках BSEP стартовал новый проект ГЭФ по сокращению биогенного загрязнения Черного моря. Общая стоимость проекта составляет 70 миллионов долларов, т.е. по 35 миллионов долларов для Дуная и Черного моря. Из общей стоимости 60 миллионов долларов предусмотрены на инвестиции и 10 миллионов – на подготовительно-организационные работы по проекту.

7. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), также известная, как Вашингтонская Конвенция, была подписана в 1973 г. и ратифицирована СССР в 1976 г. К 2003 г. СИТЕС была ратифицирована 164 государствами. Эта конвенция имеет 3 приложения, в которых перечислены виды животных и растений, международную торговлю которыми регулирует конвенция. В первое приложение занесены наиболее угрожаемые виды, коммерческий оборот которых полностью запрещен. Это, например, тигры, человекообразные обезьяны и т.п. Второе приложение включает виды, коммерческий оборот которых возможен, но находится под международным контролем. Это, например, бурый медведь, многие сокола и попугаи, красное дерево (махоган), все орхидеи. Наконец, в третьем приложении находятся виды, внесенные туда в одностороннем порядке странами-участницами и, как правило, обитающие на территории данной страны (например, лисицы из Индии). Так как в Приложения часто включаются отряды и семейства животных и растений, под действие СИТЕС попадают тысячи, если не десятки тысяч видов⁹³.

Конвенция требует, чтобы страна-участница определила, какая организация является национальным Административным органом СИТЕС, непосредственно выдающим разрешения, и Научным органом СИТЕС, призванным проводить независимую проверку возможности выдачи разрешений на оборот видов, подпадающих под действие СИ-

ТЕС. Разрешения выдаются на экспорт, импорт (для видов, включенных в Приложение I) и реэкспорт.

Административным органом СИТЕС всегда определялось природоохранное ведомство, а научным – его подведомственный институт ВНИИ охраны природы и заповедного дела. Первое специальное постановление на этот счет вышло в новой России в 1994 г.⁹⁴ В 1990-е гг. в год выдавалось от 1000 до 1500 разрешений, в основном на экспорт. Около половины разрешений выдавали на вывоз охотничьих трофеев, добытых иностранцами, самым распространенным из которых был бурый медведь.

После того, как на Конференции Сторон в 1997 г. все осетровые рыбы были включены в Приложение II, в России появился второй Административный орган специально для этой группы – Министерство сельского хозяйства и продовольствия, к которому в этот период было присоединено Госкомрыболовство⁹⁵.

Россия долгое время выполняла функции Административного органа СИТЕС для стран СНГ, которые не были членами Конвенции.

Выполнению обязательств по СИТЕС способствовала международная финансовая помощь. Так, правительство Германии выделило 200 тысяч долларов для перевода и издания Справочника-определителя СИТЕС. Всемирный фонд дикой природы (WWF) на средства правительства Швейцарии издал краткий определитель для таможенников, несколько других справочников, плакат для размещения в пунктах пересечения границы, обеспечил Административный орган компьютерами и базой данных для обработки выдаваемых разрешений, обеспечил разработку принятого в 1999 г. закона г. Москвы, обеспечивающего выполнение Конвенции, всего на сумму более 300 тысяч долларов США. Международный фонд защиты животных (IFAW) обеспечил создание центра перерезки конфискованных и задержанных животных на базе биологической станции МГУ им. М. В. Ломоносова, несколько публикаций и семинаров.

В целом, работа по выполнению обязательств, вытекающих из Конвенции в нашей стране, активизировалась во второй половине 1990-х гг. Так, в 1997 г. только в аэропорту Шереметьево-2 было задержано незаконно перевозимых объектов на сумму более 1 миллиона долларов США. Таможенники, ранее не обращавшие внимание на объекты, подпадающие под действие СИТЕС, изменили свое отношение, а в таможенной академии Дальневосточного таможенного управления в г. Владивостоке при поддержке WWF был разработан специальный курс по СИТЕС и оборудован учебно-методический центр.

8. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение особенно в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция) была подписана в 1971 г. К 2003 г. ее ратифицировали 138 государств. СССР ратифицировал Конвенцию в 1977 г. В соответствии с Конвенцией, каждая страна должна представить список водно-болотных международного значения и обеспечивать соответствующий режим их охраны. В 1997 году по линии Конвенции был получен грант в размере 35 тысяч швейцарских франков на подготовку планов управления водно-болотными угодьями (ВБУ) в дельтах рек Волги и Кубани. В 1998-2002 гг. была разработана Стратегия по сохранению водно-болотных угодий Российской Федерации. Активная помощь оказывалась Международной организацией по сохранению водно-болотных угодий (Wetlands International), открывшим свое представительство в России в 1998 г. на базе Всемирного фонда дикой природы (WWF), и через которые поступают средства, способствующие выполнению обязательств по Конвенции.

9. Конвенция о биологическом разнообразии была подписана в 1992 г. во время Конференции ООН по окружающей среде и развитию. К 2003 г. Конвенция ратифицирована 187 странами, что является рекордом среди международных документов. Россия подписала ее сразу же на конференции, а ратифицировала в 1995 г. В рамках Конвенции был разработан и с 1 января 2000 г. открыт для подписания Протокол по биологической безопасности (Картахенский протокол), регулирующий трансграничные перевозки генетически модифицированных организмов. Этот протокол Россия не подписала. Инструментом реализации Конвенции на региональном уровне была признана Общеввропейская стратегия по биологическому и ландшафтному разнообразию.

Для координации деятельности по выполнению Конвенции правительством была создана Межведомственная комиссия по проблемам сохранения биологического разнообразия⁹⁶.

Одним из важнейших результатов участия нашей страны в этой Конвенции явилось выделение Глобальным экологическим фондом через Всемирный Банк гранта в размере 20.1 млн. долларов на осуществление в 1996-2002 гг. проекта «Сохранение биоразнообразия России». В рамках проекта была оказана существенная поддержка заповедникам и национальным паркам, разработана Стратегия сохранения биологического разнообразия, создан информационно-аналитический центр, проведены мероприятия по сохранению озера Байкал через систему малых грантов.

В ходе выполнения обязательств по Конвенции при финансовой поддержке ГЭФ и ЮНЕП Госкомэкологии России был подготовлен первый Национальный доклад о сохранении биологического разнообразия, получивший высокую оценку 4-й Конференции Сторон Конвенции.

Надо сказать, что поскольку эта Конвенция является довольно «беззубой», т.е. решения, затрагивающие экономические интересы там фактически не принимались, представительство в ней России в значительной степени обеспечивалось Российской Академией Наук, а внимание государственных органов было ниже, чем, например, к СИТЕС.

10. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО вступила в силу в 1975 г. и на 2003 г. в ней участвовали 176 государств. СССР ратифицировал ее в 1988 г. Как можно понять из названия, основная задача Конвенции – обеспечить сохранение культурных и природных объектов, имеющих глобальное значение. Статус объекта Всемирного природного наследия способствует использованию международного опыта, привлечению экспертной и консультативной, а также и финансовой помощи ЮНЕСКО и других международных организаций для решения природоохранных задач территорий, входящих в состав объектов всемирного наследия. Всего к 2003 г. в мире в Список всемирного культурного и природного наследия по предложениям стран внесены 754 объекта, из них 149 природных.

В России из 17 объектов 6 являются природными: озеро Байкал, Вулканы Камчатки, Центральный Сихотэ-Алинь, Западный Кавказ, Золотые горы Алтая и Девственные леса Коми. Вокруг последнего объекта в конце 1990-х гг. возник конфликт между руководством Республики Коми и общественными природоохранными организациями. По правилам Конвенции, в Список всемирного культурного и природного наследия вносятся только те объекты, которые охраняются законодательством страны. В случае девственных лесов Коми объект включал в себя Печоро-Илычский заповедник и национальный парк Югыд-Ва. В связи с желанием возобновить добычу россыпного золота на р.Кожим (территория парка Югыд-Ва), правительство Республики Коми изменило гра-

ницы парка, вычленив из него места добычи и присоединив в качестве компенсации гольцовые массивы Урала. Общественность обратилась в Госкомэкологии России, которая опротестовала данное решение. Правда, при этом выяснилось, что при подготовке номинации объекта правительство республики вообще не было поставлено в известность.

11. Международная Конвенция по регулированию китобойного промысла является старейшей конвенцией в области окружающей среды. Она была подписана в 1946 г. исполнительным органом Конвенции является Международная Китобойная Комиссия (МКК). Поскольку добыча китов происходила в международных водах, а их численность резко сокращалась, страны решили совместно регулировать промысел, чтобы сделать его неистощительным. В Конвенции участвуют довольно мало государств (51), потому что даже в середине XX века сравнительно немного стран продолжали заниматься китобойным промыслом.

Варварская история российского китобойного промысла, сопровождавшегося подачей в МКК заведомо ложной информацией об объемах добычи, видах добываемых китов и акваториях промысла описана в издании Центра экологической политики России (Материалы..., 2000). Справедливости ради надо отметить, что по мнению многих отечественных и зарубежных специалистов, фальсификацией занимался далеко не только СССР, но и другие развитые страны. К чести России, она официально заявила об имевших место фальсификациях со стороны СССР на заседании МКК в 1994 г.

СССР прекратил китобойный промысел по причине его нерентабельности в 1979 г. С тех пор в наших верфях китобойные суда не строились. Те, что использовались ранее, давно пришли в негодность. Тем не менее, Россия продолжала активно участвовать в работе МКК из-за сохранившегося промысла аборигенов, а также потому через участие в комиссии проводилась общая внешняя политика. Надо сказать, что во времена активного промысла Россию представлял в комиссии *по должности* один из заместителей министра иностранных дел, настолько важным было отстаивание позиций СССР.

С 1986 г. по решению МКК действует мораторий на весь коммерческий китобойный промысел. С тех пор лишь 2 страны – Норвегия и Япония – добывают китов, якобы, в целях их изучения. Япония, например, ежегодно добывает «в научных целях» более 500 китов, а Норвегия – более 600 (Материалы..., 2000).

В 1990-х гг. (и до 2003 г. включительно) российским комиссионером являлся В. Ю.Ильяшенко, начальник управления сохранения биологического разнообразия Госкомэкологии. Статус представительства понизился, но позиции остались теми же – наша страна исходит не из интересов сохранения китов, а из внешнеполитических предпочтений к отдельным странам. Кроме того, поддержка Россией позиции Норвегии и Японии позволяет получать от этих стран материальные средства – так, в 1999 г. китобоям Чукотки начало поступать из Японии современное оборудование для китобойного промысла, соглашение о передаче которого было достигнуто на двусторонних переговорах комиссионеров России и Японии. Естественно, в обмен на поддержку.

12. Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. Конвенция была подписана в 1985 г. Характерно, что это была первая международная Конвенция, стороны которой согласились совместно решать экологическую проблему, последствия которой еще не ощущались, и даже не были строго научно доказаны. Монреальский протокол, как механизм выполнения конвенции, был подписан в 1987 г. К 2003 г. в Конвенции и Протоколе

участвовали 185 стран. СССР присоединился к Конвенции в 1986, а к протоколу – в 1988 гг.

Членство в Венской конвенции и Монреальском протоколе обязывало нашу страну осуществить переход на озонобезопасные технологии в промышленности. Участие Российской Федерации в этих многосторонних соглашениях диктовали необходимость для нашей страны значительного инвестирования в техническое перевооружение машиностроения и химической промышленности с целью выпуска озонобезопасной продукции и веществ, а также для поддержания конкурентоспособности российских товаров на мировом рынке.

В 1993-1994 гг. были приняты решения о безвозмездной финансовой помощи со стороны Глобального экологического фонда (ГЭФ), предоставленной в виде двух авансов в общем объеме 1,01 млн. долларов США на подготовку Проекта поэтапного сокращения потребления озоноразрушающих веществ (ОРВ) в России.

В ответ на обращение Председателя Правительства Российской Федерации в 1995 г. Стороны Монреальского протокола приняли решение оказать безвозмездную финансовую помощь в конверсии российской промышленности на озонобезопасные вещества и технологии. В развитие этого решения нашей стране был предоставлен грант ГЭФ в размере 60 млн. долларов США для реализации Проекта поэтапного сокращения потребления ОРВ в России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 1996 г. № 526 были одобрены первоочередные меры по выполнению российских обязательств по охране озонового слоя на 1995-1996 гг., которые не были выполнены в полном объеме в условиях остродефицитного финансирования из средств федерального бюджета (менее 2 % от предусматривавшегося финансирования).

В силу социально-экономических и финансовых причин Российская Федерация с 1 января 1996 г. находится в режиме несоблюдения Монреальского протокола, поэтому предоставление указанного гранта ГЭФ стало действенным рычагом для решения данной проблемы в России.

На основе соглашения между Российской Федерацией и Международным Банком реконструкции и развития⁹⁷ России были предоставлены три транша гранта на общую сумму в 60 млн. долларов США, на базе которых в 1998 г. был реализован ряд проектов по переводу российских предприятий на современные озонобезопасные технологии при производстве холодильного оборудования и аэрозолей. В 1999 г. продолжалась работа по подготовке проектов перевода на озонобезопасные вещества и технологии при производстве медицинских аэрозолей, средств пожаротушения, растворителей, теплоизоляционных пенопластов и сервисного обслуживания бытового и торгового холодильного оборудования.

В 1999 г. был введен запрет на создание в Российской Федерации новых мощностей по производству ОРВ с 1 июля 2000 г.. Производство ОРВ с 1 июля 2000 г. разрешалось только в тех случаях, когда эти вещества использовались исключительно для производства других химических веществ, а также в особых случаях, предусмотренных Монреальским протоколом⁹⁸.

В дополнение к гранту Международного Банка реконструкции и развития России была предоставлена безвозмездная помощь в объеме 26,2 млн. долларов США для реализации Специальной инициативы по прекращению производства ОРВ со стороны США, Великобритании, Японии, Дании, Норвегии, Швеции, Германии, Финляндии, Италии и Австрии.

13. Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (РКИК) принята в 1992 г. в Рио-де-Жанейро, Конвенция ратифицирована 186 странами, включая Россию (1994 г.).

Парниковый эффект — проблема не новая. Еще в 1827 г. французский ученый Фурье (Грабб, Вролик, Брэк, 2001) дал его теоретическое обоснование: атмосфера пропускает коротковолновое солнечное излучение, но задерживает отраженную Землей длинноволновую тепловую энергию. В конце XIX века шведский ученый Аррениус пришел к выводу, что из-за сжигания угля изменяется концентрация CO_2 в атмосфере, и это должно привести к потеплению климата. В 1957 г. наблюдения уже показывали, что идет значительный рост концентрации CO_2 в атмосфере. Российский ученый М. Будыко (Будыко, Израэль, 1987) сделал первые численные расчеты и предсказал сильные изменения климата. Человечество сжигает ископаемое топливо и выбрасывает CO_2 , миллионы лет изымавшееся из атмосферы и «хранившееся» в виде угля, нефти и газа. Но дело даже не столько в собственно потеплении, сколько в разбалансировке климатической системы. Резкий выброс CO_2 — своего рода химический толчок, средняя температура по планете от этого изменяется не сильно, а вот колебания ее становятся гораздо сильнее. Что мы и видим на практике — резкое усиление частоты и силы экстремальных погодных явлений: наводнений, засух, сильной жары, резких перепадов погоды, тайфунов и т.п.

В 1988 г. мировое сообщество ученых объединило усилия по исследованию проблемы изменения климата — была создана Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК или IPCC), орган, работающий под эгидой двух организаций ООН: ЮНЕП и Всемирной Метеорологической Организации (ВМО). Это фактически постоянно действующий форум нескольких тысяч ученых, включая и десятки российских (О.Анисимов, И.Башмаков, Г.Голицын, Г.Груза, Ю.Израэль, И.Кароль, К.Кобак, В.Котляков, И.Мохов, Г.Менжулин, С.Пегов, С.Семенов, О.Сиротенко и многие другие). В группу входят практически все, кто с разных сторон занимается данной проблемой: климатологов, экологов, экономистов и даже энергетиков, ведь решение проблемы снижения выбросов углекислого газа лежит в основном именно в модернизации энергетики. Важно, что этот форум носит официальный характер, представители правительств всех стран ООН одобряют официальные доклады МГЭИК до их выхода в свет. Поэтому тем более важно, что в первом же основополагающем докладе — «Первом оценочном докладе», вышедшем в 1990 г., ученые пришли к единому выводу: идет рост концентрации CO_2 , он вызван человеческой деятельностью и привести к существенно-му изменению климата.

Доклад был официально одобрен ООН. Этого оказалось достаточно, чтобы работа над проектом международного соглашения закипела, а в феврале 1991 г. был создан Международный переговорный комитет. Однако выяснилось, что сфера охвата нового соглашения столь широка, а экономические последствия могут быть столь значительны, что сформулировать и принять конкретные обязательства стран очень сложно. На это надо много времени. Поэтому было решено сначала договориться о рамочных принципах новой конвенции, а затем, уже после ее вступления в силу, разработать и принять дополняющий ее протокол с численными обязательствами. В итоге всего за 15 месяцев был выработан согласованный текст рамочного соглашения.

Конечно, в этой работе принимала участие и советская делегация. Поскольку проблема климата тогда связывалась в основном с погодой, то за переговоры отвечало «погодное» ведомство — Госкомгидромет, специалисты которого и участвовали в перегово-

рах. Конвенция виделась им как соглашение об улучшении прогноза погоды и поддержке климатической науки, об экономических механизмах ее выполнения тогда даже не задумывались, а выдвинутая в начале 1990-х гг. идея торговли квотами казалась фантастикой из далекого будущего.

После распада СССР и всей социалистической системы гидрометеорологическая ведомственная принадлежность РКИК *по наследству* досталась и странам бывшего СССР и ряду восточноевропейских стран, Монголии и даже некоторым африканским странам, находившимся тогда под сильным влиянием СССР. Увы, это сослужило им не самую лучшую службу. У этих относительно слабых ведомств, выполняющих совершенно иную главную задачу – прогноз погоды, не было ни опыта ведения переговоров, ни средств для посылки серьезных делегаций, ни влияния внутри своих стран. Поэтому за делегациями России и некоторых стран бывшего СССР закрепилась «слава» неумелых новичков, постоянно жалующихся на отсутствие средств и сил. Обычным явлением было зачитывание заранее заготовленного текста, не связанного с обсуждающимся в зале вопросом, причем часто с грубыми ошибками. Много раз представители Росгидромета под сдержанные улыбки присутствующих жаловался на трудности с чтением документов на английском языке.

Наконец, в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро) была подписана Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН). Конвенция закрепила общие рамочные принципы сотрудничества для предотвращения изменений климата. От России Конвенцию должен был подписывать глава российской делегации вице-президент А. Руцкой, но по техническим причинам он поручил это сделать заместителю главы делегации министру экологии и природопользования В. Данилову-Данильяну.

Конвенция удивительно быстро, уже к декабрю 1992 г., набрала требующиеся для вступления в силу ратификационные грамоты 50 стран. В Женеве заработал Секретариат, и началась проработка практических обязательств стран-участниц. Число стран, ратифицировавших РКИК, нарастало, а России в их числе не было. Наконец, в 1994 г. дело удалось довести до Государственной Думы, где Закон о ратификации был принят фактически без обсуждения. Во многом это произошло благодаря усилиям известного полярника вице-спикера Государственной Думы А. Чилингарова, лично убеждавшего депутатов, что изменение климата — это не «буржуазная пропаганда». С 1994 г. и по настоящее время именно этот закон, состоящий фактически из одного параграфа, — ратифицировать РКИК, являлся единственным российским правовым документом по проблеме парниковых газов.

Вскоре после этого, весной 1995 г., был принят Берлинский Мандат — правовой документ на разработку протокола с численными обязательствами стран по снижению выбросов парниковых газов. Надо заметить, что не все страны были от этого в восторге — например, страны ОПЕК, возглавляемые Саудовской Аравией, активно этому противодействовали. Это ясно проявилось в конце 1996 г., когда состоялась Вторая Конференция сторон РКИК, где увы, был достигнут очень небольшой прогресс. Особое удивление у делегатов вызывала позиция России. После очередного преобразования правительства РКИК опять была в ведении Росгидромета и переговоры от имени России вел Ю. Израэль, далекий от понимания экономических выгод будущего протокола. Россия выступала вместе со странами ОПЕК, стремясь затормозить какой либо прогресс под демагогическим предлогом недостаточной научной изученности вопроса: до какой степени можно «прогреть» климатическую систему, а что будет уже чересчур. Это выгля-

дело особенно странно в свете выхода в 1996 г. Второго оценочного доклада МГЭИК, где ученые подчеркивали имеющееся «несомненное влияние человека на климат» и единодушно подтверждали свой вывод о грядущих опасных изменениях климата (конечно, там были и российские ученые, в основном те же, кто ранее участвовал в первом докладе), (IPCC, 2001).

Несмотря на фактический провал Второй конференции сторон РКИК, работа активно продолжалась, и к концу 1997 г. текст протокола был согласован между основными игроками: ЕС, США и развивающимися странами, объединенными в Группу «77 и Китая». Третья Конференция сторон РКИК собралась в декабре 1997 г. в древней столице Японии г. Киото, по имени которого и был назван принятый протокол. В Киото надо было принять численные обязательства стран. Россия была здесь весьма пассивна и откровенно занимала оборонительную позицию. Видя слабость нашей делегации и понимая, насколько выгоден будет протокол для России, никто даже не задумывался какие последствия будет иметь «правило 55%» — протокол вступал в силу после того, как его ратифицируют страны, ответственные за не менее, чем 55% антропогенных выбросов CO₂ в 1990 г. Это правило давало России право вето на вступление протокола в силу, если от него откажутся США. Но тогда именно США вместе с ЕС были главными «моторами» Киотского протокола. Именно США отстаивали параграф о торговле квотами, против которого возражали развивающиеся страны.

В итоге Третья Конференция сторон РКИК единогласно приняла Киотский протокол — численные обязательства развитых стран и ряда стран с переходной экономикой, включая и Россию, снизить выбросы парниковых газов в 2008-2012 гг. на 5% ниже уровня 1990 г. Для ЕС обязательства составляли минус 8%, Японии — минус 6%, США — минус 7%, России — 0%. Конечно, были попытки сдвинуть Россию с нулевой отметки, ведь к тому времени наши выбросы были уже на четверть ниже, чем в 1990 году. Но все было напрасно, звонки в Москву наталкивались на резкий отказ В. Черномырдина, который чувствовал приближение августа 1998 г. и ссылаясь на тяжелое экономическое положение страны, категорически отвергал любые «притязания».

Итак Протокол был принят, к 15 марта 1999 г., в срок отведенный для подписания, он был подписан 84 странами, включая все развитые страны, Россию и США. Россия тянула до последнего, срабатывала бюрократическая инерция и осторожность, отвечающих за этот вопрос чиновников из Росгидромете. За несколько недель до окончания срока подписания все больше высокопоставленных лиц стали обращаться на самые верхние уровни российского правительства. Представитель России в ООН К. Лавров обратился с просьбой к М. Касьянову дать разъяснения причин отказа России от подписания протокола. В итоге за 4 дня до окончания срока протокол был Россией подписан.

То, что происходило — своего рода урок, важный для понимания сегодняшних проблем ратификации Киотского протокола. Во-первых, подписание любого, даже очень выгодного России экологического международного соглашения требует проламывания «толстой и вязкой пластилиновой стены» затяжек и проволочек чиновников, стремящихся из всего сделать источник дохода или хотя бы не усложнять себе жизнь. А во-вторых, работает «роль личности в истории», только прямые обращения на самый высочайший уровень действительно работают. Увы, обращения граждан равно как и нормальная экономическая логика принятия решений пока в России не работают.

Киотский протокол — это достаточно общий текст (хотя и с численными обязательствами), к которому нужно было принять еще массу пояснений, своего рода «подзакон-

ных актов». До их принятия страны опасались ратифицировать протокол, хотелось сначала получить полную ясность во всех деталях. Именно над этими поясняющими документами и началась работа. На Четвертой Конференции сторон РКИК в Буэнос-Айресе в 1998 г. был принят план работы на 2 года. Пятая Конференция в Бонне в 1999 г. фактически была «проходной» все решения планировалось принять в 2000 г.

В самом широком смысле: Киотский протокол — первый международный документ, использующий рыночный механизм для решения глобальных экологических проблем. В России потенциал энергоэффективности и энергосбережения реализован в совсем небольшой части, в то время как в странах Европейского Союза и в Японии он почти полностью исчерпан (при современном уровне технологий). Поэтому осуществить мероприятие, обеспечивающее снижение выброса CO₂, в России существенно дешевле. Это обстоятельство лежит в основе экономических механизмов Киотского протокола.

Развитые страны и страны с переходной экономикой могут совместно осуществлять проекты по снижению выбросов парниковых газов в атмосферу на территории одной из стран и затем «делить» полученный в 2008 — 2012 гг. эффект, «передавая» друг другу полученные «единицы снижения выбросов». Такие проекты получили название проектов «совместного осуществления». В целом аналогичные проекты в развивающихся странах получили название проектов «механизма чистого развития».

Предусмотрен механизм «торговли квотами» на выбросы. Обязательство той или иной страны не превысить в среднем за 2008 — 2012 гг. определенный уровень выбросов интерпретируется как наличие у страны общенациональной квоты на выбросы — разрешения на выброс, равный обязательствам. Таким образом, квота России равна ее выбросу в 1990 г. Если страна не расходует свою квоту полностью, то она может переступить или продать её свободную часть другой стране. К подобному сотрудничеству с Россией уже проявили интерес многие страны — ряд стран ЕС, Норвегия, Канада.

Однако главным все же предусматривался механизм проектов, крупномасштабная межгосударственная торговля квотами воспринималась скорее, как запасной вариант, если обязательства не удастся выполнить за счет проектной деятельности.

3.9.3. Сотрудничество на двусторонней основе

Из международных организаций, с которыми в 1990-х гг. осуществлялось наиболее активное сотрудничество на государственном уровне следует отметить Комиссию ООН по устойчивому развитию (КУР), Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Европейскую экономическую Комиссию ООН (ЕЭК ООН), Совет Европы и Организацию по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Так в 1999 г. была завершена подготовка Обзора деятельности Российской Федерации по охране окружающей среды, подготовленного экспертами ОЭСР при информационном содействии Госкомэкологии России и других ведомств. Целью Обзора был анализ природоохранной политики в стране и выработка основных рекомендаций по ее совершенствованию.

Основными регулярно действовавшими форумами можно совещания министров окружающей среды «восьмерки», Европы и Арктических государств. Ежегодные встречи министров охраны окружающей среды стран «восьмерки» проводились в рамках подготовки встречи глав государств и были посвящены обсуждению насущных глобальных экологических проблем, возможностей объединения усилий для их эффективного решения, а также выработки рекомендаций по экологической проблематике для рассмот-

рения руководителями стран. В частности, повестка дня встреч министров включала такие вопросы, как предотвращение глобальных изменений климата, обеспечение устойчивого развития, воздействие окружающей среды на здоровье населения, деятельность международных экологических организаций и т.д.

Кроме того, Госкомэкологии России сотрудничал с международными неправительственными организациями – Международной организацией по сохранению водно-болотных угодий, Всемирным фондом дикой природы (WWF) и Международным Союзом охраны природы (МСОП), членом которого Россия является на уровне государства с 1991 г.⁹⁹

Договорно-правовую базу двустороннего сотрудничества в области охраны окружающей среды на конец 1990-х гг. составляли 49 различного уровня и типа (на уровне правительства России и на ведомственной основе) соглашений с 31 государством.

Сотрудничество с **Европейским Союзом (ЕС)** в основном реализовывалось в рамках Комитета по экологической политике (КЭП) Европейской Экономической Комиссии ООН. Приоритетными направлениями деятельности являлись:

- I. Содействие разработке региональных международно-правовых инструментов в области охраны окружающей среды (конвенции, протоколы) и проведение мероприятий по их практическому выполнению (см. Конвенции);
- II. Процесс “Окружающая среда для Европы”;
- III. Подготовка обзоров результативности экологической деятельности;
- IV. Межсекторальное сотрудничество, в частности, участие КЭП в реализации решений Региональной конференции по транспорту и окружающей среде (1997 г., Вена, Австрия) и 3-й конференции на уровне министров «Окружающая среда и здоровье» (1999 г., Лондон, Великобритания).

В рамках процесса «Окружающая среда для Европы» проводились конференции министров охраны окружающей среды стран региона ЕЭК ООН, на которых обсуждались наиболее острые экологические проблемы, стоявшие перед странами региона и совместные действия, необходимые для их преодоления. С 1991 г. было проведено 4 конференции: Добриш, Чехия (1991), Люцерн, Швейцария (1993), София, Болгария (1995), Орхус, Дания (1998).

В частности, в работе Орхусской конференции приняли участие министры охраны окружающей среды и руководители природоохранных ведомств из 52 стран региона ЕЭК ООН, а также представители парламентов, международных организаций, финансовых учреждений, бизнеса и неправительственных организаций Европы. На конференции были обсуждены вопросы финансирования природоохранных мероприятий и использования экономических инструментов, взаимодействия правительства и деловых кругов, реализации Общеввропейской стратегии биологического и ландшафтного разнообразия. Участники конференции обсудили также выводы и оценки Доклада «Состояние окружающей среды Европы» («Добришская оценка — три года спустя»), подготовленного Европейским агентством по окружающей среде. Были открыты к подписанию Протокол по тяжелым металлам и Протокол по стойким органическим загрязнителям к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, а также Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Министры одобрили Общеввропейскую стратегию постепенного прекращения использования этилированного бензина и Основные направления энергосбережения в Европе.

Надо сказать, что на конференции Россия не подписала ни Конвенцию о доступе к информации, ни Протокол по стойким органическим загрязнителям.

В развитие Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и ЕС в 1998 г. был образован Комитет сотрудничества России с ЕС, а также целый ряд подкомитетов, в том числе Подкомитет по энергетике, ядерным вопросам и окружающей среде. Подкомитет являлся важным инструментом политического диалога между Россией и ЕС, позволявшим на регулярной основе планировать совместные действия и обсуждать возникающие спорные вопросы. Проект Совместной программы действий России и ЕС в области охраны окружающей среды, разработанный Европейской комиссией и Госкомэкологии России, предусматривал развитие сотрудничества по следующим направлениям: гармонизация природоохранительного законодательства и стандартов, глобальные изменения климата, экологическая отчетность и мониторинг, стимулирование природоохранных инвестиций в России.

Большое внимание уделялось возможной реализации инициативы «Северное измерение», выдвинутой Финляндией и одобренной Европейским союзом. По инициативе Госкомэкологии России при участии североευропейских стран и финансовой поддержке Финляндии, в Санкт-Петербурге, в июне 1999 г. был проведен международный семинар по экологическим аспектам «северного измерения» для российских региональных природоохранных органов, нефте- и газодобывающих компаний, федеральных министерств и ведомств, в результате которого были выработаны российские рекомендации для создания стратегии ЕС по экологической составляющей «Северного измерения». Рекомендации, принятые в Санкт-Петербурге на семинаре по экологическим аспектам «северного измерения», были использованы на семинаре в Брюсселе 11 октября 1999 г. с участием стран-членов ЕС, североευропейских стран, России, Польши, Балтийских стран для составления второго проекта документа об экологической политике ЕС при реализации «северного измерения».

В начале июня 2000 г. в Санкт-Петербурге был проведен второй семинар «Северное измерение ЕС — приоритетные действия в области охраны окружающей среды на Северо-Западе России», основными итогами которого стало развитие предложений и направлений дальнейшего сотрудничества ЕС — Россия в области охраны окружающей среды в увязке с другими аспектами международного сотрудничества; оценка и конкретизация различных направлений Плана действий по северному измерению; поддержка готовности развития и использования механизмов подготовки природоохранных проектов для финансирования и организации совместного финансирования природоохранных проектов; представление и оценка приоритетных природоохранных проектов в рамках сотрудничества ЕС — Россия и многостороннего сотрудничества и повышения квалификации.

В рамках Программы технического содействия ЕС Новым независимым государствам (ТАСИС) в 1992-2000 г., по информации Европейской комиссии, были реализованы проекты природоохранной направленности на общую сумму более 400 млн. ЭКЮ, большая часть из которых относилась к межгосударственным и приграничным. Однако достоверной информацией по проектам ТАСИС Госкомэкологии России не располагало, поскольку существовавшая процедура управления проектами ТАСИС исключала необходимость согласования и информирования федеральных министерств и ведомств.

К 2000 г. была завершена реализация проекта ТАСИС «Институциональная поддержка Госкомэкологии России» с бюджетом 2, 2 млн. ЭКЮ. Основное внимание в проекте

уделялось вопросам минимизации отходов и промышленного загрязнения. Основные мероприятия проекта были реализованы как на федеральном уровне, так и в трех пилотных регионах (Ярославская, Вологодская и Владимирская области).

С 1 января 2000 г. вступил в силу новый Регламент ТАСИС, подготовленный Европейской комиссией (ЕК). В октябре 1998 г. Госкомэкологии России были подготовлены и переданы в ЕК и страны-члены ЕС предложения по изменению Программы ТАСИС (прежде всего в части, касающейся ее экологического сектора), направленные на повышение роли страны-партнера (получателя помощи) в управлении программой, увеличение экологического сектора, увеличение отдачи от реализуемых проектов. Однако как эти предложения, так и другие критические замечания практически не нашли отражения в новом регламенте.

Имеющийся опыт реализации межгосударственных природоохранных проектов ТАСИС показал их недостаточно высокую эффективность. Основные выводы и рекомендации по повышению эффективности Программы ТАСИС были изложены в докладе «Иностранная помощь России в области охраны окружающей среды и оценка эффективности ее использования. 1992-1997», подготовленном Госкомэкологии России совместно с Федеральным экологическим фондом Российской Федерации.

Наиболее динамично развивались природоохранные связи с США, Германией, Нидерландами, Канадой. Так, за пять лет в 1992-1997 гг. эти страны предоставили помощь России в природоохранной области на сумму 93.4 млн. долл. США. Основная часть проектов реализовывалась в регионах.

Так, в двустороннем сотрудничестве с США по программам «Импорта энергосберегающих и природоохранных оборудования и материалов» (ПИЭПОМ) и «Распространения опыта и результатов» (РОЛЛ) участвовали 70 субъектов Российской Федерации. Примерами этого сотрудничества являлись создание в рамках программы ПИЭПОМ в Читинской области Ивано-Арахлейского заказника и Чикойского национального парка. В Московской области (Истринский район) была проведена утилизация стоков на животноводческой ферме Курсаковское, создана экспертно-информационная система управления данными с использованием ГИС-технологий. В г. Новокузнецк поставлено оборудование для пяти котельных. Поставлено оборудование для контроля промышленных выбросов и мониторинга состояния водной и воздушной среды для оснащения лаборатории Волгоградского комитета охраны природы.

По проекту РОЛЛ до января 2000 г. было проведено 5 грант-раундов, а общий объем финансовых средств, предоставленных американской стороной составил 4,5 млн. долларов США.

Активно развивалось двустороннее сотрудничество в рамках Российско-Американской Комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству (РАКЭТС) в формате Комитета по окружающей среде. Был подготовлен совместный «Доклад о свинцовом загрязнении окружающей среды Российской Федерации и его влиянии на здоровье населения» (февраль 1997 г.), который способствовал разработке «Федеральной целевой программы по сокращению опасности свинцового отравления людей и окружающей среды». По линии двустороннего сотрудничества в четырех городах России (Саратов, Волгоград, Екатеринбург, Красноуральск) были проведены массовые обследования детей на содержание свинца в крови. В Красноуральске было обнаружено, что опасность свинцового отравления у детей крайне высока. Был разработан план действий по уменьшению воздействия свинца на здоровье детей. Проведенный анализ способство-

вал выявлению вариантов сокращения загрязнений при низких или нулевых затратах. Медицинское вмешательство увенчалось существенным сокращением уровня заболеваемости у детей. Результаты исследования в Красноуральске были подробно обсуждены представителями федеральных и региональных органов охраны окружающей среды и здравоохранения, специалистами и неправительственными структурами. Было признано, что исследование в Красноуральске могло бы служить образцом решения проблем здравоохранения, связанных со свинцовым загрязнением по всей России.

В рамках российско-американской специальной экологической инициативы, реализуемой в рамках РГОС (рабочей группы по окружающей среде), существо которой состоит в изучении подходов к использованию данных систем национальной безопасности для решения экологических проблем с 1995 года проведена большая и, по общей с американскими партнерами оценке, полезная работа. Была разработана уникальная методика извлечения вторичного информационного продукта из массива данных систем национальной безопасности США и России в интересах решения экологических проблем. В частности, была разработана методика оценки экологического риска при освоении нефтегазовых месторождений, разработаны океанографические атласы зимнего и летнего периодов Северного ледовитого.

В рамках одной из подгрупп РГОС по изучению бореальных лесов была разработана методика использования архивных снимков систем национальной безопасности, изображений, полученных с гражданских спутников Земли, а также снимков с современных систем национальной безопасности в целях экологического мониторинга. В частности, стали возможными оценка изменения категорий земель и лесистости территории, анализ качественных изменений в структуре лесов, оценка нарушения лесного покрова вследствие воздействия лесных пожаров, вредных насекомых и болезней, атмосферных загрязнений и нерациональной сплошной вырубki лесов. Полученные данные также могут использоваться для глобальных оценок динамики углерода в биосфере и нормирования выбросов парниковых газов.

В 1992 г. было подписано межправительственное соглашение о сотрудничестве с **Германией**. В рамках этого соглашения было реализовано несколько природоохранных проектов на территории России при активном участии германских партнеров. В частности, для реализации проекта «Научные основы комплексного глобального экосистемного мониторинга окружающей среды, включая мониторинг в биосферных заповедниках и других охраняемых территориях», в Россию была поставлена станция лесного климатического мониторинга и оборудование для химических анализов (определение водного и вещественного баланса, климатических параметров как абиотических факторов роста и риска лесных экосистем), информационная система ГИС, две передвижные биоклиматические и аэрохимические измерительные станции со вспомогательным оборудованием, (автомобиль технической помощи, два дизель-генератора), а также оборудование пульсационных и градиентных измерений на тестовом участке в Центральном-Лесном государственном биосферном заповеднике (Тверская область) с целью определения функционального взаимодействия в экосистемах.

С 1993 года осуществлялся проект «Ирис» — совместные работы по созданию в России интегрированной измерительно-информационной системы сбора и анализа данных радиационной обстановки в районах расположения АЭС.

Двустороннее сотрудничество, положившее начало долгосрочным проектам в области обеспечения безопасности промышленных установок в Московском регионе и

реконструкции канализационных сооружений в Санкт-Петербурге, создало основу для их включения в программу консультативной помощи Германии странам Центральной и Восточной Европы (ТРАНСФОРМ), которая финансировалась федеральным бюджетом Германии. В результате были разработаны методы анализа по выявлению потенциально опасных источников энергетических рисков для установки вакуумного отстойника на Московском нефтеперерабатывающем заводе и холодильного агрегата АО «Москворецкое».

В рамках проекта «Сточные воды Санкт-Петербурга» была подготовлена проектная документация по подключению шести прямых выпусков к главному водосборнику в районе исторического центра города. Эти мероприятия были включены в план реализации проектов, финансируемый Европейским Банком Реконструкции и Развития.

На основе сложившихся контактов между министерствами обороны и природоохранных ведомств России и Германии на протяжении 1995-97 гг. динамично и плодотворно развивалось сотрудничество в сфере военной экологии. На основе опыта, приобретенного Германией в ходе вывода в начале 90-х годов военных контингентов стран – союзников во Второй Мировой войне и ликвидации ряда объектов бывшей Народной армии ГДР были разработаны и апробированы эффективные технические решения для обеспечения экологической безопасности типового воинского гарнизона. Впервые на действующем военном объекте было проведено модельное исследование долговременных загрязнений.

Традиционно широкие и многосторонние природоохранные связи поддерживались с **Нидерландами**. В 1991-2000 гг. на территории России удалось реализовать около сотни совместных проектов по решению проблем управления охраной окружающей среды, управления отходами производства и потребления, улучшения качества водных ресурсов, охраны естественной природной среды в Московском регионе, Республике Саха (Якутия), Республике Карелия, Ямало-Ненецком автономном районе, Новосибирской, Архангельской, Костромской областях и других регионах страны.

В Большом Арктическом заповеднике реконструирована международная биологическая станция, которая стала базой осуществления международных полевых исследований биологического разнообразия в Арктике. При содействии Нидерландов учрежден государственный природный заповедник «Ненецкий», общей площадью в 313400 га, включая 181900 га морской акватории.

Кроме того, при содействии Нидерландов создано ещё 9 особо охраняемых природных территорий — заповедников и заказников, выполнен ряд проектов совместного осуществления по уменьшению выбросов парниковых газов, построены биологические исследовательские станции на севере России. Кроме того, Нидерланды оказывали организационную поддержку деятельности неправительственных и международных природоохранных организаций. В частности, создание особо охраняемых природных территорий осуществлялось в основном через Всемирный фонд дикой природы (WWF), при поддержке правительства Нидерландов Союз охраны птиц России и Международная организация по сохранению водно-болотных угодий осуществили инвентаризацию более 100 угодий Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц.

Проекты российско-нидерландского сотрудничества выполнялись на территориях около 2/3 субъектов Российской Федерации. Ежегодно на сотрудничество со Стороны Нидерландов направляется около 500 тысяч долларов США.

О природоохранном сотрудничестве с Россией **Канада** впервые заявила на встрече «Семерки» в Лондоне в июле 1991 г. В апреле 1993 г. на эти цели были выделены целевые финансовые ассигнования. Всего в 1994-2000 гг. реализовано 18 совместных проектов. Среди них необходимо отметить финансовую помощь Канады в области восстановление окружающей среды после катастрофы на нефтепроводе в Республике Коми, оказание финансовой поддержки системе заповедников России при чрезвычайных ситуациях и модельный лес «Гассинский» в Хабаровском крае. Кроме того, был осуществлен целый ряд проектов в российской Арктике: экологический мониторинг, Оценка воздействия на окружающую среду углерода и проект по арктическим льдам, помощь народам Севера России. К 2000 г. Канада по ее оценкам оказала помощь на решение экологических проблем в объеме около 13 млн. канадских долларов.

Кроме того, Канадское правительственное агентство международного развития в течение многих лет предоставляло базовое и проектное финансирование российскому представительству Международного Союза охраны природы (МСОП).

С **Францией** после 1997 г. наблюдалось значительное сокращение природоохранных контактов, что было связано с реорганизацией природоохранной структуры в этой стране после прихода к власти нового правительства и усиления ранее обозначившейся тенденции непосредственно работать с субъектами Федерации, минуя природоохранное ведомство России.

Сотрудничество с **Швейцарией** на правительством России ограничивалось уровнем секретариатов различных многосторонних природоохранных финансовых институтов и конвенций, хотя существовало межправительственное соглашение подписанного в 1989 г. В то же время, в 1995-2000 г. Швейцарское правительственное агентство международного развития активно сотрудничало с неправительственными организациями, в первую очередь Всемирным фондом дикой природы (WWF). В частности были проведены обучающие семинары для директоров федеральных особо охраняемых природных территорий; проведено обучение сотрудников заповедников и национальных парков методам экологического просвещения и работе с местным населением; реализован проект по улучшению выполнения обязательств России, вытекающих из членства в Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС); проект по устойчивому лесопользованию в Республике Коми. По этой линии сотрудничества правительством Швейцарии было выделено более 2 млн. долларов США.

Соглашение о сотрудничестве с **Великобританией** было подписано еще во времена СССР в 1970-е гг. и с тех пор не обновлялось. Координация это сотрудничества в 1990-е гг. осуществлялась Британским Советом через Фонд Ноу-Хау.

Сотрудничество с **Японией** успешно развивалось по линии межправительственной Конвенции о сотрудничестве в области охраны перелетных птиц, по реализации научных программ и проектов и в части реализации японских инициатив по решению глобальных экологических проблем, в частности, в области борьбы с последствиями кислотных дождей в регионе Восточной и Юго-Восточной Азии. Кроме того, велись совместные исследования баланса углерода в контексте проблемы глобального изменения климата. Каких-либо совместных проектов в области решения острых экологических проблем внутри России разработать не удалось из-за различного подхода сторон в части приоритетов двусторонних связей.

При организации сотрудничества с **Данией** приходилось учитывать политическое решение Правительства Дании по организации совместных проектов только на терри-

тории Санкт-Петербурга, Ленинградской и Калининградской областей. Тем не менее, сотрудничество с Данией шло на территориях Москвы, Санкт-Петербурга, Калининградской, Ленинградской, Псковской, Смоленской областей, а в рамках проекта Всемирного фонда дикой природы (WWF) по интеграции федеральных особо охраняемых природных территорий в региональный контекст, финансировавшимся датским правительством — еще и в Брянской, Калужской и Рязанской областях.

В Санкт-Петербурге и Ленинградской области в 1990-х гг. Дания занимала первое место среди иностранных партнеров. С датским участием выполнялось более 20 проектов по следующим направлениям: водоочистка, лесное хозяйство, охраняемые природные территории, энергосбережение, энергетика, образовательные программы.

Датскими специалистами была разработана программа приоритетных действий по ликвидации «горячих точек» в Калининграде и бассейне Вислинского залива, м их помощью строились очистные сооружения в Ивангороде, выполнялись комплексные предпроектные исследования в дельте реки Неман, в том числе для выделения территорий для восстановления естественных природных условий.

В рамках трехстороннего российско-датско-финского сотрудничества выполнялись проекты по водоотведению под Невским проспектом, по обновлению систем канализации Государственного Эрмитажа, созданию полигона для опасных отходов в Красном боре. В проекте по Красному бору участвовали Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия, Европейский банк реконструкции и развития.

Успешно выполнялись совместные проекты с Данией на территории Новгородской области. В Великом Новгороде в 1996 г. было завершено строительство третьей очереди канализационных очистных сооружений города (6,4 млн. датских крон); в 1998 г. завершена вторая фаза проекта усовершенствования канализационных очистных сооружений города (6,6 млн. датских крон) и т.д. Результатом скоординированной работы с датской стороной явилось подписание Госкомэкологии Новгородской области рамочного соглашения с Национальным Агентством по лесному хозяйству и природным ресурсам Дании на сумму около 1 млн. долларов США на выполнение проекта «Достижение устойчивого менеджмента и использования природных и культурных ценностей Валдайского национального парка».

В Псковской области успешно выполнялся проект по утилизации навоза и совершенствованию водосберегающих технологий на свиномкомплексе «Псковский».

В декабре 1999 г. было получено решение о финансировании датским правительством проекта создания Центра технического захоронения бытовых отходов г. Владимира. Этот проект начался в 1996 г. совместно с французскими партнерами, которые довольно быстро потеряли к нему интерес, и проект полностью остался в компетенции руководства г. Владимира. Датские партнеры обеспечили финансирование проекта переработки опасных отходов в г. Смоленске.

Финляндия заявила еще в 1995 г., что сфера ее интересов не распространяется за пределы Республики Карелия, Ленинградской и Мурманской областей и Санкт-Петербурга, непосредственно граничащих с Финляндией. Сотрудничество с Финляндией осуществлялось как в форме двусторонних проектов, так и в форме проектов, реализуемых в порядке софинансирования по линии программ Европейского союза и международных финансовых институтов и организаций. Основными направлениями работы с Финляндией были проекты по водоподготовке и водопотреблению, обработке бытовых, сельскохозяйственных и опасных отходов, а также совместные работы, направленные на

сохранение биологического разнообразия. Так, большая техническая и финансовая помощь оказана Министерством окружающей среды Финляндии в виде представления гранта в размере 50% от стоимости производимых в Финляндии закупок в рамках совместных инвестиционных проектов по модернизации отдельных производств на Светогорском ЦБК, реконструкции канализационных сетей г. Выборга, развития водоснабжения в г. Тихвине, по переработке отходов птицефабрик.

В Новгородской области при участии финских консультантов был выполнен (1996 г., стоимость 0,5 млн. финских марок) проект «Исследование территории области на наличие и состояние объектов по управлению твердыми бытовыми отходами и канализационных очистных сооружений». В 1999 г. завершена реконструкция канализационной насосной станции КНС-2 в г. Боровичи (стоимость 1,5 млн. финских марок).

В рамках Смешанной российско-финляндской комиссии с 1997 г. реализовывалась совместная программа «Устойчивое ведение лесного хозяйства и сохранение биологического разнообразия», по которой было подписано рамочное соглашение между Госкомэкологии России и Министерством окружающей среды Финляндии. В соответствии с этой программой Министерство окружающей среды Финляндии финансировало работы по созданию новых охраняемых природных территорий на территории Архангельской, Ленинградской и Мурманской областей и Республики Карелия. Основной задачей программы был сбалансированный учет как лесохозяйственных аспектов, так и требований по сохранению биоразнообразия в сфере управления и пользования природными ресурсами.

В 1999 г. в Архангельской области была проведена инвентаризация природных ценностей и выполнена исследовательская работа по созданию национального парка «Онежское Поморье». Были проведены международные экспедиции на предполагаемой территории национального парка «Беломорско-Кулойское плато» и в Кенозерском заказнике. В Республике Карелия завершена инвентаризация природных ценностей проектируемых национальных парков «Калевальский», «Тулос» и «Койтайоки». В Ленинградской области была проведена инвентаризация природных ценностей планируемых охраняемых природных территорий на Карельском перешейке. В Мурманской области была выполнена инвентаризация природных ценностей предлагаемых охраняемых природных территорий «Хибины», «Кутса», «Лапландский лес» и «Терский берег».

Сотрудничество с **Норвегией** в 1990-3 гг. широко распространилось по территории Северо-Запада России, хотя в начале норвежское правительство интересовалось только Мурманской областью. Сотрудничество шло по следующим направлениям: сохранение природного и культурного наследия; проблемы радиоактивного загрязнения северных регионов; состояние экосистем суши, морских экосистем; сохранение биологического разнообразия; выполнение программ повышения квалификации «Чистое производство» и «Управление охраной окружающей среды» (пилотный проект для Мурманской области).

В течение ряда лет выполнялся совместный проект по повышению квалификации специалистов Госкомэкологии Мурманской области «Управление охраной окружающей среды» (ЕМП-Мурманск). При непосредственном участии региональных природоохранных комитетов в течение почти 6 лет успешно реализовывалась российско-норвежская программа «Чистое производство». Только в 1999 г. российско-норвежский Центр «Чистое производство» выполнил 11 программ в Республике Коми, Архангельской области, Республике Карелия, Вологодской области и г. Ярославле.

В рамках деятельности российско-норвежской Рабочей группы по охране морских экосистем с участием территориальных природоохранных органов Госкомэкологии России, Росгидромета и его подразделений, Министерства природных ресурсов Российской Федерации выполнялись совместные работы по применению требований Конвенции об охране морской среды северо-восточной части Атлантического океана на Северо-Западе России. В конце 1999 г. была издана и распространена информационная брошюра «Обмен опытом и знаниями в проведении оценки воздействия на окружающую среду при освоении морских нефтегазовых месторождений в России и Норвегии».

Также велась разработка рекомендаций для принятия решений в области организации работ по поиску, разведке и добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации (Баренцево-Евроарктический регион), обеспечивающих выполнение природоохранных требований.

В течение ряда лет велась работа по консолидации совместных усилий в природоохранной деятельности в рамках Совета Баренцева-Евроарктического региона, в российскую часть которого входят Архангельская и Мурманская области, Ненецкий автономный округ, Республика Карелия. В 1998-1999 гг. Целевая группа Совета Министров окружающей среды СБЕР работала под председательством России.

В рамках сотрудничества с **Швецией** продолжались совместные работы по международному сотрудничеству в области трансграничных вод на примере Псковско-Чудского озера, реки Западная Двина/Даугава и реки Неман при финансовой поддержке Шведского Агентства по охране окружающей среды. В этих проектах участвовали также Белоруссия, Латвия, Литва, Эстония.

С 1998 г. выполнялся российско-шведско-финляндский проект «Наилучшие существующие технологии и системы экологических лимитов в соответствии с рекомендациями ХЕЛКОМ как основа для улучшения состояния окружающей среды».

В Мурманской области выполнялся проект KREP (по охране природы реки Кола), в связи с которым обеспечено совместное финансирование двух проектов по очистке сточных вод.

В рамках российско-шведской программы «Повышение квалификации молодых администраторов Северо-Запада России» в 1999 г. специалисты территориальных природоохранных комитетов Северо-Запада России прослушали курс лекций по имеющемуся опыту в области охраны окружающей среды Швеции, а также ознакомились с работой шведских предприятий г. Умео и применению ими экологически безопасных технологий для производства продукции.

Шведская сторона финансировала деятельность Лундского Университета по обучению административных работников и представителей предприятий Санкт-Петербурга и Ленинградской области процедурам внедрения стандартов серии ISO-14000. В 1999 г. было проведено 7 семинаров по обучению, в которых участвовали представители более 30 предприятий Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

3.9.4. Сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств

Первым межправительственным документом, которое подписали республики бывшего СССР после образования Содружества независимых государств было соглашение «О взаимоотношении в области экологии и охраны окружающей природной среды» (8

февраля 1992 г.). На основании этого соглашения был создан Межгосударственный Экологический Совет(МЭС), состоящий из руководителей природоохранных ведомств 11 государств-участников соглашения.

Основными задачами Совета являются:

- координация проведения согласованной политики в области экологии и охраны окружающей природной среды;
- организация с участием представителей заинтересованных сторон экологической экспертизы программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и прочих проектов, реализация которых затрагивает или может затрагивать интересы двух и более участников МЭС;
- определение совместно с заинтересованными сторонами условий и порядка их участия в выполнении обязательств, вытекающих из ранее принятых Союзом ССР международных соглашений в области экологии и охраны окружающей природной среды;
- содействие ведению Красной книги государств-членов МЭС, подготовке предложений и материалов для Международной Красной книги;
- содействие разработке и осуществлению совместных национальных и межгосударственных программ и проектов в области природопользования и охраны окружающей природной среды и экологической безопасности;
- координация применения взаимосогласованных критериев, показателей, методов и процедур, оценки качества и контроля состояния окружающей природной среды и антропогенных воздействий на нее;
- содействие применению согласованных методов в осуществлении контроля за генетическими изменениями в сообществах живых организмов;
- обеспечение создания и функционирования межгосударственной экологической информационной системы;
- разработка общих принципов экономического стимулирования природоохранной деятельности;
- выработка критериев оценки ущерба, наносимого трансграничными переносами загрязняющих веществ.

Совет проводит свои сессии не реже двух раз в год поочередно в каждом из участвующих в Соглашении государств. Кроме официальных представителей, в работе сессий принимают участие представители международных организаций и приглашенные наблюдатели. Решения Совета на сессиях принимаются на основании консенсуса и являются обязательными для выполнения всеми Сторонами Соглашения, если не оговорено иное. Рабочим языком заседаний Совета и его рабочих органов является русский. На заседаниях Совета председательствует представитель государства, где проводится соответствующая сессия. Он же выполняет обязанности председателя Совета до очередной сессии. Секретариат является рабочим органом Межгосударственного Экологического Совета, действующим на постоянной основе. Штаб-квартира Секретариата Совета находится в г. Минске. Для подготовки документов Совет образует временные и постоянные рабочие органы из представителей государств-участников Совета.

К 2000 г. в рамках МЭС функционировало 10 рабочих групп: по разработке нормативно-методической базы в области охраны окружающей среды; по экологическому мониторингу; по проблемам защиты атмосферного воздуха от передвижных источников; по межгосударственной Красной книге; по координации вопросов международно-

го природоохранного сотрудничества, Координационная группа по осуществлению совместных проектов с ЮНЕП и другими международными организациями; по информационному сотрудничеству; по экологической безопасности; по экологическому образованию.

В рамках рабочих групп МЭС также отрабатывались согласованные подходы к международным конвенциям и их реализации на национальном уровне. Так, пятая сессия МЭС просила членов Совета определить ускорить решение вопроса об участии своих государств в Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), принимались соответствующие решения по деятельности государств-участников МЭС в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния; о мерах по участию в Рамсарской Конвенции, об отношении к Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и т.д.

На Российскую Федерацию была возложена ответственность за организацию деятельности ряда рабочих и координационных групп, таких, как по экологическому мониторингу; по межгосударственной Красной книге; по координации вопросов международного природоохранного сотрудничества; координационная группа по осуществлению совместных проектов с ЮНЕП и другими международными организациями.

Решением Третьей сессии МЭС от 27 мая 1993 г. была создана постоянная Координационная группа при МЭС по сотрудничеству с ЮНЕП и другими международными организациями, основными задачами которой являлись определение основных направлений деятельности и механизмов участия стран-членов МЭС в международных организациях, а также разработка, продвижение и реализация конкретных совместных проектов стран МЭС с ЮНЕП и другими организациями.

Основными задачами Координационной группы являлись определение основных программных направлений деятельности и механизм участия членов СНГ в международных организациях, разработка, продвижение и реализация совместных проектов с ЮНЕП и другими международными организациями и адаптация международного опыта для решения национальных экологических проблем.

В соответствии с решением 4-й сессии МЭС (1994 г.) была проведена работа по подготовке и согласованию с ЮНЕП трех международных семинаров ЮНЕП/МЭС. Международный семинар «Использование возможностей многостороннего Фонда по выполнению Монреальского протокола» был профинансирован ЮНЕП и проведен в 1994 г. в г. Минске. В 1995 г. был проведен Международный семинар по использованию возможностей международных информационных систем в области охраны окружающей среды с участием ГРИД-Арендал и ОЭСР, а также ЮНЕП/РОЕ.

Центр международных проектов, как консультативно-исполнительный орган Координационной группы при МЭС по сотрудничеству с ЮНЕП и другими международными организациями по предложениям государств СНГ занимался разработкой и продвижением в ЮНЕП проектных предложений в области разработки правовых вопросов природопользования; охраны водных ресурсов, включая оценку состояния и функционирования озерных экосистем.; функционирования горных экосистем; охраны почвенных и земельных ресурсов.

В 1995-1996 гг. для стран СНГ через Координационную группу и ряд других рабочих групп были проведены такие мероприятия по линии ЮНЕП, ОЭСР, Секретариата СИТЕС, ЕЭК, как: международный семинар по участию общественности в проведении

оценки воздействий на окружающую среду (ОВОС); совещание экспертов ЮНЕП по выполнению Повестки дня на 21 век в области комплексного управления водными ресурсами в Европе с особым акцентом на странах с переходной экономикой; международный семинар по изучению и распространению Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы; международный учебный семинар по выполнению Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) в странах СНГ.

В 1994-1995 гг. МЭС активно сотрудничал с Межпарламентской Ассамблеей стран СНГ в подготовке совместных документов и проведении конференции по проблемам охраны окружающей среды в государствах Содружества.

Российской стороной приняты обязательства по реализации соглашений, подписанных в рамках МЭС:

- Соглашение об охране и использовании мигрирующих видов птиц и млекопитающих и мест их обитания,
- Соглашение о книге редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений,
- Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов,
- Соглашение о сотрудничестве между МЭС и ЮНЕП,
- Соглашение об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей природной среды,
- Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов,
- Соглашение о сотрудничестве в области экологического мониторинга.

Продолжало развиваться и двустороннее сотрудничество со странами СНГ.

В 1994 -1995 гг. были подписаны межправительственные Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды с Республикой Беларусь и Украиной. В рамках указанных Соглашений была утверждена программа «Гармонизация законодательной и нормативно-методической базы в области охраны окружающей среды Республики Беларусь и Российской Федерации в 1999-2000 годах»; достигнута договоренность по созданию Трансграничной Российско-Украинской охраняемой природной территории «Брянские и Старогутские леса»; намечены мероприятия по сохранению восточноевропейского подвида дрофы и др.

В 1997 г. было подписано Соглашение по экологии и природопользованию на территории комплекса «Байконур» с Республикой Казахстан.

Приведенное выше довольно подробное описание международного сотрудничества России в 1990-е гг. показывает, насколько востребованным оно было как со стороны многочисленных партнеров, так и со стороны нашей страны. В этот период с помощью международного сотрудничества удалось не только не только решить многие экологические проблемы внутри страны, но и интегрироваться в общемировые процессы.

3.10. Общественные природоохранные организации

3.10.1. Основные тенденции развития

Начало рыночных реформ в России, введение свободных цен зимой-весной 1992 года привело к огромному скачку инфляции и фактически подвело финальную черту под историей существования советского «квази-среднего класса», который, безусловно,

был родоначальником, инициатором и главной социальной опорой экологического движения в СССР. *Советский средний класс* состоял из многочисленной технической интеллигенции, представителей академической и вузовской науки, учительского корпуса, врачей и других работников здравоохранения, получавших до 1991 года гарантированную государственную зарплату. Это привело к существенному сокращению активной социальной поддержки уже существовавших экологических НПО и движений и предопределило необходимость соответствующих стратегических и структурных изменений в их деятельности. Со спадом демократической волны* стала очевидной недостаточность прежних форм и методов работы.

По мере проявления общего экономического кризиса и распада производственных связей стала гораздо более очевидна связь между социальной защищенностью и социально-экономическим положением (статусом) населения и его отношению к экологической и природоохранной проблематике.

- **Ступень первая: отсутствие выбора.** Города и поселки, построенные вокруг одного предприятия — главного работодателя в данном населенном пункте. Даже если крайне негативное воздействие на здоровье работников этого предприятия очевидно, но другого альтернативного источника заработка в реальной досягаемости нет, то местное население может всячески защищать данное предприятие, прекрасно отдавая себе отчет в негативности его воздействия на их собственное здоровье.

- **Ступень вторая: наличие выбора «для себя».** В регионах, где существует реальная потенциальная возможность выбора работодателя, местное население само активно борется и/или поддерживает действия экологических НПО по уменьшению негативного экологического воздействия «на меня и моих близких» наиболее опасных загрязнителей окружающей среды

- **Ступень третья: наличие выбора «и для себя, и для природы».** Активная поддержка населением уже собственно природоохранной деятельности, то есть обеспечение возможностей и условий существования и устойчивого функционирования естественных экосистем и сохранение полноценного природного биоразнообразия+наиболее выражены при формировании многочисленного «среднего класса». То есть когда по уровню образования, доходов и материальному положению существенная часть населения может сделать осознанный мотивированный выбор между сохранением дикой природы и увеличением индивидуального потребления. Или в более простой форме — когда существенная часть населения имеет возможность предпочтения более дорогого, но экологически ответственного продукта равному ему по стоимости или более дешевому продукту, но произведенному с меньшей степенью экологической ответственности (то есть с нарушением природоохранительного законодательства, с использованием отсталой и загрязняющей окружающую среду технологии и т.п.).

В этой связи в рамках Социально-Экологического Союза начался процесс формирования профессиональных структур, сконцентрированных на конкретных проблемах и направлениях, которые способствовали мобилизации для конструктивного решения

* Одним из индикаторов которого стал факт, что после назначения Е.Т.Гайдара главой Правительства России связаться с ним по любым экологическим вопросам и проблемам стало фактически невозможным.

этих проблем уже всего потенциала экологического и природоохранного движения (Центр независимых благотворительных программ (ЦНЭП), Благотворительный Фонд «Центр охраны дикой природы» (ЦОДП), созданный в конце 1992 года, Центр энергетической политики и ядерной безопасности, «Союз за химическую безопасность» и т.п.). Чуть позже такой же процесс начался вне официальных рамок Социально-Экологического Союза — так возникли Центр экологической политики России (ЦЭПР), Эколого-просветительский центр «Заповедники», созданный при поддержке Российского представительства WWF, институт «Экоюрис» и отпочковавшиеся от него правозащитные организации и многие другие. Ряд из них впоследствии также стали создавать подобие региональных «сетей» из своих отделений и филиалов на местах. Параллельно шел процесс формирования сильных региональных организаций и структур как непосредственно в рамках СоЭС (Экоцентр «Доронт» в Нижнем Новгороде, Амурский СоЭС, Красноярский СоЭС, Уральский экологический союз и многие другие), так и вне их («Байкальская экологическая волна», ИНЭКО в Кемеровской области, Центр защиты дикой природы «Зов тайги» в Приморье и др.). Одним из важных элементов деятельности таких профессиональных структур в рамках общественного экологического движения стало формирование современных профессиональных управленческих навыков и управленческой культуры. Последнее способствовало как укреплению конструктивного начала в деятельности НПО, так и в условиях усиливающегося кадрового обмена между Госкомприроды и НПО способствовало и определенным позитивным тенденциям в изменении общей культуры управления в Госкомприроды России. В тесном диалоге с руководством Госкомприроды развивался и Экологический союз России под руководством М.Л.Борозина, сменившего умершего Н.Ф.Реймерса. После создания под лидерством первого президента СССР М.С.Горбачева международной организации «Зеленый крест» в России было создана его национальная организация, постепенно сформировавшая сеть своих местных подразделений. В ряде регионов активизировалась работа Всероссийского общества охраны природы (ВООП), несмотря на тяжелое материальное положение общества в целом.

Несмотря на определенный «оппозиционный» имидж как СоЭС в целом, так и некоторых других НПО, в целом ряде регионов НПО удалось обеспечить достаточно тесное взаимодействие с территориальными органами Госкомприроды, сделать более «прозрачным» планирование и осуществление расходования средств региональных Экологических Фондов, а также усилить общественно-политические позиции деятельности территориальных комитетов Госкомприроды.

В этот же период в России появились представительства крупных международных организаций, действовавших в других странах уже десятки лет. Это Международный Союз Охраны природы, Всемирный фонд дикой природы, Гринпис, Международный фонд защиты животных.

3.10.2. Финансирование экологических НПО: проблемы и упущенные возможности

Поскольку обеспечение деятельности профессиональных НПО было принципиально новой задачей, то ЦОДП специально занимался обучением поиску средств, как НПО, так и государственных организаций, в первую очередь — государственных заповедников и национальных парков. Подготовленная первоначально для тренинга директоров

заповедников и национальных парков рукопись после специальной доработки превратилась в пособие «Как просить деньги». Эта небольшая книжка выдержала несколько переизданий и обеспечила возможности для эффективного доступа десятков федеральных ООПТ и НПО к международным финансовым ресурсам на охрану природы, в первую очередь — к ресурсам тех фондов, которые начали работу непосредственно в России*.

То, что российские НПО «сели на иглу» зарубежных грантов во многом было предопределено тем, что в стране никто всерьез не пытался перевести реализацию различных природоохранных и социальных программ на конкурентную конкурсную основу, а государственное бюджетное финансирование различных исследований и практических программ в условиях финансового кризиса стремительно сокращалось. Одновременно, отвечавшие их реализации ведомства были крайне заинтересованы в сохранении монопольного положения своих ведомственных институтов и аналитических структур**. Так, в 1993-1995 годах доля российского финансирования в Центре охраны дикой природы (ЦОДП) составляла около 1/3 годового бюджета и включала крупный контракт с Рослесхозом на разработку пакета нормативных документов для функционирования национальных парков, несколько конкурсных тем программы «Экология России» Госкомприроды России и несколько конкурсных грантов Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ). Однако после начала конфликта вокруг вырубки девственных лесов «Зеленого пояса Фенноскандии» Рослесхоз решил не продлевать контракта с ЦОДП, несмотря на признанные успехи в его выполнении; под влиянием лobbистов из отраслевых институтов прекратилось конкурсное распределение средств Госкомприроды России; а РФФИ принял решение о поддержке заявок только в основном из академических институтов. Перевод ряда социальных программ на конкурсную основу для развития конкуренции между государственными и неправительственными организациями в области выполнения «социальных услуг» населению начался уже только после ликвидации Госкомприроды.

Одновременно существовала возможность принятия цивилизованного «европейского» закона о благотворительности, позволяющего налогоплательщику часть налоговых платежей перечислять в пользу неправительственных организаций. Так это было сделано в странах Центральной и Восточной Европы (например, в Венгрии) для формирования культуры, стимулирования и добровольной уплаты налогов, улучшения выполнения общественно-полезных функций, развития конкуренции и альтернативных подходов между государственными и неправительственными организациями. Однако такой подход задевал коренные интересы слишком многих «игроков» в государственной машине, поэтому никто его всерьез и не пытался реализовать.

Прочитав эту часть книги, некоторые читатели могут подумать: «Ну вот, и эти хороши. Сначала была борьба за экологию, потом — за власть, а теперь значит — и за деньги. Став для части зеленых лидеров основной профессией, борьба за экологию рассматривается ими, в том числе и как источник средств для существования — со всеми положительными и отрицательными последствиями такой коммерциализации интересов». Да, безусловно, такая проблема существует. Также как и в спорте, государственном управлении и

* Так, один из первых крупных грантов российского представительства фонда «Евразия», который декларировал что не поддерживает «экологическую проблематику», был выдан на «реформу государственного управления» в заповеднике «Костомукшский».

** Тем более в условиях все более широко получавшей распространение системе «откатов» средств, выделявшихся на проведение исследовательских и аналитических работ в ведомствах.

любой иной сфере человеческой деятельности. Проблема состоит в том, что один только массовый протест населения в современных условиях не может противостоять профессиональной лоббистской и PR-активности бизнеса и государственного аппарата. Решается же проблема в основном через системное «взросление» одновременно и общества, и государства. В случае государства — это формирование законодательно закреплённых цивилизованных и плюралистичных механизмов финансирования структур гражданского общества (в первую очередь — возможность использования части налоговых платежей на поддержку организаций, чья работа является альтернативой деятельности государственных структур, и независимость этого финансирования от позиции ведомств, чья деятельность является или может являться объектом критики, конкурсность выполнения государственных программ и т.п.). В случае гражданского общества — это разделение общественного правления от менеджмента, независимая оценка деятельности менеджмента и штатных работников членами и сторонниками организации, а также СМИ и т.п.

3.10.3. Новые попытки расширения социальной базы экологического движения

В условиях уменьшения социальной поддержки экологического движения экологические НПО пытаются расширять социальную базу экологического движения и опереться на более широкие слои населения. ЦОДП в 1994 году начинает широкую массовую кампанию по привлечению массовой поддержки к находящимся в крайне тяжёлых условиях системам государственных заповедников и национальных парков. В отличие от своего американского аналога, проводящегося Национальной ассоциацией поддержки национальных парков, в течение первых лет «Марша Парков» региональными координаторами являются сами федеральные ООПТ, но по мере развития кампании, в ее проведение все больше и больше включаются региональные НПО. «Марш парков» является одной из первых массовых кампаний, проводимых российскими НПО, в проведение которых включаются официальные руководители многих субъектов Российской Федерации. «Марш парков» также быстро преодолевает границы России и охватывает практически все государства — бывшие союзные республики бывшего СССР. В результате к поддержке и участию в развитии государственных заповедников и национальных парков привлекаются сотни тысяч граждан России, существенно улучшается отношение региональных руководителей к федеральным ООПТ, у российского бизнеса и российских отделений международных бизнес-компаний начинает формироваться культура благотворительности — растет благотворительная финансовая поддержка охраняемых природных территорий. Кампания ЦОДП по популяризации «Марша Парков» получает широкую известность в мире, особенно в Европе и Северной Америке, и способствует формированию позитивного имиджа страны, росту уважения и понимания реальных проблем и усилий по их преодолению, предпринимаемых в России, а ее инициаторы и организаторы удостоиваются ряда престижных международных премий.

3.10.4. Примеры мобилизации международной поддержки охране природы в России и СНГ

Еще в самом начале инфляционного скачка в начале 1991 года группа лидеров СоЭС и будущих основателей ЦОДП попыталась просчитать средне- и долгосрочные приро-

доохранные последствия неизбежных при глубоком реформировании советской плановой экономики. Было очевидно, что наиболее тяжелый удар, по крайней мере на 5-10 лет ожидает всю госбюджетную сферу. Соответственно можно было предполагать, что кризис может поставить под серьезный удар уникальную систему российских заповедников. Ставится задача постараться привлечь в страну средства международной помощи, чтобы помочь заповедной системе пережить это грядущее трудное десятилетие и адаптироваться к выполнению своей природоохранной миссии в условиях рыночной экономики. В этой связи, С. Забелин, Е. Симонов и В. Степаницкий пробуют инициировать международную кампанию "Save Zapovedniks!" («Спасем заповедники!»). Начало кампании удачно совпало с решением Всемирного саммита по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро о создании Глобального Экологического Фонда (Global Environment Facility). В результате переговоров Е. Симонова с представителями Всемирного Банка Канадская Служба Национальных Парков посылает двух специалистов — потомков русских эмигрантов «первой волны» Ника Лопухина и Пола Григорьева для оценки ситуации с федеральными ООПТ России. Одновременно Фонд Джона и Кэтрин МакАртуров выделил грант WWF США для подготовки портфеля инвестиционных проектов по охране биоразнообразия*.

В дальнейшем Госкомприрода в лице своего руководства В.И. Данилова-Данильяна и его заместителя А.А. Аверченкова поддерживают инициативу получения Российской Федерацией полноразмерного гранта Глобального Экологического Фонда (ГЭФ) для сохранения биологического разнообразия России. Представители WWF и ЦОДП выступают в качестве Генеральных консультантов и авторов ведущих разделов подготовительной фазы проекта. В мае 1996 года Российское правительство подписывает со Всемирным Банком, как исполнительным агентством ГЭФ соглашение о реализации проекта ГЭФ «Сохранение биоразнообразия Российской Федерации» в размере около 20 миллионов долларов США, а Швейцарское правительство через WWF софинансирует реализацию этого проекта. Этот проект, завершившийся в 2003 году, внес огромный вклад в поддержку сохранения биоразнообразия Российской Федерации, а практика и результаты его реализации отличались многими позитивными качествами, по сравнению с практикой реализации подобных проектов в странах Латинской Америки. Частично этому способствовало изучение опыта реализации подобных проектов ГЭФ в Польше, Украине и Белоруссии, что позволило не только избежать целого ряда ошибок и трудностей, но и максимально использовать отечественный опыт и знания, сохраняя все национальные достижения и необходимую специфику в организации системы сохранения живой природы. Последнее было довольно сложным, поскольку опыт международной помощи странам с высоким уровнем науки, культуры и образования, сформировавшийся во время «плана Маршала» после второй мировой войны практически был утрачен, что, безусловно, могло привести к серьезным негативным последствиям для национальной системы охраны дикой природы.

Параллельно ЦОДП, СоЭС и WWF ведут переговоры с большим количеством частных благотворительных фондов и правительственных агентств внешнего развития о необходимости включения стран Северной Евразии (бывшего СССР) в число приоритетов для финансирования природоохранных и экологических программ. В частности, ЦОДП организует весной 1995 года специальный «круглый стол» в Вашингтоне для

* Из этого совместного проекта WWF США и СоЭС в 1994 году выросло Российское представительство WWF.

ведущих частных фондов США по приоритетам финансирования природоохранных программ в странах бывшего СССР.

3.10.5. I и II Всероссийские съезды по охране природы

В начале июня 1995 года в Москве проходил 1-й Всероссийский съезд по охране природы*. По формату и процедурам его организации и по ощущениям это был наверное чуть ли не последний глоток «воздуха перестройки». В состав официального, утвержденного Правительством Оргкомитета входили С.И.Забелин и А.А.Каюмов, были активные, демократические и альтернативные выборы делегатов Съезда. Газета «Зеленый мир» заблаговременно публиковала материалы к съезду (например, альтернативный проект перехода России к устойчивому развитию, подготовленный СоЭС), что позволяло придавать региональным конференциям более осмысленный характер, а на самом съезде вызвало содержательные споры. Весь характер работы съезда носил очень деловой, рабочий характер и был довольно хорошо организован — все секции находились в одном месте и благодаря программам их работы делегаты могли максимально эффективно участвовать в работе Съезда.

ЦОДП и директора ряда заповедников взяли на себя подготовку секции по проблемам охраняемых природных территорий (куратор и председатель — Н.Н.Воронцов, заместитель — В.Б.Степаницкий, секретарь — Е.Н.Коршунова). В резолюции секции было предложено создать в Минприроды РФ Департамент заповедного дела, а в Федеральной службе лесного хозяйства — Управление национальных парков, «возложив на эти подразделения все функции руководства подведомственными государственными природными заповедниками и национальными парками, включая вопросы планирования, финансирования, капитального строительства, труда, заработной платы, подбора и расстановки кадров» (из текста резолюции — по Штильмарку, 1996). На Минприроды России и В.И.Данилова-Данильяна было оказано серьезное давление в целях восстановления Главного управления (или Департамента) заповедного дела (Штильмарк, 1996). Департамент был создан приказом по Минприроды России 11.07.1995, а В.Б. Степаницкий, полтора года проработавший заместителем председателя Совета ЦОДП, был вновь назначен его начальником.

Проходивший в июне 1999 года в Саратове Второй всероссийский съезд по охране природы существенно отличался от предыдущего абсолютно нерабочим характером проведения. Вероятно, опытные аналитики уже могли начать делать прогнозы о том, что произошло годом позже. Несмотря на большое количество приветствий, участие Правительства России, Администрации Президента и Государственной Думы было на крайне низком и фактически незаметном уровне. Принципиальных дискуссий на пленарных заседаниях почти не было, секции были разбросаны по всему Саратову и найти их самостоятельно было крайне сложно, расселение фактически делало малореальным общение делегатов между собой и рабочее участие их в работе съезда, но зато количество разного рода плановых прогулок по Волге и застолий по замыслу организаторов должно было компенсировать недостатки. Резолюции секций писались как во времена «наезда» ЦК ВЛКСМ на Конференцию Федерации социалистических общественных клубов (ФСОК) зимой 1988 года — то есть для эффективной работы условий почти не было и, вероятно,

* Строго говоря, только плохое знание истории российской охраны природы могло привести к тому, что съезд 1995 года был назван 1-ым. Настоящий I Всероссийский съезд по охране природы проходил в сентябре 1929 года (Вайнер /Уинер/, 1991).

местные организаторы считали это своим достижением. Поскольку в это время в Саратовской области развивался серьезный конфликт между «ЛУКОЙЛ-Саратов» и Саратовским отделением Союза охраны птиц России и «Гринпис» России (Крейндлин, Антончиков, 1998; Антончиков, 2000), то в кулуарах съезда было много фактически не скрывавшихся попыток «ЛУКОЙЛА» не дать возможности «Гринпису» ознакомить делегатов съезда со своей позицией. Однако В.И.Данилов-Данильян и ряд ключевых сотрудников Госкомитета весьма достойно повели себя в этой ситуации, показав пример принципиально-го отношения к не всегда корректному поведению своих подчиненных.

К сожалению, следует также отметить некоторое «замыкание на самих себя» большой группы делегатов от природоохранных НПО и их малую связь с их прямыми партнерами из государственных органов во время съезда. Несмотря на то, что по инициативе Центра экологической политики России (ЦЭПР) был избран постоянно действующий исполком для работы в период между всероссийскими съездами, на самом съезде было какое-то впечатление «пира во время чумы» — реальная жизнь ушла куда-то в сторону, а здесь, в Саратове, хитрые кукловоды дали возможность «детишкам пошалить». Активно лоббировавший проведение этого съезда в Саратове губернатор Д.Ф. Аяцков сам в нем почти не участвовал.

Следует несколько подробнее остановиться на очевидной недооценке роли профессиональной экологической прессы со стороны руководителей природоохранных организаций — как государственных, так и общественных. Складывается впечатление, что работа по распространению экологических знаний, новых идей и достоверной информации среди экспертов, журналистов, активистов неправительственных организаций, лиц принимающих ответственные решения, преподавателей высших учебных заведений и студентов находится где-то на дальней периферии интересов этих людей и возглавляемых ими организаций.

Скажем, работая над этой книгой, авторы не смогли найти ни одного журнала или периодически выходившего бюллетеня, который достаточно популярно рассказывал бы о деятельности Госкомэкологии России. Так же как до настоящего времени нет ни одного периодического издания, выпускаемого экологическими организациями (как государственными, так и общественными) и распространяемого среди заинтересованных групп специалистов и потенциально-сочувствующих граждан, в котором содержалась бы грамотно подготовленная и популярно изложенная информация о широком круге наиболее серьезных экологических проблем современной России. Точнее сказать, они, вероятно, где-то издаются, но обнаружить их не представляется возможным даже находясь в центре событий — в Москве. Все, что удается найти заинтересованным в информации лицам — разрозненные материалы тематических круглых столов, обрывочные сведения о результатах экспертиз или конференций и невнятные материалы, посвященные очередной кампании в поддержку чего-то или против чего-то.

Пожалуй, исключением из этого правила является лишь газета *Зеленый мир*, издаваемая с 1990 г. малым коллективом и в условиях крайней ограниченности ресурсов, но неизменно ориентированная на те самые группы заинтересованных лиц, которые вносят свой вклад в сохранение природы.

Думается, что тот кризис, который сейчас — в самом начале XXI века — переживает природоохранное движение России, в значительной мере связан с неумением большинства экологических лидеров работать с информацией, с ее носителями и потребителями.

РИСУНКИ

Рис.1. Зависимость времени принятия республиканских законов об охране природы от площади республик б. СССР (составили Е.А.Шварц и А.В.Макаров).

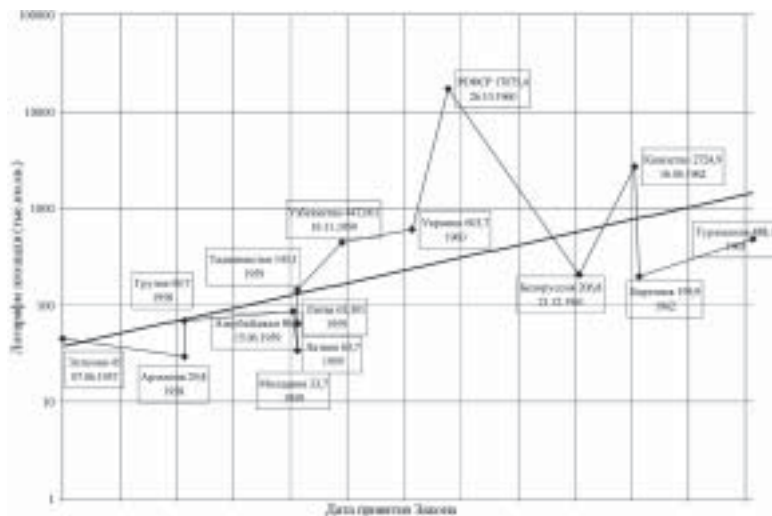


Рис.2. Динамика числа и площади заповедников 1916-2002 (составил Е.А.Шварц по данным Департамента особо охраняемых природных территорий и сохранения биологического разнообразия МПР России).



Рис. 3. Динамика мировых цен на сырую нефть марки Дубай 1972-2002 (составил И.Е.Честин, по данным интернет-сайта <http://production.investis.com/bp/ia/stat/>, созданного компанией Бритиш Петролеум).

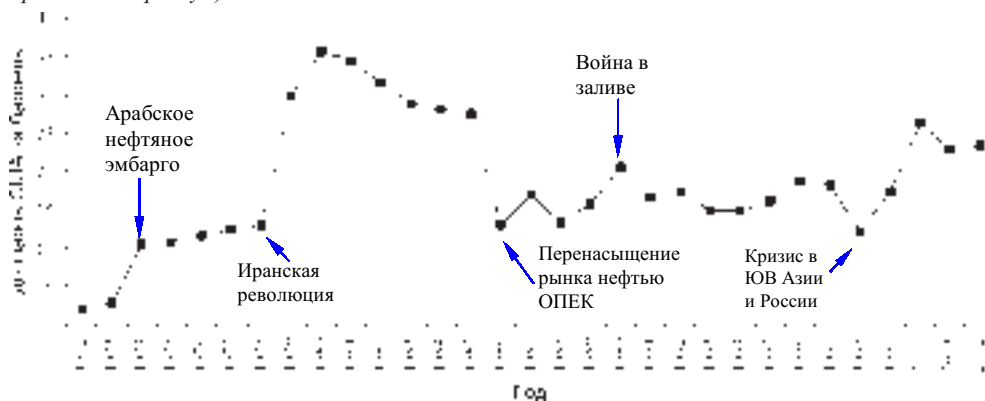


Рис. 5. Динамика состава Центрального Совета Всероссийского общества охраны природы (составили Е.А.Шварц и А.В.Макаров по данным Президиума ЦС ВООП).

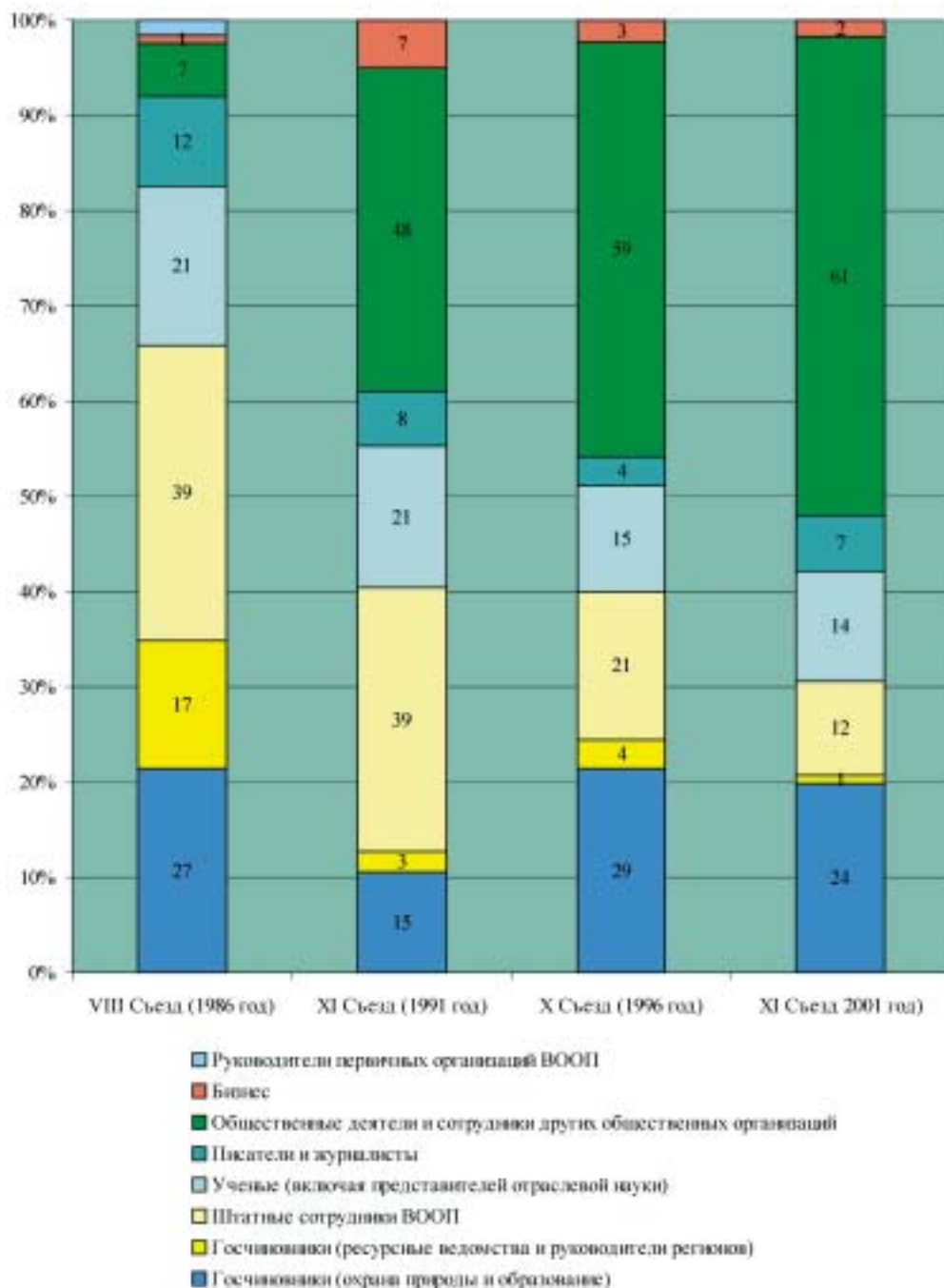
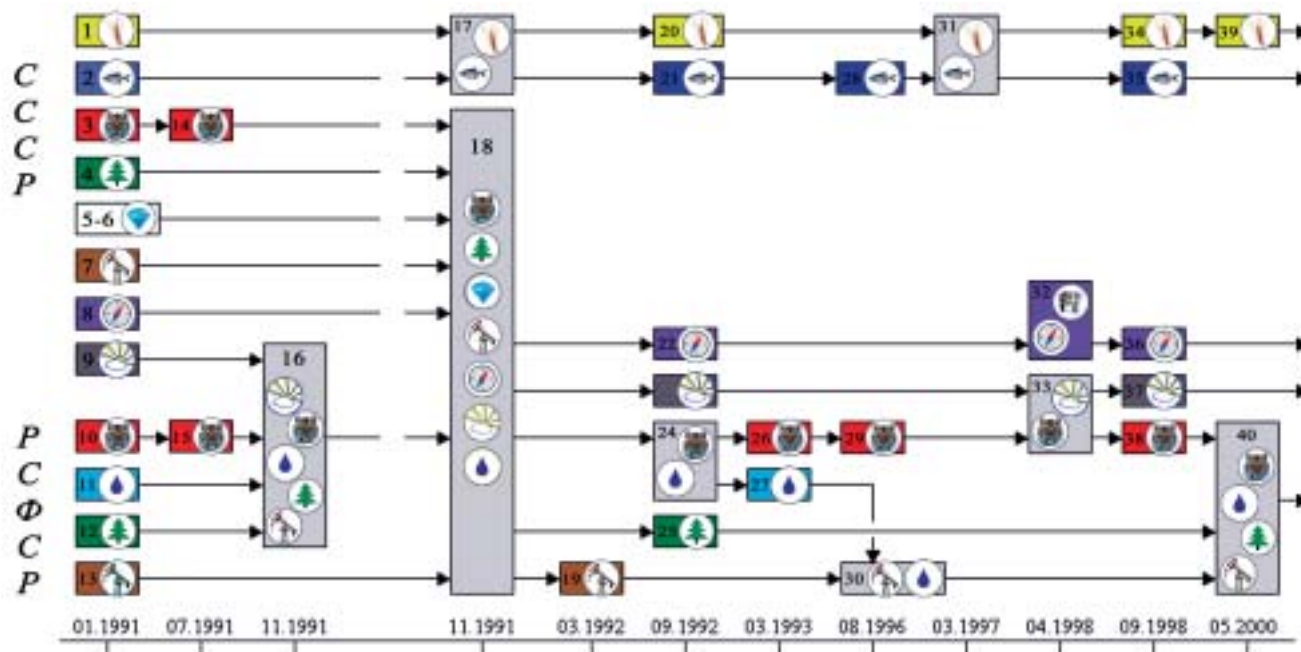


Рис. 6. Преобразования ведомств природоохранного и природно-ресурсного блоков в 1991-2003 гг. (составили И.Е.Честин и М.С.Филатов).



1 – Министерство сельского хозяйства и продовольствия; 2 – Министерство рыбного хозяйства; 3 – Государственный комитет по охране природы; 4 – государственный комитет СССР по лесу; 5 – Комиссия по делам Арктики и Антарктики; 6 – Комиссия по запасам полезных ископаемых; 7 – Министерство геологии; 8 – Комитет по геодезии и картографии; 9 – Государственный комитет по гидрометеорологии; 10 – Государственный комитет по экологии и природопользованию; 11 – Комитет по водным ресурсам при Совете Министров; 12 – Министерство лесного хозяйства; 13 – Государственный комитет по геологии и использованию недр; 14 – Министерство природопользования и охраны окружающей среды; 15 – Министерство экологии и природопользования; 16 – Министерство геологии и природопользования; 17 – Министерство сельского хозяйства и продовольствия; 18 – Министерство экологии и природных ресурсов; 19 – Комитет по геологии и использованию недр при Правительстве; 20 – Министерство сельского хозяйства и продовольствия; 21 – Комитет по рыболовству; 22 – Федеральная служба геодезии и картографии; 23 – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; 24 – Министерство по охране окружающей среды и природным ресурсам; 25 – Федеральная служба лесного хозяйства; 26 – то же, что 24; 27 – Комитет по водному хозяйству при Правительстве; 28 – Государственный комитет по рыболовству; 29 – Государственный комитет по охране окружающей среды; 30 – Министерство природных ресурсов; 31 – Министерство сельского хозяйства и продовольствия; 32 – Министерство по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; 33 – Государственный комитет по охране окружающей среды и гидрометеорологии; 34 – Министерство сельского хозяйства и продовольствия; 35 – Государственный комитет по рыболовству; 36 – Федеральная служба геодезии и картографии; 37 – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; 38 – Государственный комитет по охране окружающей среды; 39 – Министерство сельского хозяйства; 40 – Министерство природных ресурсов.

Рис. 7. Утвержденное финансирование раздела федерального бюджета «Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия» (цвет линии на графике соответствует цвету шкалы). Составил И.Е.Честин по данным интернет-сайта www.budgetrf.ru.

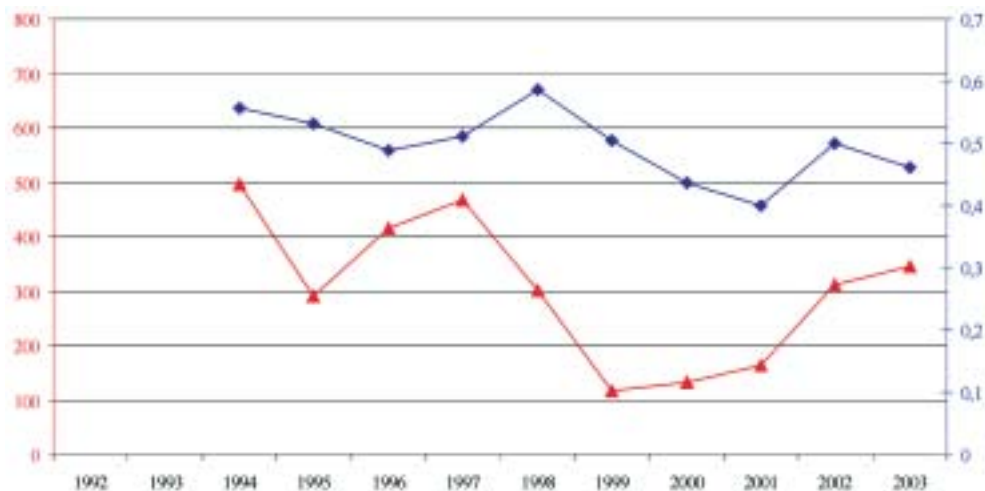


Рис. 8. Утвержденное финансирование из федерального бюджета по подразделу «Охрана окружающей природной среды» (сплошные линии) и федерального природоохранного ведомства (пунктирные линии), выраженные в долларах США (красные линии, левая шкала) и в процентах от расходной части федерального бюджета (синие линии, правая шкала). Составил И.Е.Честин по данным интернет-сайта www.budgetrf.ru.

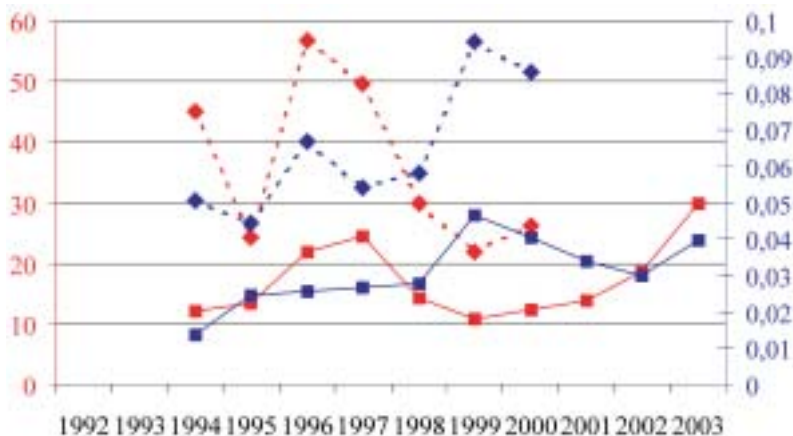


Рис.9. Динамика основных показателей загрязнения окружающей среды в Российской Федерации (составил И. Е. Честин, по данным Государственных докладов о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации, 1992-2002).



Рис. 10. Динамика основных показателей экологического контроля в Российской Федерации (составил И.Е.Честин, по данным Государственных докладов о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации, 1992-2002).

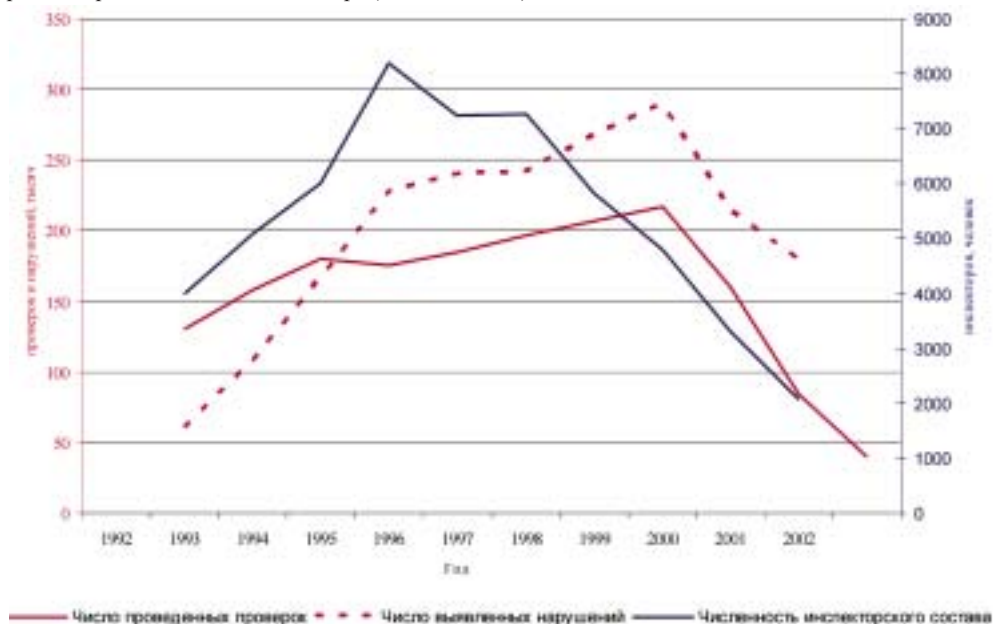


Рис. 11. Динамика числа проводившихся государственных экологических экспертиз (составил И.Е.Честин, по данным Государственных докладов о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации, 1992-2002).

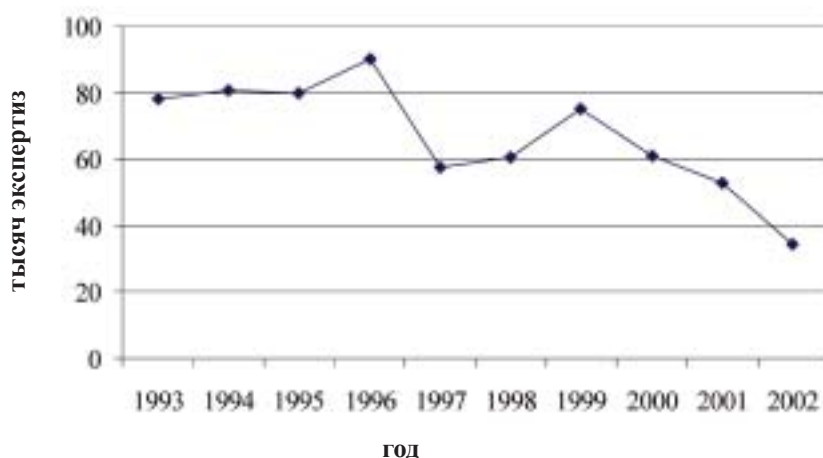


Рис. 12. Заповедная система Российской Федерации (заповедники и национальные парки копирайт Всемирный фонд дикой природы, 2003 и И.А.Онуфреня, 2003; заказники — копирайт Всемирная лесная вахта, 2002, Международный социально-экологический союз, 2002, Центр охраны дикой природы, 2002) — Европейская часть.

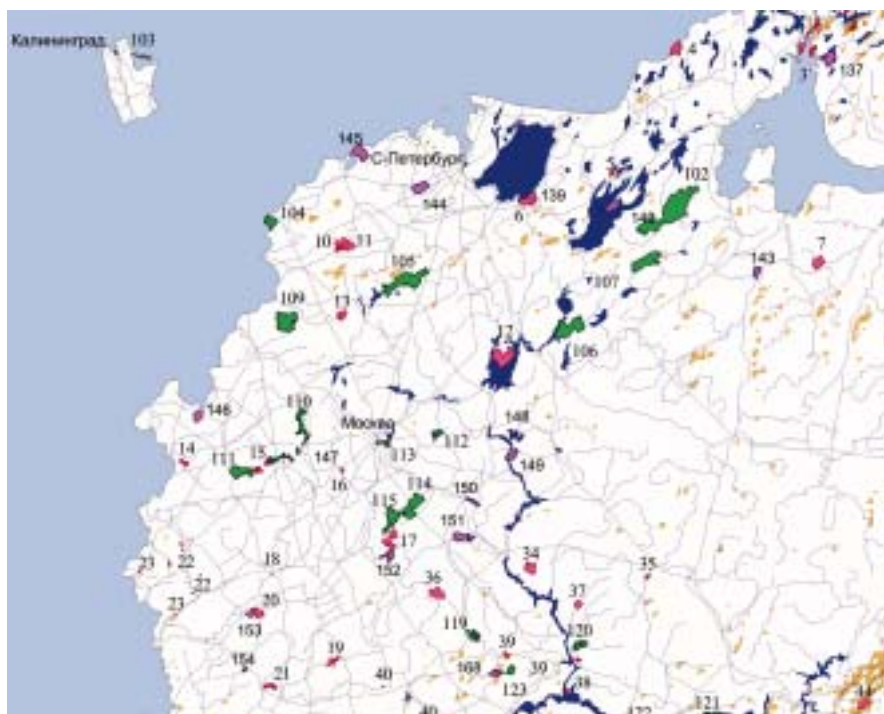


Рис. 12. Заповедная система Российской Федерации (заповедники и национальные парки копирайт Всемирный фонд дикой природы, 2003 и И.А.Онуфреня, 2003; заказники — копирайт Всемирная лесная вахта, 2002, Международный социально-экологический союз, 2002, Центр охраны дикой природы, 2002)

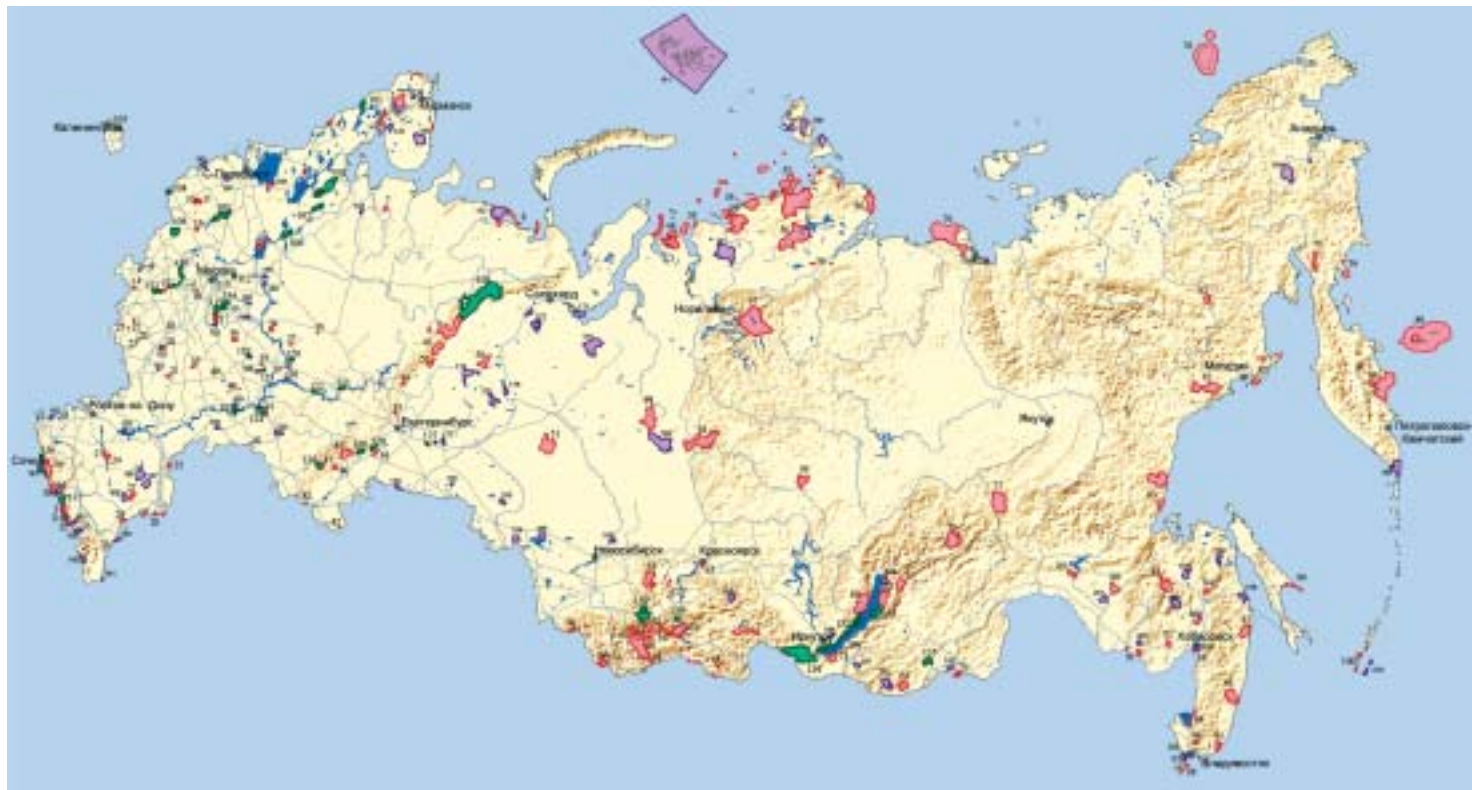


Рис. 12. Заповедная система Российской Федерации (Кавказ).



Рис. 12. Заповедная система Российской Федерации (Алтай).



1	2	3	4	5	6	7
Заповедники						
Северозападный федеральный округ						
1	Пасвик		Мурманская обл.	1992	14.7	1
2	Лапландский	Биосферный (1984)	Мурманская обл.	1930	278	1
3	Кандалакшский	Рамсар (1975)	Мурманская обл. Карелия Респ.	1932	70.5	13
4	Костомукшский		Карелия Республика	1983	47.6	1
5	Кивач		Карелия Республика	1931	10.9	1
6	Нижне-Свирский	Рамсар (1994)	Ленинградская обл.	1980	41.6	1
7	Пинежский		Архангельская обл.	1974	51.5	1
8	Ненецкий		Ненецкий АО	1997	313	4
9	Печоро-Илычский	Биосферный (1984) Объект Всемирного наследия (1995)	Коми Республика	1930	721	2
10	Полистовский		Псковская обл.	1994	38	1
11	Рдейский		Новгородская обл.	1994	36.9	1
12	Дарвинский	Биосферный (2002)	Вологодская, Ярославская обл.	1945	113	1
Центральный федеральный округ						
13	Центрально-Лесной	Биосферный (1985) Объект Всемирного наследия (ГКВС)	Тверская обл.	1931	24.4	1
14	Брянский Лес	Биосферный (2001)	Брянская обл.	1987	12.2	1
15	Калужские засеки		Калужская обл.	1992	18.5	2
16	Приокско-Тerrasный	Биосферный (1978)	Московская обл.	1945	4.9	1
17	Окский	Биосферный (1978), Рамсар (1994)	Рязанская обл.	1935	55.7	1
18	Галичья гора		Липецкая обл.	1925	0.23	6
19	Воронинский		Тамбовская обл.	1994	10.3	10
20	Воронежский	Биосферный (1984)	Воронежская, Липецкая обл.	1927	31.1	1
21	Хоперский		Воронежская обл.	1935	16.2	1
22	Центрально-Черноземный	Биосферный (1987)	Курская обл.	1935	5.3	6
23	Белогорье		Белгородская обл.	1999	2.1	5
Южный федеральный округ						
24	Ростовский	Рамсар (1994)	Ростовская обл.	1995	9.5	4
25	Богдинско-Баскунчакский		Астраханская обл.	1997	18.5	2
26	Астраханский	Биосферный (1984), Рамсар (1975)	Астраханская обл.	1919	66.8	3
27	Черные Земли	Биосферный (1993), Рамсар (1994)	Калмыкия Республика	1990	122	2
28	Дагестанский		Дагестан Республика	1987	19.1	2
29	Кавказский	Биосферный (1978) Объект Всемирного наследия (1999)	Краснодарский край. Адыгея, Карачаево-Черкесия Респ.	1924	280	2
30	Тебердинский	Биосферный (1997) Объект Всемирного наследия (ГКВС)	Карачаево-Черкесия Республика	1936	85	2
31	Кабардино-Балкарский		Кабардино-Балкарская Республика	1976	82.7	1
32	Северо-Осетинский		Северная Осетия – Алания Респ.	1967	29.5	1
33	Эрзи		Ингушетия Республика	2000	6	1
Приволжский федеральный округ						
34	Керженский	Биосферный (2002) Рамсар (1994)	Нижегородская обл.	1993	46.8	1
35	Нургуш		Кировская обл.	1994	5.7	1
36	Мордовский		Мордовия Республика	1936	32.1	1
37	Большая Кокшага		Марий-Эл Республика	1993	21.6	1

38	Волжско-Камский		Татарстан Республика	1960	10.1	2
39	Присурский		Чувашская Республика	1995	9.1	3
40	Приволжская лесостепь		Пензенская обл.	1989	8.4	5
41	Жигулевский		Самарская обл.	1927	23.2	2
42	Оренбургский		Оренбургская обл.	1989	21.7	4
43	Вишерский		Пермская обл.	1991	241	1
44	Басеги		Пермская обл.	1982	38	1
45	Южно-Уральский		Башкортостан Рес. Челябинская обл.	1978	253	1
46	Башкирский		Башкортостан Республика	1930	49.6	1
47	Шульган-Таш	Объект Всемирного наследия (1998)	Башкортостан Республика	1986	22.5	1
Уральский федеральный округ						
48	Гыданский		Ямало-Ненецкий АО	1996	878	5
49	Верхне-Тазовский		Ямало-Ненецкий АО	1986	631	1
50	Малая Сосьва		Ханты-Мансийский АО	1976	226	1
51	Юганский		Ханты-Мансийский АО	1982	649	1
52	Денежкин Камень		Свердловская обл.	1991	78.2	1
53	Висимский	Биосферный (2001)	Свердловская обл.	1971	13.5	1
54	Ильменский		Челябинская обл.	1920	30.4	1
Сибирский федеральный округ						
55	Большой Арктический		Таймырский АО	1993	4169	7
56	Таймырский	Биосферный (1995)	Таймырский АО	1979	1 782	4
57	Путоранский	Объект Всемирного наследия (НвСР)	Таймырский и Эвенкийский АО	1988	1887	1
58	Центральносибирский	Биосферный (1986)	Красноярский край. Эвенкийский АО	1985	1022	1
59	Тунгусский		Эвенкийский АО	1995	297	1
60	Тигирекский		Алтайский край	1999	40.7	3
61	Кузнецкий Алатау		Кемеровская обл.	1989	413	1
62	Хакасский		Хакасия Республика	1999	268	9
63	Столбы		Красноярский край	1925	47.2	1
64	Саяно-Шушенский	Биосферный (1984)	Красноярский край	1976	390	1
65	Алтайский	Объект Всемирного наследия (1998)	Алтай Республика	1932	881	1
66	Катунский	Биосферный (2000), Объект Всемирного наследия (1998)	Алтай Республика	1991	152	1
67	Азас		Тыва Республика	1985	334	1
68	Убсунурская котловина	Биосферный (1997) Объект Всемирного наследия (НвСР)	Тыва Республика	1993	323	9
69	Байкало-Ленский	Объект Всемирного наследия (1996)	Иркутская обл.	1986	660	1
70	Витимский		Иркутская обл.	1982	585	1
71	Джержинский		Бурятия Республика	1992	238	1
72	Баргузинский	Биосферный (1986) Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1916	374	1
73	Байкальский	Биосферный (1986) Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1969	166	1
74	Сохондинский	Биосферный (1984)	Читинская обл.	1973	211	1
75	Даурский	Биосферный (1997) Рамсар (1994), Объект Всемирного наследия (ГкВС)	Читинская обл.	1987	44.8	5

<i>Дальневосточный федеральный округ</i>						
76	Усть-Ленский	Объект Всемирного наследия (НвСР)	Саха (Якутия) Республика	1985	1433	2
77	Олекминский		Саха (Якутия) Республика	1984	847	1
78	Остров Врангеля	Объект Всемирного наследия (НвСР)	Чукотский АО	1976	2 226	1
79	Корякский	Рамсар (1994)	Корякский АО	1995	327	2
80	Командорский	Биосферный (2002) Объект Всемирного наследия (ГкВС)	Камчатская обл.	1993	3 649	1
81	Кроноцкий	Биосферный (1984) Объект Всемирного наследия (1996)	Камчатская обл.	1934	1 142	2
82	Магаданский	Объект Всемирного наследия (ГкВС)	Магаданская обл.	1982	884	6
83	Джугджурский		Хабаровский край	1990	860	3
84	Комсомольский		Хабаровский край	1963	64.4	1
85	Буреинский		Хабаровский край	1987	358	1
86	Болоньский	Рамсар (1994)	Хабаровский край	1997	104	1
87	Ботчинский		Хабаровский край	1994	267	1
88	Большехехцирский		Хабаровский край	1963	45.4	1
89	Зейский		Амурская обл.	1963	99.4	1
90	Норский		Амурская обл.	1998	211	1
91	Хинганский	Рамсар (1994)	Амурская обл.	1963	97.2	2
92	Бастак		Еврейская автономная обл.	1997	91.8	1
93	Сихоте-Алинский	Биосферный (1978) Объект Всемирного наследия (2001)	Приморский край	1935	401	2
94	Ханкайский	Рамсар (1975)	Приморский край	1990	39.3	5
95	Лазовский		Приморский край	1957	121	1
96	Уссурийский		Приморский край	1932	40.4	1
97	Кедровая падь		Приморский край	1916	18	1
98	Дальневосточный морской		Приморский край	1978	64.3	4
99	Поронайский		Сахалинская обл.	1988	56.7	1
100	Курильский	Объект Всемирного наследия (НвСР)	Сахалинская обл.	1984	65.4	4
<i>Национальные парки</i>						
<i>Северо-западный федеральный округ</i>						
101	Паанаярви		Карелия Республика	1992	105	1
102	Водлозерский	Биосферный (2001) Объект Всемирного наследия (ГкВС)	Архангельская обл. Карелия Республика	1991	468	1
103	Куршская коса	Объект Всемирного наследия (2000)	Калининградская обл.	1987	6.6	1
104	Себежский		Псковская обл.	1996	50	1
105	Валдайский	Объект Всемирного наследия (ГкВС)	Новгородская обл.	1990	159	1
106	Русский Север		Вологодская обл.	1992	166	1
107	Кенозерский		Архангельская обл.	1991	140	1
108	Югид ва	Объект Всемирного наследия (1995)	Коми Республика	1994	1 892	1
<i>Центральный федеральный округ</i>						
109	Смоленское Поозерье	Биосферный (2002)	Смоленская обл.	1992	146	1
110	Угра	Биосферный (2002)	Калужская обл.	1997	98.6	6
111	Орловское Полесье		Орловская обл.	1994	84.6	1
112	Плещеево озеро		Ярославская обл.	1988	23.8	1
113	Лосиный Остров		Московская обл. г. Москва.	1983	11.6	1
114	Мещера		Владимирская обл.	1992	119	1
115	Мещерский	Рамсар (1994)	Рязанская обл.	1992	103	1

Южный федеральный округ						
116	Сочинский		Краснодарский край	1983	194	2
117	Приэльбрусье		Кабардино-Балкарская Респ.	1986	100	1
118	Алания		Северная Осетия – Алания Респ.	1998	55.4	1
Приволжский федеральный округ						
119	Смольный		Мордовия Республика	1995	36.4	3
120	Марий Чодра		Марий-Эл Республика	1985	36.8	1
121	Нечкинский		Удмуртия Республика	1997	20.8	1
122	Нижняя Кама		Татарстан Республика	1991	26.5	3
123	Чаваш вармане		Чувашская Республика	1993	25.2	2
124	Самарская Лука		Самарская обл.	1984	128	2
125	Хвалынский		Саратовская обл.	1994	25.5	8
126	Башкирия	Объект Всемирного наследия (1995)	Башкортостан Республика	1986	82.3	1
Уральский федеральный округ						
127	Припышминские боры		Свердловская обл.	1993	48.7	2
128	Таганай		Челябинская обл.	1991	56.8	1
129	Зюраткуль		Челябинская обл.	1993	88.2	1
Сибирский федеральный округ						
130	Шорский		Кемеровская обл.	1989	338	2
131	Шушенский бор		Красноярский край	1995	39.2	2
132	Прибайкальский	Объект Всемирного наследия (1996)	Иркутская обл.	1986	418	3
133	Забайкальский	Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1986	267	2
134	Тункинский	Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1991	1184	1
135	Алханай		Агинский Бурятский АО	1999	138	1
Заказники						
Северозападный федеральный округ						
136	Тулумский		Мурманская обл.	1987	33.7	1
137	Канозерский		Мурманская обл.	1989	65.7	1
138	Мурманский тундровый		Мурманская обл.	1988	295	1
139	Олонецкий		Карелия Республика	1986	27	1
140	Кижский		Карелия Республика	1989	50	1
141	Земля Франца-Иосифа		Архангельская обл.	1994	4200	1
142	Ненецкий		Ненецкий АО	1985	309	1
143	Сийский		Архангельская обл.	1988	43	1
144	Мшинское болото	Рамсар (1994)	Ленинградская обл.	1982	60.5	1
145	Ремдовский	Рамсар (1994)	Псковская обл.	1985	64.9	1
Центральный федеральный округ						
146	Клетнянский		Брянская обл.	1983	39.1	2
147	Таруса		Калужская обл.	2002	46.9	1
148	Ярославский		Ярославская обл.	1958	14.3	1
149	Сумароковский		Костромская обл.	1999	36.2	1

150	Клязьминский		Ивановская, Владимирская обл.	1978	21	1
151	Муромский		Владимирская обл.	1968	56.2	1
152	Рязанский		Рязанская обл.	1987	36	1
153	Воронежский		Воронежская обл.	1958	23	1
154	Каменная степь		Воронежская обл.	1996	5..2	1
Южный федеральный округ						
155	Цимлянский		Ростовская обл.	1983	45	1
156	Сарпинский		Калмыкия Республика	1987	196	1
157	Харбинский		Калмыкия Республика	1987	165	1
158	Меклетинский		Калмыкия Республика	1988	103	1
159	Аграханский		Дагестан Республика	1983	39	1
160	Тляратинский		Дагестан Республика	1986	83.5	1
161	Самурский		Дагестан Республика	1982	11.2	1
162	Приазовский	Рамсар (1994)	Краснодарский край	1958	42.2	1
163	Сочинский		Краснодарский край	1993	48.5	1
164	Даутский		Карачаево-Черкесия Республика	1986	74.9	1
165	Цейский		Северная Осетия – Алания Респ.	1958	30	1
166	Ингушский		Ингушетия Республика	1971	70	1
167	Советский		Чеченская Республика	1986	101	1
Приволжский федеральный округ						
168	Сурский		Ульяновская обл.	1985	22.2	1
169	Старокулатинский		Ульяновская обл.	1985	20.2	1
170	Саратовский		Саратовская обл.	1983	44.3	1
Уральский федеральный округ						
171	Нижнеобский	Рамсар (1994)	Ямало-Ненецкий АО	1985	128	1
172	Куноватский	Рамсар (1994)	Ямало-Ненецкий АО	1984	220	2
173	Надымский		Ямало-Ненецкий АО	1986	564	1
174	Верхне-Кондинский		Ханты-Мансийский АО	1971	241	1
175	Елизаровский	Рамсар (1994)	Ханты-Мансийский АО	1982	76.6	1
176	Васпухольский		Ханты-Мансийский АО	1990	734	1
177	Тюменский		Тюменская обл.	1958	53.6	1
178	Белозерский	Рамсар (1994)	Тюменская обл.	1986	17.9	1
179	Курганский		Курганская обл.	1985	31.8	2
Сибирский федеральный округ						
180	Североземельский		Таймырский АО	1996	422	4
181	Пуринский	Рамсар (1994)	Таймырский АО	1988	788	1
182	Елогуйский		Эвенкийский АО	1987	748	1
183	Баировский		Омская обл.	1959	64.8	1
184	Степной		Омская обл.	1971	75	1
185	Кирзинский	Рамсар (1994)	Новосибирская обл.	1958	120	1
186	Томский		Томская обл.	1988	50	1
187	Тофаларский		Иркутская обл.	1988	133	1
188	Красный Яр		Усть-Ордынский Бурятский АО	2000	49.1	1
189	Фролихинский	Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1988	109	1

190	Кабанский	Рамсар (1994) Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1974	12.1	1
191	Алтайский		Бурятия Республика	1966	60	1
192	Буркальский		Читинская обл.	1988	196	1
193	Цасучейский бор		Читинская обл.	1988	57.9	1
Дальневосточный федеральный округ						
194	Лебединый		Чукотский АО	1984	390	1
195	Южно-Камчатский	Объект Всемирного наследия (1996)	Камчатская обл.	1983	225	2
196	Удильский	Рамсар (1994)	Хабаровский край	1988	100	1
197	Ольджиканский		Хабаровский край	1988	160	1
198	Тумнинский		Хабаровский край	1987	143	1
199	Баджалский		Хабаровский край	1987	275	1
200	Хехцирский		Хабаровский край	1959	56	1
201	Орловский		Амурская обл.	1999	122	1
202	Хингано-Архаринский		Амурская обл.	1958	48.8	1
203	Барсовый		Приморский край	1979	106	1
204	Малые Курилы		Сахалинская обл.	1983	45	1

1 — Номер по карте; 2 — Название ООПТ; 3 — Международный статус (год присуждения); 4 — Субъект федерации; 5 — Год образования; 6 — Площадь (тыс.га); 7 — Количество участков.

Рис. 13. Доля различных категорий особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации (составил В.Б.Степаницкий по данным МПР России).

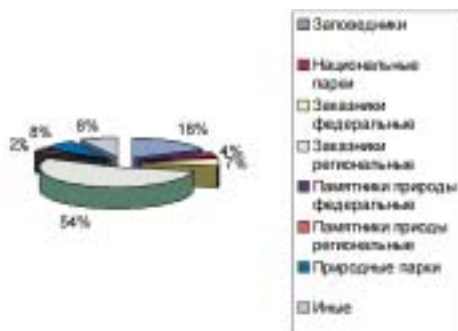


Рис. 14. Динамика финансирования заповедников в Российской Федерации (составил В. Б. Степаницкий по данным МПР России).

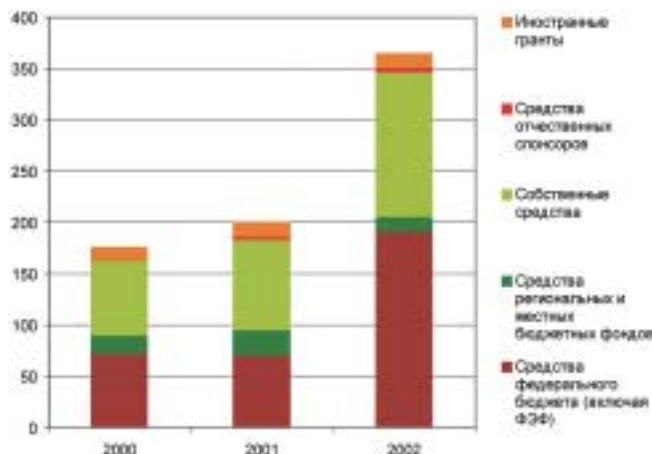


Рис. 15. Удельные выбросы углекислого газа на единицу ВВП (составили Е.А.Шварц и А.О.Кокорин).



Удельный выброс CO₂ на единицу ВВП в России существенно больше, чем в любой из развитых стран, причем в 90-е годы наблюдался его рост, что отражает снижение валовой энергоэффективности.

Источник: Выбросы CO₂: Секретариат РКК (FCCC/SBI/1999/11); ВВП зарубежных стран — Международное Энергетическое Агентство, ВВП России — Госкомстат РФ.

Россия в 2010 году — Основные Направления, 2001

Рис. 16. Динамика ВВП, инвестиций в основной капитал и объема промышленного производства (составил И. Е. Честин, по данным интернет-сайта www.cbr.ru, поддерживаемого Центробанком России)

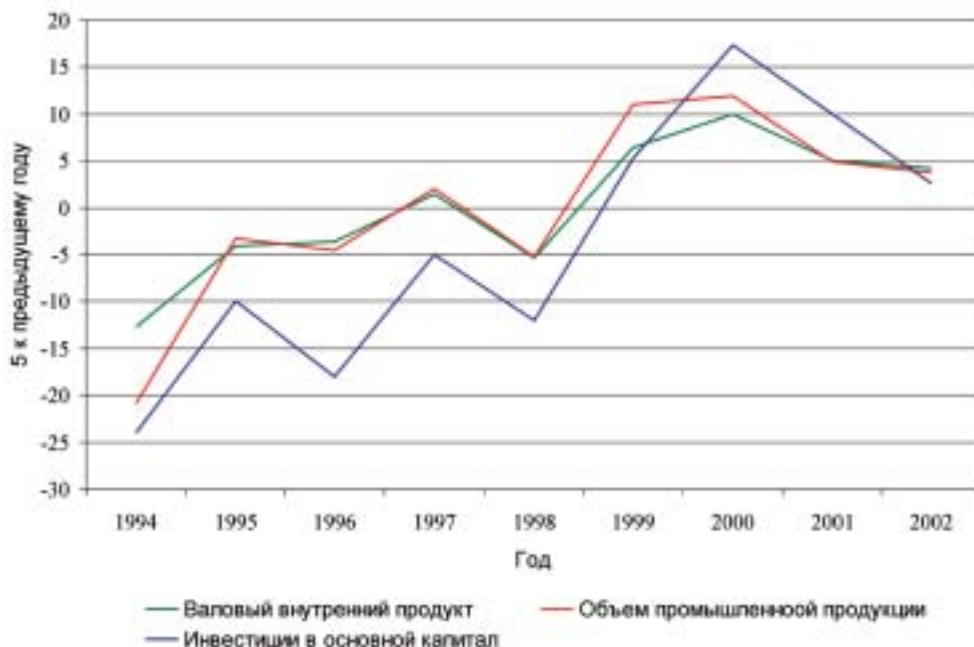


Рис. 17. Количество наиболее известных эконоНПО в регионах России (оценочные данные, где критерием известности является упоминание о НПО в справочниках общественных природоохранных организаций СССР, России и Докладах об охране окружающей среды государственных природоохранных органов субъектов федерации с уточнением хотя бы в одном случае даты основания общественной организации) и статус руководителя федерального государственного природоохранного органа (по данным Д. Борискина, РЭФИА).



IV. ВЕЧЕР

(КОНЕЦ 1999 г. — 17 мая 2000 г.)

ИЛИ «... МЫ РАЗРУШИМ ДО ОСНОВАНЬЯ...»
А ЗАЧЕМ?

4.1. Как это было

Через 10 дней после инаугурации в должности президента Российской Федерации, 17 мая 2000 г. В.В.Путин подписал Указ № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», которым упразднил Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды, передав его функции Министерству природных ресурсов. Таким образом, было ликвидировано природоохранное ведомство, существовавшее в России всего 12 лет.

Незадолго до ликвидации природоохранного ведомства, 4 мая 2000 г. вопрос о деятельности Госкомэкологии обсуждался на заседании правительства. К этому времени премьер-министром уже стал М.М.Касьянов. На заседании правительства В.И.Данилов-Данильян выступил с докладом о работе Госкомэкологии, рассказав об успехах и проблемах в работе ведомства. Вот как он вспоминает то заседание:

“Главная мысль, которую я старался довести до сознания членов кабинета, министров заключалась в том, что Госкомэкологии требуется политическая поддержка. Внутренние резервы развития система охраны природы исчерпала — добившись за годы своей деятельности значительных успехов. В моем выступлении говорилось, что собственными силами решить накопившиеся проблемы мы не в состоянии — требуется более ощутимая политическая поддержка со стороны руководства страны, министров и аппарата правительства.

Против моего доклада очень жестко выступил министр топлива и энергетики В.И.Калужный, который, по понятным причинам, был противником деятельности Госкомэкологии и наиболее яростным антагонистом. Также против наших предложений был С.К.Шойгу. Его позиция была мне понятна: министр МЧС давно хочет забрать под контроль своего ведомства все, что хоть как-то связано с чрезвычайными ситуациями. В том числе экологические аварии, их прогнозирование, а заодно — мониторинг состояния природы.

Выступили несколько других членов правительства. Вице-премьер В.Б.Христенко и министр культуры М.Е.Швыдкой высказывались довольно невразумительно и при этом не по теме доклада.

Министр иностранных дел И.С.Иванов, знающий отношение к экологическим проблемам в мире и видящий контраст с тем, что происходит у нас в стра-

не, поддержал наши предложения. Согласился с нами и А.П.Починок, бывший в ту пору министром по налогам и сборам. Он высоко оценил перспективы увеличения поступления налогов за счет расширения экологического налогообложения. В целом обсуждение наших вопросов оставило у меня ощущение непонимания экологических проблем большинством министров. В результате остановились на том, что проект решения следует доработать и некоторое время спустя вернуться к обсуждению.

Я уверен, что 4 мая вопрос о составе нового правительства, в котором не было места самостоятельному природоохранному ведомству, на *верхнем* уровне власти был уже решен. В тот день я этого еще не знал, впрочем, как и большинство остальных членов правительства. Думаю, об этом решении точно знали М.М.Касьянов и министр природных ресурсов Б.А.Яцкевич». (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

Вероятно, В.И.Данилов-Данильян прав, говоря о том, что 4 мая вопрос о ликвидации был решен. Кстати, интересно заметить, что упоминавшийся в интервью министр топлива и энергетики В.И.Калюжный позднее был назначен заместителем министра иностранных дел, которое и тогда, и сейчас поддерживает необходимость наличия самостоятельного природоохранного ведомства.

4.2. Причины упразднения самостоятельного природоохранного ведомства

4.2.1. Версия первая — мнение экс-председателя Государственного Комитета Российской Федерации по охране окружающей среды

Во-первых, основная проблема заключалась в том, что законодательные рамки, в которых осуществлялась природоохранная деятельность, были исчерпаны, а *выжать* что-то новое из того состава Госдумы, который был избран в 1999г., не представлялось возможным. В новом составе депутатского корпуса, практически не оказалось ни одного эколога. Произошло это потому, что партии, участвовавшие в выборах, потеряли интерес к экологической проблематике. А партии перестали интересоваться экологией потому, что почувствовали усиливавшиеся в обществе настроения.

Скажем, *Яблоко* не поддержало Т.В.Злотникову, возглавлявшую Комитет по экологии Госдумы прежнего состава. Мне трудно судить, чем это объясняется — позицией *Яблока* или личными качествами Т.В.Злотниковой. Факт остается фактом — на выборах ее не поддержали, а другого эколога не выдвинули. В результате был сформирован Комитет по экологии Госдумы, который лоббировал (и продолжает лоббировать) анти-экологические законы — вроде ввоза на переработку и хранение иностранного ОЯТ и другие подобные действия. Таким образом, в 1999 г. Госкомэкологии лишился поддержки в Госдуме.

Во-вторых, стал увеличиваться масштаб инвестиционных проектов, заявляемых для финансирования. Уровень крупнейших проектов становился такой, что без участия премьер-министра или вице-премьеров они осуществляться не могли. Находить поддержку в своей работе на таком уровне при существовавшем составе правительства стало

невозможно, а вот давление на органы экологической экспертизы ощущали все сильнее. Проще говоря, становилось все сложнее противостоять высокопоставленным сторонникам *ресурсного* направления развития страны (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

В-третьих, численность работников Госкомэкологии и объем финансирования в реальных ценах год от года сокращались. Несмотря на это Госкомэкологии ежегодно улучшал показатели деятельности, но в 1999 г. и в этом направлении стал ощущаться предел. Развивать систему оставшимися силами и с оставшимся финансированием становилось невозможно. Очередное назревавшее сокращение должно было привести к снижению объема и качества работы ведомства. В целом, по динамике изменения финансирования различных министерств, можно судить о государственной политике. Постоянно увеличивалось финансирование МЧС и МВД. В то же время сокращалось финансирование Росгидромета, Рослесхоза, Госкомэкологии.

В-четвертых, произошло очевидное снижение финансирования государственных экологических программ. Их развитие прекратилось и начиная с 2000 г. должно было начаться сокращение объема природоохранных работ.

В течение всего 1999 г. руководство Госкомэкологии предпринимал усилия для того, чтобы обратить внимание власти на бедственное положение природоохранного ведомства. Для решения этого вопроса требовалось на заседании правительства обсудить работу ведомства. К сожалению, это был не лучший год в истории российской власти. Премьеры и министры сменялись настолько быстро, что аппарат правительства был всецело занят этими проблемами.

Сложность положения Госкомэкологии заключалась в том, что департамент природопользования и охраны окружающей среды в правительстве был объединен с департаментом энергетики. В этом объединенном департаменте до проблем охраны природы никому не было дела, поскольку своими замечаниями и отказами согласовывать непроработанные в экологическом плане проекты экологи только усложняли работу. Вместо того чтобы действовать заодно с другими министрами в поддержке ресурсозатратного промышленного роста, они своими требованиями соблюдать природоохранительное законодательство всем только мешали. Неудивительно, что понимание важности природоохранной деятельности в правительстве найти не удавалось (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

4.2.2. Версия вторая — НЭП, или Неверная Экономическая Политика

В декабре 1999 г. мы наблюдали уникальный в истории России прецедент мирного «отречения» первого российского президента Б.Н. Ельцина в пользу уже утвержденного председателем правительства бывшего профессионального разведчика и руководителя ФСБ В.В.Путина, активно проявившего себя в качестве заместителя главы Санкт-Петербурга А.А.Собчака, одного из «состоявшихся» лидеров межрегиональной депутатской группы Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. Этот поступок может рассматриваться, как желание бывшего президента усилить группы, заинтересованные в развитии реформ и формировании более эффективной и конкурентоспособной экономики, а также нейтрализовать группы, заинтересованные в сохранении низкоэффективной экономики и элементов командно-административной системы.

На наш взгляд, не только экономическое, но и социальное, и политическое развитие России в значительной степени определяется мировыми ценами на энергоносители, в первую очередь на нефть. По крайней мере, с 1960-х гг. Так, как говорилось выше, нефтяной кризис начала 1970-х гг. (рис. 3) дал возможность проинвестировать «шальные» нефтедоллары в поддержание общей инерции экстенсивного развития экономики и израсходовать огромные ресурсы на вовлечение в сельскохозяйственное и лесохозяйственное использование менее продуктивных земель. Итогом стал постоянно растущий разрыв в уровне жизни населения в СССР и других развитых странах, которого не было в 1950-е-1960-е гг. Как говорил Р. Рейган, у США хватит средств на пушки и на масло, а у русских — нет. Действительно, на закате СССР оборона финансировалась из последних сил, а масла уже не было. Резкое падение цен на нефть в середине 1980-х гг. предопределило начало политической и экономической перестройки — мы проиграли холодную войну. История, как известно, не терпит сослагательных наклонений, но если бы перестройка, по крайней мере, экономическая началась в 1970-х (как это пыталась проводить группа реформаторов под патронажем А.Н.Косыгина), мы, вероятно, жили бы совсем в другой стране.

Начавшийся было рост цен на нефть в самом конце 1980-х — начале 1990-х гг. (рис. 3), совпавший с наличием политической воли к радикальным переменам в верхних эшелонах власти дал возможность начать в стране экономические реформы — ведь для проведения серьезных реформ одной политической воли недостаточно, нужны еще и дополнительные финансовые ресурсы. И снова: кто знает, возможно, если бы этот рост цен продолжился, то команда *молодых реформаторов*, как часто называют правительство под руководством Е.Т.-Гайдара, привела бы нас к чему-то отличному от «ваучеризации всей страны».

Однако, цены на нефть в 1990-х оставались стабильно невысокими, что не позволяло России осуществить прорыв в реформах — экономика трансформировалась медленно, в основном за счет отмирания устаревших производств (что само по себе было положительным явлением, т.к. снимало с экономики нагрузку по их бессмысленному поддержанию). Наконец, произошел финансовый кризис в странах Юго-Восточной Азии и Латинской Америки, что предопределило падение цен на нефть и, как следствие, кризис в России, закончившийся дефолтом 1998 г.

Примечательно, что после дефолта и падения цен на нефть в нашей стране начала быстрыми темпами расти экономика, причем отнюдь не спекулятивная — в 1999-2000 гг. наблюдались самые высокие темпы роста промышленного производства и инвестиций в основной капитал за все время реформ (рис. 16). Добровольная отставка президента Б.Н.Ельцина на этом фоне выглядит весьма достойно — он обеспечил приватизацию, перенес все разочарования населения во власти, связанные с обвалом курса рубля, дождался начала экономического роста и очередного повышения цен на нефть и плавно передал власть преемнику без наследства в виде обманутых ожиданий граждан.

Экономический рост 1999-2000 гг. вкупе с повышением цен на нефть (рис. 3) давали уникальную возможность заложить с помощью налоговых и других механизмов стратегический переход страны на более высокие и экологически благоприятные уклады экономики. Однако этого не случилось, и страна, как и в начале 1970-х гг. свернула обратно на экстенсивный путь развития с доминированием сырьевого сектора.

Столь длинное вступление о, казалось бы, не имеющих к охране природы никакого отношения экономических материях, необходимо для понимания логики теоретиков и практиков современной экономической политики, обеспечивших, согласно данной версии, ликвидацию природоохранного ведомства.

Основные элементы НЭП разрабатывались специально для этого созданным Центром стратегических разработок. Эта уникальная организация, с одной стороны являвшаяся полностью самостоятельной структурой, не подверженной лоббированию со стороны части отраслевых ведомств Правительства России, а с другой — тесно работавшая со всеми ветвями власти, действительно могла, по крайней мере, теоретически обеспечить переход страны к устойчивому развитию.

Центр стратегических разработок

Учредители Фонда “Центр стратегических разработок”:

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования — Государственный университет “Высшая школа экономики”;
Государственное научное учреждение — Институт народно-хозяйственного прогнозирования Российской академии наук;
Государственное научно-исследовательское учреждение — Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России;
Рабочий центр экономических реформ при Правительстве России;
Научное учреждение — Институт экономического анализа.

Состав Попечительского Совета Фонда:

Д.Н. Козак — заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации, председатель Попечительского Совета
А.Л. Кудрин — заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — министр финансов Российской Федерации
М.В. Ванин — председатель Государственного таможенного комитета России
И.С. Иванов — министр иностранных дел Российской Федерации
А.Н. Дондуков — министр промышленности, науки и технологий Российской Федерации
А.П. Починок — министр труда и социального развития Российской Федерации
Б.В. Грызлов — министр внутренних дел Российской Федерации
С.Б. Иванов — министр обороны Российской Федерации
В.М. Филиппов — министр образования Российской Федерации
Ю.Я. Чайка — министр юстиции Российской Федерации
А.Ш. Шамузафаров — председатель Госстроя России
Ю.Л. Шевченко — министр здравоохранения Российской Федерации
И.А. Южанов — министр Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства

Председатель Совета Фонда — Грэф Герман Оскарович.

Состав Совета Фонда “Центр стратегических разработок”

Г.О. Грэф — министр экономического развития и торговли Российской Федерации, Председатель Совета Федерации, Председатель Совета
Д.Ф. Мезенцев — председатель Комиссии Совета Федерации по информационной политике, заместитель председателя Совета
В.В. Ивантер — директор Института народно-хозяйственного прогнозирования Российской академии наук

А.Н. Илларионов — советник Президента Российской Федерации, директор Института экономического анализа

Я.И. Кузьминов — ректор Государственного университета “Высшая школа экономики”

В.А. Мау — руководитель Рабочего центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации

Л.А. Окуньков — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

М.Н. Узяков — заместитель директора по научной работе Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

Е.Г. Ясин — научный руководитель Государственного университета “Высшая школа экономики”

Е.Е. Гавриленков — управляющий директор инвестиционной компании “Тройка-диалог”

О.В. Вьюгин — первый заместитель председателя Центрального банка Российской Федерации

Задачи Фонда “Центр стратегических разработок”:

- Организация и выполнение фундаментальных и прикладных исследований по разработке концепции развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации на среднесрочный период.

- Определение приоритетных направлений развития Российской Федерации.

- Осуществление прогнозирования развития Российской Федерации в области геополитики, макроэкономики, права, науки и техники, оборонного потенциала, национальной безопасности, социальной политики и в иных областях, имеющих определяющее значение для существования государства.

- Содействие установлению научных и деловых контактов, распространение информации по вопросам, связанным с реализацией целей и задач Фонда.

- Содействие повышению научной квалификации ученых, занимающихся указанной проблематикой.

- Обеспечение сотрудничества специалистов, осуществляющих исследования в области реализации целей и задач Фонда, а также в смежных областях для их научной и технологической интеграции.

- Работа Фонда основана на сотрудничестве с широким кругом научных и исследовательских центров, специалистов-практиков, органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений. Фонд совместно с Правительством РФ является координатором действий по разработке стратегии развития России.

В разработке стратегического плана развития России на долгосрочную перспективу ЦСР предполагает тесное взаимодействие с руководителями правительства, министерств и ведомств.

Председателем правительства Российской Федерации В.Путиным 1 декабря 1999 года было издано распоряжение об организации работы по разработке стратегического плана развития России на долгосрочную перспективу.

К сожалению, выбранная стратегия развития оказалась губительной для окружающей среды. В программах социально-экономического развития страны (в которых, кстати, даже не упоминалась официально утвержденная ранее Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию), подготавливавшихся Центром для Правительства, разделы по экологии вообще отсутствовали. То, что это не случайность, стало окончательно понятно после выступления 30 марта 2000 г. на первых Национальных консультациях по устойчивому развитию ректора Высшей школы экономики Я.И.Кузьмина, одного из руководителей Центра и члена Коллегии Министерства экономического развития и торговли. Основными положениями доклада под названием «Модернизация российской экономики и устойчивое развитие» были следующие:

1. Главная задача, которую Президент В.В.Путин ставит перед новой командой, на которую он будет опираться в ходе своего президентского правления — сохранить Россию в числе индустриально развитых государств мира. Все основные внутренние проблемы страны, включая экологические проблемы, проблемы образования и здравоохранения, неблагоприятной демографической структуры населения и его пенсионного обеспечения и т.п. решаются главным образом через бюджетные траты, поэтому, чем больше производим, тем больше проблем можно решить.
2. Отсталая технологическая база промышленности и инфраструктура страны не могут быть преодолены без внешних инвестиций. В настоящее время инвестиционная привлекательность страны находится ниже всякой критики (административные барьеры, низкая эффективность и коррумпированность государственной бюрократии, идеология и практика пренебрежения правами собственников, крайняя слабость банковской системы и т.п.). По своей инвестиционной привлекательности Россия серьезно проигрывает своим главным конкурентам на рынке инвестиций — странам Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Китаю.
3. Исправить (улучшить) инвестиционную привлекательность России в сжатые сроки и «нормальным» путем — то есть через уменьшение административных барьеров, снижение коррупции, улучшение работы (реформирование) государственного аппарата, укрепление банковской системы прогнозируется невозможным. Поэтому нужно найти «ненормальные», исключительные пути повышения инвестиционной привлекательности России.
4. Основные потенциальные крупные инвесторы в экономику России — это США, Европейский Союз и «новые тигры» Юго-Восточной Азии. Но все, что можно было получить в качестве инвестиций из США, уже было получено при президенте Б.Н.Ельцине. За это критикуют У. Клинтона, а по прогнозам следующим президентом США будет Дж. Буш, а не А.Гор. В случае же прихода к власти в США республиканской администрации, тем более нет оснований рассчитывать на существенный приток инвестиций. «Новые тигры» Юго-Восточной Азии после финансового кризиса 1997 года сами нуждаются в инвестициях и, во всяком случае, они в настоящее время вряд ли могут рассматриваться в качестве основного стратегического источника инвестиций в экономику России. Остается только Европейский Союз, который во время президента Б.Н.Ельцина занимал более выжидательную позицию.
5. С этих позиций тем более важно отметить, что страны Европейского Союза после беспрецедентных по сравнению с предыдущими годами усилению праворадикальных и неонацистских партий во Франции, Австрии, Швейцарии, Нидерландах и

др., крайне обеспокоены высокой долей иммигрантов. Многие из этих иммигрантов работают на экологически грязных производствах, которые не только загрязняют и ухудшают ценную в развитых странах Европы окружающую среду, но и увеличивают долю легальных иммигрантов в населении этих стран.

6. Оптимальным путем улучшения инвестиционной привлекательности страны, по мнению команды, которая готовит социально-экономическую программу для Президента и будущего Правительства Российской Федерации, является снижение экологических стандартов. Во-первых, это позволит перехватить инвестиции на вывод экологически «грязных» производств из стран Европейского Союза у наиболее «трудного» конкурента — стран Центральной и Восточной Европы. Тем более что в течение ближайших восьми лет все страны исторической ЦВЕ станут членами Европейского Союза, а значит, уже сегодня не могут снижать экологические стандарты ниже директив Европейского Союза. Поскольку Российская Федерация даже в оптимальном случае политико-экономического развития в течение ближайших восьми лет не сможет стать членом Европейского Союза, то она может снижать экологические стандарты и тем самым способствовать «перехвату инвестиций» у стран ЦВЕ. Во вторых, т. к. созданная в конце советского времени система охраны природы во многом является по идеологии наследницей командно-административной системы, то ее ослабление или ликвидация объективно является «снижением» административных барьеров, которые отпугивают или сдерживают инвестиции в отечественную экономику.

Фактически в этом выступлении докладчик, возможно, впервые публично огласил новую идеологию, явившуюся идеологической базой и подоплекой всех последующих событий в области деэкологизации российской системы государственной власти, законодательства и экономической жизни.

Ответ на вопрос одного из авторов, как предлагаемая идеологическая платформа соотносится с остро обсуждавшимся в то время вопросом о ввозе ядерных «отходов» (облученного ядерного топлива — ОЯТ) был примерно следующим: «Я не очень понимаю самого вашего вопроса. У нашего главного и наиболее успешного конкурента в борьбе за зарубежные инвестиции — Китая — нет своей технологии переработки ОЯТ. Это большое конкурентное преимущество России. А поскольку вы упомянули, что это противоречит действующему законодательству, то значит, законодательство будет пересмотрено и изменено».

В данном выступлении фактически впервые было открыто заявлено о подготовке идеологами команды Г.О.Грефа и Администрации Президента «новой экономической политики», одним из основополагающих элементов которой должен был стать прямой демонтаж всей системы природоохранного законодательства, как якобы важнейшего «административного барьера» на пути привлечения инвестиций в экономику России. Тем самым, вместо трудного комплексного пути долгосрочного улучшения инвестиционного климата России (через административную реформу, борьбу с коррупцией, ускоренное формирование цивилизованной банковской системы и т.п.) был выбран типичный «хитровский» (как его называл В.А.Гиляровский) прием «на грош — пятаков». То есть обойти «правофланговые» в части экономических и структурных реформ страны Центральной и Восточной Европы (Польшу, Венгрию, Чехию, Словению и др.) и Китай по инвестиционной привлекательности за счет «мелкого жульничества» — снижения уровня экологических и природоохранных требований.

«Все разговоры о подъеме экономики в ущерб природе направлены на сохранение старых, низкотехнологичных, нерентабельных производств от которых одни убытки и которые давно должны быть закрыты. Государство предоставляет им дотации, они не платят налоги, там сидят *красные* директора, не понимающие и не желающие понимать — что такое рынок. Эти предприятия не только ухудшают состояние окружающей среды, но и балластом висят на экономике. Не секрет, что сейчас на единицу продукции производится больше выбросов, чем в советские годы. Значит, старые предприятия пытаются что-то производить, но уже не имеют возможности использовать и содержать работавшие на них прежде очистные сооружения.

Вторая группа противников природы — ресурсные олигархические структуры, работающие на принципах *дикого* рынка. Они не заинтересованы в соблюдении действующего экологического законодательства и нашли единственно возможный способ выйти из положения — сделали экологическую экспертизу фиктивной.

Происходящий возврат к советской практике разрушения природы в процессе хозяйственной деятельности сейчас лишен прежнего оправдания — необходимости поддержания обороноспособности Родины. Сейчас главный мотив — получение сверхприбыли небольшой группой бизнесменов и коррумпированных чиновников» (Лосев, интервью, 2003).

Следует отметить, что принесение в жертву всей экологической проблематики в широком смысле этого слова (включая здоровье населения, влияние на демографические процессы и т.п.) вероятно опиралось на изначальное непонимание и пренебрежение всем данным блоком вопросов со стороны разработчиков долгосрочной социально-экономической политики правительства. Ярким свидетельством этому является состав партнеров и экспертов, которые по данным интернет-сайта Центра (май 2001 года) представили предложения в разделы плана стратегического развития России (43 учреждения и организации) и/или приняли участие в тематических семинарах ЦСР по модернизации экономики, совершенствованию структуры власти, новому международному позиционированию России и др. (543 эксперта). Среди большого числа учреждений, организаций и экспертов не было указано не только ни одного профессионального эколога, но даже сколько-нибудь значимой группы общепризнанных специалистов по экономике природопользования, экономической географии природопользования, экономике использования возобновимых ресурсов и т.п. В списке был указан геолог академик Н.П.Лаверов (председатель Межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета Безопасности Российской Федерации), но, зная его огромную занятость, его вклад в эту работу был, вероятно, минимален.

«Известно, что сам В.В.Путин не чужд экологии и при случае старается это подчеркнуть. Одно из самых известных его высказываний на этот счет было в интервью канадскому корреспонденту, когда на вопрос, что он собирается делать после окончания президентских полномочий, последовал ответ — заниматься экологией. Не думаю, что президент столь лицемерен, и может, с одной стороны, осознанно лишать Россию одного из атрибутов развитого государства

— экологической службы, а с другой — заявлять о своей приверженности экологическим принципам.

Ясно, что дел у президента много и вникать во все детали он просто не успевает. Скорее всего, этот поступок может быть объяснен чем-то другим. Одно из двух. Или президент Путин настолько доверяет своему аппарату, что не считает нужным проверять тексты документов, которые подписывает. Или имел место очень серьезный нажим на него со стороны влиятельных структур, заинтересованных в ликвидации службы экологического контроля.

Уверен, что с его стороны это был либо недосмотр, либо уступка давлению извне. Если недосмотр — это плохо. Если уступка давлению — это еще хуже, поскольку является свидетельством того, что президент проводит не свою политику, а чужую. Хитрость российской политической реальности заключается в том, что никогда не бывает известно, кто автор тех указов, которые подписывает президент. Заинтересованные в таких документах лица и организации могут быть установлены лишь при анализе — кому это выгодно. А крайним всегда оказывается президент.

Кто был заинтересован в ликвидации Госкомэкологии? Это очевидно, поскольку весь 1999 г. и первые четыре месяца 2000 г. *ресурсное* лобби проводило целенаправленную кампанию, направленную на то, чтобы доказать: отказ России от выполнения природоохранных требований послужит сигналом для прихода в ресурсный сектор страны иностранных инвестиций в объеме не менее нескольких десятков миллиардов долларов. Как только будут убраны с дороги эти вечно мешающие *природоохранники*, сразу пойдут инвестиции. Прошло уже два с половиной года — инвестиций нет. За исключением тех, о которых было договорено ранее — до ликвидации Госкомэкологии. Новых инвестиций так и не поступило: ни одного договора о разделе продукции (за исключением трех уже действующих) не заключено.

Так что более или менее искренние надежды на инвестиции оказались напрасными. В то же время сверхприбыли, связанные с отказом от соблюдения природоохранительного законодательства и нарушения природоохранных требований, ресурсопользователи получают и кладут в собственный карман. Более того, начиная со второго полугодия 2002 г. руководители наиболее загрязняющих предприятий, воспользовавшись *дырами* в новом российском законодательстве, вообще перестали платить за загрязнение окружающей среды. Выше уже говорилось, что эти доходы составляли около 1 млрд. долларов в год, которые теперь не получает российский бюджет. Так кому принесла пользу ликвидация Госкомэкологии?” (В. Данилов-Данильян, интервью, 2002).

По этой версии, участники формулирования и проведения в жизни НЭП совсем не обязательно являлись купленными олигархами мздоимцами. Они вполне искренне могли верить, что то, что ни у кого не получалось до них, у них обязательно получится. Очевидно одно — при такой выбранной стратегии развития страны природоохранное ведомство не просто бесполезно, а неизбежно стало бы препятствием ее реализации, и потому могло рассматриваться идеологами НЭП, как крайне вредное.

4.2.3. Версия третья — заговор олигархов

По мере усиления частного сектора экономики все острее сказывалась недооценка, как руководителями страны, так и природоохранниками возможностей крупного бизнеса в лоббировании своих политических интересов при слабом государственном аппарате. Одновременно доля «высших укладов» экономики России неуклонно снижалась в течение многих лет в результате недостатков системы налогообложения, экспортных пошлин, избыточных административных барьеров, слабости и коррупции государственного аппарата, отсутствия надежной «кредитной истории» для инвесторов и т.п.

В то же время, роль экспорта минерального сырья, в первую очередь — сырой нефти и газа в качестве ведущего источника доходов государственного бюджета неуклонно увеличивалась. Так, доля «минеральных продуктов» в экспорте России с 1998 по 2000 г. выросла с 42,8 % до 53,8% (Российский статистический ежегодник, 1999, 2001), а усиление сырьевой ориентации экономики России в качестве главного источника экономического развития страны открыто пропагандировалось лоббистами крупного сырьевого бизнеса (Алекперов, 2002). В этих условиях любые экологические возражения или критика воспринимались как олигархами сырьевого бизнеса, так и связанными с ними ключевыми фигурами государственной власти, как политическое противодействие и происки врагов и конкурентов.

При этом практически во многих крупных конфликтах, особенно вокруг существующих и создаваемых охраняемых природных территорий с участием ведущих нефтяных (Саратовская область, «ЛУКОЙЛ» — см. Крейндлин, Антончиков, 1998; Антончиков, 2000), золотодобывающих (заповедник «Курильский» в Сахалинской области; национальный парк «Югыд-ва» в Республике Коми; природный парк «Быстринский» в Камчатской области) и лесопромышленных компаний (Республика Карелия, «Кареллеспром») Госкомэкологии России при опоре на действовавшее законодательство и активной поддержке неправительственных организаций удавалось выигрывать (Шварц, Шестаков, 2002; Shvarts, Shestakov, 2000). Это, безусловно, стало существенным «раздражителем» для олигархов сырьевого бизнеса и связанных с ними представителей государственной власти, политиков и экспертов, особенно накануне реализации крупных проектов диверсификации путей экспорта углеводородов (см., например, Проблемные регионы ресурсного типа..., 2002, стр. 128 и др.).

При этом нужно также учитывать не только чисто экономический, но и политический вес «ЛУКОЙЛа», ЮКОСа, ТНК, Газпрома, «Интерроса» и других компаний данного сектора. Многие из них являются владельцами наиболее массовых и влиятельных средств массовой информации. Так, Газпрому принадлежал бывший медиа-холдинг В.А. Гусинского, вещательная телесеть «АСТ-Прометей», газеты «Труд», «Рабочая трибуна», журналы «Профиль» и «Политбюро»; ЛУКОЙЛу — газеты «Известия» и телеканал «Рен-ТВ» и т.п. (Качкаева, 2000 и др.). В этом плане могущество корпораций не уступает былому политико-административному весу Минводхоза и Минлеспрома времен СССР.

Средняя рентабельность в промышленности страны составляет около 9%, а в нефтяной отрасли — порядка 40% (Греф, 2002), при этом природно-ресурсная рента* приватизируется экспортерами природных ресурсов. В этих условиях, очевидно, что руководители нефтегазовых компаний всеми доступными путями лоббируют не только

* Природно-ресурсная рента — разница между рыночной стоимостью природных ресурсов и затратами на их добычу (Боске. 2001). Т.к. собственником природных ресурсов является государство, то рента должна принадлежать ему, а не предпринимателям.

сохранение существующего порядка на как можно более длительную перспективу, но и требуют государственной и общественной поддержки своих частных интересов (например, Алекперов, 2002). Легко допустить, что в данной общеэкономической ситуации лоббисты природно-ресурсных компаний фактически могли купить «под себя» хотя бы на какое-то время практически любое законодательство, структуру правительства или пролоббировать назначение любого «удобного» чиновника.

В истории России при исчерпании экстенсивной модели экономического развития вместо интенсификации экономики ресурсной отрасли всегда усиливалась лоббистская деятельность по отмене экологических ограничений и ослаблению ответственных за их соблюдение органов государственной власти. Последнее было продемонстрировано на примере лесного и сельского хозяйства и системы государственных заповедников в 1948–1961 гг. (Шварц, 2003а). В ситуации с нефтегазовой отраслью, гораздо более влиятельной с точки зрения объемов финансовых потоков, чем лесное и сельское хозяйство, можно было предположить, что лоббирование деэкологизации законодательства и системы государственного управления примет беспрецедентный масштаб.

В период ликвидации Госкомэкологии основным центром прохождения информации об этих процессах стала газета *Зеленый мир*, главный редактор которой поделился с авторами своими соображениями на этот счет.

“Поскольку природные ресурсы в России — источник очень больших денег, то проблемы их дележа и контроля над ними постепенно оттесняли на задний план проблемы охраны природы. В 2000 г. *ресурсные* организации совсем подмяли под себя природоохранное ведомство. То ведомство, которое в годы перестройки и ельцинской *демократии* начиналось и развивалось как самостоятельное Министерство охраны окружающей среды, с появлением нового президента и укреплением влияния его команды стало всего лишь службой из нескольких управлений в Министерстве природных ресурсов, невзрачных по численности и полномочиям. Впрочем, уже в ходе преобразований 1996 г. единственное, что удалось отстоять, так это право Госкомэкологии на реализацию государственной политики в области охраны окружающей среды.

Разумеется, никто не подпишется под такой, считающейся *общеизвестной*, информацией, но на уровне *достоверных слухов* отмечается, что ликвидация Госкомэкологии обошлась заказчикам всего лишь в 15 млн долларов, распределенных (опять-таки, по слухам) в правительственных кругах. Как говорят аппаратчики, одной из последних капель, переполнивших *чашу терпения* противников Госкомэкологии, стал *задробленный* ею проект бурения разведочной скважины для добычи нефти на сахалинском шельфе. Экологическая экспертиза *зарубила* его по причине несоблюдения основ российского экологического законодательства. Скажем, в проекте предусматривался сброс токсичных буровых растворов в Охотское море, доходы от морепродуктов которого в долгосрочной перспективе затмевают все прибыли от добычи невозобновляемого ресурса — нефти.

Говорили и писали, что западные партнеры российских нефтяных компаний, разрабатывающих нефть на сахалинском шельфе, собирались работать в России по тем же правилам, что и у себя дома, отчисляя 8–10% средств по сметам освоения месторождений на цели охраны природы. Не трата время даром,

российские нефтяные *олигархи* с большими и *правильно* распределенными деньгами быстро подавили в западных партнерах угрызения совести по поводу уничтожения жизни в российских морях. Западные бизнесмены вообще удивительно быстро обучаются особенностям российского ведения дел...

Мне рассказывали, что это происходило следующим образом. Министерство природных ресурсов, не имевшее в то время практически никакого отношения к вопросам контроля за охраной природы, издает *Временное положение*, разрешающее добывать нефть, не считаясь с последствиями. В частности, с последствиями сброса буровых растворов в море. Правительство России своим распоряжением утверждает это *Временное положение*, хотя там хорошо известно, что подобный документ должен пройти экологическую экспертизу. Министерство юстиции почему-то регистрирует не прошедшее экспертизу (т.е. незаконное) *Временное положение*...

Когда все разрешения на самом высоком уровне получены, западные партнеры передумывают — временно или навсегда — вкладывать деньги в этот проект. А тут еще *зеленые* подают в суд, который отменяет распоряжение правительства как не соответствующее российским законам *Об охране окружающей природной среды* и *Об экологической экспертизе*.

Если бы правительство имело право, то и Закон *Об охране окружающей природной среды* давно отменило. К счастью, это может сделать только Госдума. Кстати, я не исключаю, что нынешний или следующий состав Госдумы значительно ослабит оба эти закона. *Наверху* поняли, что атака на экологическое законодательство неизбежно вызовет шум среди общественности — и нашей, и западной. Да и неудобно как-то: во всех достаточно цивилизованных странах такие законы есть — как же мы будем выглядеть, отменяя их? Оба правительства — и прежнее и новое — не могли так явно продемонстрировать миру *деэкологизацию* российской власти. Особенно на фоне наших вполне *экологических* инициатив на международном уровне. И нашлись *умные* люди — придумали: раз нельзя отменить закон, то надо ликвидировать инструмент, обеспечивающий применение этого закона. А таким инструментом был Госкомэкологии. Вот его и прикрыли. Причина многих наших бед — нынешние высокие цены на нефть и нефтяные богатства нашей страны.

Еще в Москве рассказывают, что когда В.В.Путин был премьером, к нему, якобы, пришла *группа товарищей* и сказала они примерно следующее:

— Владимир Владимирович, вы человек разумный. У вас диссертация посвящена вопросам экономики, но в этой диссертации вы говорите что-то и об экологии. Стало быть, можете взглянуть на проблему с двух сторон. Вот посмотрите: в стране серьезные экономические проблемы, но ряд западных компаний готовы вложить миллиарды долларов в нашу нефтяную индустрию. Одни готовы вложить четыре миллиарда долларов, другие — восемь, а третьи, четвертые и пятые — целых десять миллиардов долларов. И все это — за четыре-пять лет. То есть за годы вашего президентства...

Эти компании хотят инвестировать средства на длительный срок, а значит, будут деньги и на пенсии, и на оборону, и на другие важные цели. Будет чем внешний долг выплачивать. Но на пути реализации этих радужных планов брев-

ном лежит Госкомэкологии: без экологической экспертизы, видите ли, ничего нельзя делать! А чтобы экспертиза дала добро, нужно собрать двадцать подписей. Надо бы это бревно убрать с дороги — и деньги к нам сразу придут. Большие и надолго. Что вы об этом думаете? Как скажете, так мы и сделаем... Атомщики тоже обещают 20 миллиардов долларов привлечь в страну, но это когда еще будет... Да из их миллиардов половину придется выделить на очистку загрязненных радиоактивностью территорий. Мало что останется от тех денег на реальные нужды народа...

Раз такой пошел разговор, что на подобные рассуждения мог ответить президент, получивший разоренную страну с коррумпированным аппаратом управления и таким же бизнесом? Надо и власть удержать, и на второй президентский срок остаться. Да и не один человек пришел во власть — за его спиной стоят десятки *надежных* ребят из контрразведки и разведки. Причем многие из них не коррумпированы или коррумпированы минимально — значит, есть на кого опереться. Есть шанс укрепить страну и *войти в историю*. И деньги вроде бы — вот они, но Госкомэкологии мешает их взять. Ну, жили без нее, экологии этой, сколько лет, а страна была — о-го-го! Все вокруг ее боялись...

Вероятно, президент согласился, исходя из такой информации и таких размышлений. Вероятно, он сказал: сейчас все равно меняем правительство... Передадим функции Госкомэкологии в МПР...

Но как можно передать эти самые функции, если в ряде законов есть прямое упоминание Госкомэкологии?! — наверное, спросили друг друга инициаторы его ликвидации. Переписывать законы, а уже потом передавать функции — слишком долго. А что, если просто ликвидировать Госкомэкологии... И его не стало, а проблемы остались.

Разумеется, я предполагаю ситуацию, упрощаю и утрирую ее описание, но в целом, скорее всего, так, по сути, все и произошло.

Попытки *ресурсников* нажиться за счет страны и ее народа продолжаются. Думают ли те, кто инициировал законодательные поправки относительно ввоза в Россию ядерных отходов, для конспирации называя их *отработавшим ядерным топливом*, о чем-то ином, кроме корпоративного или личного кармана? Покажите мне того, кто убедительно, с цифрами и фактами в руках (не фальсифицированными, а истинными) сможет доказать выгодность для государства такого импорта? Пусть не все руководители Минатома коррупционеры и хапуги. Но даже те, кто думают исключительно о выживании своей отрасли — в ущерб интересам страны и основной массы ее населения — чем они лучше других своих коррумпированных коллег?

В ситуации с переписыванием законов для ввоза ядерных отходов президент, скорее всего, тоже был *подставлен*. У него есть администрация, а в администрации есть люди, *заинтересованно дружащие* с Минатомом. И в Госдуме открыто говорили о том, сколько денег получили такие-то депутаты перед вторым и третьим голосованиями этих законопроектов. Согласно этим слухам, сумма розданных денег колебалась от 5 до 12 миллионов долларов. И едва ли эти слухи беспочвенны. Дымит ведь не только там, где горит, но и там, где глеет...

Мы — *зеленые* — государственники. Наша задача — сделать территорию огромной страны пригодной для жизни. Наша задача — напоминать президенту России и власти вообще, что экологическая безопасность — одна из важнейших составляющих национальной, а значит и государственной безопасности. Если соответствующий отдел есть в управлении экономической безопасности ФСБ, если соответствующая комиссия есть в совете безопасности, то кто может искренне сказать, что *зеленые* занимаются не важнейшим для страны делом?” (М.Борозин, интервью, 2001).

По нашему мнению, сами по себе высокие цены на нефть и нефтяные богатства, безусловно, не являются причиной бед страны. Проблема состоит в том, что в условиях крайней слабости (то есть “дешевизны” и потому — коррумпированности) государственного аппарата, практически неподконтрольного населению страны, происходит присвоение природно-ресурсной ренты нефтяными компаниями, в результате чего рентабельность нефтяной отрасли примерно в 4 раза выше, чем в других отраслях. Соответственно нефтяные компании имеют существенно большие возможности, чем другие отрасли промышленности, “инвестировать” в лоббирование сохранения и поддержания ресурсной модели развития экономики страны.

В случае более цивилизованного и ответственного перед избирателями правительства и государственного аппарата можно было бы рассчитывать, что природно-ресурсная рента пойдет на социальные нужды. Это, в первую очередь, повышение покупательной способности населения через создание “Фонда будущих поколений” по аналогии с Норвегией, Аляской, странами Ближнего Востока и рядом других (Сушкевич, 2003), создание системы дешевых кредитов для развития малого и среднего бизнеса и ипотеки, модернизацию системы образования и, в конечном счете, на саму административную реформу государственного аппарата. Имея в кармане «легкие» нефтяные доходы, забывается, что ни Япония, ни Швейцария, ни Швеция, ни Германия, ни Ирландия, не являются нефте- и газодобывающими странами и, тем не менее, обеспечивают высокий и достойный образ жизни и уверенность в завтрашнем дне своим гражданам, в отличие от Нигерии и Венесуэлы, да и, чтобы далеко не ходить за примерами, Казахстана и Туркмении.

Более того, если посмотреть на всю историю после Второй мировой войны, то легко заметить, что вперед вырвались страны с небольшими запасами природных ресурсов, а те, у кого их много, так и остались на обочине. Непосильный для развития груз ресурсно-ориентированной экономики явился, вероятно, главной причиной избавления от сырьевых придатков-колоний бывших крупных метрополий — и посмотрите, что стало с обновленными метрополиями, а что с бывшими колониями.

4.2.4. Версия четвертая — кризис Госкомэкологии России

По этой версии, предпосылки ликвидации природоохранного ведомства начали проявляться задолго до появления фигуры нового президента на горизонте российской государственной власти. Уже в 1993 г. высшее руководство России и поддерживавшие его финансово-промышленные структуры начали осознавать, что соблюдение всех декларируемых ими прежде природоохранных норм существенно осложняет привычную схему использования и распродажи полезных ископаемых.

Последнее известное авторам обращение президента Б.Н.Ельцина к природоохранной риторике относится к первой половине 1996 г. — накануне очередных президентских выборов. Вскоре после его победы на этих выборах статус Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов был понижен до Государственного комитета по охране окружающей среды.

“Российская природоохранная система была лишена политической поддержки после ухода М.С.Горбачева, который хотя и нечасто, но упоминал о важности *борьбы за экологию*. Б.Н.Ельцин на тему экологии ничего не говорил после 1992 г., когда в Верховном Совете России представил первый национальный доклад о состоянии окружающей природной среды. В тот раз президент выразил явное одобрение этой деятельности.

О том, что в 1997 г. В.С.Черномырдин ездил в Нью-Йорк на генеральную ассамблею ООН Рио+5 в российских средствах массовой информации практически ничего не говорилось. Об этом вообще мало кто знал. А почему? Да потому, что Виктор Степанович вообще не понимал — зачем ему туда ехать. Ну ладно — раз надо, значит поеду... Приехал, прочитал заготовленное сотрудниками Госкомэкологии выступление и вернулся. Результат этой поездки был нулевой” (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

В новом правительстве и Госкомэкологии России, и его председатель оказались не к месту. Система государственных природоохранных органов и законодательства были во многом построены на идеологии командно-административной системы, что в условиях общего ослабления федеральных государственных органов власти и отсутствия сильных природоохранных лоббистских структур сделало их наиболее легким и привлекательным объектом для разного рода экспериментов по снижению административных барьеров. Парадокс Госкомэкологии России заключался в том, что он являлся во многом продуктом экстенсивного отраслевого пути развития плановой социалистической экономики и, одновременно, демократизации общественно-политической системы. Подтверждением последнего служит, в частности, явная связь между общественной активностью и статусом руководителя природоохранного ведомства (рис. 18).

Наличие внутренних проблем подтверждает и экс-председатель Гомкомэкологии: «В 1999 г. Госкомэкологии начал погружаться в глубокий структурный кризис. Внутренние возможности развития были исчерпаны. К этому времени система охраны природы в России существенно усовершенствовалась, наработала большой опыт, но вместе с этим она перестала уместиться в рамки тех возможностей, которые давал существовавший статус природоохранного органа. Стало ясно, что российская природоохранная система заходит в тупик. На сложившейся организационной, законодательной и финансовой основе развиваться дальше становится все сложнее» (В.Данилов-Данильян, интервью, 2002).

“Относительно того, что, в конце концов, привело к ликвидации Госкомэкологии, я могу только строить догадки, поскольку реальными фактами не располагаю. Располагает этими фактами очень небольшой круг лиц, реально принимающих *государственные* решения. Так что откуда у нас знание закулисных механизмов ликвидации природоохранного ведомства...

Конечно, это была сложная борьба интересов, но как она происходила, и кто руководил процессами — я не знаю. Так же, как я не знаю, почему в 1996 г. был понижен статус министерства охраны окружающей среды до уровня госкомитета. В.И.Данилов-Данильян говорил мне: уже то было хорошо, что в то время удалось сохранить Госкомэкологии. Поскольку после своего ухода с поста заместителя министра до самого момента ликвидации Госкомэкологии я оставался единственным *внешним* членом ее коллегии, то знаю, что это действительно так. Всего коллегия включала 12-15 членов, и на ней решались стратегические вопросы — принципиальное распределение средств, применение экономических рычагов, способы сохранения и развития заповедников, многое другое.

Относительно ликвидации Госкомэкологии разговоры возникали периодически. Точнее сказать, не о ликвидации структуры, а о снятии со своего поста В.И.Данилова-Данильяна. Он подвергался постоянным атакам с двух сторон. С одной стороны, *зеленые* во главе с А.В.Яблоковым упрекали его в недостаточной жесткости и активности. С другой стороны, давили ресурсопользователи, недовольные тем, что ставился заслон на пути их неразумных проектов. На самом деле было сделано много полезного. Действовала экологическая экспертиза и служба экологического контроля. Были сохранены прежние заповедники и создавались новые. Все это заслуга В.И.Данилова-Данильяна. Короче, разговоры об отставке ходили давно, и я перестал воспринимать их всерьез. В конце концов, это случилось совершенно неожиданно, и последствия такого решения будут самые негативные.

Следует отметить, что одна из главных проблем нашего государства на современном этапе — отсутствие сформулированной государственной стратегии развития. Граждане не знают, что завтра намерено делать руководство страны — им остается об этом лишь догадываться. Без сформулированной и опубликованной государственной стратегии нельзя двигаться вперед. Мне кажется, что и в самом руководстве страны нет понимания целей и путей государственного развития.

Правда, судя по совершаемым действиям, я могу догадываться, что некая идея у правительства все-таки есть. В явном виде она не декларирована, но все действия умещаются в некую схему. Похоже, нас снова увлекают на ресурсный путь развития, в то время, как давно стало ясно: на продаже ресурсов российской экономике быстро развиваться не удастся — этот путь уже испробован.

Конечно, в случае выбора *ресурсного* пути развития природоохранное министерство является серьезным препятствием и в рамках этих намерений его ликвидация представляется логичным шагом. Во всяком случае — с точки зрения существующего правительства. Наверняка у кого-то могут быть и личные мотивы этой ликвидации, хотя дело вполне могло обойтись и без коррупции. Ведь если столбовая дорога развития выбрана, то лежащее на ней бревно в виде Госкомэкологии неизбежно будет убрано” (Н.Глазовский, интервью, 2001).

Дополнительной проблемой являлся факт того, что в условиях слабой развитости и малой структурированности гражданского общества в России система государственно-го управления охраной окружающей среды была целиком замкнута на федеральный

уровень государственной власти, как якобы более просвещенный и общенационально-ответственный по сравнению с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Последние традиционно рассматривались как представителями федерального правительства, так и многими природоохранниками в качестве своего рода «личной гвардии» отсталых и коррумпированных руководителей регионов. Однако, сравнительное изучение структуры управления охраной окружающей среды в других федеративных государствах мира* показало, что в большинстве из них фактически отсутствует традиционно принятая в России общая строгая вертикаль в виде региональных «представительств» федеральных ведомств. В этих странах субъекты федерации или их объединения обладают собственными органами власти в этой сфере, т.к. считается, что именно органы власти регионов в демократических странах в наибольшей степени ориентированы на защиту интересов местного населения.

Многие российские губернаторы точно так же, как и их зарубежные коллеги не могут игнорировать обеспокоенность населения состоянием окружающей среды, поскольку мнение избирателей в этих вопросах иногда оказывается важнее, чем поддержка Администрации Президента, Правительства или крупного бизнеса. Недооценка значения региональных органов власти, а иногда и явное пренебрежение их мнением со стороны Госкомэкологии ослабляла положение комитета в структуре федеральной исполнительной власти.

Ослабление государственного управления в области охраны окружающей среды было обусловлено в том числе и тем, что как руководство Госкомэкологии, так и неправительственный сектор во многом жили «в прошлом» — в прошлых успехах, догмах, со старым инструментарием деятельности и в «реактивном» (в не «проактивном») планировании. В это время как традиционный «госкапиталистический» сектор (Минатом), так и сформировавшийся крупный частный бизнес уже активно готовились к политическому лоббированию своих интересов не только в Правительстве и Государственной Думе, но и на международной арене (в это время «Газпром» и «Сибирский Алюминий» вступают в члены Всемирного совета бизнеса за устойчивое развитие — WBCSD). Вероятно, в достаточной степени не были использованы возможности интеллектуального диалога и лоббирования экологических идей и нововведений ни в достаточно ограниченном круге экономических советников руководства страны, ни с прогрессивными лидерами крупного отечественного бизнеса. Практически ни одна инициатива, базирующаяся на идеях устойчивого и экологически ответственного развития, которая могла бы быть использована в качестве аргумента или «контрдовода» при выработке новой правительственной программы не была адекватным способом распропагандирована или представлена.

К числу возможных позитивных предложений можно отнести, например, следующие:

- экологизация налоговой системы России за счет повышения налогообложения ресурсопользования и снижения налогообложения труда и инвестированного капитала, что должно способствовать росту инвестиций в высшие уклады экономики, развитию малого и среднего бизнеса, повышению покупательной способности населения (Боске, 2001);

* Данное исследование было проведено координатором программы по природоохранительному законодательству WWF России к.г.н. А.С.Шестаковым.

- природно-ресурсная рента и обеспечение долгосрочных экономических интересов и покупательной способности населения России через создание «Фонда будущих поколений» по аналогии с Норвежским государственным нефтяным фондом и аналогичных фондов Аляски, Альберты, Венесуэлы и др.;
- высокие экологические стандарты как основа обеспечения конкурентоспособности российской экономики;
- международная платность «экологических услуг» малотрансформированных природных территорий;
- глобальная реструктуризация долгов развивающихся стран России и России — странам «Парижского клуба» с использованием схемы «долги за природу» или «долги на устойчивое развитие»;
- отказ от заведомо невыполнимых или неконтролируемых показателей состояния окружающей среды и развитие систем востребуемых рынком добровольных сертификаций и т.п.

Следует отметить, что в этот момент давление технологически отсталого бизнеса на правительственные круги было столь велико, а средний уровень понимания происходящих в стране процессов государственным аппаратом и действующими политическими и квази-политическими структурами был столь низок, что вышесказанные соображения имели не самую высокую степень вероятности успеха.

“Поскольку позиция у В.И.Данилова-Данильяна заключалась в максимальной осторожности и действии с оглядкой на тех, кто эксплуатирует природу, то с ним постоянно конфликтовал радикально настроенный А.В.Яблоков. Конечно, ради справедливости надо сказать, что с более радикальной позицией, по сравнению с позицией В.И.Данилова-Данильяна, возглавлять Госкомэкологии было нельзя. Точнее сказать, возглавлять-то было можно, но очень недолго...”

Каждый из этих людей был лидером мощного и глубоко эшелонированного движения, заинтересованного в реализации намерений своих команд. Это были не Данилов-Данильян — экономист и профессор, а представитель команды Гайдара; не Яблоков — заведующий лабораторией и специалист по китообразным, а лидер мощного общественного экологического движения, направленного против многих планов и намерений команды реформаторов. Думаю, что сблизить их позиции было практически невозможно.

Пожалуй, не будет преувеличением сказать, что, начиная с 1993 г., мои отношения с Госкомэкологии вступили в полосу затишья. Я нес на себе отпечаток работы с А.В.Яблоковым, что закрывало мне дорогу к сотрудничеству с большинством чиновников этой организации.

Думаю, решение о ликвидации Госкомэкологии было ошибкой, своеобразным управленческим экстремизмом нового правительства. Есть *зеленые* экстремисты, а есть правительственные экстремисты — эдакие «Хранители радуги» от власти. Судя по некоторым признакам, *наверху* уже жалеют об этом шаге, поскольку все было сделано в спешке, без соблюдения внешних приличий и законодательных норм” (С.Забелин, интервью, 2001).

Мнение С.И.Забелина о том, что В.И.Данилов-Данильян воспринимался новым составом правительства в первую очередь, как активный член «гайдаровской» команды,

подтверждается рассказом одного из чиновников, присутствовавших на заседании правительства 4 мая 2000 г., где обсуждалась работа Госкомэкологии России. По его словам, после ухода В.И.Данилова-Данильяна, председатель правительства сказал следующее: «Чтобы я ни этого человека, ни этого комитета в правительстве больше не видел». Если это действительно имело место, то тем самым подтверждается, что ни структура, ни руководитель комитета не вписывались в представления премьера о том, кто должен работать в правительстве.

По нашему мнению, Госкомэкологии мог внести существенно больший вклад в работу правительства. Это и активное участие в разработке программ социально-экономического развития страны, и разъяснение роли экологического фактора в современной международной конкурентной рыночной экономике, и выдвижение экологически значимых и экономически привлекательных инициатив — то есть то, что улучшало бы работу не только самого комитета, но и других ведомств и правительства в целом. Поэтому вызывает сожаление, что вместо слаженной работы с другими органами власти часто возникали конфликты, например, с Росгидрометом по поводу единой автоматизированной системы мониторинга, с таможенниками по поводу правил ввоза/вывоза редких животных и т.д.

С другой стороны, очевидно также и то, что получить необходимую политическую поддержку в правительстве, успешное функционирование которого во многом обеспечивалось увеличением доходов от экспорта «сырых» углеводородов природоохранной службе было чрезвычайно сложно.

Таким образом, по данной версии причинами ликвидации Госкомэкологии можно назвать следующие: неприятие, как самого комитета, так и персонально его руководства правительственными лидерами, оторванность работы комитета от решения основных социально-экономических задач, стоявших перед правительством и отсутствие у комитета сильных союзников в лице экологически ответственного бизнеса и руководителей регионов, отсутствие опоры на реальное экологическое движение в целом.

4.3. А был ли мальчик?

В числе идеологов и лоббистов ликвидации системы независимого государственного контроля и управления состоянием окружающей среды неоднократно звучал тезис о том, что природоохранное ведомство — это опора сохранения административных барьеров. То есть, еще один путь бюрократических и административных преград для развития бизнеса и инвестиций, причем «на входе», а не в процессе функционирования бизнеса*. А раз так, то «мочи» административные барьеры. Сразу после ликвидации Госкомэкологии, как грибы стали возникать эксперты, с пеной у рта рассказывающие о фактах измождения природоохранных служб** как о проявлении экологических административных барьеров.

Однако никто из экономистов-борцов с административными барьерами не поделился рецептом о том, можно ли реально снизить административные барьеры и т.н. «административную ренту» без комплексной реформы самого всего административно-

* См., например, доклад Г.О. Грефа “О мерах по созданию благоприятного предпринимательского климата” 2 марта 2001 года (www.csr.ru/conferences);

** Например, проект Доклада «Проблемы взаимоотношений «Бизнес – Экология» к «Национальному Форуму по сохранению биоразнообразия», подготовленный А.С. Мартыновым и распространявшийся от имени Проекта ГЭФ/Всемирного Банка «Сохранение биоразнообразия Российской Федерации».

го аппарата, и является ли ликвидация государственной управленческой структуры решением данной проблемы. Например, любому автовладельцу известны многочисленные факты мздоимства сотрудников Госавтоинспекции, наверное одной из самых тотально процветающей на «административной ренте» государственных структур. Почему тогда не ликвидировали ГАИ/ГИБДД? Ответ очевиден – ликвидация органа не решает самой проблемы необходимости регулирования дорожного движения. В случае с Госкомэкологии России слишком многим и сильным игрокам в сфере использования природных ресурсов и отсталых технологий была выгодна именно ликвидация самого государственного органа – потому что не устраивала сама функция контроля за загрязнением окружающей среды и использования природных ресурсов.

Следует отметить, что история существования Госкомэкологии России насчитывала всего 12 лет, возникла она на «пике» демократического подъема и поэтому в ее штате была довольно значительная доля энтузиастов, пришедших в государственное управление из общественного движения. Работа природоохранного ведомства все время была под пристальным вниманием многих независимых от него организаций, как коммерческих, так и общественных. В связи с этим уровень коррупции, или «административной ренты», в системе Госкомэкологии России объективно был существенно ниже, чем в любом из отраслевых ведомств.

Кроме того, законодательная база охраны природы развивалась практически с нуля в период рыночных реформ, поэтому основными инструментами были экономические механизмы. Была создана и развивалась система экологических фондов, платежей за загрязнение окружающей среды и т.п. Однако, как показала практика, именно относительно успешное развитие экономических механизмов охраны окружающей среды, очевидно, вызвало ликвидацию государственного ведомства. Для выросших на приватизации использования природных ресурсов олигархов оказалось проще, (то есть дешевле) ликвидировать сам экономически «продвинутый» государственный орган, чем строить свой бизнес в соответствии с цивилизованными механизмами и нормами.

Следует также отметить, что многие из активных деятелей нефтяного и других природно-ресурсных секторов, выросшие до высоких постов в отраслевых ресурсных ведомствах советского периода и оттуда пересевшие в кресла руководителей частных компаний, могли искренне испытывать «ностальгию» по замечательным советским временам, когда не было ни государственной экологической экспертизы, ни платежей за загрязнение окружающей среды. Поэтому они и считали оптимальным возвращение к порядкам и традициям именно той, уже ушедшей административной системы, и рассматривали демонтаж государственной природоохранной службы как ликвидацию «накипи» демократического хаоса эпохи перестройки.

V. НОЧЬ

(17 мая 2000 г. — 2003г.)

ИЛИ «...ПОЛУЧИЛОСЬ, КАК ВСЕГДА»

5.1. Реакция общества на упразднение природоохранного ведомства

5.1.1. «А баба-яга против!»

Указом от 17 мая 2000 г. № 867 был ликвидирован не только Государственный комитет по охране окружающей среды, но и Федеральная служба лесного хозяйства (Рослесхоз), функции которого также были переданы Министерству природных ресурсов. Кроме того, был упразднен Государственный комитет по кинематографии с передачей функций Министерству культуры. Реакция, как гражданского общества, так и части властных структур на упразднение некоторых ведомств, была бурной. Пожалуй, вначале наибольшее внимание средств массовой информации привлекла ликвидация Госкино. Режиссеры и артисты, продюсеры и композиторы много и горячо выступали по всем каналам телевидения и практически во всех печатных изданиях. С ними встретились и договорились, что и в рамках Минкультуры России, которому передали Госкино, фильмы снимать будет можно.

Совсем иначе складывалась ситуация с Госкомэкологии и Рослесхозом. Буквально через несколько дней после пресловутого указа состоялось годичное собрание Российской академии наук (РАН). К чести академиков, они не ограничились обсуждением внутренних проблем Академии, а приняли обращение к президенту с просьбой пересмотреть указ в части независимого природоохранного ведомства. Обращение было передано лично в руки президенту России председателем Комиссии по устойчивому развитию Государственной Думы академиком М. Ч. Залихановым.

Следом посыпались обращения из регионов: к президенту и правительству с просьбами пересмотреть решения о ликвидации Госкомэкологии и Рослесхоза обратился 31 орган исполнительной и законодательной власти субъектов федерации.

Федеральное Собрание тоже не осталось в стороне — сначала к президенту обратились 44 депутата из разных фракций, в начале июня Совет Федерации (еще в старом составе, из глав администраций и законодательных собраний) проголосовал за обращение к президенту, а в начале июля на имя председателя правительства ушло письмо Комитета по экологии Государственной Думы.

С той же просьбой к президенту обратился Патриарх Московский и Всея Руси Алексий II — церковь впервые позволила себе комментировать структуру правительства.

Естественно, помимо писем власть предержащих были сотни, если не тысячи обращений общественных организаций. Прошла волна митингов и демонстраций по городам страны. В г. Москве митинг прошел у здания бывшей Госкомэкологии, еще управлявшейся «упраздненным» руководством. Активисты Социально-Экологического Союза, Центра охраны дикой природы, «Гринпис» России и Всемирного фонда дикой природы (WWF) устроили траурную церемонию, заменив доску с названием ведомства при входе в здание на имитацию надгробной плиты с надписью «Здесь до 17 мая 2000 г. располагался Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды».

Быстро поняв, что обращения, даже многочисленные, даже от политической элиты в этот раз, вероятно, не сработают, общественность начала искать другие выходы. В середине июня в г. Москве была проведена Всероссийская чрезвычайная конференция по охране природы, собравшая около 300 участников из 30 регионов страны. Основную роль в организации конференции в столь сжатые сроки сыграл Центр экологической политики России и лично А.В.Яблоков. К чести министра природных ресурсов Б.А.Яцкевича (теперь уже экс-министра), которому были переданы функции упраздненных Госкомэкологии и Рослесхоза, он не побоялся прийти в явно враждебно настроенную аудиторию и доказывать правильность принятых решений. Хотя доказать это общественности и не удалось, по крайней мере стало ясно, что министр искренне верил в то, что говорил, а это означало, что в случае неудачи в восстановлении независимости охраны природы с ним можно обсуждать то, как наименее навредить природоохранной службе. Конференция, конечно, приняла все запланированные обращения к Президенту и Правительству о необходимости восстановления Госкомэкологии.

5.1.2. Экологическая политика на практике

За несколько дней до проведения конференции руководители Всемирного фонда дикой природы (WWF), «Гринпис» России и Центра охраны дикой природы провели совещание, на котором обсуждали возможные дальнейшие шаги. На тот момент было уже понятно, что ни последующие письма, ни конференции проблему восстановления независимого государственного органа по охране природы решить не смогут. Об этом говорило то, что, по словам общавшихся с ним в тот период депутатов, Президент избегал каких-либо обсуждений на эту тему, а также то, что аппарат правительства получил четкое указание направлять все приходящие на имя президента и правительства обращения на эту тему в Министерство природных ресурсов, от кого бы они не исходили. Было ясно, что решение было принято не случайно, и за ним стоят серьезные интересы. В этой связи началось обсуждение идеи всенародного референдума.

Прежде чем продолжить историю референдума, следует сказать пару слов о правилах и истории проведения референдумов в России. Не считая референдума во времена М.С.Горбачева, т.е. еще в СССР, в России референдум проводился только один раз — в 1993 г. по инициативе президента Б.Н.Ельцина на пике его противостояния с Государственной Думой. Наверное, многие помнят магическую формулу ответа «да-да-нет-да», хотя мало кто вспомнит выносившиеся на референдум вопросы.

С тех пор к 2000 г. много чего изменилось, в том числе был принят новый закон о референдуме, фактически сделавший его проведение невозможным. Попытки провести референдум в 1994-1999 гг., конечно, предпринимались, по словам членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК), их было около 10. До решения ЦИК дошли

2 — один, инициированный аграриями, другой — Союзом правых сил под руководством С.Кириенко.

Так что же означало проведение референдума? Во-первых, референдум должен был быть инициирован инициативной группой граждан. Ни президент, ни политическая партия, ни общественные организации инициировать референдум по закону не могли. Инициативная группа должна была состоять из как минимум 100 человек из не менее чем 10 субъектов Федерации. После проведения формальной процедуры голосования за инициацию референдума и голосование по каждому выносимому группой вопросов, заявка должна была быть подана в региональную избирательную комиссию (в данном случае в избирательную комиссию г. Москвы), которая по согласованию с ЦИК регистрировала группу и выдавала ей свидетельство о регистрации. С этим свидетельством группа могла начинать работу. Требуемая законом работа заключалась, ни много, ни мало, в сборе не менее 2 миллионов (!) подписей российских граждан, по крайней мере, в 10 регионах за 3 месяца, считая с даты выдачи свидетельства. При этом никакие средства, кроме средств членов группы, привлекать и расходовать было нельзя.

Общественность стояла перед нелегким выбором — с одной стороны, новая власть уничтожила все завоевания «боевой юности» (ведь именно общественность добилась создания независимого ведомства по охране природы в период перестройки) и разрушила годами сложившееся конструктивное сотрудничество. С другой стороны, чтобы исправить ситуацию, надо было ввязываться в несвойственные и незнакомые большинству общественных организаций политические технологии референдума. Нельзя сказать, что опыта референдумов не было совсем: пару раз до этого региональные общественники собирали подписи, а в г. Костроме референдум даже был проведен. Но масштаб был совершенно несоизмерим — для проведения регионального референдума требовалось максимум 15-20 тысяч подписей.

Другим важным поводом для сомнений было то, что, несмотря на сходные задачи и давнее знакомство руководителей общественных организаций, они являлись конкурентами. Не за западные или российские деньги, как это часто преподносят противники гражданского общества, а за авторитет и известность среди российских властных структур и населения. Все опасались, что какая-либо другая организация, поддерживавшая референдум, может «оттеснить» партнеров по коалиции. Тем не менее, на референдум решено было идти, и идти вместе.

Все инициаторы прекрасно понимали, что государственная машина скорее всего не даст провести инициированный снизу референдум, но надеялись, что подобная кампания поможет решить несколько задач. Первая, и, вероятно, самая важная — восстановление независимого органа государственной власти по охране окружающей среды. Надежда была на то, что серьезность намерений общественности по организации референдума поможет выйти на необходимый уровень переговоров с властью и решить проблему «мирным путем». Вторая задача заключалась в том, чтобы на этом примере продемонстрировать важность учета мнения гражданского общества при принятии решений государственной важности. Третьей задачей было привлечь внимание всего общества к охране окружающей среды.

Так как все понимали, что других всероссийских природоохранных референдумов в ближайшее время никто инициировать не будет, решили вынести на всенародное голосование не один, а несколько вопросов. Предварительный список вопросов был следующим:

1. Вы за запрет ввоза из других государств на территорию России радиоактивных материалов на хранение, захоронение или переработку?
2. Вы за то, чтобы в России был федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами?
3. Вы за то, чтобы в России была юридически самостоятельная лесная служба?

Первый вопрос был предложен в связи с тем, что Минатом России снова внес на рассмотрение в Государственную Думу поправки к Закону «Об охране окружающей среды», прямо запрещающему ввоз радиоактивных отходов, которые позволяли бы это делать. Вопрос о независимой лесной службе был в некотором роде компромиссным — слишком много влиятельных сторонников было у лесников, и инициаторы сочли необходимым заручиться их поддержкой при сборе подписей.

Естественно, не понимая, насколько важны для общества, выносимые на референдум вопросы, бессмысленно было выходить с такой инициативой. Для оценки общественного мнения в июне 2000 г. агентством “Ромир” было проведено исследование, показавшее, что более 70% россиян считают необходимым наличие независимого государственного органа по охране природы и более 90% категорически возражают против ввоза в страну радиоактивных отходов.

Решение надо было принимать до проведения уже упоминавшейся Всероссийской чрезвычайной конференции, т.к. на нее съезжалось много представителей регионов, которых можно было задействовать в инициативной группе. Выносить вопрос о референдуме на саму конференцию не стали, так как опасались возможных провокаций — ведь состав участников и повестку из-за крайне ограниченного времени никто не контролировал.

Итак, за день до начала конференции, 12 июня 2000 г. в московском кинотеатре «Иллюзион» собрались 177 человек из 24 регионов, в основном пришедшие по личным приглашениям организаторов. Крайне важно было соблюсти все формальности, поскольку законодательство о референдуме было прописано очень подробно, а организаторы понимали, что любая неточность будет использоваться властями в качестве основания для отказа. Помимо выносимых организаторами трех вопросов, А.В.Яблоковым был предложен вопрос: «Вы за запрет строительства новых атомных электростанций и новых реакторов на уже существующих?». Если основные вопросы были единогласно поддержаны голосованием, то вокруг нового вопроса разгорелась дискуссия, в результате чего вопрос был снят. Во многом причиной послужило случайное стечение обстоятельств — А.В.Яблокову надо было уйти на другую встречу до голосования, и предложенный им вопрос остался без «хозяина».

Через несколько дней все положенные по закону документы были поданы в Московскую городскую избирательную комиссию, однако по истечению положенных по закону 14 дней никакого ответа из нее не поступило. На телефонные запросы в комиссии отвечали, что все в отпусках и заниматься этим делом некому. Более чем через месяц, после обращения в ЦИК, инициативная группа по проведению всероссийского природоохранного референдума была зарегистрирована 25 июля 2000 г. Это означало, что *счетчик* включился — к 25 октября все подписи должны были быть сданы. Забегая вперед, отметим, что задержка с регистрацией сильно помогла инициативной группе, т.к. лето оказалось мертвым сезоном для сбора подписей, а задержка сдвинула пик сбора на осень.

Сразу после проведения собрания и до окончания проверки подписей инициативная группа активнейшим образом старалась привлечь внимание средств массовой информации к референдуму и к самой теме. Задача ставилась просто — надо привлечь внимание власти к тому, что в России может состояться референдум и выйти на нужный уровень переговоров. Строго говоря, никто особенно не горел желанием ходить по улицам и собирать подписи, хотелось просто нормально работать — помогать заповедникам, сохранять редкие виды, готовить проекты нормативных документов. В какой-то момент показалось, что дело сдвинулось, т.к. 27 июня 2000 г. президент направил в правительство перечень поручений, среди которых, на радость специалистам, было такое: «Вернуться к рассмотрению вопроса о целесообразности восстановления Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды...». Однако, несмотря на многочисленные публикации и дважды проводившиеся митинги на Горбатом мосту у здания правительства, правительство не стало возвращаться к рассмотрению вопроса, а просто переправило 30 июля в администрацию президента ответ о нецелесообразности восстановления Госкомэкологии, подготовленный Министерством природных ресурсов.

Июль и август 2000 г. организаторы референдума провели в консультациях и подготовке региональных штабов по сбору подписей. Консультировались в основном с людьми и структурами, для которых сбор подписей стал профессией. Таких оказалось немало. Сразу выяснилось, что никто никогда на энтузиазме в России подписи не собирал. Каждая структура по сбору, как правило, существующая неформально, имела своих координаторов в регионах, а те, в свою очередь, обеспечивали сборщиков, реально приносивших подписи. «Профессионалы» объяснили, что сплошь и рядом использовались так называемые «фабрики» — подписи банально подделывались, а данные на граждан брались из адресной базы данных, продаваемой на каждом углу. По их словам, подделки вскрывались крайне редко. Особо поразила организаторов референдума сумма, которую сборщики просили за 2 миллиона подписей — от 1 до 2 миллионов долларов США. При этом они объясняли, что такова самая низкая расценка — в период политической активности цена возросла бы как минимум вдвое. Теперь мы определенно знаем, как в России собирают положенные по закону подписи при выдвижении в депутаты, губернаторы и президенты.

Естественно, таких денег у членов инициативной группы не было, и от услуг профессиональных сборщиков отказались, хотя некоторые из них, проникнувшись природоохранной идеей, предложили бесплатную консультационную помощь. Помощь оказалась востребованной, особенно при тиражировании подписных листов и обработке данных, поступавших из регионов. В регионах же было решено опираться на те общественные природоохранные организации, которые там работали.

Итак, к середине августа подписные листы были напечатаны, составлена памятка сборщику, уполномоченному по регионам и начальнику регионального штаба референдума, и сбор подписей начался. Параллельно был создан Общественный попечительский совет референдума, куда вошли многие известные деятели науки, культуры, искусства и политики под руководством драматурга А.И.Гельмана. Этот совет сыграл большую роль в проникновении информации о референдуме в СМИ, т.к. его члены были людьми публичными и упоминали о природоохранной инициативе, когда их приглашали на радио, телевидение или брали интервью. Был придуман лозунг референдума «За природу!», использовавшийся на униформе сборщиков. Кстати, наклейки на автомобильные стекла до сих пор можно видеть на улицах.

До сентября сбор подписей шел вяло: за 2 недели было собрано всего около 100 тысяч. При такой скорости можно было рассчитывать в лучшем случае на полмиллиона. Также было много брака — люди, всю жизнь охранявшие природу, не уделяли должного внимания бюрократическим закорючкам, и много подписных листов выбраковывалось на уровне штабов. Однако, опасения организаторов оказались напрасны: к середине сентября число подписей перевалило за миллион, а к концу сентября — за 2 миллиона.

К инициативе постоянно подключались все новые и новые регионы. О референдуме заговорили. Надо отметить, что если региональная пресса активно и подробно освещала подготовку референдума, то в центральные средства массовой информации приходилось прорываться чуть ли не с боем. Неизвестно, были ли даны соответствующие указания из администрации президента, но на фоне всенародного подъема и миллионов подписей (случай совершенно беспрецедентный в российской политической практике), людям продолжали рассказывать о взрывах газовых колонок в такой-то деревне и о пьяных водителях на дорогах.

В сентябре с инициативной группой вышли на контакт сотрудники ЦИК. Организаторы объяснили причину проведения референдума и откровенно сказали, что, по их мнению, гораздо целесообразнее было бы решить выносимые вопросы «мирным путем», а не тратить на это из скудного государственного бюджета 1,5 миллиарда рублей (именно столько стоит проведение всенародного голосования).

Неизвестно, сообщили ли сотрудники ЦИК о готовности организаторов референдума к конструктивному диалогу, но с ними по телефонному звонку согласился встретиться начальник одного из управлений администрации президента, прямо отвечающего за «гражданское спокойствие». Встреча состоялась 4 октября, но сотрудники администрации оказались к ней совершенно не готовы. Они не владели темой, выискивали враждебные политические силы, стоявшие за экологами, а потом просто начали их запугивать. Особо в этом отличился молодой человек, вскоре оказавшийся в руководстве так называемого движения «Идущие вместе». Обсуждения не получилось.

Тем временем вал собранных подписей рос, и с 10 октября было решено заканчивать. До 20 октября региональные штабы проверяли правильность заполнения подписных листов, после чего сдавали прошитые пронумерованные папки в региональные избирательные комиссии. Всего было сдано 2490042 подписи собранных в 60 субъектах Российской Федерации. Особо отличились Московская, Воронежская, Оренбургская области и г. Москва — там было собрано по 150 тысяч и более. Реально было собрано почти 3 миллиона, но многие листы были забракованы штабами, так как в них были допущены ошибки.

Региональные комиссии проверяли подписи тщательно, причем во многих из них откровенно говорили, что ЦИК им «рекомендовал» подойти к проверке с особой тщательностью. Тем не менее, в регионах признали действительными более 2,2 миллиона — на 10% больше, чем требовал закон. Далее началась работа ЦИК, которая решила, что региональных проверок недостаточно, и начала повторно проверять все 2,5 миллиона подписей. Подписи выбраковывали на любых основаниях, опять же признаваясь в кулуарах, что выполняют четкое указание «сверху». На каждом подписном листе было по пять подписей граждан, и если в одной из них была ошибка, выбраковывался весь лист. Но даже при таком заведомо предвзятом подходе ЦИК смог забраковать только около 600 тысяч, признав действительными 1873216 подписей (абсолютный рекорд по всем сборам подписей в России). Сотрудники ЦИК говорили в кулуарах организаторам, что никогда, ни на парламентских, ни на президентских выборах не видели такого вы-

сокого качества работы сборщиков. И это при том, что для выдвижения в президенты надо всего полмиллиона подписей! Если участники подготовки референдума и имели какие-то иллюзии насчет правового государства и независимых выборов, то после знакомства с работой ЦИК эти иллюзии полностью рассеялись.

Дальнейшие судебные разбирательства лишний раз подтвердили, что ничего независимого от исполнительной власти в нашей стране нет. Инициативная группа обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с иском о признании решения ЦИК незаконным. На стороне общественности выступали ведущие юристы — сотрудники правовых институтов при Правительстве и Генеральной прокуратуре. Разъяснение в пользу инициативной группы дал Комитет по законодательству Государственной Думы. Однако, отказавшись приобщить мнения ведущих экспертов к делу, Верховный Суд в марте 2001 г. постановил в иске инициативной группе отказать.

Закончилась ли эта история, еще неизвестно, т.к. инициативная группа обратилась в Европейский Суд по правам человека по признакам нарушения основных конституционных прав 2,5 миллионов россиян и получила в феврале 2002 г. уведомление, что дело к рассмотрению принято. Возможно, референдум — лишь вопрос времени.

5.2. Последствия ликвидации природоохранного ведомства

5.2.1. Деградация федерального экологического законодательства

После выборов в Государственную Думу 1999 г. состав Комитета по экологии кардинально поменялся. Предыдущий председатель комитета Т. В. Злотникова проиграла на выборах в Оренбургской области, а ее место занял В. А. Грачев, до этого работавший в аппарате Совета Федерации. Из прежних членов комитета в нем остался только А. Н. Грешневиков.

Первые тревожные звонки грядущего пересмотра экологического права появились при утверждении федерального бюджета на 2001 г.: депутаты согласились приостановить действие статьи 21 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», посвященной государственным экологическим фондам и упразднили Федеральный экологический фонд¹⁰⁰. Правительство оперативно изменило свои нормативные правовые акты, по которым платежи за загрязнение поступали в государственные экологические фонды¹⁰¹. Это означало, что все собранные за загрязнение средства направлялись в федеральный бюджет, как нецелевые и могли расходоваться на любые нужды. Так начала разрушаться система финансирования природоохранных мероприятий, действовавшая без малого 10 лет.

Дальше — больше. Еще до ликвидации Госкомэкологии в Государственную Думу, при активном лоббировании Министерства Российской Федерации по атомной энергии (Минатом), были внесены новые варианты поправок к Закону «Об охране окружающей природной среды», позволяющие ввозить в страну отработанное ядерное топливо из других стран. Новые, потому что предыдущие варианты, неоднократно вносившиеся этим министерством в 1990-х годах неизменно отвергались. Надо сказать, что расчет атомщиков был верен — депутаты только что избраны, до новых выборов еще 4 года, и население забудет, кто и как голосовал по непопулярным в народе законопроектам.

Напомним, что пункт 3 статьи 50 Закона «Об охране окружающей природной среды» (1991) гласил: «Ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и материалов запрещаются». Предложения Минатома заключались в том, чтобы дополнить этот пункт словами, кроме случаев, установленных данным законом» и внести в статью пункт 4 в следующей редакции:

«Ввоз в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, предусмотренные законодательством Российской Федерации, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта.

Ввоз в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляется на основе международных договоров Российской Федерации.

Порядок ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов устанавливается Правительством Российской Федерации, исходя из основных принципов обеспечения нераспространения ядерного оружия, охраны окружающей природной среды и экономических интересов Российской Федерации, принимая во внимание приоритетность права возвратить образовавшиеся после переработки радиоактивные отходы в государство происхождения ядерных материалов или обеспечить их возвращение».

В качестве обоснования необходимости поправок представители Минатома ссылались на якобы существующий мировой рынок по переработке отработавшего ядерного топлива с АЭС и наличие у России соответствующих технологий этой переработки, позволяющих занять на этом рынке достойное место. Неоднократно назывались 20 миллиардов долларов США, которые наша страна могла бы получить, разрешив законодательство ввоз ядерных отходов*. Вкратце несостоятельность этих предложений заключалась в следующем:

- развитого мирового рынка переработки отработавшего топлива нет, все существующие АЭС уже имеют контракты либо на переработку, либо, что чаще, на захоронение отработавшего топлива;
- получаемый в результате переработки уран дороже природного в 2-3 раза, а количество производимых при этом радиоактивных отходов превышает объем самого отработавшего топлива в сотни раз (поэтому французская правительственная комиссия рекомендовала своему правительству отказаться от переработки и перейти к захоронению);

* Сумма в 20 миллиардов долларов была какой-то мистической — почему-то она часто упоминалась в 2000-2001 гг. в связи с ликвидацией Госкомэкологии и ослаблением экологического законодательства. Так, М.Л.Борозин в интервью упоминал 15-20 миллиардов, сэкономленных предприятиями на экологических платежах. Кроме того, один из советников президента в беседе с одним из авторов говорил, что ликвидация природоохранного ведомства принесет в казну дополнительно те же 20 миллиардов долларов.

- объем накопленных в России радиоактивных материалов и ослабление контроля за ядерными объектами не позволяют обеспечить требуемую безопасность при транспортировке, хранении и переработке.

Главное заключалось в другом: все опросы, проводившиеся социологическими агентствами в 2000–2001 гг. показывали, что более 90% населения страны были категорически против ввоза в страну радиоактивных отходов. Избранники народа решили по-своему — из 375 депутатов, участвовавших в голосовании, 243 (65%) поддержали поправки. Основная поддержка поправкам была оказана коммунистами и членами фракций «Единство» и «Отечество—вся Россия», позиции членов Союза правых сил разделились, а фракция «Яблоко» целиком выступила против.

По иронии судьбы закон был принят Государственной Думой 6 июня 2001 г., на следующий день после Всемирного дня защиты окружающей среды ООН¹⁰². После голосования закон, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, был направлен в Совет Федерации. Согласно пункту 4 статьи 105 Конституции, закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины его состава, либо если он не был рассмотрен в течение 14 дней. Совет Федерации, состоящий из представителей регионов, куда и собирались везти радиоактивные отходы, не стал рассматривать этот закон, предпочтя не выражать своего мнения. После истечения 14-дневного срока закон был направлен на подпись президенту. Президент тянул до последнего — подписание состоялось только 10 июля, фактически в последний день (после прохождения Совета Федерации закон в течение пяти дней должен быть направлен президенту, а президент должен его подписать в течение 14 дней).

Параллельно с подготовкой голосования «ядерных» поправок в Комитете по экологии шла активная работа над новым законом «Об охране окружающей среды». Этот закон, принятый через полгода после поправок к своему предшественнику¹⁰³, заслуживает отдельного рассмотрения.

Как и многие современные законы, Закон «Об охране окружающей среды» начинается с определения основных понятий, использованных в законе, чего не было в законе 1991 г. Статья 3 посвящена принципам охраны окружающей среды, из которых пропал важный, на наш взгляд, принцип из закона 1991 г.: приоритет охраны жизни и здоровья человека, который заменился на соблюдение прав человека на благоприятную окружающую среду. В то же время, появилось и множество новых принципов, часть из которых, на наш взгляд, является не принципами, а областями деятельности (например, международное сотрудничество, сохранение биологического разнообразия, организация экологического образования и т.п.). Из новых важных принципов отметим независимость экологического контроля, платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде (это было в предыдущем законе, но не в форме принципа), презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной деятельности.

Начнем с того нового и хорошего, что появилось в законе. В статье 4, описывающей объекты окружающей среды, появились важные положения о том, что первоочередной охране подлежат естественные экологические системы, не подвергшиеся антропогенному воздействию, а также объекты Всемирного природного наследия, до этого вообще не упоминавшиеся в законах. Также впервые в законе появилось упоминание необходимости специального регулирования ввоза в Россию и вывоза из России редких и исчезающих растений и животных, в том числе подпадающих под действие международных договоров (статья 60). Тем самым созданы предпосылки для принятия специального

закона, обеспечивающего выполнение нашей страной Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). В статье 65 пунктом 5 прямо запрещено совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды и функций хозяйственного использования природных ресурсов. Строго говоря, применение этого пункта должно было повлечь немедленную реорганизацию службы лесного хозяйства МПР России — ведь лесники и других контролируют, и сами рубят, но этого не произошло. И наконец, закон определил сроки давности по искам о компенсации вреда, причиненного нарушением природоохранительного законодательства в 20 лет (ст. 78).

К сожалению, на этом список улучшений, на наш взгляд, заканчивается. Закон «Об охране окружающей среды» (2002) стал типичным примером отсылочного акта, т. е. сам не устанавливает правоотношения практически ни в одной сфере. Так, в 84 статьях закона более 50 раз читателей отсылают к другому законодательству, в том числе не существующему. Ярким примером является статья 57 о зонах экологического бедствия. В ней всего 2 пункта:

1. Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия (где оно, это законодательство?! — *прим. авторов*)
2. Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается Федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Вот так просто — отослать к несуществующему законодательству и поставить точку. А ведь закон 1991 г. точно определял, что такое зона экологического бедствия и зона чрезвычайной экологической ситуации и что там можно и нельзя делать.

Некоторые положения ничего, кроме иронии вызвать не могут:

- Статья 45 пункт 3: Отношения в области производства и эксплуатации автомобилей регулируются законодательством.
- Статья 52 пункт 3: Порядок установления и создания защитных зон регулируется законодательством.

То есть, если бы не вышел Закон «Об охране окружающей среды», производство автомобилей законодательством не регулировалось бы?

Закон пестрит декларативными, неконкретными положениями вроде статьи 53: «При приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.»

Многие важные положения закона 1991 г. из новой версии пропали. Так, закон не определяет, что относится к компетенции правительства, а что — к компетенции органов, ответственных за охрану окружающей среды. Принципиальным отличием данного закона от предыдущего является то, что в нем не используется понятие «специально уполномоченных органов», под которое были составлены все подзаконные акты 1990-х годов.

Полностью исчезла конкретность в части платы за загрязнение. Началось с определения — если раньше к загрязнению относились выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы загрязненных сточных вод в водоемы и размещение отходов, то теперь в новом законе появилось по-академически туманное «поступление в окружающую сре-

ду вещества и(или) энергии свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду». Понятно, что в практической природоохранной работе руководствоваться таким определением невозможно. Как указывалось в главе 3, Закон «Об охране окружающей природной среды» (1991) прямо указывал, как и за что должна взиматься плата, в новом же варианте все отдано на откуп правительству — пункт 3 статьи 16 прямо говорит: «Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду определяется правительством Российской Федерации».

Подобным образом были выхолощены и большинство остальных положений, вместо законодательных норм — либо «в соответствии с законодательством», либо «определяются правительством».

Естественно, после упразднения федерального экологического фонда в 2000 г. в новом законе вообще ни слова не говорилось о государственных экологических фондах.

Так, вслед за ликвидацией природоохранного ведомства, была ликвидирована и основополагающая законодательная база охраны природы в России. Заметим, что из более чем 600 законов, принятых Государственной Думой в 2000-2003 гг. всего один относился к охране окружающей среды — о запрете использования этилированного бензина¹⁰⁴. Если, конечно, не считать ввоз радиоактивных отходов природоохранным мероприятием.

5.2.2. Развал природоохранных структур

Неизвестно, какие первоначальные планы были в отношении подразделений ликвидированной Госкомэкологии. Очевидно одно — то ли из здравого смысла, то ли под давлением общественности осенью 2000 г. в рамках Министерства природных ресурсов были созданы 4 достаточно независимые друг от друга службы — геологическая, водная и охраны окружающей среды. В этом виде министерство сильно напоминало Министерство экологии и природных ресурсов образца осени 1991 г. (рис. 6). Конечно, произошло сокращение штатов природоохранных подразделений, а, главное, в регионах объединенные комитеты возглавили геологи. Основным объектом атаки стала государственная экологическая экспертиза (см. ниже), которую министр Б.А.Яцкевич попытался вывести за пределы министерства, но все быстро вернулось обратно. Справедливости ради надо отметить, что ряд задумок министра был вполне логичен, в частности, передача больших прав в регионы. Однако, полное игнорирование законодательства и незнание с системой охраны природы не позволили грамотно реализовать в принципе верные решения. Так, уже в августе 2000 г. между министерством и правительством г. Москвы было заключено соглашение о передаче городским властям всех полномочий по экологическому контролю и экспертизе, нарушавшее сразу несколько законов.

Больше всего Б. А. Яцкевич прославился в сфере охраны природы своим выступлением на заседании правительства 29 декабря 2000 г. В частности, он предложил пересмотреть участие России в международных соглашениях (Монреальского протокола об отказе от производства озоноразрушающих веществ и Киотского о сокращении выбросов парниковых газов). Главным аргументом министра было то, что в настоящее время, по его мнению, в атмосфере как раз очень мало углекислого газа для развития жизни на планете по сравнению с меловым периодом, когда его было в 17 раз больше. Нелепость ориентации на меловый период, в атмосфере которого человек бы просто не выжил, очевидна*.

* Это выступление послужило материалом для статьи Б. Жукова в журнале «Итоги» от 06 февраля 2001 г.

Тем не менее, в том, что касается охраны живой природы Б.А.Яцкевич необходимости кардинальных реформ, вероятно, не видел. На том же заседании правительства, где рассматривалась жизнь в меловом периоде, был рассмотрен вопрос о мерах по совершенствованию природоохранной деятельности в Российской Федерации. В принятом по данному вопросу протокольном решении было признано необходимым осуществить комплекс мер по совершенствованию управления природоохранной деятельностью в Российской Федерации, в том числе направленных на развитие системы особо охраняемых природных территорий федерального и местного значения, укрепление материальной базы государственных природных заповедников и национальных парков. В 2001 г. заповедники получили почти в 2 раза больше средств, чем в 2000 г.

Остались на своих должностях и ключевые фигуры этого направления — А.М.Амирханов, В.Ю.Ильяшенко и В.Б.Степаницкий.

Остается догадываться, по каким причинам Б.А.Яцкевич сохранил довольно большую самостоятельность природоохранной службы. Возможно, пообщавшись с коллегами в правительстве, сотрудниками бывшей Госкомэкологии и общественностью он понял, что работа службы весьма специфична и не терпит смешения с остальными службами министерства. Другая возможная причина — корпоративная солидарность, ведь министр начинал с техника и был большим патриотом своей геологической службы. Начни разваливать экологов — непременно пришлось бы затронуть и геологов, а это уже означало посягнуть на святое.

В июне 2001 г. Б.А.Яцкевич ушел в отставку, а на его место был назначен В.Г.Артюхов, долгое время до этого работавший на разных руководящих постах в органах власти. До прихода на должность министра он возглавлял Федеральный дорожный фонд, упраздненный с 1 января 2001 г. вместе с остальными внебюджетными фондами.

Осенью 2001 г. в министерстве грянула структурная реформа. Не принадлежа ни к одной из служб, министр перетасовал подразделения так, что понять, кто чем занимается, стало совершенно невозможно. Вроде бы все службы были сохранены и возглавлялись первыми заместителями министров, но на деле все полномочия — разрешительно-лицензионная система, финансы, все виды контроля и экспертизы, кадры из служб были выведены. Эти подразделения подчинялись непосредственно министру (формально в прямом подчинении у министра было более 40 руководителей подразделений, включая службы). Например, экологический контроль был объединен с контролем за соблюдением условий лицензий на добычу полезных ископаемых, а разрешения на вывоз из страны редких животных выдавало то же управление, что и на забор питьевой воды. Произошел настоящий структурный кризис, приведший к уходу многих чиновников, годами выстраивавших работавшие системы в своих областях. Так, ушли В.Ю.Ильяшенко и В.Б.Степаницкий, после чего их начальник А.М.Амирханов был почему-то на год переведен руководить экологической экспертизой.

Сразу начались сбои — разрешения, на получение которых раньше требовалось не больше недели, люди стали ждать по несколько месяцев. Причем произошло это не только в сфере охраны природы, но и в геологии и в водном хозяйстве. Так, авторы ожидают ответов на некоторые свои обращения уже 2 года вместо установленного законодательством месячного срока. Появились настоящие, а не выдуманные сторонниками ликвидации Госкомэкологии административные барьеры.

5.2.3. Экономические механизмы и финансирование охраны окружающей среды

Выше уже говорилось, что с 2001 г. Федеральный экологический фонд фактически прекратил свое существование, хотя финансирование ряда мероприятий продолжалось вплоть до 2002 г. из средств, собранных ранее. Заметим, что, несмотря на развал федеральной системы целевого финансирования охраны природы, многие регионы сохранили в своих бюджетных системах государственные экологические фонды — из 64 региональных бюджетов на 2002 г., доступных на интернет-сайте www.budgetrf.ru в 35 экофонды указывались отдельной строкой. В республиках Бурятия и Удмуртия, в Волгоградской области фонды упразднились с 1 января 2002 г. В Калининградской области и Ямало-Ненецком автономном округе их действие приостанавливалось, хотя собираемые платежи за загрязнение продолжали целевым образом направляться на охрану природы. В Северо-западном федеральном округе фонды сохранились в 7 из 11 субъектов, по которым была информация, в Центральном — в 6 из 17, в Приволжском — в 9 из 15, в Уральском — в 4 из 6, в Сибирском — в 5 из 9, в Дальневосточном — 5 из 6 (везде, кроме Сахалинской области). Совсем не осталось экофондов в Южном округе, хотя в нашем распоряжении не было данных по республикам Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания и Чечня.

“В июне 2000 г., после ликвидации Госкомэкологии, мы столкнулись с первыми проблемами — требовалось составлять очередной бюджет, а встретиться с министром МПР Б.А.Яцкевичем руководству фонда не удавалось. Кроме того, до меня дошла неофициальная информация из Минфина, что в очередном законе *О федеральном бюджете* ФЭФ РФ уже не фигурирует — он ликвидируется. Это значило, что отныне все собираемые экологические платежи будут направляться прямо в бюджет.

Правда, территориальные экологические фонды в той или иной форме сохранялись. Ликвидирован был только Федеральный экологический фонд и некоторая часть территориальных. Наша задача заключалась в том, чтобы сохранить хоть какие-то элементы созданной структуры. Образно говоря, требовалось оговорить условия капитуляции — чтобы была возможность возродить его в какой-то иной форме. Дело в том, что фонд на тот момент имел на своем счету около 8 млн долларов.

Для решения возникших проблем требовалось встретиться с министром МПР Б.А.Яцкевичем, но сделать этого не удавалось — его окружение нас просто не допускало. В конце концов, всеми правдами и неправдами я попал к министру. Б.А. Яцкевич спросил меня, смогу ли я спасти фонд. Я ответил, что это невозможно. И добавил, что нужно спасти хотя бы его часть. На это Б.А.Яцкевич мне сказал, что у него есть человек, который гарантирует сохранение фонда. Этим человеком был С.М.Алексеев. Как я мог мешать ему в таком важном деле? ФЭФ в определенной степени был моим детищем, и я готов был уступить место тому, кто обещал его спасти.

Мы посоветовались с председателем правления ФЭФ Н.Ф.Глазовским и решили, что придется отступить. Правда, нас попросили остаться в составе правления. Более того, Б.А.Яцкевич попросил меня написать список предлага-

емых нами членов нового правления, который на 75% был им принят.

В то время Минфин требовал внести оставшиеся на счету фонда средства в госбюджет на основании Закона *О федеральном бюджете на 2001 г.*, о чем имеются три письма, подписанные разными его руководителями — вплоть до министра финансов Кудрина. Вместо того, чтобы согласовать порядок передачи этих средств, новое руководство фонда стало заниматься *отписками*, одновременно расходуя оставшиеся средства, чем восстановили против себя Минфин.

Правление собиралось последний раз летом 2001 г. и решало вопрос — как распорядиться остатками средств, имуществом, акциями, строящимися на средства фонда предприятиями и прочими оставшимися на балансе ресурсами. Мы же не могли все бросить и разойтись — требовалось на законных основаниях завершить деятельность фонда. С тех пор правление больше не собиралось и расходование оставшихся средств происходит без законных оснований.

Новый директор фонда, не выполнив обещанного, в декабре 2001 г. положил на стол министра заявление об уходе. Его заместитель что-то пытается делать, но никакого понимания у фонда с МПР нет. Вплоть до того, что по майскому приказу 2001 г. нового министра МПР В.Г.Артюхова фонд должен быть выселен из занимаемых помещений, расположенных в здании МПР. Трудно предположить, как это можно сделать, поскольку там, кроме всего прочего, находится архив фонда. Нельзя же бумаги отнести на свалку. Такое впечатление, что этого в МПР не понимают.

Когда в МПР на должность министра пришел В.Г.Артюхов, у многих появилась надежда, что министерство наконец-то начнет работать. Известный человек — был заместителем министра финансов, возглавлял дорожный фонд, доктор наук... Но сейчас складывается впечатление, что он пришел, чтобы *до-развалить* то, что не успел сделать его предшественник Б.А.Яцкевич” (Д.Хуснутдинов, интервью, 2002).

Однако, главный удар был направлен прямо в сердце сложившегося экономического механизма охраны окружающей среды, а именно против принципа платности загрязнения.

Как и положено в таких случаях, после ликвидации Госкомэкологии была назначена ликвидационная комиссия под руководством первого заместителя председателя Госкомэкологии А.Ф.Порядина. В задачи комиссии входило обеспечение вливания ликвидированного комитета в структуру Министерства природных ресурсов — (собственность, недвижимость, средства, штаты и т.п.). До завершения работы комиссии Госкомэкологии формально еще продолжал свое существование, хотя понятно, что интенсивность работы резко снизилась, т.к. все *сидели на чемоданах*. В этот переходный период неожиданно выходит письмо Госкомэкологии от 23 июня 2000 г. № 02-22/24-151, приостанавливающее использование «Методических указаний по расчету платы за неорганизованный сброс загрязняющих веществ в водные объекты», т.е. в реальности отменяющее сбор платежей за загрязнение водоемов. Подписал это письмо первый заместитель председателя комитета, председатель ликвидационной комиссии А.Ф.Порядин. Почему вдруг в смутное время загрязнителям был сделан такой подарок, остается только догадываться.

В 2001 г. Открытое акционерное общество «Кольская Горно-металлургическая компания» (ОАО КГМК, дочерняя компания гиганта АО ГМК «Норильский никель») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с иском о признании незаконным По-

становления Правительства от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия». Как известно, этот документ был основополагающим для взимания платы с загрязнителей. Аргументом было мнение истца о том, что это постановление не соответствует законодательству, т.к. неправомерно устанавливает налоговый платеж. На заседании суда представители правительства не согласились с истцом.

Суть спора заключалась в том, чтобы разобраться, являются ли платежи за загрязнение налогом. По вступившему в действие в 1998 г. Налоговому Кодексу (пункт 5 статьи 3), все федеральные налоги и сборы устанавливались или изменялись данным кодексом, а никак не правительством или тем более ведомствами.

На основании того, что плата за загрязнение учитывалась в федеральном бюджете, подготавливаемом правительством, в разделе налоговых поступлений, а также ряда других признаков, суд решил, что это налог.

Главным аргументом представителей правительства было то, что сам закон о введении в действие первой части Налогового Кодекса, оговаривал, что все нормативные правовые акты правительства по вопросам, которые согласно Налоговому Кодексу могут регулироваться только федеральными законами, действуют вплоть до принятия соответствующих законов.

Однако, суд под председательством судьи В. Ю.Зайцева этим доводам не внял и 28 марта 2002 г. иск ОАО КГМК удовлетворил¹⁰⁵, сославшись в том числе и на только что вступивший в силу закон «Об охране окружающей среды», где прямо говорилось о том, что формы платы за загрязнение устанавливаются федеральными законами.

Кассационная коллегия Верховного Суда под председательством А. И. Федина жалобу правительства не удовлетворила, оставив в силе предыдущее решение¹⁰⁶.

Правительство обратилось в Конституционный Суд, который в декабре 2002 г. определил¹⁰⁷: «...постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции Российской Федерации...» и «конституционно-правовой смысл постановления ... является общеобязательным, что исключает любое иное толкование данного Постановления правоприменителем, в том числе судами общей юрисдикции».

Заключение для Конституционного Суда готовил судья В.Д.Зорькин, а судья Г.А.Гаджиев не согласился с остальными судьями в подтверждении законности постановления № 632, выразив особое мнение.

ОАО КГМК повторно обратилось в Верховный Суд с иском о признании незаконным Постановления Правительства № 632, оспаривая законность, как всего документа, так и отдельных пунктов. В частности, оспаривались пункты, касающиеся делегирования полномочий устанавливать базовые нормативы и сроки платы федеральному природоохранному ведомству и органам власти субъектов федерации, а также безакцептное (т.е. бесспорное, без согласия владельца) списание со счетов должников средств при нарушении сроков.

На этот раз Верховный Суд под председательством Е.С.Романенкова согласился с Определением Конституционного Суда в части полномочий правительства устанавливать порядок взимания платы за загрязнение и в части того, что платежи за загрязнение не являются налогами — в решении было прямо вписаны строчки из

определения Конституционного Суда. Однако суд частично удовлетворил иск, решив, что плату должно устанавливать правительство, а не отдельные ведомства, а также отменив пункт о безакцептном списании средств (на основании Гражданского кодекса)¹⁰⁸.

Эти судебные коллизии наглядно показывают, к чему приводит развал сначала государственной системы охраны окружающей среды, а затем и экологического законодательства.

Система экологических платежей, таким образом, *зависла* с первого решения Верховного Суда в марте 2002 г. до принятия постановления правительства в июне 2003 г.¹⁰⁹ Позже МПР внесло в правительство для представления в Государственную Думу законопроект «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». Судя по истории с судами, этому законопроекту предстоит долгая и тяжелая жизнь, прежде чем он будет выставлен на голосование. Наиболее активную позицию против экологических платежей в принципе и упомянутого законопроекта ведет АО ГМК «Норильский никель» — крупнейший загрязнитель в Арктике.

Согласно оценкам, поступление от предприятий платежей за загрязнение сократилось в 4 раза. Как говорилось выше, сумма собираемых экологическими фондами платежей за загрязнение предприятиями окружающей среды в 1999 г., последний год активной деятельности Госкомэкологии составила 110 млн долларов. Исходя из этого, убытки бюджету могут быть оценены в 80 млн долларов ежегодно.

Член-корреспондент РАЕН С.М.Алексеев, дважды упоминавшийся Д.С. Хуснутдиновым, с поста исполнительного директора ФЭФ перешел работать советником по экологии Генерального директора ОАО ГМК «Норильский никель», уведя с собой в Центр геоэкологических проблем РАЕН, реально работавший на тот же «Норильский никель», группу экономистов — сотрудников ФЭФ. Вскоре КГМК обратилась с упомянутым иском. С.М.Алексеев после этого стал активно лоббировать от имени Московской, а позднее — и российской Торгово-Промышленных Палат (ТПП) концепции законопроектов о платежах за загрязнение, которые бы позволяли эти платежи минимизировать. 26 мая 2003 г. он получил пост заместителя Генерального директора по природопользованию и экологии «Норильского никеля».

Парадоксально, но, несмотря на ликвидацию федерального экологического фонда и развал системы экологических платежей, бюджетное финансирование подраздела «Охрана окружающей природной среды» после ликвидации природоохранного ведомства увеличивалось (рис. 8). В долларовом эквиваленте финансирование росло с 1999 г., достигнув в 2003 г. максимума с начала 1990-х гг., а в процентах от расходной части утвержденного бюджета рост начался с 2002 г. В 2003 г. государство тратит на природоохранные нужды около 30 миллионов долларов США — ничтожно мало для такой огромной страны, но в 3 раза больше, чем в 1999 г. Из каких источников идут эти деньги, если система целевых экологических фондов больше не существует, принцип «загрязнитель платит» отменен Верховным Судом, а собираемость штрафов и исков за экологические правонарушения резко снизилась (рис. 7)? Ответ прост — из наших. Если раньше значительная часть природоохранных затрат оплачивалась непосредственными виновниками экологических проблем, то сейчас с помощью государства и судебной власти бизнес переложил их на плечи рядовых налогоплательщиков. Посмотрим, что же мы имеем за наши деньги.

5.2.4. Основные показатели состояния и охраны окружающей среды

Начиная со второй половины 2000 г. — сразу же после ликвидации самостоятельного природоохранного ведомства — резко изменились тенденции основных показателей загрязнения (рис. 9). Впервые с 1988 г. стали расти выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных источников: к 2002 г. по сравнению с 1999 г. рост составил более 5%. Образование токсичных отходов, стабилизировавшееся в 1998-1999 гг., стало возрастать ускоряющимися темпами. Снижение сбросов загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы, наблюдавшееся в 1991-2000 гг., прекратилось с 2001 г.

Ухудшение качества окружающей среды в 2001-2003 гг. неудивительно, если сопоставить его с показателями экологического контроля (рис. 10). Число проведенных проверок предприятий и выявленных нарушений в 2002 г. снизилось более чем в пять (!) раз по сравнению с 1999 г. (с 217 до 40 тысяч).

Несмотря на значительно возросшее бюджетное финансирование охраны природы, число инспекторов неуклонно сокращается, достигнув в 2003 г. рекордного минимума в две тысячи человек. Это на 17 миллионов квадратных километров территории!

“Предположим, в какой-то момент по каким-то причинам нефтегазовое и лесопромышленное лобби — главные *заказчики* ликвидации Госкомэкологии, не захотят или не смогут давать деньги на очередное дорогостоящее политическое действие — например, на очередные выборы. Или цены на сырье снизятся, или на Западе поднимется волна протестов против ввоза российского *неэкологичного* сырья, или просто кого-нибудь *замучает* жадность.

Короче, если вдруг прекратится подпитка властных структур деньгами от продажи российского сырья, то вскоре после этого в Генеральной прокуратуре будет проведено большое совещание, на котором генералам (например, из управления экономической безопасности ФСБ и УБЭП МВД) скажут: у нас накопились невероятной опасности экологические проблемы! Кто виноват, с кем и что делать? А те скажут: нет у нас экологического контроля за бесчинством ресурсников и прочих расхитителей российской природы. Не работает у нас экологическое законодательство. Нет у нас инструмента для применения законодательства. И тогда *сверху* прогремит: немедленно создать этот инструмент! А кто будет председателем? Вот ты, товарищ генерал, и будешь! В течение двух месяцев разберешься со всеми нарушителями экологического законодательства — и доложишь! И сразу все заработает. Но — с нуля...” (М.Борозин, интервью, 2001).

На момент объединения под одной *крышей* геологов, водников, лесников и природоохранников каждое из подразделений имело свою специализированную экспертизу — геологическую, водную, лесную, геологическую и экологическую, применяемую на разных этапах планирования использования природных ресурсов. Более того, каждая из них проводилась, опираясь на свою законодательную базу. Тем не менее, в нарушение Федерального закона «Об экологической экспертизе», в 2000 г. было создано Федеральное государственное учреждение «Госэкоэкспертиза». Оно было организовано без законодательной поддержки, но, несмотря на это, просуществовало полгода и было ликвидировано только после соответствующего указания Министер-

ства юстиции и переговоров с крупнейшими инвесторами. Так, Международный банк реконструкции и развития осенью 2000 г. провел переговоры с МПР России о необходимости сохранения системы природоохранного контроля, а также системы государственной экологической экспертизы. Управление государственной экологической экспертизы было восстановлено, хотя и в урезанном виде. Численность сотрудников, занимающихся организацией государственной экологической экспертизы, сократилась с 700 до 400 человек по стране, что не могло не сказаться на качестве их работы. Количество рассматриваемых объектов на одного сотрудника достигло предельного уровня. Один факт сокращения числа проводимых экологических экспертиз за 3 года более, чем в два раза (рис. 11), говорит о том, что объекты строятся без прохождения экспертизы, а значит, закладываются мины замедленного действия для нынешнего и будущих поколений.

Обеспокоенность иностранных инвесторов складывающейся ситуацией заставило Международный банк реконструкции и развития провести в 2002 году повторные исследования ситуации, сложившейся в России с системой экологической оценки. Результаты показали, что сформировавшаяся в стране система подготовки и принятия решений в недостаточной мере обеспечивает экологическую безопасность ведения хозяйственной и иной деятельности. За последние 2-3 года наметилась тенденция к ухудшению общего качества обосновывающей документации, снижению эффективности контроля за выполнением рекомендаций экологической оценки. На совещании, проведенном Всемирным банком 5-6 декабря 2002 г. было отмечено, что действующая нормативно-правовая база не содержит необходимого комплекса экологических требований и не обеспечивает проведение полноценной экологической оценки. Особенно слабым звено является действующая система экологического контроля, недостаточно связанная с системой экологической оценки и значительно ослабленная реформой природоохранных органов.

Таким образом, на фоне развития в мировом сообществе обязательности исполнения экологических требований было, по сути, констатировано сокращение в России государственной поддержки этого направления.

5.2.5. Охрана живой природы

В контексте резкой общественной критики ликвидации государственных природоохранных органов и подготовки природоохранного референдума министр природных ресурсов Б.А.Яцкевич понимал политическую необходимость продемонстрировать пользу от объединения «слабых и бедных» природоохранных органов с «сильным и богатым» Министерством природных ресурсов России.

Федеральные особо охраняемые природные территории (ООПТ) являлись в этом отношении почти идеальным объектом. Федеральные ООПТ требуют постоянного и существенного бюджетного финансирования, динамика которого может рассматриваться как показатель государственной заботы по отношению к национальному достоянию.

Видя продолжающееся недовольство общественности и науки, Б.А.Яцкевич добился специального рассмотрения вопроса об особо охраняемых природных территориях на заседании правительства, фактически впервые после заседаний в 1951 и 1961 гг., когда ликвидировались заповедники. Заседание состоялось 2 марта 2001 г., немного позже было принято распоряжение правительства¹¹⁰.

Распоряжением был одобрен новый Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, создание которых предполагалось на территории Российской Федерации в 2001-2010 годах. Данный перечень был сильно сокращен по сравнению с принятым ранее (№ 572-р от 23.04.1994 г.)^{*}, но в него были включены и несколько чрезвычайно ценных природных объектов, не вошедших в предыдущий перечень.

На фоне формально усилившегося внимания правительства к особо охраняемым природным территориям, важным индикатором коллапса системы и состояния охраны живой природы России является современная, уже более чем трехгодичная приостановка создания новых федеральных ООПТ, в том числе и предусмотренных распоряжениями правительства. Несмотря на все принятые решения, после ухода Б.А. Яцкевича в июне 2001 г. и прихода нового министра В. Г. Артюхова ни одного нового заповедника или национального парка создано не было. То, что в 2001-2003 гг. не создано новых федеральных особо охраняемых природных территорий — случай беспрецедентный. Последний раз такое случилось в 1981 г., а уж три года подряд без новых заповедников и парков никто не помнит.

Отметим, что по целому ряду заповедников и национальных парков, создание которых предусмотрено распоряжением правительства, были проведены необходимые проектно-изыскательские работы и имелись все необходимые согласования землепользователей и заинтересованных министерств и ведомств, а также ходатайства руководителей регионов. Последние фактически соглашались на передачу части территории региона в управление федеральному ведомству. Поскольку все согласования имеют ограниченный срок действия, по мере истечения их действия и с учетом накопления не созданных вовремя объектов, можно констатировать существенный провал Министерства природных ресурсов России в выполнении распоряжения правительства. Даже в случае преодоления кризиса с созданием заповедников и национальных парков первой очереди, ряд следующих объектов из утвержденного перечня, скорее всего уже потеряет свое природоохранное значение в результате захвата территории и/или ее деградации. Например, уже много лет планируемый заповедник «Утриш» в окрестностях г. Новороссийска в Краснодарском крае — единственный участок уникальных сухих субтропических лесов на территории России.

Имели место и продолжавшиеся конфликты между властями российских регионов и федеральными ООПТ. Так, в 2003 году органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики выступили с инициативой упразднения национального парка «Приэльбрусье» и придания его территории статуса природного парка регионального значения. В том же году Правительство Республики Башкортостан поддержало инициативу отторжения 20 тыс. га от территории Южно-Уральского заповедника в связи с предлагаемым строительством горнолыжного комплекса. Одновременно в Республике Башкортостан продолжается незаконное строительство (грубо попирающее нормы как федерального, так и республиканского законодательства) Юмагузинского водохрани-

^{*} Для объективности необходимо отметить, что данный перспективный план 1994 года отличался определенным «романтизмом». В условиях почти четырехкратного падения финансирования существующих заповедников по сравнению с их потребностями «Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, рекомендуемых для организации на территории Российской Федерации в 1994-2005 годах» предполагал почти удвоение числа заповедников в течение 11 лет — с 89 до 161 заповедника (про финансирование см. Никольский, 1995). В этих условиях отсутствие существенной критики данного шага со стороны общественности может рассматриваться как пример адекватности и реалистичности профессионального природоохранного сообщества.

лица на р. Белая, что не только наносит ущерб природным комплексам национального парка «Башкирия», но и угрожает территории заповедника «Шульган-Таш». Также в 2003 году муниципальный орган власти Балашихинского района Московской области принял незаконное решение об отчуждении земельного участка из состава территории национального парка «Лосиный остров».

В предыдущие периоды гонений на заповедники в 1951 и 1961 гг. основная конкуренция за пространство происходила между ООПТ и экстенсивным лесным (север Европейской части России, Сибирь и Дальний Восток) и сельским хозяйством (центр и юг Европейской части России). В истории разгромов охраны природы в СССР и России прослеживается уменьшение «силы удара»: если в 1951 году площадь заповедников России сократилась в 11,3 раза, в 1961 году — в 2 раза, то в 2001-2003 годах был «всего лишь» пересмотрен «Перспективный плана развития сети заповедников и национальных парков на 1995-2005 годы» в сторону существенного уменьшения числа создаваемых объектов и фактически приостановилось создание новых территорий.

В настоящее время наблюдается системный конфликт между интегрированными региональными системами охраняемых природных территорий, «ядрами» которых являются заповедники и национальные парки, и развитием системы инженерных линейных сооружений для диверсификации экспорта углеводородов и других природных ресурсов. Соответственно наиболее острые конфликты приурочены к приграничным территориям страны. Можно констатировать, что наблюдается отчетливая закономерность усиления угрозы охраняемым природным территориям, как только начинают ощущаться пределы возможностей развития экономики страны за счет продолжения экстенсивной эксплуатации природных ресурсов.

До осени 2003 г. казалось, что, если в 1951 и 1961 годах удары были нанесены в первую очередь по самим заповедникам, то в 2000-2003 годах удары были направлены в первую очередь именно на систему органов управления и законодательство*. Однако, принятое в сентябре 2003 г. постановление правительства о передаче части земель Сочинского национального парка Сочинскому заказнику¹⁴ позволяет предположить, что наступление на заповедную систему началось не только через законодательство. Дело в том, что национальный парк — намного более высокая форма охраны территории, чем заказник, т.е. постановлением понижен статус охраны. Кроме того, данный заказник находится в ведении Министерства сельского хозяйства (Департамента по охотничьему хозяйству), а не Министерства природных ресурсов, т.е. изымаемые из парка территории выпадают из заповедной системы и оказываются в системе охотничьего хозяйства. Не говоря уже о незаконности постановления, нарушившего сразу Водный Кодекс, Лесной Кодекс, законы «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об экологической экспертизе».

5.2.6. Международное сотрудничество

По решению ООН, в августе-сентябре 2002 г. в Йоханнесбурге (ЮАР) состоялась Конференция ООН по устойчивому развитию, известная также, как Рио+10 (подчеркивая преемственность по отношению к Конференции ООН по окружающей среде и развитию

* Именно так запомнились в общественном сознании 1951 и 1961 гг., хотя в реальности, и они сопровождалась реформами органов управления, кстати, в ряде черт сходных с нынешними — см. Борейко, 1996б; Штильмарк, 1996; Weiner, 1999.

в 1992 г. в Рио-де-Жанейро). Надо сказать, что весь процесс подготовки к конференции проходил болезненно — новая администрация США пыталась блокировать принятие каких-либо новых международных обязательств и настаивала на ревизии некоторых принципов, согласованных в Рио — в частности, принципа предосторожности при осуществлении хозяйственной деятельности. Это прямо противоречило позиции Европейского Союза, хотя и внутри него существовали разные мнения. Развивающиеся страны, объединенные в Группу 77+Китай, фактически настаивали на собственном экономическом развитии с привлечением западных инвестиций без соблюдения экологических и социальных требований. В ходе десятков консультаций в 2001 г. и работы 4 подготовительных комитетов в 2002 г. прийти к согласованным вариантам итоговых документов так и не удалось.

В России, по предложению МИДа, координировать подготовку к саммиту было поручено Министерству экономического развития и торговли, а министр Г.О.Греф был назначен председателем Национального подготовительного комитета.

Первое и фактически единственное официальное заседание Национального подготовительного комитета России оставило тяжелое впечатление. Оно отразило новый идеологический и политический расклад, сложившийся в стране. Фактически единственными выступавшими, которые с пониманием говорили об экологической проблематике и глобальной ответственности России в поиске путей устойчивого развития были те, кого часто относят к главным противникам охраны природы — министр экономического развития и торговли Г.О.Греф и его заместитель М.М.Циканов. Они с пониманием упоминали экологические ограничения политической позиции ряда правительств Европейского Союза (например, Германии), смогли указать ряд глобальных преимуществ России и занимали достаточно позитивную или, хотя бы, нейтральную позицию по вопросу ратификации Киотского протокола Россией. В тоже время, выступление академика РАН Ю.А.Израэля поддерживало такую позицию, что мол, бог с ней, с экологией, если это мешает реализации экономических интересов России. Большинство других выступлений сводилось к лоббированию ведомственных или иных частных позиций.

По итогам выступлений можно было сделать интересное наблюдение: те, кто выступал против ратификации Киотского протокола, фактически ратовали за американскую модель поведения, когда ради интересов национальных корпораций следует пренебрегать любыми международными договоренностями и условиями на государственном уровне. Напротив, выступавшие в поддержку ратификации Киотского протокола поддерживали политический курс на интеграцию России в Европу и формирование «многостороннего» глобального политического процесса.

К сожалению, у Минэкономразвития не хватило времени (или желания) провести процесс подготовки должным образом. В упоминавшихся консультациях и подготовительных комитетах участвовали разные люди, часто — сотрудники посольств тех стран, где проводилось заседание. Самое неприятное — у нашей страны не было никакой собственной содержательной позиции, по крайней мере, подготовленной. Не имея заданных ориентиров, какую линию проводить, сменявшиеся участники консультаций иногда занимали противоположные позиции, о чем авторам рассказывали удивленные зарубежные партнеры по переговорам. Дипломаты привыкли к тому, что если с Россией что-то было согласовано, а потом позиция менялась на противоположную, то за этим стояло что-то очень серьезное. При этом они не понимали, что из-за отсутствия какой-либо координации подготовки к саммиту, люди, с которыми они о чем-то договаривались, представляли не позиции страны, а свое личное мнение.

Тем не менее, само выступление председателя правительства России М.М.Касьянова на саммите в Йоханнесбурге было довольно прогрессивным и отражало стратегическую заинтересованность России в развитии именно «многостороннего» глобального политического процесса. Интересно, что, видимо, из-за отсутствия внимания к подготовке и какой-либо сформулированной позиции страны, большинство ключевых положений выступления М.М.Касьянова отражали предложения экологической секции Гражданского Форума, подготовленные WWF России (Шварц, 2001б, 2002а). Эти предложения были переданы после Гражданского Форума заместителю министра Минэкономразвития и заместителю председателя Национального подготовительного комитета М.М.Циканову осенью 2001 г. К сожалению, как Россия готовилась к саммиту, так и выполняет принятые там решения — подписано, и с глаз долой...

Пожалуй, единственным достижением России в международном экологическом сотрудничестве за три года можно считать подписание Конвенции о стойких органических загрязнителях в 2002 г. (подписана 151 страной, ратифицирована 26, для вступления в силу нужна ратификация 50 странами) и присоединение к Конвенции об опустынивании в 2003 г. (вступила в силу в 1996 г., участвуют более 170 стран).

Традиционные договоры и соглашения, за выполнение обязательств по которым отвечало природоохранное ведомство, потеряли преемственность. Так, на конференции Сторон Конвенции о международной торговле редкими и исчезающими видами фауны и флоры (СИТЕС) осенью 2002 г. лидирующие позиции в делегации занимали представители Госкомрыболовства, хотя формально к их ведению относятся только рассмотрение вопроса по осетровым рыбам. Тем не менее, они активно голосовали против внесения в Приложения Конвенции красного дерева и ряда других объектов. Преемственность сохранилась лишь в Комиссии по китобойному промыслу, где по настоянию МИД комиссионером остался бывший начальник сохранения биоразнообразия В.Ю.Ильяшенко.

Резкое снижение внимания России к международному сотрудничеству и снижение профессионализма ее представителей на форумах привело к беспрецедентной в международной практике ситуации на Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии весной 2002 г. Представитель России традиционно входил в Бюро Конвенции от региона, включающего страны Центральной и Восточной Европы (включая азиатские страны СНГ). На Конференции Сторон в 2002 г. представители стран Восточной Европы дали понять российской делегации, что либо в Бюро будет входить А.С.Шестаков, сотрудник Всемирного фонда дикой природы (WWF), либо будет избран представитель от другой страны. Срочные консультации с МИД России привели к тому, что с 2002 г. правительства стран региона представляет в Бюро сотрудник неправительственной организации.

Ликвидация Госкомэкологии, который обладал и существенным экономическим видением, и серьезным опытом стратегической международной деятельности, в течение трех лет не только разрушила с таким трудом сформировавшееся уважение к новой России на международной арене, но и сделало возможным неподготовленные односторонние действия. Формально эти действия выглядят, как нежелание участвовать в формировании одинаковых требований ко всем развитым странам (что тоже само по себе не есть предмет гордости), а в реальности создающие ситуацию, когда решения, против которых Россия выступала, могут быть приняты в еще более жесткой форме, но при этом уже без какого-либо участия самой России.

Так, на встрече министров окружающей среды Европы в Киеве (май 2003 г.), Россия оказалась единственной страной, представленной заместителем министра, а не первым лицом. Более того, российская делегация оказалась опять же единственной, не подписавшей соглашение о стратегической оценке воздействия на окружающую среду — основной итог встречи.

Другой типичный пример в этом плане — позиция Российской делегации по вопросу объявления Балтийского моря «особо уязвимым морским районом», предложенном Европейским Союзом в рамках Конвенции о защите морской среды района Балтийского моря (ХЕЛСОМ), чего после трагедии танкера «Престиж» осенью 2002 г. можно было легко предвидеть. Балтийское море — это закрытый морской бассейн и в случае повторения истории с «Престижем» масштаб трагедии был бы еще более серьезным. Против этого предложения резко выступила российская делегация.

Объявление Балтики «особо уязвимым морским районом» означало бы формирование более строгих правил, но для всех. Общих правил добивается вроде бы и российский бизнес (например, вице-президент «Транснефти» С. Григорьев). Почему-то никому не пришло в голову, что в случае отказа России от этого предложения, у Европейского Союза все равно остается возможность объявления такой зоны, например в Северо-Восточной Атлантике, но уже без участия нашей страны в переговорном процессе и выработке режима зоны. А правительство Финляндии, которую «Транснефть» обвиняет в конкуренции в вопросах танкерного экспорта нефти, объявило о намерении добиваться еще более жестких правил танкерного судоходства, чтобы заставить угрожающие нефтяным загрязнением танкеры, следующие с российских терминалов, перебазираться в Баренцево море. А танкерный путь из Баренцева моря проходит вдоль побережья Норвегии, в которой единственная растущая социально значимая отрасль экономики — это морское рыболовство, и так далее. Для дипломата всегда было самым страшным оказаться исключенным из переговорного процесса. Невольно вспоминается прозвище, закрепившееся среди партнеров по переговорам за министром иностранных дел СССР А. Громыко в период *холодной войны* — «мистер Нет».

Показателен развал международного сотрудничества и на примере Киотского протокола. После ликвидации Госкомэкологии России новое руководство просто не понимало о чем речь и стремилось всячески откеститься от Киотского протокола. Это было не просто, поскольку в ведущих странах мира именно министры экологии отвечали за Киотский протокол, регулярно встречались в формате «восьмерки», вели интенсивные переговоры и т.п. В России же возникли структурные изменения правительства, фактически сковавшие сколько-либо действенное участие в переговорах. Для встреч «восьмерки» Росгидромета был бы несколько *странен*, а представители нового Министерства природных ресурсов не могли сказать ничего, кроме фраз типа «у нас холодная страна, и нам нужно тепло».

Шестая Конференция сторон РКИК в Гааге началась с ожесточенной борьбы между ЕС и США. Выяснилось, что в Киото А. Гор недостаточно учел темпы роста американской экономики, и принял во многом популистское решение о снижении выбросов на 7% ниже уровня 1990 г. США нужно было воспользоваться некоторыми «лазейками» или юридическими «дырами» протокола, чтобы выполнить протокол, как запланировано и без больших издержек (и, конечно, без траты миллиардов долларов на покупку квот у России, как это иногда представлялось в печати). Имелось в виду, во-первых, зачесть США деятельность американских компаний в развивающихся стра-

нах (через более свободные правила проектов Киотского протокола в этих странах). А во-вторых, полностью зачесть то, что американское сельское хозяйство именно в 1990-х годах перешло на безотвальную вспашку земель, и в итоге резко возрос объем почвенного углерода, то есть произошло хотя и разовое, но сильное поглощение CO_2 из атмосферы.

Европейцы отказывались это признать, а тут как раз Д. Буш стал президентом США и сразу переговоры встали, конференция кончилась нечем, вернее ее даже не закрыли. Весной 2001 г. Д. Буш резко отказался от Киотского протокола. Настолько резко, что пути назад уже не было. При этом он поддержал саму Конвенцию, которую США ратифицировали при президентстве его отца, но категорически отверг все соглашения своего предшественника на посту президента. Надо было решать, как быть: переделывать протокол или идти вперед без США. Решить это можно было только на высшем уровне, и поэтому был найден хитрый бюрократический ход. Шестая Конференция в Гааге была не закрыта, а назначено ее продолжение – вторая серия в Бонне летом 2001 г, как раз во время встречи «восьмерки» неподалеку в Генуе.

Для России это был сложный выбор, ведь именно США предполагались быть главным покупателем российских квот. Но без России в отсутствии США протокол не мог вступить в силу. Получилась очень жесткая дилемма: пойти за США или за всем остальным миром, поддержать систему ООН или подход, основанный на сепаратных решениях. На высшем уровне все же было принято решение, что Россия не должна стать «могильщиком» протокола. Поэтому, после бессонной ночи ожесточенных переговоров, утром последнего дня Конференции сторон решение идти вперед без США было единогласно принято.

После этого на Седьмой Конференции сторон в Марракеше (осенью 2001 г.) были приняты подзаконные акты Киотского протокола. Россия опять была в центре внимания. Проводившие переговоры представители Росгидромета жестко настаивали на как можно более полном учете поглощения CO_2 лесами (так называемом объеме квот на поглощение CO_2 от ведения лесного хозяйства) и предлагали цифры, которые не могли ни обосновать ни хотя бы детализировать. Обоснования просто не было, некомпетентность Министерства природных ресурсов была вопиющей. В итоге позиция России вызывала улыбки и даже смех, но надо было придти к консенсусу, и российские предложения в итоге были полностью приняты. Россия могла организовать на своей территории огромное количество лесных проектов по поглощению CO_2 из атмосферы, и для экологии это было бы неплохо. Хотя покупателей на эти лесные квоты не видно даже теоретически, но таким образом можно сэкономить энергетические квоты и отложить их на будущее (по условиям Марракешских соглашений лесные квоты откладывать на будущее нельзя). Фактически Росгидромет сделал Министерству природных ресурсов неплохой подарок, вот только у новых лесных чиновников не было не малейшего желания реализовывать этот потенциал.

Полным ходом пошла ратификация Киотского протокола в середине 2002 г., когда его ратифицировали все страны ЕС, Япония и Канада, а затем все крупные развивающиеся страны, Китай, Индия, Бразилия и большинство стран СНГ. К осени 2003 г. число стран, ратифицировавших протокол, достигло 119. Но все опять «уперлось» в Россию. Несмотря на заявления В.В.Путина весной 2002 г. и М.М.Касьянова на саммите в Йоханнесбурге, что Россия ратифицирует протокол, дело с места не сдвинулось. Можно детально анализировать, почему Россия тянет и тянет с ратификацией. Этому есть и

личностные и политические и экономические причины, но многое происходит и из-за элементарного непонимания сути проблемы и бюрократического разгильдяйства. Кроме того, ликвидация природоохранного ведомства также явилась важным фактором проволочек по следующим причинам:

- Экологические аргументы ЗА ратификацию в российском правительстве просто отсутствуют, а они очень весомы, особенно в связи с социальными проблемами. Все рассматривается только через призму политических и экономических выгод. Во всех развитых странах именно министерства экологии – главные лоббисты Киотского протокола, а у нас же до самого последнего времени МПР было даже против, и только с середины 2003 г. все же преобладает позитивный, но, увы, очень пассивный подход.
- «Лесные» аргументы ЗА ратификацию тоже отсутствуют, во-первых, их просто некому в правительстве отстаивать, а во-вторых, никто не верит, что в существующем виде МПР «потянет» выполнение крупных лесных проектов.
- Переговорный процесс в формате министров экологии («восьмерки») для России не работает, а именно там согласуются многие решения. Россия фактически оторвана от этого механизма и все проблемы Киотского протокола «уходят» на высший уровень, где они часто теряются в потоке сиюминутных проблем.
- Разработкой законодательства по реализации в России Киотского протокола занимается кто угодно, но только не «официальные экологи» призванные отстаивать его экологическую строгость и целостность.

Когда данная книга уже была почти готова, в сентябре 2003 г. в Москве прошла Всемирная Конференция по изменению климата. На открытии конференции Президент России, увы, не внес ясность в вопрос о ратификации Киотского протокола Россией, было лишь подчеркнуто, что решение будет принято «после детального изучения правительством и строго в соответствии с национальными интересами России». Увы, это гораздо более слабая поддержка протокола, чем ранее, что было интерпретировано средствами массовой информации как чуть ли не отказ России от Киотского протокола. Масла в огонь подлил советник Президента А.Илларионов и заместитель генерального директора компании «Норильский никель» С.М.Алексеев, развернувшие против ратификации протокола целую кампанию в СМИ. На деле же просто вопрос из кабинетов и переговорных залов *выплеснулся наружу* и достиг высшего уровня. Киотский протокол стал элементом глобальной политики уровня лидеров «восьмерки», и здесь Россия старается соблюдать баланс интересов между Европой и США, увы не в пользу Киотского протокола.

При этом со стороны российского бизнеса (в частности, от РАО ЕЭС, Газпрома, Котласского ЦБК и др.) и от западных инвесторов уже есть конкретные предложения по реализации проектов в рамках Киотского протокола, но, увы, пока все наталкивается на отсутствие организационных решений о системе выполнения в России таких проектов (Бердин и др. 2003).

Этот пример хорошо показывает, что не экологические ограничения, а непонимание происходящих в мире процессов представляет реальную угрозу национальным интересам. Видимо, неспроста представители МИД всегда открыто поддерживали и поддерживают необходимость наличия самостоятельного природоохранного ведомства в структуре федеральных органов исполнительной власти.

VI. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

или «Что день грядущий нам готовит»

6.1. Трава сквозь асфальт

Люди, занимающиеся охраной природы, в большинстве своем оптимисты. Это в полной мере относится и к авторам, склонным искать и находить признаки улучшения ситуации, даже когда многим она видится исключительно в черном свете. «Первой ласточкой» было интервью президента В. В. Путина канадской газете “Глоуб энд Мэйл” (The Globe and Mail), данное накануне визита в эту страну в декабре 2000 г. сразу после того, как ЦИК отказал в проведении природоохранного референдума. Вот что он сказал: «Честно говоря, я всегда восхищался людьми, которые посвятили свою жизнь решению экологических проблем. Я с удивлением наблюдал, как группа людей на маленькой лодке пытаются противостоять огромному военному или промышленному кораблю. Я должен сказать, что это вызывает только симпатию». Президент не ограничился добрыми словами в адрес активистов природоохранного движения, но и не исключил своего личного участия в экологическом движении после истечения президентских полномочий (цит. по The Globe and Mail, 15.12.2000).

Естественно, защитникам природы было крайне приятно слышать слова поддержки от главы государства, тем более что за год до этого им же была обозначена связь между международными экологическими организациями и западными спецслужбами. Понятно, что одно другого не исключает, но, по крайней мере, президент четко обозначил свою позитивную позицию по отношению к охране природы в принципе.

6.1.1. Как мы писали Экологическую доктрину России

Появившаяся неожиданно для власти природоохранная общественность, да еще способная за три месяца собрать 2,5 миллиона подписей в 60 регионах, вероятно, обеспокоила идеологов политических реформ. Как и у партийных структур в б. СССР, логика, похоже, была следующая: «Раз это организовал не я, (или раз они мне не подчиняются), значит, это идеологический враг». В качестве ответного шага где-то в недрах Администрации Президента родилась идея создать альтернативное, «конструктивное» и управляемое общественное экологическое движение. Идея была реализована в конце января 2001 г., когда в Доме ученых в г. Москве прошел учредительный съезд Общенационального экологического форума. Участвовать в форуме пригласили представителей науки — Российской академии наук (РАН), Российской академии медицинских наук (РАМН), Российской академии сельскохозяйственных Наук (РАСХН), Российской академии естественных наук (РАЕН) и Российской экологической академии (РЭА). В числе приглашенных оказались и несколько неправительствен-

ных организаций — Российский Зеленый Крест, общественно-политическое движение «Кедр»*, Всероссийское общество охраны природы (ВООП), не замеченных в активной поддержке референдума.

Для многих из пришедших цель собрания — учреждение некоторого подобия новой организации — оказалась сюрпризом, т.к. они ожидали не политико-организационное, а содержательное мероприятие по обсуждению экологических проблем. Этого обсуждения практически не было, зато часть приглашенных удостоилась чести встретиться с Президентом В.В.Путиным. Президент одобрил создание форума и предложил гостям подготовить проект Экологической доктрины России.

Надо сказать, что в Доме ученых собрались в большинстве весьма достойные люди, видные ученые, много сделавшие для охраны природы. Однако, согласно сценарию, они оказались в положении *без меня меня женили*, т.к. форум попытались представить, как некую конструктивную альтернативу независимым от власти общественным организациям. Естественно, это не получилось — вскоре после собрания вышла статья Б. Жукова с говорящим само за себя названием “Чучело общественности”.

С освещением в средствах массовой информации вообще получился конфуз, потому что за день до проведения собрания в Доме ученых та самая якобы неконструктивная общественность (СоЭС, “Гринпис”, Союз за химическую безопасность, Центр экологической политики России, Экоцентр “Дронт”, Центр охраны дикой природы и WWF) провела пресс-конференцию по поводу создания объединения Общественный форум «За природу!». Общенациональный экологический форум остался в тени.

К началу апреля 2001 г. Общественный форум “За природу!” подготовил первый проект Экологической доктрины России. К этому же времени появился и подготовленный академиками РАН под руководством академиков Н.П.Лаверова проект концепции экологической доктрины.

Проект, подготовленный Общественным форумом “За природу!” разослали по тысячам электронных адресов, во все академии наук и, кроме того, по органам власти — в обе палаты Федерального Собрания, по всем министерствам и ведомствам, всем законодательным и исполнительным органам субъектов Федерации. К лету 2001 г. собралось около 150 отзывов от федеральных ведомств и субъектов Федерации. Ответили 29 министерств и ведомств, 2 комитета Государственной Думы, 4 из семи федеральных округов, 64 органа власти субъектов Федерации, 43 территориальных органа Министерства природных ресурсов. Характерно, что отзывы от Министерства природных ресурсов и от Комитета по экологии Государственной Думы на этот документ не было. За исключением администрации г. Санкт-Петербурга, посчитавшей, что проект не может быть принят за основу, остальные отзывы были в целом положительными.

К радости авторов проекта, очень многие подошли к рассмотрению проекта неформально и прислали полезные замечания и предложения. Конечно, много было и критики, особенно против пункта о прекращении строительства новых атомных электростанций. Активность чиновников показывала, что документ оказался востребованным, и люди искренне хотели внести свой вклад в его улучшение.

* Немного позднее, 6 апреля 2001, за две недели до рассмотрения Государственной Думой во втором чтении пакета законопроектов о ввозе ядерных отходов, информационные агентства распространили сенсационное сообщение «Общероссийские общественные организации – за ввоз отработанного ядерного топлива», подписанное руководителями Российский экологический конгресса и Общественно-политического движения «Кедр» (Ленц, 2003).

Параллельно при поддержке Администрации Президента шла работа академий наук над своим проектом доктрины. В июне 2001 г. на Каспии прошло первое рабочее заседание, где было согласовано содержание доктрины и распределены обязанности по написанию разделов.

Обсудив пришедшие отзывы и дальнейшие необходимые шаги по приданию доктрине государственного статуса, руководители организаций, входящих в Общественный форум «За природу!», в июле 2001 г. отправили проект со всеми отзывами в Правительство России с предложением создать комиссию по подготовке экологической доктрины на основе данного проекта. Правительство направило это письмо в Министерство природных ресурсов. Кроме обращения общественности, в правительство с тем же предложением обратился и Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

К всеобщему удивлению, вместо координации подготовки доктрины, в августе 2001 г. министерство разослало по другим ведомствам и по своим территориальным органам свой собственный проект, не основанный ни на предложениях общественности, ни на предложениях академий. Проект получил намного меньше отзывов, а, главное, во многих из них говорилось, что следовало взять за основу проект, подготовленный общественными организациями.

Общественный форум «За природу» вновь обратился в правительство, предлагая все же создать межведомственную группу, а не поручать это важное дело одному министерству. Письмо опять попало в Министерство природных ресурсов, и на этот раз министерство ответило правительству, что комиссию создавать надо.

Тем временем, в сентябре на теплоходе, плывшем по маршруту Волгоград—Пермь, прошло второе рабочее заседание представителей академий, по итогам которого вышла публикация (Материалы 3-го совещания Общенационального экологического форума, 2001). На этот раз организаторы пригласили на совещание представителей Общественного форума «За природу!» С. Забелина, Е. Шварца и А. Яблокова. На совещании представлялись доклады по экологической тематике, часть которых имела непосредственное отношение к проектам экологической доктрины, в первую очередь доклад академика В. А. Черешнева.

В конце ноября, наконец, вышло распоряжение правительства¹¹² о создании межведомственной рабочей группы по подготовке доктрины при координации Министерством природных ресурсов, а через 2 дня — приказ по министерству¹¹³. Одного из авторов пригласили войти в состав межведомственной рабочей группы, утвержденной позднее распоряжением министра¹¹⁴.

Буквально накануне первого заседания межведомственной рабочей группы, в самом начале декабря в г. Дубна прошло заключительное совещание Общенационального экологического форума по подготовке доктрины, итогом которого стал проект, названный обобщенным вариантом, потому что туда вошли многие ключевые положения проекта, подготовленного общественностью.

В межведомственную рабочую группу формально входило 38 человек, а руководил ею непосредственно министр природных ресурсов В. Г. Артюхов. Реально на заседания ходило 20–30 человек, в том числе и не входящие в группу, а вел заседания заместитель министра М.Е. Яковенко. Группа начала работу фактически с нуля — сначала утвердили содержание, а потом раздел за разделом утверждали текст. Всего было запланировано 7 заседаний группы, чего явно было недостаточно, поэтому из наиболее активных членов

была сформирована редакционная группа под руководством академика Д. С. Павлова. Фактически, после согласования содержания доктрины, работа заключалась в том, чтобы из всех предыдущих проектов, а также из всех присланных на эти проекты отзывов скомпоновать единый связный текст. Эта работа была сделана в рекордно короткие сроки — первый продукт работы межведомственной рабочей группы был разослан для комментариев уже в конце января.

Основная борьба разгорелась вокруг пункта, обосновывающего необходимость восстановления самостоятельной государственной природоохранной службы. Этот пункт присутствовал и в проекте Общественного форума «За природу!», и в проекте, подготовленном академиями наук. Точная формулировка, расположенная в разделе «Развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием», была следующей: «последовательное обеспечение структурного разделения государственных органов по охране окружающей среды и управлению природными ресурсами». Точнее, мнение группы всегда было единодушным — этот пункт, так же, как и восстановление природоохранного ведомства необходимы, но это мнение всякий раз наталкивалось на жесткое (хотя и понятное) сопротивление представителей министерства природных ресурсов.

В марте 2002 г. вопрос о подготовке Экологической доктрины был вынесен на заседание Межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета безопасности. С основным докладом вступил М.Е.Яковенко. Приглашенный на заседание И. Честин изложил суть несогласия межведомственной рабочей группы и Министерства природных ресурсов и от имени группы попросил комиссию определить свое мнение по данному вопросу. Комиссия поддержала мнение группы и рекомендовала пункт о разделении государственных органов в доктрину включить.

Это был первый раз, когда государственная структура прямо высказалась за восстановление самостоятельного государственного природоохранного ведомства.

После этого заседания Министерство природных ресурсов опубликовало проект доктрины, включив туда ранее исключенный пункт.

Однако, перед заключительным заседанием межведомственной рабочей группы в апреле 2002 г. этот пункт опять исчез из розданного текста. Так как заседание было заключительным, и больше высказывать свое мнение, как группа после его завершения становилось невозможно, Д.С.Павлов предложил поставить вопрос на голосование и зафиксировать его результаты в протоколе. Все присутствовавшие члены группы, кроме представителя Министерства природных ресурсов проголосовали за включение в доктрину пункта о разделении государственных органов по охране окружающей среды и управлению природными ресурсами. Заметим, что среди голосовавших были представители Министерства обороны, Министерства по атомной энергетике, Министерства иностранных дел, Министерства сельского хозяйства, Министерства путей сообщения и т.д. Все сказали, что обсуждали этот вопрос со своим руководством и представляют позицию ведомства. Особо горячо отстаивал эту позицию представитель МИД России.

На последнем этапе Министерство природных ресурсов все-таки убрало пункт из текста, представленного в правительство, а протокол заседания с результатами голосования просто не стали оформлять. Важно другое — подготовка доктрины отчетливо показала, что к весне 2002 г. в структурах исполнительной власти сформировалось устойчивое мнение о необходимости самостоятельной природоохранной структуры.

Доктрина, которая получилась не только прогрессивным, но и действительно национальным документом, учитывая широкий состав участников ее подготовки и многочисленные консультации, была одобрена правительством в августе 2002 г.¹¹⁵. До ноября 2003 г. она не была утверждена президентом — единственная из всех (в России были утверждены военная, морская, информационная, образовательная доктрины).

6.1.2. Гражданское общество и право граждан на здоровую окружающую среду

После несанкционированных демаршей экологов и конфликта с группой Медиа-Мост, приведшему к разгону канала НТВ, власть всерьез задумалась о проблемах гражданского общества в России. Летом 2001 г. было решено провести в г. Москве Гражданский форум. Предполагалось, что форум станет некой *переговорной площадкой* между представителями соответствующих органов власти и общественных движений. По задумке, эти площадки, образовавшиеся на форуме, должны были сохраниться и после него, работая в автономном режиме.

Подготовкой форума занимались одновременно Администрация Президента и Фонд эффективной политики (ФЭП) под руководством Г. Павловского. Надо сказать, что подходы к форуму принципиально различались. Если Администрация Президента старалась работать с существовавшими структурами гражданского общества, то ФЭП исходил из ложной предпосылки, что гражданского общества в нашей стране нет, и его надо строить практически *с чистого листа*. Из существовавших структур главным партнером власти в подготовке форума оказалась Народная ассамблея, тогда еще не оформленное объединение правозащитных, экологических и других общественных организаций, а также Общество защиты прав потребителей. К началу осени победила точка зрения Администрации Президента, и организация форума была отдана в руки оргкомитета, где около трети составляли реальные составляющие общественные организации. Из лидеров природоохранного движения в оргкомитет вошел сопредседатель СоЭС С. И. Забелин.

Внутри самого гражданского общества существовали противоположные точки зрения на участие в мероприятии, инициированном *сверху*, что особенно ярко проявилось среди правозащитников. Экологические организации решили, что участвовать надо и стали готовиться. Делегатов на форум выбирали на региональных конференциях, и представители практически всех экологических организаций оказались избраны, что не удивительно — по крайней мере, с 1980-х годов природоохранная общественность является наиболее организованной и консолидированной частью гражданского общества.

Форум сопровождала большая неразбериха и организационные накладки, как при подготовке, так и при проведении, что, в общем-то, вполне нормально для гражданского общества, не имеющего вертикальных структур. Тем не менее, работа экологических секций прошла крайне организованно и слаженно. Заранее были подготовлены проекты итоговых документов и согласованы основные выступления. На секцию пришли практически все приглашенные представители государственных органов — главный санитарный врач России Г.Г.Онищенко, начальник Управления экологической безопасности Вооруженных сил генерал Б.Н.Алексеев, первый заместитель министра природных ресурсов В.Н.Лопатин, представители Минатом и других ведомств. Особенно важно присутствие высших должностных лиц было для представителей регионов, впервые

получивших возможность напрямую задать вопросы столь высокопоставленным чиновникам.

После форума некоторые участники других секций и те, кто по идейным соображениям отказался в нем участвовать, называли его профанацией и попыткой власти продемонстрировать Западу свое якобы *человеческое лицо*. По крайней мере, мы можем сказать, что, чем ближе к форуму, тем меньше какого-либо давления со стороны власти испытывали организаторы. На наш взгляд, каждый получил от форума столько, сколько затратил на его подготовку. Такого рода собрания не развлекательные мероприятия, где зрители вправе требовать от организаторов *зрелищ* за свои деньги. Чтобы не испытывать досады от зря потраченного времени на выслушивание неструктурированных и неподготовленных выступлений, надо было готовиться заранее.

Естественно, что благодаря хорошей подготовке природоохранных секций, Гражданский форум принял все предложенные ими резолюции, среди которых центральное место занимало обращение к президенту с просьбой восстановить самостоятельное природоохранное ведомство.

В 2002 г. сопредседателя СоЭС С.И.Забелина пригласили войти в Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации в качестве представителя общественных природоохранных организаций. Таким образом, появилась еще одна трибуна для обсуждения экологических проблем нашей страны в контексте конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

В конце 2002 г. стало известно, что 16 декабря, в Международный день правозащитного движения, состоится заседание Комиссии по правам человека, на котором будет президент. Общественный форум «За природу!» тщательно подготовил предложения по совершенствованию структуры государственного управления охраной окружающей среды, как необходимого условия реализации конституционного права граждан на здоровую окружающую среду для передачи президенту. На заседании, после долгих обсуждений соблюдения прав человека в связи с войной Чечне и других острых вопросов слово получил С.И.Забелин, который, обрисовав ситуацию с резким ухудшением состояния окружающей среды после ликвидации Госкомэкологии, передал президенту документы, подготовленные общественными организациями. Среди них — справку о последствиях структурных изменений в правительстве и проект Положения о Федеральной службе экологической безопасности и охраны окружающей среды, подготовленные Всемирным фондом дикой природы (WWF) России. По словам С.И.Забелина, президент, похоже, не знал о том, что последствия будут столь тяжелы. В.В.Путин взял документы с собой (другие переданные ему членами комиссии документы он сразу же передавал сопровождающим) и пообещал разобраться в ситуации.

С большой задержкой, через 2 месяца, вышел Перечень поручений президента по итогам заседания комиссии, в котором, в том числе, был пункт, поручавший Правительству рассмотреть вопрос о создании самостоятельного природоохранного ведомства. Таким образом, президент второй раз за два с половиной года дал поручение правительству рассмотреть этот вопрос (первый раз — через месяц после ликвидации Госкомэкологии). Однако пункт содержал в себе *мину*, вероятно, заботливо подложенную чиновниками, готовившими перечень, — вопрос поручалось рассмотреть в ходе подготовки административной реформы. Это дало возможность правительству (проект ответа готовило Министерство экономического развития и торговли, которое, в соответствии с Положением о министерстве, вносит предложения по структуре органов государствен-

ной власти) ответить, что вопрос будет рассмотрен в ходе подготовки административной реформы, тем самым отложив его принципиальное решение до лучших времен.

6.1.3. Административная реформа и Государственный Совет: «мухи отдельно, котлеты отдельно»

Не секрет, что административная реформа, провозглашенная и начатая президентом в 2000 г. практически сразу забуксовала. Собственно, все, что удалось сделать, это заменить глав регионов в Совете Федерации на их представителей и образовать 7 федеральных округов. Однако, планировавшееся выведение губернаторов из большой политики *на хозяйство* удалось лишь частично — их роль удалось снизить на уровне федерального центра, но в регионах их власть, в том числе политическая, ничуть не ослабла. Идея с федеральными округами не удалась совсем — в Конституции их нет, а передача на уровень округов реальных рычагов власти была успешно саботирована федеральными ведомствами. Округа можно рассматривать, как прообраз перехода от отраслевого к территориальному принципу управления страной. Выше (глава 1), уже описывалось, что территориальный принцип управления является одновременно признаком и условием интенсивной экономики. Тем не менее, как и 40 лет назад при Н. С. Хрущеве, федеральные министерства и ведомства не передали на уровень округов ни распределение по субъектам федерации средств, находящихся в распоряжение отраслей, ни полномочия по назначению руководителей территориальных органов. В итоге, как руководители регионов, так и руководители территориальных органов федеральных министерств и ведомств по-прежнему по любому поводу обращаются в Москву, а не в свой федеральный округ.

Известно, что кардинальная административная реформа весьма болезненна для аппарата — меняются функции, штаты и т.п. Поэтому обычно такие реформы проводят вскоре после выборов, чтобы ко времени новых выборов административная система устоялась и была способна обеспечить необходимую поддержку. С этой точки зрения понятно, почему в 2002-2003 гг. серьезных реформ ждать не приходилось. Однако, чтобы все же провести назревшую реформу после выборов 2003-2004 гг., необходимо заранее подготовиться — ведь остались как необходимость реформы, так и осознание этой необходимости властью.

В конце 2002 г. председатель правительства М.М.Касьянов обратился к президенту с предложением подготовить предложения по административной реформе, сгруппировав органы исполнительной власти по выполняемым ими функциям — правоустанавливающим, правоприменительным, по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг. При этом, по идеологии реформы, совмещение в одном органе функций разных типов предполагалось избегать. Таким образом, мнение природоохранной общественности и председателя правительства совпали в главном — совмещению в Министерстве природных ресурсов функций по экологическому контролю, нормированию и экспертизе с одной стороны, и управлению собственностью в виде полезных ископаемых, водных и лесных ресурсов должен быть положен конец. *Карфаген должен быть разрушен.*

Президент с предложением согласился, и началась работа, особенно активизировавшаяся осенью 2003 г. Параллельно по просьбе президента свои предложения по административной реформе стала готовить группа Российского союза промышленни-

ков и предпринимателей (РСПП) под руководством А.Н.Шохина, *изнутри* знающего, как работает правительство.

Весной 2003 г. в печати появились первые варианты будущего устройства правительства. Сначала был опубликован проект, подготовленный РСПП (Калашникова, 2003). Предложения бизнеса оказались поистине революционными — в проекте не осталось ни одного отраслевого министерства, включая Министерство природных ресурсов. Зато среди предлагаемых государственных надзоров экологии с радостью увидели Государственный надзор по экологии и природопользованию. Понятно, что можно долго обсуждать должно ли это быть министерством, службой или надзором, принципиально важно другое — российские предприниматели оказались достаточно социально ответственны для предложения о создании самостоятельного природоохранного ведомства.

Вскоре появился вариант структуры правительства, подготовленный рабочей группой под руководством главы аппарата правительства И.Шувалова (Камакин, 2003). Хотя по поводу этого проекта автор сразу оговаривался, что он предварительный, на случай, если надо будет проводить реформу до окончания работы над предложениями, экологии и здесь увидели Федеральный надзор в области природопользования и экологии.

Понятно, что подготовка административной реформы — процесс сложный. Необходимо проанализировать около 5 тысяч разных функций, которые есть сейчас у федеральных министерств и ведомств (Камакин, 2003), понять, какие из них необходимо сохранить за государством, какие являются дублирующими, а какие — избыточными. Лишь после этого можно осознанно заняться распределением этих функций по структурным подразделениям.

Надо отметить еще одну положительную черту, которой не было раньше — подготовка административной реформы перестала быть тайной *за семью печатями*, т.к. в экспертные группы включены как представители предпринимателей, доподлинно представляющие, какие функции являются избыточными, так и представители общественности, способные отстаивать функции обязательные.

Таким образом, похоже, что необходимость самостоятельного природоохранного ведомства стала осознаваться не только в отдельных органах власти, но и в правительстве в целом.

Теперь о регионах. Весной 2002 г. во время визита в Астраханскую область президент В.В.Путин лично увидел тяжелейшее экологическое состояние низовьев р. Волга — неконтролируемый браконьерский вылов осетровых, загрязнение воды и т.д. Тогда он предложил сопровождавшему его губернатору области А.П.Гужвину подготовить доклад об оздоровлении экологической обстановки в России и представить его на Государственном Совете.

А.П.Гужвин с помощью своего советника Ю.С.Чуйкова, до этого возглавлявшего Астраханский областной комитет по охране окружающей среды, образовал рабочую группу, и первый вариант доклада был готов уже летом 2002 г. Кстати, на одном из заседаний рабочей группы рассматривался проект Экологической доктрины и, по предложению одного из авторов этой книги, группа рекомендовала Министерству природных ресурсов вернуть в текст доктрины пункт о структурном разделении контрольных и хозяйственных функций.

Представление и обсуждение доклада многократно переносилось с одного заседания Совета на другое — первый раз он был поставлен в повестку дня на август 2002 г. Наконец, в июне 2003 г., накануне Международного дня охраны окружающей среды

состоялось заседание Президиума Государственного Совета России*, посвященное проблемам охраны природы России. Доклад содержал много конкретных фактов (в том числе приведенных в данной книге), определенно показывающих, что государство находится в долгу перед гражданами, т.к. не выполняет возложенных на него Конституцией функций по обеспечению здоровой окружающей среды. Основные выводы доклада были следующими:

- на 15% территории страны, где проживает 60% населения, состояние окружающей среды не соответствует нормам;
- негативное воздействие на окружающую среду, начавшее снижаться в 1990-х годах, в последние годы резко пошло вверх;
- для совершенствования охраны окружающей среды необходимо создание самостоятельного государственного природоохранного ведомства;
- необходимо создать при президенте Национальный совет по устойчивому развитию.

По словам присутствующих, президент не выразил определенного мнения по поднятым вопросам, однако вечером 4 июня, после завершения заседания, по каналу РТР в новостях сообщили, что принято решение о создании самостоятельного природоохранного ведомства.

Подводя итог, можно определенно сказать, что к 2003 г. понимание необходимости создания природоохранного ведомства сформировалось во всех ключевых аудиториях — в правительстве, у глав регионов и даже среди некоторых представителей крупного бизнеса. На основании этого мы считаем, что этот вопрос все же будет решен положительно. Насколько это изменит к лучшему ситуацию с охраной окружающей среды в нашей стране зависит от сроков создания органа (лишь бы не было слишком поздно), его полномочий (чтобы он не был *ширмой*) и, конечно от того, кто его будет возглавлять.

6.2. Наше видение будущего: лучше быть здоровым и богатым, чем бедным и больным

6.2.1. Экология и инвестиционная привлекательность экономики — близнецы-братья.

Очевидно, что никто среди миллионов российских граждан, поставивших свою подпись под требованием природоохранного референдума, не ставил под сомнение задачу увеличения инвестиционной привлекательности российской экономики. Если, конечно, не считать привлекательности нашей экономики для инвестиций заведомо криминальных средств от международной наркоторговли, незаконной торговли оружием и людьми**, но против этого, кажется, возражала и власть. Проблема в том, что для благой цели снижения административных барьеров были выбраны принципиально неверные подходы. А сами попытки увеличения инвестиционной привлекательности страны за счет снижения экологических стандартов имели и имеют последствия,

* Консультативный орган, куда входят главы исполнительной и законодательной власти российских регионов. Образован после того, как в Совет Федерации вместо руководителей регионов стали входить их представители

** В момент ликвидации Госкомэкологии, Россия находилась в «черном списке» стран, которые не способствуют «отмыванию» криминальных финансовых потоков.

прямо противоположные первоначальным намерениям. Происходит это по трем основным причинам.

Во-первых, поскольку теоретически возможные инвестиции могут придти в основном из двух источников — межправительственных инвестиционных агентств и европейских частных инвесторов и европейского бизнеса. Для этих потенциальных инвесторов снижение экологических стандартов и, особенно, разрушение дееспособного государственного управления в данной сфере неизбежно приведет к обратному эффекту — снижению инвестиционной привлекательности страны. Межгосударственные инвесторы прекрасно понимают, что если оплачивать неэкологичные производства в России, появятся проблемы с европейским потребителем и, соответственно, избирателем, у правительств, чьими средствами распоряжаются Всемирный банк и входящая в его группу Международная финансовая корпорация, Европейский банк реконструкции и развития, и т.п.

Что же касается частных инвесторов, то серьезные европейские компании не могут себе позволить жить по двойным стандартам: соблюдать экологические требования и стандарты на территории Европейского Союза и нарушать их в России. Серьезный европейский инвестор не станет пренебрегать принципами социальной и экологической ответственности, поскольку европейский потребитель считает, что его благополучие не должно быть оплачено чьим-то здоровьем*. Безусловно, данные ограничения применимы в основном к европейским инвесторам и, в меньшей степени, североамериканским. Однако, североамериканские инвестиции практически все уже распределены между другими странами. Неспроста один из идеологов экономических реформ Я.И.Кузьминов говорил, что больше денег, чем дал У. Клинтон, США на государственном уровне уже не даст (см. глава 4). Есть еще, конечно, азиатские инвестиции, в первую очередь набирающий силу Китай (в 2003 г. это была вторая по величине экономика мира). Отсюда можно ожидать инвестиций в Россию, но исключительно в добывающий сектор. Даже первичная переработка будет производиться на китайской территории. Действительно ли мы хотим превратиться из сырьевого придатка Запада в сырьевой придаток Востока?

Во вторых, серьезные инвесторы из развитых стран никогда всерьез не рассматривали природоохранные требования в качестве серьезного инвестиционного барьера. Даже в такой отрасли экономики, как лесная, с которой и начиналось «позеленение» международного бизнеса (Schmidheiny, 1992), привлечение инвестиций в российский лесопромышленный комплекс тормозилось и тормозится не природоохранными требованиями, а отсутствием адекватной законодательной базы, политической стабильности на федеральном уровне и политикой на уровне регионов (Nilsson, Söderholm, 2002).

И, наконец, в третьих. Все попытки улучшения инвестиционной привлекательности России путем «мелкого жульничества» (включая в их число и деэкологизацию российской экономики) привели к одному общему негативному результату — отсрочке реальных системных реформ, которые только и способны обеспечить экономике страны и необходимую инвестиционную привлекательность, и конкурентоспособность. Как следствие — замедление экономического роста в 2001-2003 гг. (рис. 16).

Практическая реализация представлений о росте инвестиционной привлекательности в результате снижения экологических требований и отказа от государственного уп-

* Наиболее очевидный пример — политика закупок продукции лесопользования и лесопереработки компаний ИКЕА, «Axel Springer Verlag», начало добровольной сертификации лесосырьевой базы компаниями «Даммерс» и др.

равления в этой сфере показала их очевидную ошибочность. Снятие «экологических барьеров» не ускорило экономический рост, а создало стимулы для поддержания устаревших технологий в ущерб технологическому перевооружению. В итоге в проигрыше оказались те предприятия, которые в начале своей деятельности инвестировали в соблюдение экологических стандартов с одной стороны для того, чтобы снизить издержки в виде штрафов и исков, а с другой — чтобы повысить привлекательность своей продукции. Государственная политика поддержки отсталых технологий, реализуемая через разрушение экологического контроля, неизбежно приводит к снижению конкурентоспособности производимой в стране продукции, особенно в среднесрочной перспективе, и, косвенно, к замораживанию ситуации, когда подавляющая часть экспорта является переработанным сырьем (Честин, 2002).

Уже в начале 2001 года появилась работа аналитика Д.Дж. Петерсона из корпорации Ранд (The RAND Corporation) и исследователя Э.К.Билке из Дартмутского колледжа (Dartmouth College) в которой был сделан однозначный вывод, что, несмотря на официальные заявления, ликвидация Госкомэкологии свидетельствует о попытках нового российского правительства ослабить меры по охране окружающей среды и природы и тем самым способствовать притоку инвестиций в эксплуатацию природных ресурсов (Peterson, Bielke, 2001). Фактически же разрушение государственной природоохранной службы привело к тому, что экономика страны в еще большей степени стала зависеть от цен на нефть. В частности, рост доходов федерального бюджета был обеспечен, прежде всего высокими ценами на нефть, а не реальным экономическим ростом и налоговыми реформами (Квон, 2003).

Многочисленные исследования, проведенные начиная с 1993 г. на основе анализа сотен предприятий по всему миру, включая развивающиеся страны, показали, что следование высоким экологическим стандартам лишь способствует экономическому развитию предприятий, повышению капитализации и даже повышению доходов портфельных инвесторов. Так, по результатам анализа 330 предприятий из списка Standard & Poor 500 выявлено, что увеличение природоохранных вложений снижает финансовые риски, т.е. делает предприятие более привлекательным для внешних инвесторов (Feldman et al., 1997). Обзор Роджера Адамса, выполненный в 1997 году показал, что даже в краткосрочной перспективе природоохранные вложения полностью окупаются (Adams, 1997). А мониторинг 162 компаний, акции которых продавались на Нью-Йоркской фондовой и Американской биржах в течение 7 лет, продемонстрировал отчетливую связь между общим коммерческим успехом компаний и их природоохранными затратами, причем сначала должны быть произведены затраты, а потом приходит успех (Klassen, McLaughlin, 1996).

При этом, поскольку объективная инвестиционная привлекательность России осталась невысокой из-за пробуксовки системных реформ, то проблема инвестиций в другие отрасли экономики, особенно связанных с глубокой переработкой природных ресурсов, только обострилась. Стоит лишь сопоставить планы реформ, разработанные в 2000 г. с реальностью последних лет, чтобы понять, что почти ничего, кроме фактического уничтожения государственной системы охраны окружающей среды реализовать не удалось, а большинство наиболее важных ключевых реформ было отложено. Практически весь прирост иностранных инвестиций в российскую экономику за последние годы был обеспечен российскими же деньгами, вывезенными в свое время за границу.

В последнее время все больше экономистов говорит о необходимости обобществления природно-ресурсной ренты. Это приведет к выравниванию прибыльности раз-

ных видов коммерческой деятельности, ведь сейчас добывать нефть в 4 раза выгоднее, чем заниматься чем-либо еще (Греф, 2002). Так, один из лидеров народно-патриотических сил член-корреспондент РАН экономист С.Ю.Глазьев бескомпромиссно собирается отбирать до 90% прибыли у нефтяников и газовиков, которую они, по его мнению, сегодня вывозят за границу, превращая Россию в главного донора мировой экономики (Архангельская, 2003). Устранение перекосов в рентабельности дало бы и ресурсы для «длинных и дешевых» кредитов для мелкого и среднего бизнеса, и стимулы для инвестирования в развитие высоких технологий за счет увеличения их инвестиционной привлекательности по сравнению с сырьевым сектором. Более того, это способствовало бы более мудрой и ответственной политике стратегического планирования в самом нефтегазовом секторе, включая трансформацию добывающих компаний в энергетические (как это объявили Бритиш Петролеум и Шелл, ранее работавшие исключительно в нефтегазовом секторе).

Очевидно, что планомерное формирование инвестиционной привлекательности России объективно невозможно без глубокого и действенного реформирования существующего государственного аппарата. Если бы этот процесс был реально запущен весной 2000 года, то к настоящему времени у отечественных предпринимателей уже, возможно, не было бы стимулов для спасения своих денег вне России. Это, конечно, не отменило бы выхода российского бизнеса за пределы страны, но уже в интересах расширения сфер влияния*.

Более того, реформирование государственного аппарата приведет к тому, что частные уголовные дела или расследования не будут восприниматься как отечественными, так и потенциальными зарубежными инвесторами, как команда к бегству. Недавний пример — достаточно было Генеральной прокуратуре возбудить дело против менеджеров нефтяной компании ЮКОС, как приток инвестиций из-за рубежа прекратился и начался обычный для предыдущего периода отток денег из страны.

6.2.2. «Здесь будет город-сад»

Говорят, что в ответ на вопрос: «Как Вам удастся создавать такие прекрасные скульптуры?», Микеланджело отвечал: «Я просто беру кусок мрамора и отсекаю от него все лишнее»**. Также и мы, прежде чем сказать, что бы мы хотели, скажем несколько слов о том, чего бы мы никак не хотели.

Мы бы не хотели, чтобы через 20-30 лет наши дети оказались в полной нищете, что неизбежно произойдет при продолжении инвестирования сверхприбылей от продажи ресурсов в расширение их добычи — все полезные ископаемые исчерпаемы.

Мы бы не хотели, чтобы в нашей стране продолжала сокращаться средняя продолжительность жизни, во многом зависящая от состояния окружающей среды, и, следовательно, от эффективности экологического нормирования и контроля.

Мы бы не хотели, чтобы у нас продолжало расти социальное расслоение и бедность — неизменные спутники экономик, ориентированных преимущественно на экспорт необработанных природных ресурсов.

* Покупка ЛУКОЙлом сети бензоколонок Гетти в США, Р.А. Абрамовичем клуба «Челси» английской футбольной премьер-лиги являются типичными примерами безопасного вкладывания капитала, тогда как скупка нефтеперерабатывающих предприятий в странах Центральной и Восточной Европы российскими нефтяными гигантами является естественным расширением бизнеса.

** Иногда это изречение приписывают Родену.

Мы бы не хотели, чтобы наше государство продолжало постепенно отказываться от выполнения своих базовых функций — здравоохранения, образования, культуры, охраны окружающей среды и живой природы, социальной защиты и пенсионного обеспечения — в пользу обслуживания интересов крупных компаний по добыче полезных ископаемых.

Мы бы не хотели, чтобы из-за конфликтов между транснациональными корпорациями на почве дележа скудеющих запасов энергоносителей наша страна продолжала ввязываться в вооруженные конфликты.

Мы бы не хотели, чтобы между предпринимательством и присвоением общественного достояния в нашей стране по-прежнему стоял знак равенства.

Мы бы не хотели, чтобы в цену приобретаемых нами товаров и услуг продолжала включаться «административная рента» — всевозможного рода взятки, *откаты* и поборы нанятых нами же государственных чиновников.

Теперь, убрав лишнее и наметив контуры будущего произведения, попробуем прорисовать некоторые детали.

Государство — это менеджеры, нанятые нами за наши деньги на конкурсной основе (в ходе выборов) для оказания нам услуг и управления принадлежащим нам имуществом в наших интересах. Наши интересы, законодательно закрепленные в Конституции Российской Федерации, заключаются в том, чтобы иметь хорошую работу, достойную зарплату, не болеть, дышать свежим воздухом и пить чистую воду, не бояться нищей старости и быть уверенными в счастливом будущем наших детей.

В этом контексте показатели эффективной работы и его структура государства должны быть четко увязаны с результатами, ради которых мы это государство нанимаем — т.е., с обеспечением наших гарантированных Конституцией прав и свобод. Например, мало кому из граждан интересно, вырос или упал валовой внутренний продукт, но интересно, насколько вырос или упал реальный уровень жизни. Исполнительная власть должна строиться в соответствии с потребностями нанимателей, т.е. нас, а не в угоду тесно сросшемуся с государственным аппаратом бизнесу, как это происходит при отраслевой структуре правительства. Нам, в частности, совершенно непонятно, почему необходимо отдельное Министерство по атомной энергетике — у нас нет специфической потребности в энергии, произведенной непременно на атомных станциях, у нас есть просто потребность в энергии, а где она произведена — дело коммерческого производителя, возможно, с преобладанием государственной (т.е. нашей) собственности. С другой стороны, отсутствие в структуре правительства органа по охране окружающей среды ставит под вопрос способность такого правительства обеспечивать одно из наших важнейших конституционных прав — право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции Российской Федерации).

Развитие экономики должно интересовать нанятое нами государство ровно настолько, насколько это развитие позволяет решать те задачи, для которых мы его наняли. Более того, мы и нанимаем государство для регулирования экономики в наших интересах. С этой точки зрения пошлины на автомобили должны устанавливаться в первую очередь пропорционально вреду, который они наносят окружающей среде, а не в зависимости от того, где они произведены. Ведь наша Конституция защищает интересы большинства, а на предприятиях отечественной автомобильной промышленности заняты несколько десятков тысяч человек, в то время как болеют от их выбросов десятки миллионов.

Поскольку при найме государства мы конкурируем за квалифицированных менеджеров с бизнесом, то условия, которые мы предлагаем, должны соответствовать рыночным реалиям. Предлагая чиновнику зарплату в 100-200 долларов в месяц, когда на рынке аналогичный труд оценивается в 1000-2000 долларов, мы не можем ожидать, что наши интересы будут адекватно профессионально обеспечиваться. К нам на работу придет либо низкоквалифицированный и малоэффективный лентяй, либо вор, заведомо идущий на государственную службу, чтобы жить за счет «административной ренты». Конечно, в государственном секторе зарплаты всегда были и будут ниже, чем в коммерческом секторе, но, по крайней мере, они не должны балансировать на грани между прожиточным минимумом и стоимостью потребительской корзины. Ведь чиновники распоряжаются нашими с вами ресурсами стоимостью в сотни миллиардов долларов!

Природно-ресурсная рента* (включая ее земельную и лесную составляющие) фактически является ключевым финансовым источником обеспечения необходимых экономических, политических и общественных реформ, которые позволят нам обеспечить устойчивое будущее для наших детей. Как эту ренту правильно инвестировать — вопрос, требующий отдельного обсуждения. Одним из возможных вариантов была бы отмена за счет этих средств единого социального налога (куда входят сейчас отчисления на медицину, пенсионное обеспечение, социальное страхование и обеспечение занятости населения). Именно этот налог делает сейчас для работодателей труд крайне дорогим товаром (при неоправданной дешевизне природных ресурсов). В итоге, увеличилась бы занятость населения, легче прошли бы реформа здравоохранения и пенсионная реформа, а наше общественное достояние в виде природных ресурсов, наоборот, поднялось бы в цене. К выводу о необходимости постепенного увеличения стоимости природных ресурсов, как главного условия перехода к устойчивому развитию, пришла и группа ведущих российских экспертов под эгидой Центра Экологической Политики России (Priorities..., 1999).

Примеры разумного, ориентированного на долгосрочное устойчивое будущее инвестирования природно-ресурсной ренты, обеспечивающего также безболезненное развитие общества после исчерпания национальных запасов нефти и газа можно найти в ряде стран (Норвегия является наиболее географически близким).

Особую важность приобретают вопросы распоряжения землей. Еще при М.С.Горбачеве к нему обратились с письмом крупнейшие мировые специалисты в области рыночной экономики, включая нескольких лауреатов Нобелевской премии, предлагая не копировать бездумно западную модель в части немедленной тотальной приватизации (Харрисон, 1999). В первую очередь — природных ресурсов, включая землю. Помимо своего прямого, коммерческого назначения, включая добычу полезных ископаемых, производство древесины, строительство жилья и производств и т.п., каждый участок имеет и побочное, но не менее, и иногда — и более важное значение для общества — обеспечение нас воздухом, чистой водой, удовольствием от вида дикой природы и многим-многим другим. Более того, односторонние действия одного собственника оказывают прямое влияние на стоимость собственности соседей. Например, всем известно, что здоровая окружающая среда и наличие поблизости парков значительно повышает

* Природно-ресурсная рента — разница между рыночной стоимостью природных ресурсов и затратами на их добычу (Боске. 2002). Т.к. собственником природных ресурсов является государство, то рента должна принадлежать ему, а не предпринимателям.

цену на жилье в крупных городах. Если приватизировать и вырубить парк, все собственники в окрестностях потеряют вложенные ими деньги, потому что не смогут продать свои квартиры по прежней цене.

В этой связи не так важно, частной или арендуемой является земля, а важно, что на ней можно и чего нельзя делать. Прежде, чем какой-либо участок земли продается или сдается в аренду, общество должно определить, какие ограничения деятельности являются неотъемлемой частью этой территории. Это может быть, например, запрет препятствовать посещению людьми лесного массива, находящегося в частной собственности, или воспрещение вырубки зеленых насаждений опять-таки на частных землях. Эта система ограничений (*сервитутов*) должна определяться до перехода права собственности или аренды и передаваться вместе со сменой собственника или арендатора.

Как граждане, мы определяем, кто победил на конкурсе за управление государством раз в несколько лет во время выборов. Между выборами мы фактически лишены возможности не только влиять на работу нанятых нами менеджеров, но и часто даже и доносить до них свое мнение, кроме как через институты гражданского общества. Общества защиты прав потребителей, профессиональные союзы, правозащитные и природоохранные организации служат нашим рупором при диалоге с государством. Такой диалог важен для того, чтобы постоянно обеспечивать соответствие того, что делает государство задачам, которые мы перед ним поставили. В отсутствии структур гражданского общества государство после выборов остается один на один с крупным бизнесом и, как это неоднократно происходило и в нашей стране, жертвует общественными интересами в угоду частным.

Таким образом, структуры гражданского общества выполняют важную для нас функцию, которая требует определенных ресурсов. Эти средства, строго говоря, являются частью наших затрат на содержание государства, поскольку определяют эффективность его работы. Поэтому каждый гражданин должен иметь возможность добровольного выбора между государством и структурами гражданского общества в качестве получателя части своих налогов. Это также важно, как и сохранение, наряду с множеством частных, и общественных средств массовой информации.

В отличие от природы, где закат сменяется рассветом в точно определенные часы, рассвет в обществе сам не наступает. Чтобы наше солнце взошло, нам надо поднять его самим.

Литература

1. **30 лет Движения. Неформальное природоохранное движение в СССР. Факты и документы. 1960-1992, 1993.** Казань: Социально-экологический союз, 308 стр.
2. **Алекперов В., 2002.** Нефтяной потенциал. Только грамотное использование энергетических запасов может обеспечить устойчивый экономический рост страны // Известия, 27 июня 2002. — стр. 1-2.
3. **Антончиков А., 2000.** Дрофа или нефть? Итоги противостояния в Саратовской области. // Степной бюллетень, № 6, 2000. — стр. 34–36.
4. **Антропогенные изменения климата,** Будыко М.И, Изразль Ю.А.(ред.). Л. Гидрометериздат, 1987.
5. **Арманд А.Д., Люри Д.И., Жерихин В.В., Раутиан А.С., Кайданова О.В., Козлова Е.В., Стрелецкий В.Н., Буданов В.Г., 1999.** Анатомия кризисов. – М.: Наука, 1999. – 238 стр.
6. **Архангельская Н., 2003.** Экспроприация экспроприаторов – дубль два. // Эксперт, № 32 (385), стр. 13-17.
7. **Бердин В.Х., Васильев С.В., Данилов-Данильян В.И., Кокорин А.О., Кураев С.Н.** Киотский протокол – вопросы и ответы. WWF, Российский региональный экологический центр, Национальное углеродное соглашение. М. 2003
8. **Биполярная территориальная система Москва – Санкт-Петербург: методические подходы к изучению, 1994.** – М.: Российский открытый университет. – 157 стр.
9. **Блинников, М.С., 1996.** Ликбез по охране природы в США: пособие для стажеров. — М.: Центр Охраны Дикой Природы, 1996.- 68 стр.
10. **Борейко В.Е., 1993.** Второй разгром заповедников: 1961 год. // Охота и охотничье хозяйство, 1993. — № 1. — стр. 12-15.
11. **Борейко В.Е., 1995.** Распоряжение И.В. Сталина. 1951 год. Новые сведения о трагедии заповедников СССР. – Охота и охотничье хозяйство, № 8.
12. **Борейко В.Е., 1996а.** Белые пятна природоохраны. СССР, Россия, Украина. — Том. 1. — Киев: Киевский эколого-культурный центр, 1996. — 224 стр.
13. **Борейко В.Е., 1996б.** Белые пятна природоохраны. СССР, Россия, Украина, — Том. 2. — Киев: Киевский эколого-культурный центр, 1996. — 304 стр.
14. **Боске Б., 2001.** Экологизация налоговой системы в России. Серия публикаций Департамента природоохранной политики и экспертизы Российского Представительства WWF.- выпуск 3, часть 2. — М.: Русский университет, 2001. — стр. 116.
15. **Вайнер [Уинер] Д., 1991.** Экология в Советской России. Архипелаг свободы: заповедники и охрана природы. — М.: Прогресс, 1991. — 400 стр.
16. **Вершков Л., Проект закона о бюджете на 2001г.,** газета Зеленый мир, стр. 7 №26, 2000.
17. **Государственное информационное обеспечение природопользования и охраны окружающей среды, 2002.** / Под. Ред. Г.И.Морозова. – М.: НИА-Природа, — 176 стр.
18. **Государственный доклад “О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1991 году”.** Администрация Президента Российской Федерации, Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации, Москва, 1992.
19. **Государственный доклад “О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 1992 году”.** Федеральный вестник экологического права “ЭКОС-ИНФОРМ” №№ 7-10, 1993.
20. **Государственный доклад “О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1993 году”.** Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации. – М., 1994. – 238 стр.
21. **Государственный доклад “О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1994 году”.** Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации. — М., 1995. 339 стр.
22. **Государственный доклад “О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1995 году”.** Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации. — М.: Центр международных проектов, 1996. — 458 стр.
23. **Государственный доклад “О состоянии окружающей природной среды Российской**

- Федерации в 1996 году**". Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. — М.: Центр международных проектов, 1997. — 510 стр.
24. **Государственный доклад "О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1997 году"**. Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. — М.: Государственный центр экологических программ, 1998. — 608 стр.
 25. **Государственный доклад "О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1998 году"**. Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. — М.: Государственный центр экологических программ, 1999. — 574 стр.
 26. **Государственный доклад "О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1999 году"**. Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. — М.: Государственный центр экологических программ, 2000. — 580 стр.
 27. **Государственный доклад "О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 2000 году"**. Министерство природных ресурсов Российской Федерации. — М.: Государственный центр экологических программ, 2001. — 336 стр.
 28. **Государственный доклад "О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году"**. Министерство природных ресурсов Российской Федерации. — М.: Государственный центр экологических программ, 2002. — 452 стр.
 29. **Грабб М., Вролик К., Брэк Д.** Киотский протокол. Анализ и интерпретация. Пер. с англ. (Ред. русского издания Л.Скуратовская, А.Кокорин) — М.: "Наука", 2001, 303 с.
 30. **Греф Г.О., 2002.** Политическая элита устала от стабильности. // Вестник, 2002.- № 148 (711), 21 августа. — стр. А5.
 31. **Григорьев А.Ю., Серебряный М.М., Шварц Е.А., 1992.** Кислотное загрязнение атмосферных осадков в Московском столичном регионе. — *Известия АН. Серия географическая*, № 4, стр.75-82.
 32. **Грицай, О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И., 1991.** Центр и периферия в региональном развитии. — М.: Наука, 1991. — 168 стр.
 33. **Данилов-Данильян В.И.** *Экологическая разруха. Не в кошелках, а в головах*, газета *Зеленый мир*, стр. 4 №19-20, 2000.
 34. **Данилов-Данильян В.И.** "Экологический подлог", или *Тмутараканский тушкан*, в "Московском комсомольце", газета *Зеленый мир*, стр. 4-6, №26, 2000.
 35. **Данилов-Данильян В.И.** *Существование независимой природоохранной системы в течение восьми с половиной лет было маленьким чудом*, газета *Зеленый мир*, стр. 4-5, № 1-2, 2003.
 36. **Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия**//Под ред. А. С. Шестакова//Всемирный фонд дикой природы (WWF)/М, ГЕОС. 2001. 408 стр.
 37. **Залыгин С. .П.** Поворот. М. Мысль 1987.
 38. **Заславский И.Н., 1991.** Эволюция городских агломераций: концептуальный подход. // Пространственное развитие урбанизации: общие закономерности и региональные особенности. — М.: Институт географии АН, 1991. — стр. 26-39.
 39. **Зеликин М. И.** История вечнозеленой жизни. М. Факториал Пресс 2001. 144 стр.
 40. **Злотникова Т. В.** Состояние и анализ федерального экологического законодательства на современном этапе развития Российской Федерации//Изд-во НИА-Природа. Москва. 1998. 88 стр.
 41. **Зыков К.Д., Нухимовская Ю.Д., 1979.** Размещение сети заповедников на территории РСФСР. / Опыт работы и задачи заповедников СССР. — М.:Наука, 1979. — Стр. 129-182.
 42. **Игнатъева И. А.** Экологическое законодательство России и проблемы его развития//Изд-во Московского университета. Москва. 2001. 255 стр.
 43. **И мир пройдет по нашим вехам, 2001.** М.: Изд-во ЦОДП, 287 стр.
 44. **Калашникова Н.** Делить на восемь//Итоги, № 14(356), 08.04.2003. с. 10-14
 45. **Камакин А.** Ремонт кабинета//Итоги, № 15(357), 15.04.2003. с. 18-22.
 46. **Качкаева А., 2000.** Российские средства массовой информации, власть и капитал (к вопросу о концентрации СМИ в России). // Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ. Вып. 25, 39 стр.
 47. **Квон Г., 2003.** Опасная уязвимость // Эксперт, № 32 (385), стр. 32- 36.

48. **Комаров Борис (псевдоним), 1978.** Уничтожение природы. Обострение экологического кризиса в СССР. Франкфурт-на-Майне: «Посев».
49. **Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды»**/Отв. ред. С. А. Боголюбов. – М. Издательская группа НОРМА-ИНФО. 1999. 382 стр.
50. **Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе»**/отв. Ред М. М. Бринчук – М. Издательство БЕК. 1999. 224 стр.
51. **Концепция развития систем охраняемых природных территорий в Российской Федерации.** Проект//Всемирный фонд дикой природы. М, 2003. 21 стр.
52. Коткин Н.Я. Письмо президенту РФ В.В.Путину и председателю правительства РФ М.М.Касьянову, газета *Зеленый мир*, стр.7, № 13, 2000.
53. **Красная Книга России: правовые акты**//Ильяшенко В. Ю., Ильяшенко Е. И., сост./Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. М. 2000. 134 стр.
54. **Крейндлин М.Л., Антончиков А.А., 1998.** Дрофа или нефть? С точки зрения закона. Развитие ситуации. С других точек зрения. // Степной бюллетень, № 2, стр. 16-21.
55. **Ларин Владислав,** Загрязнение атмосферы — кто знает правду? журнал *Энергия: экономика, техника, экология*, № 12,1997.
56. **Лемешев М.Я., 1991.** Пока не поздно... Размышления экономиста-эколога. М.: Молодая Гвардия, 239 стр.
57. **Ленц Е., 2003.** Цвет доллара. — Профиль, № 37, стр. 20-22.
58. **Леонтьев В., А. Каргер. П. Петри, 1979.** Будущее мировой экономики. Пер. с англ. /М.: Международные отношения, — 216 стр.
59. **Люри Д.И., 1997.** Развитие ресурсопользования и экологические кризисы или зачем нам нужны экологические кризисы? М.: ООО «Изд-во Дельта», 174 стр.
60. **Материалы 3-го совещания Общенационального Экологического Форума,** 18-25 сентября 2001 г./Под редакцией В. А. Черешнева и В. В. Аникиева//Волгоград-Пермь. 212 стр.
61. **Материалы Советского китобойного промысла (1949-1979)**//Яблоков А. В., Земский В. А., ред./Центр экологической политики России, М.2000. 408 стр.
62. **Мокиевский В., Честин И., Шварц Е., 1986.** Природу не обманешь // Комсомольская правда, 5 сентября, № 203 (18706), стр. 2.
63. **Моргун Федор.** Конец света? Или..., Публицистические размышления. Москва, Издательство АО "Х.Г.С.", 1994.
64. **Мухачев С. Краткие заметки к истории движения ДОП ВУЗов СССР,** в сборнике *И мир пройдет по нашим вехам* (Студенческому Движению дружин по охране природы — 40 лет), Составители С.Г.Мухачев, С.И.Забелин, Серия *Охрана живой природы*, Выпуск 2 (11), Москва, Издательство Центра охраны дикой природы, 2001.
65. **Народное хозяйство СССР за 70 лет** Юбилейный статистический ежегодник Госкомстата СССР, Москва, Финансы и статистика, 1987.
66. **Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКСОР), 1989:** Пер. с англ. / Под ред. и с послесл. С. А. Евтеева и Р. А. Перелета / — М.: Прогресс, — 376 стр.
67. **Никольский А.А., 1995.** Проблемы заповедного дела. Заповедники, парки и госфинансирование. // Информационный бюллетень для государственных заповедников и национальных парков, 1995.- № 2 (12). — стр. 5-7
68. **Онегов А., 1973.** Я живу в Заонежской тайге. — М. Мысль, 237 стр.
69. **Охраняемые природные территории в России: правовое регулирование**//Под ред. А. С. Шестакова//Всемирный фонд дикой природы (WWF)/М, ГЕОС. 2003. 352 стр.
70. **Печен А. Человеческие качества,** второе издание, Москва, Прогресс, 1985.
71. **Пивоваров, Ю.Л., 1991.** Пространственная эволюция урбанизации: некоторые рубежи развития. — В кн.: Пространственное развитие урбанизации: общие закономерности и региональные особенности. М.: Институт географии АН, стр. 5-25.
72. **Пивоваров Ю.Л., 1994.** Современная урбанизация. Курс лекций. М.: Институт географии РАН и Российский открытый университет, 132 стр.

73. Пономаренко С.В., 1990. Сравнительная характеристика актуального и потенциального плодородия почв, отводимых под коллективное садоводство в Московской области. // Ресурсы живой природы, их использование и охрана. — М., Наука, — с.40-43.
74. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях»/В. Б. Степаницкий. — 2-е изд., доп. и перераб. — М. Издательство Центра охраны дикой природы, 2001. 247 стр.
75. Природа – вся наша жизнь, 2001. М.: Изд-во ЦОДП, 111 стр.
76. Проблемные регионы ресурсного типа: экономическая интеграция Европейского Северо-Востока, Урала и Сибири, 2002. Под ред. Алексеева В.В., Бандмана М.К., Кулешова В.В. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, — 356 стр.
77. Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р., 1978. Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 295 стр.
78. Родоман Б.Б., 1993. Введение в социальную географию. Курс лекций. Российский открытый Университет и Институт географии РАН, 78 стр.
79. Российский статистический ежегодник, 1999. М.: Госкомстат, — 621 стр.
80. Российский статистический ежегодник, 2001. М.: Госкомстат, — 642 стр.
81. Рунова Т.Г., Волкова И.Н., Нефедова Т.Г., 1993. Территориальная организация природопользования. Москва: Наука, 209 стр.
82. Сборник нормативных актов по охране природы, 1978 – М.: Юридическая литература, 583 стр.
83. Стратегия сохранения зубра в России, 2002. М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 45 стр.
84. Стратегия сохранения снежного барса в России, 2002. М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 30 стр.
85. Совсем недавно в Кремле, газета *Экологическое досье России*, №1, 2002.
86. Сохранение биологического разнообразия в России: результаты и перспективы//МПР России, ФЦГС «Экология», Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия». М. 2003. 131 стр.
87. Сушкевич А., 2003. Честная бедность нам не грозит. // Политбюро, № 14 (25), стр. 20-23.
88. Суций С.Я., Дружинин А.Г., 1994. Очерки географии русской культуры. Ростов-на-Дону: Изд-во СКНЦ ВШ, 576 стр.
89. Тишков А.А., 1997. Эколого-географические проблемы строительства высокоскоростной магистрали Санкт-Петербург – Москва. — *Известия АН. Серия географическая*. – № 4, стр.84-94.
90. Тишков А.А. (ред.), 1999. Экологические проблемы и товаропроизводители: обзор фактов и примеров на российском и мировых рынках. Составители: В.И.Перерва, А.С.Мартынов, А.А.Тишков. М.: Проект ГЭФ “Сохранение биоразнообразия”, 47 стр.
91. Трейвиш А.И., 2000. А.А. Минц и прогноз регионального развития // *Известия АН. Серия географическая*. – № 5, стр.60-64.
92. Трейвиш А.И., 2002. Устойчивое региональное развитие в России: утопия или реальность? — В кн.: Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. (Серия: Устойчивое развитие: проблемы и перспективы. Вып.1). Москва: Изд-во КМК, 2002, стр. 298-317.
93. Устюгов Б., 2002. Подмосковные садоводы попадут из огня в воду. // Известия, 7 августа, стр. 2.
94. Флинт В. Е. Стратегия сохранения редких видов в России: теория и практика/М. ГЕОС.2000. 200 стр.
95. Халий И.А., 1990. «Средовая парадигма» и человеческие ценности. О книге Milbrath L.W. Environmentalists: vanguard for a new society. – Albany, 1984// Экология, демократия, молодежь. Москва: Философское общество СССР, 1990. С.85-96.
96. Харрисон Ф., Титова Г., Роскошная Т., 1999. «Мертвый груз» экономики. — Фонд «Земля и благосостояние общества», Санкт-Петербург, 62 стр.
97. Честин И. Е., сост. Торговля дикими животными и растениями в России и Центральной Азии/ /TRAFFIC Europe//М, 1998. 206 стр.

98. Честин И.Е., 2002. Государство, бизнес и общество: два года без охраны природы. // Наука и промышленность России, № 9 (65), стр. 40 – 44.
99. Шаумян Л.В., Рыбальский Н. Г., Милетенко Н. В., Новиков А. М., Носова Л.М., Коняев С. Н. Международные, межгосударственные и федеральные целевые программы природно-ресурсной направленности//Издательство НИА-Природа и РЭФИА//М., 2001. 266 стр.
100. Шварц Е.А., 1990а. О политических правах самостоятельных организаций (опыт движения дружин по охране природы) // Экология, демократия, молодежь. Москва: Философское общество СССР, 1990. С.85-96.
101. Шварц Е.А., 1990б. Движение дружин по охране природы // Е.А.Ботвич, М.Заргишнев, Е.А.Шварц. Из опыта работы самостоятельных объединений студентов. Обзорная информация. Система воспитания в высшей школе. Вып. 5. Москва: НИИВШ, 1990 с.19-39.
102. Шварц Е.А., 1998а. История, особенности, состояние и проблемы реализации компонента В. “Охраняемые природные территории” проекта Глобального экологического фонда “Сохранение биологического разнообразия Российской Федерации”. Информационный бюллетень “Заповедники и национальные парки” № 24-25, стр. 5-17.
103. Шварц Е.А., 1998б. Экологические сети в северной Евразии. — *Известия АН. Серия географическая*. — № 4, стр.10-15.
104. Шварц Е.А., 2001а. От эзопова языка к первой перестроечной Всесоюзной независимой молодежной организации (1982-1987). В кн.: «И мир пройдет по нашим вехам». М.: Изд-во ЦОДП, стр. 177-202.
105. Е.А. Шварц, 2001б. 9 лет после Рио и 1 год до Йоханесбурга: Что может сделать Россия, чтобы изменить мир к лучшему. – Природно-ресурсные ведомости, октябрь, № 40(95), стр. 4-5.
106. Шварц Е.А. 2002б. Предстоящий саммит в Йоханнесбурге: что может сделать Россия?// Полис (Политические исследования), 2002.- № 2.- С. 136-146.
107. Шварц Е.А., 2002в. «Зеленые», бизнес и государство: как найти дорогу к устойчивому развитию. // Природно-ресурсные ведомости, 2002.- № 33 (140).- стр. 3.
108. Шварц Е.А., 2003а. Эколо-географические проблемы сохранения природного биоразнообразия России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора географических наук. М., 49 стр.
109. Шварц Е.А., 2003б. Экологические обоснования приоритетов сохранения биоразнообразия. / Использование и охрана природных ресурсов в России. № 6, стр. 74-82.
110. Шварц Е.А., Попов С.В., 1987. Кружок юных биологов Московского зоопарка как форма активного природоохранного образования // Зоопарки в системе природоохранного просвещения в СССР. Москва, АН СССР, 1987, с.178-182.
111. Шварц Е.А., А.С.Шестаков., 2002. Охраняемые природные территории: вклад в устойчивое развитие России. — В кн.: Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. (Серия: Устойчивое развитие: проблемы и перспективы. Вып.1). Москва: Изд-во КМК, стр. 287-297.
112. Штильмарк Ф.Р., 1996. Историография российских заповедников (1895-1995). – М.: ТОО «Логата», — 340 стр.
113. Штильмарк Ф.Р., 1997. Анализ эволюции системы государственных заповедников Российской Федерации. – Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора биологических наук. – М., — 27 стр.
114. Штильмарк Ф.Р. *От старых кедров к бессмертию человечества (Жизнь и деятельность Н.Ф.Реймерса)*, Издательство МНЭПУ Москва, 2001.
115. Экология крупного города (на примере Москвы), учебное пособие под общей редакцией д.б.н. А.А.Минина, издательство Пасьева, Москва, 2001.
116. Яблоков А.В., Тишков А.А., 1998. Правда об экологической экспертизе проекта ВСМ. – Экология и жизнь, № 2, стр. 36-48.
117. Яблоков А.В., *Это стыд и срам для России!..* газета *Зеленый мир*, стр. 2, № 17-18, 2000.
118. Adams, R. 1997. Linking financial and environmental performance. *Environmental Accounting and Auditing Reporter*, v.2, No. 10

119. **Feldman S. J., Soyka P. A., Ameer, P.** 1997. Does improving of firm's environmental management system and environmental performance result in a higher stock price? *Journal of Investing*, 6 (4), 87-97
120. **Anderson, T. L. & D. R. Leal.** 1991. Free market environmentalism. Westview Press. Oxford. 192 pp
121. **Der Luchs: Erhaltung und Wiedereinbürgerung in Europa, 1978.** Symposium der 'Luchsgruppe' am 14/15. Juli 1978 in Spiegelau, Bayerischer Wald.
122. **Europe's Environment. The Dobbris Assessment.** Edited by D. Stanners and P. Bourdeau, European Environemnt Agency, Copenhagen, 1995.
123. **Gibbs, J., 1963.** The evolution of population. — *Econ. Geography*, Vol. 39, # 2, pp. 119-129.
124. **Hall, P., Hay, D., 1980.** Growth centers of the European urban system. — London: Heinemann, 278 pp.
125. **IPCC, 2001:** Climate Change 2001, Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), v.1 The Scientific Basis, 881 p., v.2 Impacts, Adaptation, and Vulnerability, 1032 p., v.3 Mitigation, 752 p., Cambridge Univ. Press. www.cambridge.org
126. **Klassen, R. D., McLaughlin C. P.** 1996. The impact of environmental management on firm performance. *Management Science*, 42, pp. 1199-1214
127. **Komarov B. [Wolfson Ze'ev], 1980.** The destruction of nature in the Soviet Union. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
128. **Korchagina V., Yablokova O., 2002.** Fire emergency declared in 22 districts. // *The Moscow Times*, September 4, # 2515, p. 3.
129. **Lammers G.W., Zadelhoff F.J. van, 1996.** The Dutch national ecological network. // *Perspectives on ecological networks*, 1996. Ed.: P.Nowicki, G.Bennett, D.Middleton, S.Rientjes, R.Wolters. ECNC publications series on Man and Nature, Vol. 1, pp. 93-100.
130. **Larin Vladislav.** 1998. *Review of the System of Environmental Monitoring in the Russian Federation and the Former Soviet Union and Related Environmental Policy Issues*. Master of Science Thesis, Department of Environmental Sciences and Policy, Central European University, Budapest.
131. **Meadows, D. H., D. L. Meadows, J. Randers & W. K. Behrens III. 1972.** . Limits to Growth. New York. Universe Books. 205 pp.
132. **Milbrath L.W., 1984.** Environmentalists: vanguard for a new society. – Albany.
133. **Mnatsakanian R.** *Environmental Legacy of the Former Soviet Republics*. Centre for Human Ecology, University of Edinburgh, 1992.
134. **Nilsson M., Söderholm P., 2002.** Foreign direct investment and institutional obstacles: The case of Russian forestry. // *Natural Resources Forum*. V. 26, Pp. 302-313.
135. **Peterson D.J., E.K.Bielke, 2001.** The reorganization of Russia's environmental bureaucracy: implications and prospects. // *Post-Soviet Geography and Economics*, V. 42, q 1, pp. 65-76.
136. **Priorities for Russia's National Environmental Policy.** Summary/Vladimir Zakharov (Ed.). Moscow, CREP, 1999. 24 pp.
137. **Schmidheiny D., 1992** (with the Business Council for Sustainable Development). *Changing course: A global perspective on development and the environment*. Cambridge MA: MIT Press.
138. **Shvarts E., 2002.** What is happening in the Ministry of Natural Resources? // *Russian Conservation News*, q 28, pp. 4-5.
139. **Shvarts E.A., Prochorova I. 1993.** Soviet Greens: Who are they? The view from inside. Pp. 176-191. In: Jancar-Webster B. (ed.) *Environmental action in Eastern Europe: responses to crisis*. M.E.Sharpe, Armonk, New York, 239 pp.
140. **Shvarts E.A., Shestakov A.S., 2000.** Protected Areas and Sustainable Development: A Chance for Biodiversity or a New Self-Deception. In: *Nature Conservation: Bridges between West and East*. Swiss Fed. Inst. for Forest, Snow and Landscape Research, 2000, 23-29 pp.
141. **Veenbaas G., Vries H. de, 1998.** Roads: barriers and corridors – cases in the Netherlands. // *The Green Backbone of Central and Eastern Europe*. Conference proceedings, Cracow, 25-27 February. Ed. P. Nowicki. ECNC publications series on Man and Nature, Vol. 3, pp. 76-84.
142. **Weiner D.R., 1988.** *Models of Nature. Ecology, Conservation, and Cultural Revolution in the Soviet Russia*. Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press, — 312 pp.
143. **Weiner D.R., 1999.** *A little corner of freedom: Russian nature protection from Stalin to Gorbachev*. Berkeley, LA, London: University of California Press, — 556 pp.

Перечень нормативно-правовых актов

- ² Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2397-1 «О внесении изменений в ст. 20 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды».
- ³ Закон РФ от 02 июня 1993 г. № 5076-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды».
- ⁴ Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»
- ⁵ Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».
- ⁶ Постановление Правительства РФ от 7 июля 1992 г. «О специально уполномоченных органах государственного управления в области охраны окружающей природной среды»
- ⁷ Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды».
- ⁸ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1999 г. «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей среды»
- ⁹ Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 04 ноября 1993 г. № 1108 «О специально уполномоченных государственных органах по охране и регулированию использования животного мира».
- ¹⁰ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 457 «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания».
- ¹¹ Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 67 «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания».
- ¹² Постановление Правительства РФ от 25 ноября 1999 г. № 1298 «О федеральном органе исполнительной власти, специально уполномоченном на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал».
- ¹³ Постановление Правительства РФ от 24 ноября 1999 г. № 1292 «О специально уполномоченном федеральном органе исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха»
- ¹⁴ Закон РСФСР № 101-1 от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР».
- ¹⁵ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР № 1617-1 от 30 июля 1991 г. «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР».
- ¹⁶ Указ Президента РСФСР № 185 от 10 ноября 1991 г. «О Министерстве экологии и природопользования».
- ¹⁷ Указ Президента РСФСР № 242 от 28 ноября 1991 г. «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР».
- ¹⁸ Постановление Правительства РСФСР от 24 декабря 1991 г. № 71 «Вопросы Министерства экологии и природных ресурсов РСФСР».
- ¹⁹ Указ Президента РФ от 07 марта 1991 г. «О Комитете по геологии и использованию недр при Правительстве Российской Федерации».
- ²⁰ Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти».
- ²¹ Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 09 марта 1993 г. № 209 «О Комитете по водному хозяйству при Совете Министров — Правительстве Российской Федерации».
- ²² Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
- ²³ Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
- ²⁴ Указ Президента РФ от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти».
- ²⁵ Указ Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

- ²⁶ Указ Президента РФ от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
- ²⁷ Постановление Правительства РСФСР от 24 декабря 1991 г. № 71 «Вопросы Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации».
- ²⁸ Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 15 апреля 1993 г. № 279 «Вопросы Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов».
- ²⁹ Постановление Правительства РФ от 25 октября 1996 г. № 1261 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды».
- ³⁰ Постановление Правительства РФ от 17 августа 1998 г. № 969 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды и гидрометеорологии».
- ³¹ Постановление Правительства РФ от 13 января 1998 г. № 49 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды».
- ³² Постановление Совета Министров-Правительства РФ от 7 октября 1993 г. № 1006 «О Правительственной Комиссии по окружающей среде и природопользованию».
- ³³ Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 3 декабря 1993 г. № 1257
- ³⁴ Постановление Правительства РФ от 14 февраля 1997 г. № 167 «О Правительственной Комиссии по окружающей среде и природопользованию».
- ³⁵ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 457 «О Правительственной Комиссии по координации деятельности и оперативному решению вопросов в сфере охраны живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации, Каспийского и Азовского морей».
- ³⁶ Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 935 «О Правительственной Комиссии по окружающей среде и природопользованию».
- ³⁷ Постановление Правительства РФ от 15 мая 1998 г. № 443 «О координационных и консультативных органах, образованных Правительством Российской Федерации».
- ³⁸ Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2000 г. № 138 «О правительственной Комиссии по природопользованию и охране окружающей среды».
- ³⁹ Указ Президента РФ от 13 июля 1993 г. № 1035 «Об образовании Межведомственной Комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности».
- ⁴⁰ Указ Президента РФ от 18 декабря 1993 г. № 2211 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации».
- ⁴¹ Указ Президента РФ от 25 апреля 1994 г. № 812 «О составе межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности».
- ⁴² Указ Президента РФ от 6 июля 1995 г. № 672 «О составе межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности».
- ⁴³ Указ Президента РФ от 19 сентября 1997 г. № 1037 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации».
- ⁴⁴ Указ Президента РФ от 24 декабря 1998 г. № 1637 «Об утверждении составов межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации».
- ⁴⁵ Постановление СМ РСФСР от 14 июня 1991 г. № 326 «Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по экологии и природопользованию».
- ⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1992 г. N 996 «Об утверждении Положения о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации».
- ⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. N 375 «Об утверждении Положения о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации».
- ⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 17 мая 1997 г. N 588 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» (с изменениями от 13 августа 1998 г.).
- ⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 26 мая 1997 г. N 643 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды» (с изменениями от 21 июля 1999 г.).
- ⁵⁰ Постановление Совета Министров РСФСР от 9.01.1991 г. № 13 «Об утверждении на 1991г. нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду и порядка их применения».
- ⁵¹ Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

- 52 Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1414
- 53 Постановление Правительства РФ от 25 ноября 1994 г. № 1306
- 54 Постановление Правительства РФ от 8 июня 1996 г. № 658
- 55 Постановление Правительства РФ от 14 ноября 1996 г. № 1353
- 56 Постановление Правительства РФ от 21 июня 1996 г. № 720
- 57 Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 376
- 58 Постановление Правительства РФ от 6 мая 1995 г. № 452
- 59 Постановление Правительства РФ от 3 октября 1996 г. № 1161
- 60 Постановление Правительства РФ от 10 января 1999 г. № 35
- 61 Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 843
- 62 Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1242
- 63 Постановление Правительства РФ от 10 октября 1995 г. № 1032
- 64 Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1102
- 65 Постановление Правительства РФ от 9 июля 1994 г. № 809
- 66 Постановление Правительства РФ от 2 ноября 1995 г. № 1085
- 67 Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1098
- 68 Постановление Правительства РФ от 2 августа 1993 г. № 732
- 69 Постановление Правительства РФ от 13 мая 1996 г. № 577
- 70 Постановление Правительства РФ от 29 июня 1992 г. № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации».
- 71 Постановление Совета Министров РСФСР от 12 июня 1991 г. № 348 «Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе Государственного комитета РСФСР по экологии и природопользованию и Порядка финансирования и оплаты государственной экологической экспертизы Государственного комитета РСФСР по экологии и природопользованию».
- 72 Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 12 сентября 1993 г. № 942 «Положение о государственной экологической экспертизе».
- 73 Закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».
- 74 Закон РФ от 15 апреля 1998 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об экологической экспертизе».
- 75 Постановление Правительства РФ от 11 июня 1998 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы».
- 76 Приказ Минприроды России от 18 июля 1994г. № 222 «Об утверждении «Положения об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации»».
- 77 Приказ Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении «Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»».
- 78 Постановление Правительства РФ от 17 апреля 1998 г. № 402 «О первоочередных работах по созданию объектов по уничтожению химического оружия в Российской Федерации».
- 79 Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации».
- 80 Распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 1994 № 572-р (без названия).
- 81 Постановление Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 № 48 «Об утверждении Положения о природных заповедниках в Российской Федерации».
- 82 Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках».
- 83 Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах».
- 84 Закон РФ от 24 апреля 1995 г. « 52-ФЗ «О животном мире».
- 85 Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. « 158 «О Красной книге Российской Федерации».
- 86 Приказ Госкомэкологии России от 19 декабря 1997 г. №569 с изменениями, введенными приказом от 05 ноября 1999 г. № 659.
- 87 Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 156 «О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную Книгу Российской Федерации».
- 88 Постановление Правительства РФ от 12 августа 1996 г. № 952 «О присоединении Российской

Федерации к оглашению о книге редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений – Красной книге государств-участников СНГ».

89 Постановление Правительства РФ от 06 января 1997 г. № 13 «Об утверждении правил добыwania объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации».

90 Постановления Правительства РФ от 3 июня 1992 г. № 377

91 Закон РФ от 25 ноября 1994 г. № 49-ФЗ «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением».

92 Закон РФ от 19 июня 1996 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

93 Государственный Комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. Список животных и растений, подпадающих под действие СИТЕС. М. 1998. 184 стр.

94 Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1051 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения от 3 марта 1073 г.».

95 Постановление Правительства РФ от 17 августа 1998 г. № 968 «О мерах по выполнению рекомендаций 10-й Конференции государств, подписавших Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении осетровых рыб».

96 Постановление Правительства РФ от 01 июля 1996 г. № 6

97 Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1996 г. № 1130 «О подписании соглашений между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития»⁴⁹ «О мерах по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии».

98 Постановление Правительства РФ от 05 мая 1999 г. № 490 «Об усилении мер государственного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации».

99 Постановление СМ РСФСР от 29 марта 1991 г. № 127

100 Закон РФ от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 г.» (ст. 7 и Приложение № 38).

101 Постановление Правительства РФ от 14 июня 2001 г. «О признании утратившим силу абзаца первого пункта 9 Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение природной среды, размещение отходов, другие вредного воздействия, утвержденного Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632».

102 Закон РФ от 10 июля 2001 г. № 93-ФЗ «О внесении дополнений в статью 50 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»».

103 Закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

104 Закон РФ от 22 марта 2003 г. № 34-ФЗ «О запрете использования и оборота этилированного бензина».

105 Решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. № ГКПИ 2002-178

106 Определение Верховного Суда РФ от 04 июня 2002 г. № КАС 02-232

107 Определение Конституционного суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О

108 Решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-49

109 Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления».

110 Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2001 г. № 725-р (без названия).

111 Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. № 571 «О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике».

112 Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2001 г. № 1574-р (без названия).

113 Приказ МПР России от 28 ноября 2001 г. № 824 «О подготовке проекта Экологической доктрины Российской Федерации».

114 Распоряжение МПР России от 12 февраля 2002 г. № 76-р «Об утверждении состава Межведомственной рабочей группы по подготовке проектов Экологической доктрины Российской Федерации и Плана действий по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования в Российской Федерации на 2003-2005 г.».

115 Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р (без названия).

Приложение 1.

Сведения об экспертах, оказавших помощь в работе над этой книгой

Баришпол Иван Федотович

Председатель Президиума Центрального совета всероссийского общества охраны природы (ВООП).

Вся деятельность Ивана Федотовича, начиная с учебы в Харьковском сельскохозяйственном институте, в той или иной мере была связана с охраной природы. Иван Федотович начинал практическую деятельность в должности технического руководителя питомнического совхоза на Алтае, работал лесничим, затем директором лесхоза в Калмыкии, главным инженером республиканского управления, начальником управления и министром лесного хозяйства Калмыкии, был первым заместителем министра лесного хозяйства и охраны природы Таджикистана, начальником управления по защитному лесоразведению в союзном Госкомлесе. В 1979 г. стал заместителем председателя Президиума Центрального совета всероссийского общества охраны природы, а в 1988 г. возглавил организацию. Кандидат сельскохозяйственных наук, профессор, заслуженный эколог России, заслуженный лесовод России и Калмыкии.

Борозин Марк Леонидович

Главный редактор газеты *Зеленый мир. Экология: проблемы и программы*, председатель правления Российского экологического союза (РЭС), президент ассоциации *Росэкопресс*, председатель правления Российского экологического движения (РЭД — “зеленые”), член президиума Российской экологической академии (РЭА).

Марк Леонидович по образованию инженер. Как журналист проблемами экологии занимается с 1968 г. Профессионально работает в области сбора, анализа и распространения экологической информации с 1989 г., когда при Экологическом фонде СССР был создан информационно-издательский центр *Экопресс*. В 1990 г. основал газету *Зеленый мир*, а в 2002 г. — газету *Экологическое досье России*, главным редактором которых является и в настоящее время.

М.Л. Борозин входил в состав правления и был заместителем председателя правления Экологического фонда СССР. После смерти создателя Экологического союза СССР и Российского экологического союза Н.Ф. Реймерса стал председателем Правления этой общественной организации.

Вместе с председателем президиума ЦС ВООП И.Ф. Баришполом М.Л. Борозин создал в декабре 1996 г. общероссийский союз общественных объединений — Российское экологическое движение.

Глазовский Никита Федорович

Член-корреспондент РАН, директор LEAD CIS Program, заместитель директора Института географии РАН.

Никита Федорович окончил геологический факультет МГУ по специальности гидрогеология и гидрохимия. Работал в МГУ, затем в Институте почвоведения и фотосинтеза АН СССР. С начала семидесятых годов занимался специальными гидрогеологи-

ческими проблемами, которые оказались самым тесным образом связаны с экологической проблематикой. Позже занимался исследованием солевых балансов больших регионов и на этой почве соприкасался с эколого-экономическими проблемами, порожденными мелиорацией. Им подготовлены многочисленные публикации по экологическим и социальным последствиям мелиорирования обширных территорий.

С середины восьмидесятых годов — заместитель директора института географии АН СССР. В 1992 г. несколько месяцев был заместителем министра охраны окружающей среды России. После ухода из правительства свои основные усилия направил по двум направлениям. Первое — выживание Института географии РАН. Второе — участие в качестве регионального директора по СНГ в международной программе лидерства в области охраны окружающей среды и развития (Leadership for Environment and Development), привлекающей наиболее активных молодых людей, занимающихся решением проблем окружающей среды и развития.

Голубева Светлана Геннадьевна

Заместитель руководителя департамента государственной экологической экспертизы и нормирования качества окружающей природной среды Министерства природных ресурсов РФ.

Светлана Геннадьевна закончила экономический факультет МГУ, после чего работала в институте водных проблем (ИВП АН).

В декабре 1992 г. перешла на работу в систему государственной экологической экспертизы Госкомприроды РФ, где занимается экономической оценкой воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. После ликвидации Госкомприроды в течение года возглавляла управление государственной экологической экспертизы. С 2001 г. — заместитель руководителя департамента государственной экологической экспертизы и нормирования качества окружающей природной среды в государственной службе охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов РФ.

Данилов-Данильян Виктор Иванович

С 1991 по 2000 гг. был министром охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации. В настоящее время — вице-президент ЮНЕПКОМа, вице-президент Российской экологической академии.

В 1960 г. Виктор Иванович закончил механико-математический факультет МГУ. После окончания университета работал в вычислительном центре МГУ, одновременно поддерживая связи с Лабораторией экономико-математических методов, основанной и возглавлявшейся академиком В.С.Немчиновым. Эта лаборатория была самостоятельным подразделением, подчинявшимся непосредственно президиуму АН СССР. В 1963 г. ее преобразовали в Центральный экономико-математический институт (ЦЭМИ) АН СССР. Занимался это институт применением математических методов и электронной вычислительной техники в теоретической и прикладной экономике.

В январе 1964 г. Виктор Иванович перешел на работу в ЦЭМИ. Это был институт, оппозиционный официальной политике социализма. В 1971 г. в соавторстве опубликовал книгу, где среди других экономических проблем рассматривались оценки природных ресурсов.

В октябре 1976 г. перешел в незадолго до того созданный Всесоюзный научно-исследовательский институт системных исследований (ВНИИСИ), имевший двойное под-

чинение — государственному комитету по науке и технике (ГКНТ) и АН СССР. Во время работы в Институте системных исследований начал заниматься тем, что представлялось наиболее важным — экономикой и системным анализом проблем охраны окружающей среды и природопользования. Во ВНИИСИ проработал до 1980 г.

С 1980 по 1991 гг. работал в Академии народного хозяйства (АНХ) при Совете Министров СССР. Пришло время от построения моделей перейти к разработке методик внедрения новых идей в сознание лиц, принимающих ответственные решения (*ответственных работников*). Возглавлял там сперва лабораторию отраслевой экономики, а позже был заведующим кафедры экологии. Под таким названием она существовала с 1988 г., а до того это была кафедра использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (ИПРООС).

Забелин Святослав Игоревич

Член совета Международного социально-экологического союза (СоЭС).

Святослав Игоревич занимается экологическими проблемами, продолжая дело отца — И.М.Забелина — теоретика географии, изучавшего круг проблем, называемых сегодня глобальными проблемами человечества. Окончил биологический факультет МГУ. С первых недель учебы в МГУ вступил в Дружину охраны природы (ДОП) — в сектор, занимавшийся борьбой с браконьерством. Был ее активным членом. В 1970 г. стал командиром ДОП. С 1972 г. занимался координацией движения ДОП. В дружине популяризовал все — возглавлял сектор пропаганды, организовывал сектор охраняемых территорий. После окончания МГУ остался там работать.

С 1979 г. по 1986 г. работал в Туркмении заместителем директора Сюнт-хасардагского заповедника. В 1987-1988 гг. был одним из создателей Международного социально-экологического союза. В период с 1989 г. по 1993 г. работал помощником А.В.Яблокова, который сперва был депутатом Верховного Совета СССР и заместителем председателя Комиссии по экологии ВС СССР, а затем — советником президента по вопросам экологии. В настоящее время — С.И.Забелин — член совета СоЭС.

Лосев Ким Семенович

Заведующий отделом географии и геофизики Всероссийского института научной и технической информации.

Ким Семенович закончил географический факультет МГУ в 1954 г., после чего по распределению был направлен на работу в Средмаш, где проработал четыре года. Его работа заключалась в обеспечении гидрометеорологической информацией урановых рудников и обогатительных комбинатов, расположенных в горной части Средней Азии. Там он заинтересовался лавинами и, покинув Средмаш, поступил в аспирантуру в Центральный институт прогнозов Госкомгидромета. Тема диссертации была посвящена прогнозу лавин. Некоторое время работал в Институте прикладной геофизики. Затем в 1959 г. перешел на работу в отдел географии и геофизики ВИНТИ, где работает по сей день.

Во время работы над диссертацией Ким Семенович обратил внимание на то, как быстро происходит деградация окружающей среды в горах после того, как туда приходит человек. Так что экологическими проблемами он занимается с начала восьмидесятых годов. Участвовал в программе “Человек и биосфера”, где занимался горной экологией. Защитил кандидатскую и докторскую диссертации на тему прогнозирования

возникновения лавин. Написал три книги о лавинах, одна из которых была опубликована на английском языке, а перевод был выполнен в швейцарском институте снега и лавин.

В 1991 г. был приглашен в состав Высшего экологического совета Верховного Совета РСФСР, где сперва подготовил программу *Экологические проблемы России*, а затем на основе этого материала, с соавторами, написал монографию. После чего практически ежегодно Ким Семенович публикует по одной новой книге о различных экологических проблемах. Кроме того, преподает экологические курсы в МГУ, в академии государственной службы и в университете *природа, общество, человек* в Дубне.

Прохоров Борис Борисович

Заведующий кафедрой экологии человека Международного независимого эколого-политологического университета.

Борис Борисович по образованию — санитарный врач. В 1960 г. окончил Ленинградский санитарно-гигиенический медицинский институт. Работал заведующим отделом медицинской географии в Институте географии Сибири и Дальнего Востока Сибирского отделения АН СССР. С 1980 г. по 1986 г. работал в лаборатории мониторинга природной среды и климата (ЛЯМ). Его группа участвовала в подготовке тома *Охрана окружающей среды* Комплексной программы научно-технического прогресса (КПНТП). После этого работал в институте социологических исследований, и Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН, где участвовал в создании Центра демографии и экологии человека. Организовал кафедру экологии человека в Международном независимом эколого-политологическом университете. С начала восьмидесятих годов был членом государственной экспертизы Госплана СССР (ГЭК).

Хуснутдинов Даниль Сайтгараевич

Заместитель председателя правления, исполнительный директор федерального экологического фонда Российской Федерации (1997-2000 гг.), также — вице-президент Национальной ассоциации экологических фондов.

Можно сказать, что по образованию Даниль Сайтгараевич — *загрязнитель*. Он закончил инженерно-экономический факультет Институт нефти и газа им. Губкина (прежде называвшийся МИНХИГП). В самом начале 1992 г. жизнь привела его в Минэкологии РФ, где представилась возможность заниматься экономическими вопросами охраны природы. Первые месяцы возглавляемое им управление занималось материальным обеспечением и капитальным строительством, а немного позже — вопросами бюджетного финансирования.

Достаточно скоро Даниль Сайтгараевич стал заместителем начальника департамента, занимавшегося экономическими вопросами Минэкологии. На этой должности он проработал до начала 1997 г., когда по предложению В.И. Данилова-Данильяна занял должность исполнительного директора Федерального экологического фонда Российской Федерации. Это предложение было определенным карьерным ростом. Если прежде он занимался бюджетным финансированием всей системы Минэкологии, общая численность работающих в котором достигала 25 тыс. человек, то после этого освоил новое направление деятельности — руководство работой системы экологических фондов.

Приложение 2.

Сведения об организациях-спонсорах



Всемирный фонд дикой природы (WWF) — одна из крупнейших в мире независимых международных природоохранных организаций, объединяющая около 5 миллионов постоянных сторонников и с 1961 года активно работающая более чем в 100 странах мира.

На сегодняшний день WWF объединяет 28 национальных отделений и 5 ассоциированных членов во всем мире, а также более 5 миллионов индивидуальных членов. Сеть экспертов насчитывает более 3500 профессионалов. Международный Секретариат WWF находится в Швейцарии, откуда происходит координация действий всей сети WWF. Таким образом, усилия Фонда направлены на решение важнейших природоохранных проблем в любом регионе мира, где они стоят наиболее остро.

Более половины денег поступает в Фонд в качестве благотворительных пожертвований от организаций и частных лиц. С момента создания Международный Секретариат WWF предоставил средства на осуществление около 11 000 проектов в 130 странах мира.

Первые проекты Всемирного фонда дикой природы (WWF) в России начались в 1988 году, а в 1994 году открылось Российское представительство WWF. С тех пор WWF успешно осуществил более 150 полевых проектов в 40 регионах России и вложил более 20 миллионов долларов в работу по сохранению и приумножению природных богатств страны.

Работа WWF осуществляется в соответствии со стратегией по охране природы. В стратегии определены приоритетные направления деятельности WWF на пять лет.

Основные программы WWF России:

Лесная программа — сохранение биологического разнообразия лесов России на основе перехода к устойчивому управлению лесами и их охраны.

Морская программа — устойчивое использование морских ресурсов и охрана морской фауны и флоры.

Климатическая программа — предотвращение изменений климата и адаптация к их последствиям.

Сегодня деятельность WWF носит комплексный характер — WWF охраняет редкие виды, создает заповедники и оказывает финансовую и методическую помощь существующей системе охраняемых природных территорий России, работает в области экологического образования и законодательства, демонстрирует возможности и пропагандирует устойчивое управление лесами, водными и другими природными ресурсами, консультирует по вопросам соблюдения и развития международных конвенций по сохранению биоразнообразия, торговле редкими видами, климатической конвенции и многим другим.

WWF работает на территориях, наиболее важных для сохранения разнообразия живой природы — в так называемых экорегионах. Во всем мире WWF определил более 200 экорегионов (Global 200). На территории России таких экорегионов четырнадцать, наиболее важными являются Дальний Восток, Алтай-Саяны и Кавказ.

Среди достижений WWF — создание и финансирование антибраконьерских бригад для охраны амурского тигра. В результате мероприятий WWF по охране тигра, его численность увеличилась вдвое. Другой программой WWF стало создание новой популяции зубра в Европейской части России.

WWF — это, пожалуй, единственная природоохранная организация, которая сумела наладить устойчивые контакты и с представителями федеральных и региональных властей. Фонд был первым среди природоохранных организаций России, кто рассмотрел огромный потенциал работы по охране природы на региональном уровне. Это позволило WWF создать уникальную сеть сторонников в регионах, при содействии которых возможно улучшить ситуацию и на уровне федерации.

Не остался равнодушным к деятельности WWF и Российский бизнес. В 2001 году был создан Корпоративный клуб WWF. Пока в него входят 15 Российских компаний, пожелавших поддержать проекты WWF. Многие компании разрабатывают с WWF совместные проекты, направленные на привлечение новых средств и сторонников к природоохранной деятельности.

С осени 2001 года WWF активизирует работу в России и начинает новую программу по привлечению людей к охране природы. Наконец, вступить в WWF и присоединиться к 5 миллионам сторонников WWF во всем мире стало возможным и в нашей стране! Новые сторонники позволяют фонду осуществлять все больше новых природоохранных проектов в России. Присоединяйтесь! Горячая линия для сторонников: 995-0000

Подробнее о деятельности WWF в России и о том, как вступить в WWF вы можете узнать:

109240 Москва
ул. Николоямская, д.19 стр. 3
Тел: +7 095 727 09 39

Факс: +7 095 727 09 38
russia@wwf.ru
<http://www.wwf.ru>



Центрально-Европейский Университет, или ЦЕУ (Central European University, CEU)

— это международное учреждение последиplomного образования (только магистерские и докторские программы) в области общественных наук. Создан в 1991 г. в Будапеште (Венгрия) при поддержке филантропа Д. Сороса в основном для молодых специалистов и ученых из стран Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР. Все обучение идет на английском языке.

Департамент проблем окружающей среды и экологической политики (Department of Environmental Sciences and Policy) — один из старейших факультетов ЦЕУ. За время существования подготовил около 600 выпускников из более чем 40 стран, активно работающих в сфере охраны окружающей среды и в смежных областях в государственных и научных учреждениях, неправительственных и международных организациях, в частных компаниях и в университетах. (О роли ЦЕУ в подготовке специалистов для стран региона говорит, например, такой факт- среди делегатов Пятой пан-Европейской конференции министров «Окружающая среда для Европы», проходившей в Киеве в мае 2003 года, было 15 выпускников Департамента разных лет из 10 стран, входивших в состав национальных делегаций или представлявших международные организации).

Одногодичная магистерская программа, аккредитованная Манчестерским Университетом, Великобритания — (Master of Science in Environmental Sciences and Policy)-

уникальная англоязычная экологическая программа такого типа в Центральной и Восточной Европе. Это подлинно междисциплинарная программа, рассматривающая проблемы окружающей среды в широком контексте экономических, политических и социальных процессов.

Трехгодичная докторантура (PhD), которую Департамент ведет совместно с рядом институтов Венгерской Академии Наук, открылась в 2002 году.

Департамент широко вовлечен в международное сотрудничество. Он имеет статус Центра Сотрудничества Программы ООН по Окружающей Среде (United Nations Environment Programme- UNEP), Центра новой «Глобальной инициативы в отчетности» (Global Reporting Initiative — GRI). Профессора департамента принимают участие в работе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (Intergovernmental Panel on Climate Change- IPCC), выполняют проекты в рамках научных программ Европейского Союза (European Union- EU), сотрудничают с рядом других международных и региональных организаций.

Подробнее о ЦЕУ и о Департаменте, а также об условиях приема можно узнать на сайте www.ceu.hu.

**Московский Экопрессцентр
(Московский экологический пресс-центр)**

*Осведомленность
Объективность
Надежность*

Московский Экопрессцентр создан в 1989г. как неправительственная организация журналистов и экспертов в области экологии. Главная цель — сбор, экспертирование, систематизация, анализ и распространение достоверной экологической информации.

Московский Экопрессцентр официально зарегистрирован в 1998г. как Региональная общественная организация журналистов и экспертов в области экологии “Экология и пресса”.

Московский Экопрессцентр располагает сетью авторов, консультантов и экспертов, привлекаемых для работы над конкретными проектами, для подготовки аналитических работ, публикаций, фото- и видеоматериалов, связанных с экологическими проблемами и устойчивым развитием.

Московский Экопрессцентр уделяет внимание широкому кругу экологических проблем.

Московский Экопрессцентр не имеет штата постоянных сотрудников.

Основные направления деятельности Московского Экопрессцентра:

- исследовательский и аналитический проект “Ядерное наследие России”;
- исследовательский, аналитический и образовательный проект “Энергетика XXI века”;
- исследовательский и аналитический проект “Информация как основа экологической политики”;
- исследовательский и аналитический проект “На хрупком краю биосферы” (посвящен проблемам Севера России”.



ЛИД-СНГ является региональным подразделением Международной Программы “Лидеры в области окружающей среды и развития”. Это обучающая Программа, рассчитанная на специалистов профессионалов различных сфер деятельности-науки, бизнеса, средств массовой информа-

ции, государственных структур, образования- предоставляет им возможность подойти к решению своих профессиональных задач на основе принципов устойчивого развития экономики, охраны окружающей среды и социальной сферы. В курс обучения, рассчитанный на 2 года, помимо традиционных лекционных занятий, входит проведение Интернет-конференций, интерактивных презентаций, целевых исследований, деловых игр.

Приоритетными направлениями образовательного процесса являются охрана окружающей среды и обеспечение социально-экономического развития общества.

Выездные сессии Программы проводятся в различных регионах СНГ с целью ознакомления с региональными особенностями развития территорий и их подходами к решению проблем устойчивого развития”.

Приложение 3.

ОБ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ В РСФСР

Закон РСФСР от 27 октября 1960 г.

(«Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1960, № 40, ст. 586)

Природа и ее ресурсы в Советском государстве составляют естественную основу развития народного хозяйства, служат источником непрерывного роста материальных и культурных ценностей, обеспечивают наилучшие условия труда и отдыха народа.

Советский общественный строй, плановое ведение хозяйства создают возможность рационально использовать природные богатства Российской Федерации.

За годы Советской власти в РСФСР проделана большая работа по организации охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Однако в деле охраны природы все еще имеются существенные недостатки.

В период развернутого строительства коммунизма повышается интенсивность вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов нашей страны, существенно улучшается размещение производительных сил на ее территории. Это вызывает необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, рациональное использование и расширенное воспроизводство природных ресурсов.

Охрана природы является важнейшей государственной задачей и делом всего народа.

При решении народнохозяйственных задач по освоению новых и реконструкции освоенных районов, перестройке речных систем, переводу обширных территорий на искусственное орошение и по использованию отдельных природных ресурсов министерства и ведомства должны учитывать интересы смежных отраслей и всего народного хозяйства в целом, а также потребности населения.

В целях усиления охраны природы, обеспечения рационального использования и воспроизводства природных ресурсов Верховный Совет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики постановляет:

Статья 1. Объекты природы, подлежащие охране

Государственной охране и регулированию использования на территории РСФСР подлежат все природные богатства, как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и неэксплуатируемые:

- а) земля;
- б) недра;
- в) воды (поверхностные, подземные и почвенная влага);
- г) леса и иная естественная растительность, зеленые насаждения в населенных пунктах;
- д) типичные ландшафты, редкие и достопримечательные природные объекты;
- е) курортные местности, лесопарковые защитные пояса и пригородные зеленые зоны;
- ж) животный мир (полезная дикая фауна);
- з) атмосферный воздух.

Статья 2. Охрана земель

Подлежат охране все земли, особенно пахотные, закрепленные за землепользователями, как основные средства производства в сельском хозяйстве,

Все землепользователи обязаны систематически осуществлять с учетом местных условий комплекс агротехнических, мелиоративных и противоэрозионных мероприятий, направленных на сохранение почвенного покрова, поддержание наивыгоднейшего режима почвенной влаги и плодородия почв.

Каждый совхоз, колхоз и другие организации обязаны располагать данными о характере и особенностях почв на закрепленных за ними землях в целях рациональной организации внесения удобрений, правильного управления процессами, которые регулируют жизнь самой почвы и влияют на урожай производимых на ней культур.

Учет сельскохозяйственных угодий по признакам их хозяйственного достоинства, качества почв и составление земельного кадастра осуществляет Министерство сельского хозяйства РСФСР¹.

Сельскохозяйственное использование почв, а также использование других природных ресурсов, связанных с почвами (растительность, воды), не должно приводить к сокращению площадей сельскохозяйственных угодий или ухудшению качества плодородных земель.

На землях, подверженных водной и ветровой эрозии, землепользователи должны проводить обязательный комплекс противозерозионных мероприятий, устанавливаемый с учетом местных условий.

Предприятия и организации, производящие строительные, изыскательские работы и добычу полезных ископаемых (в том числе строительных материалов и торфа), обязаны осуществлять мероприятия по восстановлению плодородия почв на затронутых работами землях, пригодных для сельскохозяйственного использования.

При проведении агротехнических и лесозаготовительных работ, а также в дорожном, гидротехническом и прочих видах строительства запрещается применение приемов и методов, способствующих развитию водной и ветровой эрозии почв (смыву, выдуванию и оплыванию почв и грунтов, росту оврагов, развеванию песков, образованию селевых потоков и оползней), засолению, заболачиванию почв и другим формам утраты плодородия почв.

Запрещается также ввод в сельскохозяйственное использование земель, эксплуатация которых может привести к развитию вышеперечисленных вредных процессов.

Статья 3. Охрана недр

Подлежат охране запасы твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых, находящихся в недрах, как источник обеспечения народного хозяйства минеральным сырьем и топливом, а также классические и опорные геологические обнажения, служащие для определения возраста горных пород и имеющие важное научное и производственное значение.

Министерства, ведомства, совнархозы и подчиненные им предприятия, осуществляющие добычу полезных ископаемых, обязаны под контролем республиканских органов геологии и охраны недр обеспечивать безопасность ведения работ и разработку месторождений в соответствии с установленными нормами и правилами, с учетом наиболее полного и комплексного их использования и экономической целесообразности.

Статья 4. Охрана вод

Поверхностные и подземные воды подлежат охране от истощения, загрязнения и засорения, а также регулированию режима как ресурсы водоснабжения населения и народного хозяйства, источники энергии, транспортные пути, места произрастания полезной водной растительности, места обитания рыбы и водных животных, охотничьи угодья, места отдыха и туризма, лечебные ресурсы, объекты, представляющие интерес для науки, просвещения и культуры.

Все организации, деятельность которых влияет на водный режим, обязаны:

- а) производить на используемых территориях гидромелиоративные, лесомелиоративные, агротехнические и санитарные мероприятия, улучшающие водный режим и исключающие возможность вредных воздействий вод (наводнений, подтопления, заболачивания, засоления, эрозии почв, образования оврагов, селевых потоков и пр.);
- б) использовать водные источники, не превышая установленных норм, бережно расходовать поливные, грунтовые и артезианские воды, не допуская их непроизводительного расходования; при строительстве водохранилищ избегать создания непродуктивных мелководий;
- в) сооружать на всех предприятиях, сбрасывающих в водоемы загрязненные воды, очистные устройства с искусственной или естественной очисткой;
- г) не допускать загрязнения и заиливания нерестовых рек, а также засорения проходных путей к ним продуктами молевого лесосплава;
- д) при проектировании строительства гидротехнических сооружений предусматривать мероприятия, обеспечивающие охрану и воспроизводство рыбных запасов.

Запрещается ввод в эксплуатацию предприятий, цехов и агрегатов, сбрасывающих сточные воды, без выполнения мероприятий, обеспечивающие их очистку.

Статья 5. Охрана лесов

Леса подлежат охране и регулированию использования как источники древесины и другого технического сырья, пищевых и кормовых продуктов, как места обитания полезных животных и растений, как важная часть географической среды, имеющая водоохранное, водорегулирующее, почвозащитное, полезное, климатическое, оздоровительное и культурно-эстетическое значение. Планирование лесного хозяйства и заготовок леса должно осуществляться исходя не только из полного удовлетворения потребности народного хозяйства и населения в древесине, но и из необходимости сбережения и возобновления лесов. Промышленная рубка леса должна в основном сосредотачиваться в многолесных районах.

Все лесопользователи обязаны осуществлять комплекс лесохозяйственных мероприятий, направленных на быстрое возобновление лесосек ценными древесными породами и на охрану леса от пожаров, самовольных порубок, потрав скотом и защиту от вредных насекомых; своевременно проводить очистку лесосек.

Все предприятия, учреждения и граждане обязаны строго соблюдать правила пожарной безопасности в лесах.

Исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся, лесохозяйственные организации, колхозы, совхозы и другие землепользователи обязаны принимать меры к улучшению и увеличению лесных ресурсов, созданию лесов в малолесных районах, созданию полезащитных и других защитных насаждений.

Министерства, ведомства, совнархозы и исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся обязаны при проектировании и строительстве новых и реконструкции старых городов и крупных центров обеспечивать сохранение лесов, которые могут образовать зеленые зоны, а также зеленые насаждения внутри населенных пунктов.

Запрещается:

- а) вырубка леса сверх установленного по каждому хозяйству размера ежегодного пользования;
- б) рубка лесов (кроме мер ухода), имеющих почвозащитное, полезащитное, водоохранное и водорегулирующее назначение, зоны которых устанавливаются Советом Министров РСФСР, а также по берегам озер, рек и их притоков, являющихся местами нереста ценных промысловых рыб;
- в) применение на склонах способов рубки и первичной вывозки леса, приводящих к разрушению лесных почв и уничтожению подроста;
- г) рубка в кедровых насаждениях способами, не обеспечивающими их естественное возобновление;
- д) самовольная рубка леса, самовольная застройка в лесном фонде и самовольный перевод лесных площадей в другие угодья;
- е) пастьба скота в защитных и запретных лесных полосах, в молодняках и лесных культурах, в парках, лесопарках, городских лесах, лесных зонах вокруг населенных пунктов и в садах.

Статья 6. Охрана иной естественной растительности

Помимо лесов, охране и регулированию использования подлежит естественная (дикая) растительность как кормовая база для домашних и полезных диких животных, источник пищевых продуктов, лекарственно-го и технического сырья, семян диких растений для посева, резерв видов для введения в культуру, средство закрепления почв, существенная часть географической среды, влияющая на климат, водный режим и обогащающая почву. Охране подлежат также отдельные ценные, редкие и исчезающие виды растений.

В целях поддержания и увеличения продуктивности естественной растительности, а также ее улучшения выпас скота должен регулироваться и проводиться без перегрузки пастбищ, с учетом сроков развития травостоя и состояния почвы, с равномерным использованием всей пастбищной площади и ограничением выпаса по отаве сенокосов. Совхозы, колхозы и другие организации обязаны принимать меры по улучшению закрепленных за ними естественных кормовых угодий.

Заготовителям сырья из дикорастущих растений запрещается применять хищнические способы, препятствующие возобновлению полезных растений и вызывающие разрушение растительного покрова.

Статья 7. Охрана зеленых насаждений в населенных пунктах

Подлежат охране зеленые насаждения во всех населенных пунктах, а также в зеленых зонах вокруг них и вдоль дорог, как имеющие оздоровительное, защитное и культурно-эстетическое значение.

Вырубка зеленых насаждений (кроме мер ухода) или перенесение их в другие места допускается лишь в виде исключения с разрешения исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся в порядке, устанавливаемом Советом Министров РСФСР.

Статья 8. Охрана типичных ландшафтов, редких и достопримечательных природных объектов

Подлежат охране типичные ландшафты, редкие и достопримечательные объекты живой и неживой природы, как характерные или как уникальные примеры природных условий отдельных зон и физико-географических областей, ценные в научном, культурно-познавательном и оздоровительном отношении.

Исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся обязаны в интересах современников и последующих поколений обеспечивать сохранность образцов нетронутой природы и живописных местностей; природных объектов, ценных в историко-мемориальном отношении; объектов туризма и экскурсий, мест отдыха и лечения трудящихся; природных лабораторий для изучения естественного хода процессов, протекающих в природе; очагов размножения и расселения ценных животных в целях обогащения охотничьих угодий; отдельных видов редких и исчезающих растений и животных.

Статья 9. Государственные заповедники и заказники

Охрана участков и объектов природы с учетом их значения может осуществляться путем организации;

- а) государственных заповедников, территории которых навечно изымаются из хозяйственного использования а научно-исследовательских и культурно-просветительных целях;

- б) заказников, на территории которых допускается хозяйственное использование лишь части природных объектов, только в определенные сезоны, на определенный срок и лишь в той мере, в какой это не наносит вреда охраняемым объектам.

Режим государственных, заповедников и заказников устанавливается как для значительных территорий, так и для небольших урочищ (рощи, озера, участки долин и побережий и т. п.) и отдельных объектов (водопады, пещеры, уникальные геологические обнажения, редкие или исторические ценные деревья и т. п.), объявляемых соответственно охраняемыми урочищами и памятниками природы.

Производство изысканий на территории государственных заповедников разрешается лишь в пределах плана их научно-исследовательских работ.

Объявление территорий государственными заповедниками и заказниками, а также охраняемыми урочищами и памятниками природы с режимом государственных заповедников производится в порядке, устанавливаемом Советом Министров РСФСР.

Статья 10. Охрана курортных местностей, лесопарковых защитных поясов и пригородных зеленых зон

В местах отдыха и лечения трудящихся (в курортных местностях, зонах санитарной охраны курортов, в лесопарковых защитных поясах и пригородных зеленых зонах) охраняется вся совокупность природных условий, содействующая лечебному и оздоровительному значению местностей.

В курортных местностях охране подлежат, кроме того, природные объекты, обеспечивающие основную специализацию курортов (минеральные источники, грязи, пляжи, сосновые боры и т. п.).

Советы Министров АССР, исполнительные комитеты краевых, областных и городских Советов депутатов трудящихся устанавливают вдоль достопримечательных туристских маршрутов и в наиболее посещаемых местах отдыха трудящихся охранные зоны с режимом заказников.

Освоение и реконструкция перечисленных объектов и территорий производится только в соответствии с генеральными планами застройки.

Министерствам, ведомствам, совнархозам^{*} и исполнительным комитетам местных Советов депутатов трудящихся при планировании, а проектным организациям при проектировании освоения или реконструкции указанных объектов и территорий необходимо предусматривать сохранение и улучшение комплекса их природных условий.

В этих целях следует:

- а) обеспечивать размещение районов и объектов нового коммунального и транспортного строительства с сохранением лечебных свойств и ландшафтных достоинств местности;
- б) предусматривать систематическое проведение озеленительных и мелиоративных мероприятий, в том числе предупредительных работ по недопущению оползней, селевых потоков, лавин и обвалов, размыва берегов, разрушения пляжей, захламления и загрязнения мест отдыха трудящихся.

Статья 11. Охрана животного мира

Подлежат охране и регулированию использования находящиеся в состоянии естественной свободы полезные дикие животные, птицы, рыбы и др., как ресурсы охоты, зверобойного, китобойного, рыболовного и других промыслов, как истребители вредных животных и кормовая база для промысловых и других полезных животных, как объекты последующего одомашнивания и звероводства, как резерв видов для выведения новых форм и улучшения породности домашних животных и т. д.

Подлежат также охране от истребления и вымирания редкие и исчезающие виды животных.

В связи с этим необходимо:

- а) строго соблюдать установленные правила охоты и рыболовства;
- б) содействовать улучшению условий существования и воспроизводства животных посредством сохранения и улучшения местообитаний и путей миграций;
- в) регулировать использование промысловых запасов, обеспечивая промысловую плотность и воспроизводство;
- г) обогащать полезную фауну, не допуская при этом истребления полезных диких животных, рыб, птиц и др.;
- д) осуществлять мероприятия по борьбе с вредными животными — вредителями лесов и сельскохозяйственных культур, переносчиками инфекций, ядовитыми, паразитирующими и другими хищниками, которые наносят ущерб хозяйству.

Запрещается истребление промысловых диких животных, если они не приносят вреда хозяйству или здоровью населения.

Статья 12. Санитарная охрана природы

Санитарной охране подлежат атмосферный воздух, поверхностные и грунтовые воды, почвы, грунты. Исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся, учреждения, предприятия и орга-

низации обязаны проводить мероприятия, предотвращающие загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и грунтовых вод, почв, грунтов, а также захламление местности.

Хозяйственно-бытовые и промышленные отходы и отходы подлежат использованию в народном хозяйстве или систематическому удалению и обезвреживанию.

Министерства, ведомства и совнархозы ⁴ обязаны при проектировании предприятий и сооружений, связанных с использованием природных ресурсов, разрабатывать и внедрять технологические процессы, обеспечивающие максимальную переработку сырья и топлива и не дающие вредных отходов, поступающих в атмосферу, поверхностные водоемы, грунтовые воды и почву.

При невозможности ввести технологические процессы и формы организации производства, исключающие выброс продуктов в атмосферу, воды и почву, надлежит создавать эффективные очистные, удаляющие и рекуперационные сооружения.

Содержание вредных веществ в выбросах в атмосферу, воду и почву не должно превышать предельно допустимых концентраций, устанавливаемых с учетом всех хозяйственных интересов и гигиенических норм.

Статья 13. Учет количества и качества природных ресурсов

Министерства, ведомства и совнархозы, занимающиеся использованием и воспроизводством природных ресурсов, обязаны организовывать и проводить их качественный и количественный учет путем составления кадастров, бонитировок, специальных карт и т. п.

На Центральное статистическое управление при Совете Министров РСФСР возлагается организация и упорядочение учета природных ресурсов, осуществляемого министерствами, ведомствами, совнархозами.¹ и исполнительными комитетами местных Советов депутатов трудящихся РСФСР.

Статья 14. Планирование использования природных богатств (ресурсов)

Планирующие и хозяйственные органы при разработке планов развития народного хозяйства обязаны:

- а) учитывать взаимную связь перечисленных в статье 1 настоящего Закона ресурсов с тем, чтобы эксплуатация одних ресурсов не наносила ущерб другим;
- б) при использовании возобновимых природных ресурсов предусматривать не только полное удовлетворение текущих нужд страны, но и сбережение и возобновление этих ресурсов на основе расширенного воспроизводства;
- в) регулярно в плановом порядке предусматривать и выделять ассигнования и другие материальные средства для работ по охране и воспроизводству природных богатств;
- г) не допускать сокращения площади полезных естественных угодий (лесов, лугов, водоемов), если на их месте не создаются более ценные угодья или предприятия, транспортные пути и населенные пункты;
- д) при проектировании и осуществлении промышленного, транспортного, коммунального и других видов строительства обеспечивать максимальное сохранение ценных природных объектов.

Планирование рационального и комплексного использования природных ресурсов, а также мероприятий, обеспечивающих восстановление их на основе расширенного воспроизводства на всей территории РСФСР, возлагается на Государственную плановую комиссию РСФСР и Всероссийский Совет народного хозяйства.

Статья 15. Контроль за охраной природы

Совету Министров РСФСР, Советам Министров АССР, исполнительным комитетам краевых, областных, районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, министерствам, ведомствам и совнархозам обеспечить контроль за соблюдением учреждениями, предприятиями, организациями, колхозами, совхозами и гражданами действующих законов по охране природы и за выполнением мероприятий по сохранению и восстановлению природных ресурсов.

Статья 16. Участие общественных организаций в охране природы

Охрана природы — всенародное дело. В нем участвуют общественные (профсоюзные, молодежные, научные и др.) организации и добровольные общества с привлечением широких масс рабочих, колхозников и интеллигенции.

Руководство всей общественной работой в области охраны природы осуществляет Всероссийское общество содействия охране природы и озеленению населенных пунктов.

Госплан РСФСР, Всероссийский Совет народного хозяйства, министерства и ведомства привлекают Всероссийское общество содействия охране природы и озеленению населенных пунктов к участию в рассмотрении планов комплексных мероприятий по использованию и преобразованию природы и проектов крупнейших строек, затрагивающих сохранность и воспроизводство природных ресурсов.

В помощь государственным органам при местных отделениях Всероссийского общества содействия охране природы и озеленению населенных пунктов учреждаются общественные инспекции по охране природы, которые согласуют свою деятельность с другими общественными инспекциями (охотничьими, рыболовными и др.).

Обязанности общественных инспекторов по охране природы являются почетными.

Статья 17. Научно-исследовательская работа по проблемам охраны природы

Научно-исследовательским учреждениям и высшим учебным заведениям включать в планы научных работ темы по охране природы и проводить систематическое изучение допустимых норм использования природных ресурсов и возможных путей их воспроизводства.

Статья 18. Преподавание основ охраны природы в учебных заведениях

В целях воспитания у молодежи чувства бережного отношения к природным богатствам и навыков правильного пользования природными ресурсами включить преподавание основ охраны природы в школьные программы и соответствующие разделы в учебники естествознания, географии и химии; ввести обязательные курсы охраны природы и воспроизводства ее ресурсов в высших и специальных средних учебных заведениях с учетом их профиля.

Статья 19. Пропаганда вопросов охраны природы

Культурно-просветительным учреждениям и организациям, издательствам, музеям, кино, радио, телевидению, редакциям газет и журналов, добровольным обществам широко пропагандировать задачи охраны природы и воспроизводства природных богатств.

Статья 20. Ответственность руководителей ведомств и предприятий

Учреждения, предприятия и организации, которым предоставлены в пользование или в эксплуатацию земельные участки и другие природные богатства, обязаны обеспечивать охрану, рациональную эксплуатацию и воспроизводство природных ресурсов.

За неправомерное уничтожение или порчу природных богатств руководители учреждений, предприятий и организаций, а также другие лица, непосредственно виновные в причинении названного вреда, привлекаются к ответственности в установленном законом порядке.

Статья 21. Ответственность граждан, виновных в неправомерном использовании или порче богатств природы

Граждане, виновные в неправомерном использовании или порче богатств природы, привлекаются в установленном законом порядке к административной или уголовной ответственности со взысканием с них причиненных убытков.

Статья 22. Разработка и осуществление мероприятий по охране природы

Разработка и осуществление необходимых мероприятий по охране природы Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, вытекающих из настоящего Закона, возлагается на Совет Министров РСФСР.

Приложение 4.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 января 1988 г. “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”

В постановлении отмечается, что после апрельского (1985г.) Пленума ЦК КПСС в условиях возросшей социальной активности и заинтересованности всех слоев населения в улучшении состояния окружающей среды, рациональном использовании и воспроизводстве природных богатств приняты принципиально важные решения партии и правительства по оздоровлению экологической обстановки во многих промышленных центрах и регионах страны. Всенародную поддержку получили конкретные меры, которые предстоит осуществить уже в текущей пятилетке по защите от загрязнения бассейнов озер Ладожское и Байкал, постановления о прекращении работ по переброске части стока северных и сибирских рек и об охране уникальных памятников природы и культуры.

Вместе с тем в природоохранной деятельности министерств, ведомств СССР, Советов Министров союзных республик, советских и хозяйственных органов имеют место серьезные недостатки. Не обеспечивается комплексный подход к решению вопросов охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Развитие производительных сил в различных регионах страны осуществляется без должного учета экологических последствий и проведения единой природоохранной политики.

Сложившаяся система управления природопользованием ввиду чрезмерной разрозненности природоохранных функций по различным министерствам и ведомствам не отвечает современным требованиям хозяйствования и стала серьезным фактором, сдерживающим интенсификацию производства в условиях растущей взаимозависимости между состоянием окружающей среды и развитием экономики.

В практике природоохранной деятельности недооцениваются экономические методы управления. Из-за отсутствия действенных экономических рычагов и стимулов предприятия и организации не заинтересованы в обеспечении комплексного и рационального использования предоставляемых им природных ресурсов и снижения загрязнения природной среды.

Крупным недостатком является то, что проводимая работа по улучшению природопользования слабо базируется на достижениях научно-технического прогресса. Крайне недостаточно внедряются малоотходные и безотходные технологические процессы, комбинированные производства, обеспечивающие полное, комплексное использование природных ресурсов, сырья и материалов. По существу в стороне от этого важного государственного дела оказалось большинство академических и отраслевых научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций.

Безответственное отношение некоторых министерств и ведомств СССР к вопросам природопользования привело к резкому ухудшению состояния окружающей среды в отдельных регионах страны. Во многих звеньях отраслевого управления преобладают ведомственность и субъективистский подход в принятии хозяйственных решений. Продолжает сохраняться порочная практика “остаточного” принципа выделения материальных и финансовых ресурсов на реализацию назревших задач охраны природы. В результате низкой исполнительской дисциплины ряд решений партии и правительства по осуществлению природоохранных мероприятий выполняется с отступлениями от установленных сроков и не в полном объеме.

Крайне медленно перестраивая свою деятельность в области охраны природы Советы Министров союзных и автономных республик, местные Советы народных депутатов. Не ведется настойчивой борьбы с нарушителями природоохранительного законодательства, не в полной мере используются предоставленные для этого права и полномочия

ЦК компартий союзных республик, крайкомы и обкомы партии, первичные партийные организации не предъявляют должного спроса к руководителям министерств, ведомств, объединений и предприятий, не проявляющих заботы об охране природных богатств страны. Партийными, советскими и хозяйственными органами, средствами массовой информации, а также общественными организациями не уделяется необходимого внимания экологическому образованию и воспитанию людей, повышению экологической культуры всех слоев населения как одному из важнейших условий улучшения дела охраны природы.

Постановлением определены главные задачи в области охраны природы и рационального природопользования и основные направления природоохранной деятельности на современном этапе. Перед всеми партийными, государственными и хозяйственными органами, объединениями и предприятиями, общественными организациями и трудовыми коллективами поставлена задача настойчиво и последовательно проводить ли-

нию партии на сохранение и приумножение природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды, исходя из признания жизненной необходимости решения этих вопросов не только для советского народа, но и для всего человечества.

Подчеркнуто, что вопросы охраны природы имеют большую общественную значимость, в их решении не допустимы политическая и организационная вялость, безынициативность органов государственного управления, предприятий, организаций и учреждений. Борьба за экологическую безопасность на Земле должна рассматриваться как одна из самых ответственных и благородных задач советских людей.

Госплану СССР, ГКНТ СССР, Госнабу СССР, другим центральным экономическим органам поручено при разработке концепции и основных направлений экономического и социального развития СССР, проектов государственных планов, долговременных народохозяйственных программ предусматривать в них важнейшие направления природоохранной деятельности в увязке с намечаемыми масштабами развития производительных сил и внедрением в народное хозяйство достижений научно-технического прогресса, а также действенные меры к предотвращению ухудшения качества природной среды и нерационального использования природных ресурсов. Доводить в этих целях до министерств и ведомств СССР, Советов Министров союзных республик соответствующие показатели в составе контрольных цифр, государственных заказов, долговременных экономических нормативов и лимитов, исходя из заданий и положений разрабатываемой Долгосрочной государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на тринадцатую пятилетку и на перспективу до 2005 года. Постоянным органам Советов Министров СССР, министерствам и ведомствам СССР при осуществлении возложенных на них функций в области планирования развития экономики и социальной сферы, ускорения научно-технического прогресса, повышения технического уровня и качества продукции, капитального строительства поручено обеспечивать строгую увязку хозяйственной деятельности с экологическими требованиями, с тем, чтобы любое принимаемое решение учитывало долговременные интересы общества в сохранении и улучшении природной среды и было направлено на создание благоприятных условий труда, жизни и быта советских людей. При разработке долгосрочных прогнозов и направлений развития отраслей, схем размещения предприятий, народохозяйственных планов и их реализации предусматривать приоритетное развитие комплексных промышленных и сельскохозяйственных производств на базе малоотходных и безотходных технологических процессов.

Советам Министров союзных и автономных республик, исполкомам местных Советов народных депутатов предложено усилить координацию деятельности всех предприятий и организаций в области охраны природы и природопользования, исходя из возложенной на республиканские и местные органы управления всей полноты ответственности за экологическую обстановку в соответствующих регионах.

Даны указания руководителям объединений и предприятий, советам трудовых коллективов строго пресекать любые, нарушения природоохранительного законодательства со стороны членов трудового коллектива. Подчеркнуто, что состояние природы, благополучие и здоровье людей, реализация выдвинутых партией задач по эффективному использованию и воспроизводству природных ресурсов, охране окружающей среды от загрязнения в решающей степени зависит от соблюдения природоохранных норм объединениями, предприятиями и организациями, их рачительного отношения и государственного подхода к пользованию землей и ее недрами, водными ресурсами, растительным и животным миром.

В целях совершенствования системы управления охраной природы и регулирования использования природных ресурсов признано необходимым образовать союзно-республиканский Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприрода СССР) на базе соответствующих подразделений Госагропрома СССР, Минводхоза СССР, Госкомгидромета СССР, Гослесхоза СССР, Минрыбхоза СССР, Мингео СССР, других министерств и ведомств. Создать во главе с этим комитетом единую систему государственных комитетов союзных республик по охране природы и органов этих комитетов в краях, областях, автономных республиках и округах, районах и городах.

Установлено, что Госкомприрода СССР, является центральным органом государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов и наряду с Советами Министров союзных республик несет всю полноту ответственности за охрану природы, организацию рационального использования и воспроизводства природных ресурсов в стране.

В качестве главных задач на новый комитет возлагается: осуществление комплексного управления природоохранной деятельностью в стране, разработка и проведение единой научно-технической политики в охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, координация деятельности министерств и ведомств в этой области; государственный контроль за использованием и охраной земель, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного (в том числе лесов) и животного мира (в том числе рыбных запасов), морской среды и природных ресурсов территориальных вод СССР, континентального шельфа и экономической зоны СССР, а также общераспространенных полезных ископаемых;

подготовка и представление в Госплан СССР предложений по вопросам охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов для включения их в проекты концепции и основных направлений экономического и социального развития СССР, государственных пятилетних планов экономического и социального развития СССР, контроль за выполнением соответствующих заданий, предусмотренных в основных направлениях и государственных планах;

разработка предложений по совершенствованию экономического механизма природопользования, утверждение экологических нормативов, правил и стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране природной среды от загрязнения и других вредных воздействий;

осуществление государственной экологической экспертизы генеральных схем развития и размещения производительных сил страны и отраслей народного хозяйства, контроля за соблюдением экологических норм при разработке новой техники, технологии, материалов и веществ, а также проектов на строительство (реконструкцию) предприятий и иных объектов, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов. При этом комитет должен ориентироваться прежде всего на такой решающий фактор улучшения деятельности по охране природы, как широкое применение во всех отраслях народного хозяйства малоотходных и безотходных технологий и других достижений научно-технического прогресса, обеспечивающих рациональное природопользование;

выдача в установленном порядке разрешений на захоронение (складирование) промышленных, бытовых и иных отходов, выбросы вредных веществ в окружающую среду, на специальное водопользование, на пользование животным миром и потребление атмосферного воздуха для производственных нужд; предоставление недр в пользование для проведения геологоразведочных работ, утверждение расчетной лесосеки и контроль за отводом земель под все виды хозяйственной деятельности;

руководство заповедным делом и осуществление государственного контроля за ведением охотничьего хозяйства в стране, а также ведение государственного кадастра животного мира и Красной книги СССР;

организация распространения знаний о природе среди широких слоев населения, работы по воспитанию граждан, и особенно молодежи, в духе бережного отношения и любви к природе;

планирование и осуществление сотрудничества по вопросам охраны природы с зарубежными странами и международными организациями.

Признано целесообразным иметь при Госкомприроде СССР общественный совет, сформированный из числа ученых, общественных деятелей, представителей местных Советов народных депутатов, руководителей предприятий для обеспечения всестороннего, глубокого обсуждения крупных проблем природопользования и охраны окружающей среды и выработки рекомендаций по их решению.

Предусмотрено предоставить Госкомприроде СССР, государственным комитетам союзных республик по охране природы и их органам на местах необходимые полномочия, и, в частности, право налагать запреты на строительство, реконструкцию или расширение объектов промышленного и иного назначения, проведение работ по эксплуатации природных ресурсов, осуществляемых с нарушением природоохранительного законодательства, приостановить работу промышленных и других предприятий, грубо нарушающих нормы и правила охраны окружающей среды, предъявлять иски предприятиям (объединениям) и организациям, а также гражданам о взыскании средств в возмещении ущерба, причиненного государству загрязнением окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов.

Признано необходимым, чтобы органы системы комитета рассматривали дела об административной ответственности за правонарушения в области природы и использования природных ресурсов.

Установлено, что решения Госкомприроды СССР, принимаемые в пределах его компетенции, являются обязательными для исполнения всеми министерствами, ведомствами, объединениями, предприятиями и организациями.

Даны указания исполкомам Советов народных депутатов при разработке комплексных планов экономического и социального развития территорий предусматривать в них мероприятия по обеспечению благоприятных экологических и санитарно-гигиенических условий для жизнедеятельности людей, учитывая при этом не только местные, но и общегосударственные интересы развития народного хозяйства в целом. Всемерно содействовать краевым, областным, окружным, городским и районным органам по охране природы в решении возложенных на них задач, активизировать деятельность народных депутатов, депутатских групп и постов на предприятиях и в организациях в вопросах предотвращения загрязнения природной среды, добиваться эффективного использования финансовых и материальных средств, выделяемых на природоохранные мероприятия.

Ряд положений постановления направлен на совершенствование экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств страны. Указано, что в условиях перевода предприятий на принципы полного хозяйственного расчета и самофинансирования, широкой демократизации общественных отношений необходим решительный переход от административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью. Следует добиваться того, чтобы

конечные результаты работы предприятий были тесно увязаны с эффективностью проводимых ими природоохранных мероприятий, чтобы каждый трудовой коллектив и каждый трудящийся был заинтересован в соблюдении требований природоохранительного законодательства.

Установлено, что до объединений, предприятий и организаций в состав долговременных экономических нормативов доводятся нормативы платы за природные ресурсы, а также нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду. Предусматривается, что экономические нормативы платы за природные ресурсы должны стимулировать рациональное и комплексное использование земли, воды, леса, полезных ископаемых и других ресурсов, а экономические нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду — своевременное выполнение мероприятий по ликвидации (предотвращению) загрязнения с учетом особенностей природных комплексов.

За превышение допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в природную среду и аварийное загрязнение с объединений, предприятий и организаций будет взиматься повышенная (в кратном размере по отношению к экономическому нормативу) плата, источником которой является хозрасчетный доход коллектива.

Признано необходимым образовать в Госкомприроде СССР резервный фонд охраны природы для выполнения непредвиденных работ за счет отчислений от взимаемых с объединений, предприятий и организаций средств по нормативам платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду, а также от средств, взыскиваемых с нарушителей природоохранительного законодательства.

Советам Министров союзных и автономных республик, крайисполкомам и облисполкомам рекомендовано направлять взимаемые с объединений, предприятий и организаций средства за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранительного законодательства на выполнение мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов.

Даны установки по широкому внедрению достижений научно-технического прогресса в области охраны природы как решающему направлению улучшению природопользования. В проекте определены главные направления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по решению проблем охраны природы, на выполнении которых рекомендовано сосредоточить усилия коллективов научно-технических учреждений, высших учебных заведений, проектных, конструкторских, технологических и других организаций Академии наук СССР, министерств и ведомств СССР.

ГКНТ СССР, Академии наук СССР, министерствам и ведомствам СССР поручено при планировании научных исследований в области создания новых технологических процессов, оборудования и материалов исходить из того, что их внедрение наряду с народохозяйственным эффектом должно обеспечивать высокий уровень экологической безопасности.

В целях улучшения координации и повышения эффективности научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области охраны природы и использования ее ресурсов признано целесообразным создать в г. Москве в системе Госкомприроды СССР Всесоюзный научно-исследовательских и информационный центр по проблемам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на базе научных учреждений и подразделений, передаваемых из ведения министерств и ведомств СССР в непосредственное подчинение этого комитета.

ГКНТ СССР, Госкомприроде СССР Минвузу СССР, Академии наук СССР совместно с министерствами и ведомствами СССР Советами Министров союзных республик поручено провести упорядочение системы научно-исследовательских организаций, занимающихся решением природоохранных проблем, используя высвобождающуюся при этом штатную численность, материальные и финансовые ресурсы для развития исследований на наиболее актуальных в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

В целях предотвращения вредного воздействия на состояние природной среды машин и оборудования при их эксплуатации постановлением вводятся экологическая экспертиза выпускаемой продукции предприятиями машиностроительной промышленности.

Намечено осуществить меры по повышению эффективности международного сотрудничества СССР в области охраны природы, исходя из того, что глобальный характер экологических проблем требует более тесного взаимодействия СССР со всеми зарубежными странами и международными организациями по их решению.

В целях совершенствования руководства деятельностью министерств, ведомств и организаций по вопросам международного сотрудничества в области охраны природы и природопользования признано необходимым возложить на Госкомприроду СССР организацию выполнения обязательств советской стороны, вытекающих из международных договоров СССР по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, разработку предложений по формированию единой государственной политики в деле сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями в этой области, руководство работой по подготовке соответствующих международных договоров, анализ тенденций и уровня развития природоохранной деятельности за рубежом.

Поставлена задача усилить роль и ответственность посольств СССР в реализации совместных обязательств советской стороны и зарубежных стран по охране природы и рациональному природопользованию, поднять уровень практической работы по разъяснению политики и пропаганде достижений СССР в этой области.

Особое внимание уделено в постановлении вопросам кардинального улучшения экологического образования и воспитания бережного отношения населения к природе.

Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР считают, что успешное решение задач по улучшению всего дела охраны природы возможно только при условии резкого подъема экологической культуры и знаний в этой области. Сознательное и бережное отношение к природе каждого советского человека должно формироваться начиная с детства, в семье, школе, средних и высших учебных заведениях и непосредственно на производстве. На это должна быть нацелена деятельность всех учреждений системы воспитания и образования, науки, литературы и искусства, средств массовой информации, профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций. Во всей этой работе необходимо настойчиво проводить линию на искоренение психологии неисчерпаемости природных ресурсов и потребительского примитивизма по отношению к природе.

Гостелерадио СССР, Госкино СССР, Госкомиздату СССР, Госкомприроде СССР, Минкультуры СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ, Союзу писателей СССР, Союзу журналистов СССР, Союзу кинематографистов СССР и другим творческим союзам, редакциям центральных, республиканских и местных газет и журналов, Всесоюзному обществу "Знание", Всесоюзному совету научно-технических обществ и Выставке достижений народного хозяйства СССР рекомендовано коренным образом улучшить работу по пропаганде охраны природы, воспитанию у советских людей бережного и высоконравственного отношения к растительному и животному миру, земельным, водным ресурсам и полезным ископаемым. Использовать в качестве центров по пропаганде экологических знаний павильоны и экспозиции на Всесоюзной и республиканских выставках достижений народного хозяйства, дома техники, дома природы, музеи и дома культуры.

Поддержаны предложения общественности о создании Союза обществ охраны природы, а также об образовании специализированного издательства для выпуска научных, научно-методических, публицистических материалов и художественной литературы по охране природы и об организации выпуска, начиная с 1989 года, еженедельной газеты "Природа".

Госкомприроде СССР и Минюсту СССР дано указание подготовить с участием заинтересованных министерств, ведомств СССР и Советов Министров союзных республик в целях обеспечения комплексного подхода к правовым вопросам охраны природы с учетом требований Закона СССР о государственном предприятии (объединении) проект Закона СССР об охране природы и внести его в 1989 году Советов Министров СССР.

ЦК компартий и Советам Министров союзных республик, крайкомам и обкомам партии, министерствам и ведомствам СССР, Советам Министров автономных республик, крайисполкомам и облисполкомам предложено осуществить меры по проведению четкой организационно-практической работы, связанной с коренной перестройкой управления охраной природы. Особое внимание обратить на комплектование органов системы Государственного комитета СССР по охране природы высококвалифицированными, принципиальными, преданными своему делу работниками, способными компетентно решать проблемы охраны природы в условиях широкой демократизации общества, перевода экономики на новые методы хозяйствования.

Усилия центральных и республиканских органов управления, партийных, советских, профсоюзных, комсомольских и хозяйственных органов на местах должны быть направлены на то, чтобы рачительное отношение к природе стало предметом постоянной заботы трудовых коллективов, руководителей и специалистов всех отраслей народного хозяйства, нормой повседневной жизни советских людей.

Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР выразили уверенность в том, что все советские люди, партийные, советские, профсоюзные комсомольские и хозяйственные органы примут самое активное участие в деле охраны природы нашей Родины и обеспечат сохранение и приумножение природных богатств в интересах настоящего и будущих поколений.

"Советская Россия",
17 января 1988г.

Приложение 5.

19 декабря 1991 года

N 2060-1

РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

ЗАКОН “ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ”

Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально -экономического развития и благосостояния человека. Настоящий Закон в комплексе с мерами организационного, правового, экономического и воспитательного воздействия призван способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка и обеспечению экологической безопасности на территории Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Задачи природоохранительного законодательства Российской Федерации

Задачами природоохранительного законодательства Российской Федерации являются регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Статья 2. Система природоохранительного законодательства Российской Федерации

Природоохранные отношения в Российской Федерации регулируются настоящим Законом, разрабатываемыми в соответствии с ним законодательными актами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 3. Основные принципы охраны окружающей природной среды

При осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, Советы народных депутатов, другие государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане Российской Федерации, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться следующими основными принципами: приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения; научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду; рациональным использованием природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека; соблюдением требований природоохранительного законодательства, неотвратимостью наступления ответственности за их нарушения; гласностью в работе и тесной связью с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач; международным сотрудничеством в охране окружающей природной среды.

Статья 4. Объекты охраны окружающей природной среды

1. Охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения на территории Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации подлежат: естественные экологические системы, озоновый слой атмосферы; земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты.

2. Особой охране подлежат государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания.

Статья 5. Компетенция Верховного Совета Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды

К исключительной компетенции Верховного Совета Российской Федерации в регулировании отношений в области охраны окружающей природной среды относятся: определение основных направлений государственной политики в области охраны окружающей природной среды; утверждение государственной экологической программы; определение правовых основ регулирования отношений в области охраны окружающей природной среды; определение полномочий Советов народных депутатов, порядка организации и деятельности органов управления в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности; установление правового режима зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, правового статуса пострадавших граждан и обеспечения режима таких зон на территории Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Верховный Совет Российской Федерации может рассматривать и другие вопросы в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности в соответствии с Конституцией РСФСР и настоящим Законом.

Статья 6. Компетенция Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды

Правительство Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды: осуществляет реализацию государственной экологической политики; обеспечивает разработку и реализацию государственных экологических программ Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, межгосударственных и региональных экологических программ; координирует деятельность министерств, ведомств, других учреждений и организаций на территории Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды; устанавливает порядок образования и использования федерального внебюджетного экологического фонда; организует подготовку и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды; устанавливает порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов; устанавливает порядок определения платы и ее предельных размеров за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия; принимает решения об организации особо охраняемых природных территорий и объектов и включении их в природно — заповедный фонд Российской Федерации; организует систему всеобщего непрерывного экологического воспитания и образования граждан; принимает решения о прекращении деятельности предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и подчинения в случае нарушения ими природоохранительного законодательства; обеспечивает население необходимой экологической информацией; руководит внешними связями Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды; Правительство Российской Федерации может осуществлять и иные полномочия в соответствии с настоящим Законом.

Статья 7. Компетенция специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды

К компетенции специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды относятся: комплексное управление в области охраны окружающей природной среды в Российской Федерации, проведение единой научно -технической политики по вопросам охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, координация деятельности министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций в этой области; государственный контроль за использованием и охраной земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и иной растительности, животного мира, природных ресурсов, континентального шельфа и морской экономической зоны Российской Федерации, а также за соблюдением норм экологической безопасности; организация мониторинга окружающей природной среды, создание и обеспечение работы государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды; утверждение нормативов, правил, участие в разработке стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране окружающей природной среды от загрязнения и иных вредных воздействий; осуществление государственной экологической экспертизы; получение бесплатно от министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций экологической информации; обеспечение экологической информацией населения; выдача разрешений на захоронение (складирование) промышленных, коммунально — бытовых и иных отходов, выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, на использование природных ресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации; ограничение или приостановление деятельности предприятий и иных объектов независимо от форм собствен-

сти и подчинения, если их эксплуатация осуществляется с нарушением природоохранительного законодательства, лицензий на использование природных ресурсов, с превышением лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ; предъявление исков о возмещении вреда, причиненного в результате нарушения природоохранительного законодательства; разработка государственных, межгосударственных и региональных экологических программ; составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов; учет и оценка природных ресурсов, ведение федеральных кадастров природных ресурсов; управление природно — заповедным фондом Российской Федерации, ведение Красной книги Российской Федерации, организация природно — заповедного дела; участие в организации системы всеобщего, непрерывного экологического воспитания и образования; координация работ других специально уполномоченных на то органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды; осуществление международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды, изучение, обобщение и распространение международного опыта, обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации в соответствии с международными соглашениями в области охраны окружающей природной среды. Решения специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды по вопросам, отнесенным к их компетенции, обязательны для всех юридических лиц и граждан и могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 8. Компетенция республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов в области охраны окружающей природной среды

К ведению республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов в области охраны окружающей природной среды относятся: определение основных направлений охраны окружающей природной среды и утверждение экологических программ; учет и оценка состояния природных ресурсов, учет экологически вредных объектов, ведение кадастров природных ресурсов; планирование охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов, финансирование и материально — техническое обеспечение экологических программ; координация природоохранительной деятельности органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, содействие добровольному кооперированию средств на выполнение мероприятий по охране окружающей природной среды; выдача разрешений на право пользования землей, недрами, водами, лесами и иной растительностью, животным миром, на размещение, переработку, захоронение (складирование) промышленных, коммунально — бытовых и иных отходов; установление дифференцированных ставок платы за пользование природными ресурсами, за выбросы и сбросы вредных веществ; руководство экологической службой, проведение государственной экологической экспертизы; государственный экологический контроль, принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении деятельности объектов, вредно воздействующих на окружающую природную среду; организация природно — заповедного дела; экологическое воспитание, образование, просвещение; обеспечение населения необходимой экологической информацией; рассмотрение других вопросов, не относящихся к компетенции Российской Федерации.

Статья 9. Компетенция краев, областей в области охраны окружающей природной среды

К ведению краев, областей в области охраны окружающей природной среды относятся: определение основных направлений охраны окружающей природной среды и утверждение территориальных экологических программ; учет и оценка природной среды, состояния природных ресурсов, учет экологически вредных объектов, ведение кадастровой документации; учет и оценка объемов образующихся отходов производства и отработанных продуктов на предприятиях, в учреждениях и организациях, расположенных на территории региона, независимо от их форм собственности и подчиненности; планирование охраны окружающей природной среды, финансирование и материально — техническое обеспечение природоохранных программ; координация природоохранительной деятельности органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, содействие добровольному кооперированию средств на выполнение мероприятий по охране окружающей природной среды; координация деятельности экологических служб предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности и подчинения, проведение экологической экспертизы проектов; государственный экологический контроль, принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении деятельности объектов, не отвечающих требованиям природоохранительного законодательства; запрещение строительства экологически вредных объектов; дача разрешений на право использования природной среды и ее ресурсов, на выброс и сброс вредных веществ, размещение, переработку, складирование и захоронение отходов; организация сбора и рекуперация производственных и бытовых отходов; организация особо охраняемых природных территорий; организация экологического воспитания, образования и просвещения; обеспечение населения необходимой экологической информацией.

Статья 10. Компетенция органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды

К ведению органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды относятся: определение основных направлений охраны окружающей природной среды города, разработка экологических программ; учет и оценка состояния окружающей природной среды и природных ресурсов подведомственной территории; учет и оценка объемов отходов производства на объектах, расположенных на подведомственной территории, независимо от формы собственности и подчинения; планирование, финансирование, материально — техническое обеспечение природоохранных мероприятий; координация деятельности экологических служб предприятий, учреждений, организаций независимо от их форм собственности и подчинения; организация экологической экспертизы проектов, государственного экологического контроля за состоянием окружающей природной среды; выдача разрешений на отдельные виды природопользования, выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение токсичных отходов; принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении экологически вредной деятельности; разрешение споров в области охраны окружающей природной среды; организация охраны памятников природы и иных особо охраняемых природных территорий; экологическое воспитание, образование, просвещение; обеспечение населения необходимой экологической информацией; решение других вопросов охраны окружающей природной среды, отнесенных к компетенции местных Советов народных депутатов и местной администрации в соответствии с Законом РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР".

Раздел II. ПРАВО ГРАЖДАН НА ЗДОРОВУЮ И БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКУЖАЮЩУЮ ПРИРОДНУЮ СРЕДУ

Статья 11. Право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды

Каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий. Это право обеспечивается: планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий; социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных резервных и иных фондов помощи, организацией медицинского обслуживания населения; предоставлением каждому реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды; возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий аварий и катастроф; государственным контролем за состоянием окружающей природной среды и наблюдением природоохранительного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении требований обеспечения экологической безопасности населения.

Статья 12. Полномочия граждан в области охраны окружающей природной среды

Граждане обязаны: принимать участие в охране окружающей природной среды, соблюдать требования природоохранительного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды, своим личным трудом оберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения. Граждане имеют право: создавать общественные объединения по охране окружающей природной среды, фонды и иные общественные формирования в области охраны окружающей природной среды, вступать в члены таких объединений и фондов, вносить свои трудовые сбережения; принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, петициях, референдумах по охране окружающей природной среды, излагать свое мнение, обращаться с письмами, жалобами, заявлениями по вопросам охраны окружающей природной среды, требовать их рассмотрения; требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране; требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иск о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями.

Статья 13. Полномочия общественных экологических объединений в области охраны окружающей природной среды

Экологические и иные общественные объединения, выполняющие экологические функции, имеют право: разрабатывать, утверждать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения, развивать экологическую культуру населения, привлекать на добровольных началах граждан к активной природоохранительной деятельности; за счет своих средств и добровольного трудового участия населения выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов и улучшению окружающей природной среды, оказывать всемерное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранительного законодательства, создавать общественные фонды по охране окружающей природной среды и расходовать их на проведение экологических мероприятий; рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объектов, проводить общественную экологическую экспертизу, требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении или перепрофилировании их деятельности; требовать предоставления своевременной достоверной и полной информации о загрязнении окружающей природной среды, мерах ее охраны; организовывать собрания, митинги, пикеты, шествия, демонстрации, петиции, сбор подписей, входить с предложениями о проведении обсуждения проектов, референдумов; требовать назначения государственной экологической экспертизы, выступать с изложением экологической платформы в средствах массовой информации; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять в суде или арбитражном суде иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическими правонарушениями. Экологическая деятельность общественных объединений проводится в полном соответствии с их уставами и законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 14. Государственные гарантии экологических прав граждан и общественных объединений

Государство гарантирует экологическим и иным общественным объединениям, выполняющим экологические функции, гражданам возможность реализации предоставленных им прав в области охраны окружающей природной среды в соответствии с законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Советы народных депутатов, их исполнительные и распорядительные органы, специально уполномоченные на то государственные органы в области охраны окружающей природной среды, их должностные лица обязаны оказывать всемерное содействие общественным объединениям и гражданам в реализации их экологических прав и обязанностей, принимать необходимые меры по выполнению их предложений и требований в организации природоохранительной деятельности. Должностные лица и граждане, препятствующие выполнению общественными объединениями и гражданами их экологических прав и обязанностей, вытекающих из Конституции РСФСР и настоящего Закона, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Раздел III. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Статья 15. Задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды

Экономический механизм охраны окружающей природной среды имеет своими задачами: планирование и финансирование природоохранных мероприятий; установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов; установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия; предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществлении других эффективных мер по охране окружающей природной среды; возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека.

Статья 16. Учет и социально — экономическая оценка природных ресурсов

1. Государственные природоохранительные органы Российской Федерации совместно с органами государственной статистики, природопользователями ведут количественный и качественный учет природных ресурсов и вторичного сырья, определяют их социально — экономическую оценку.

2. На государственные природоохранные органы возлагается ведение государственного земельного, водного, лесного кадастров, государственных кадастров недр, животного мира, особо охраняемых природных территорий и объектов.

Статья 17. Планирование, финансирование и материально -техническое обеспечение экологических программ и мероприятий по охране окружающей природной среды

1. Планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов социально — экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

2. Финансирование экологических программ и мероприятий по охране окружающей природной среды производится за счет: республиканского бюджета Российской Федерации, бюджетов республик в составе Российской Федерации, бюджетов автономной области, автономных округов, областей, краев и местных Советов народных депутатов; средств предприятий, учреждений и организаций; федерального, республиканских, краевых, областных, местных экологических фондов; фондов экологического страхования; кредитов банков; добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

3. Финансирование экологических программ и мероприятий по охране окружающей природной среды в федеральном, республиканских и других бюджетах выделяется отдельной строкой и обеспечивается материально — техническими ресурсами.

Статья 18. Договор и лицензия на комплексное природопользование

1. Договор на комплексное природопользование заключается между природопользователем и исполнительным органом власти края, области, автономной области, автономного округа, района, города, на основе заключения экологической экспертизы на предполагаемую хозяйственную или иную деятельность и лицензии (разрешения) на комплексное природопользование.

2. Договор на комплексное природопользование предусматривает условия и порядок использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователя, размеры платежей за пользование природными ресурсами, ответственность сторон и возмещение вреда, порядок разрешения споров.

3. Лицензия (разрешение) на комплексное природопользование выдается природопользователю специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды с указанием: видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов; экологических требований, при которых допускается использование природных ресурсов, последствий несоблюдения этих требований.

Статья 19. Лимиты на природопользование

1. Лимиты на природопользование являются системой экологических ограничений по территориям и представляют собой установленные предприятиям — природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства.

2. Лимиты на природопользование устанавливаются предприятиям -природопользователям специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, исходя из необходимости поэтапного достижения нормативных объемов использования (изъятия) природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки в регионе. 3. Срок достижения нормативных объемов природопользования и лимиты по годам устанавливаются в соответствии с утвержденными показателями государственных и региональных экологических программ.

Статья 20. Платность использования природных ресурсов

1. Платность природопользования включает плату за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

2. Плата за природные ресурсы (земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) взимается: за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов; за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов; на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

3. Плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия взимается за: выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установлен-

ных лимитов; выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов.

4. Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов перечисляется в бесспорном порядке на специальные счета внебюджетных государственных экологических фондов из средств предприятия, учреждения, организации.

5. Порядок исчисления и применения нормативов платы за использование природных ресурсов определяется Правительством Российской Федерации.

6. Внесение платы за использование природных ресурсов не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей природной среды и возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Статья 21. Экологические фонды

1. Для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач создается единая система внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющая федеральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные фонды.

2. Фонды образуются из средств, поступающих от предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также иностранных юридических лиц и граждан, в том числе: платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнения; сумм, полученных по искам о возмещении вреда и штрафов за экологические правонарушения; средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции; полученных в виде дивидендов процентов по вкладам, банковским депозитам, от долевого использования собственных средств фонда в деятельности предприятий и иных юридических лиц; инвалютных поступлений от иностранных юридических лиц и граждан.

3. Средства экологических фондов зачисляются на специальные счета учреждений банков и распределяются в следующем порядке: 60 процентов — на реализацию природоохранных мероприятий местного (городского, районного) значения; 30 процентов — на реализацию природоохранных мероприятий республиканского, краевого, областного значения; 10 процентов — на реализацию природоохранных мероприятий федерального значения.

4. Экологические фонды расходуются на оздоровление окружающей природной среды, населения, проведение мер и программ по охране окружающей природной среды, воспроизводство природных ресурсов, научные исследования, внедрение экологически чистых технологий, строительство очистных сооружений, выплату компенсационных сумм гражданам на возмещение вреда, причиненного здоровью загрязнением и иными неблагоприятными воздействиями на окружающую природную среду, развитие экологического воспитания и образования, иные цели, связанные с охраной окружающей природной среды.

5. Запрещается расходование средств экологических фондов на цели, не связанные с природоохранительной деятельностью.

Статья 22. Общественные фонды охраны окружающей природной среды

Общественные фонды охраны окружающей природной среды образуются за счет средств населения, добровольных взносов и пожертвований общественных объединений и других источников. Указанные фонды создаются общественными экологическими объединениями, профессиональными союзами Российской Федерации и расходуются исключительно на охрану окружающей природной среды. Порядок образования и расходования указанных фондов определяется общественными объединениями, учредившими данные фонды.

Статья 23. Экологическое страхование

1. В Российской Федерации осуществляется добровольное и обязательное государственное экологическое страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф.

2. Фонды экологического страхования используются на прогнозирование, предотвращение и ликвидацию последствий экологических и стихийных бедствий, аварий и катастроф.

3. Порядок экологического страхования и использования фондов устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 24. Экономическое стимулирование охраны окружающей природной среды

1. В Российской Федерации осуществляется стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей природной среды путем: установления налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям, в том числе природоохранным,

при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект; освобождения от налогообложения экологических фондов; передачи части средств экологических фондов на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ; установления повышенных норм амортизации основных производственных природоохранительных фондов; применения поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию; введения специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий; применения льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

2. Законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации могут быть установлены другие виды экономического стимулирования охраны окружающей природной среды.

Раздел IV. НОРМИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Статья 25. Основные требования к нормированию качества окружающей природной среды

1. Нормирование качества окружающей природной среды производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности.

2. Нормативы предельно допустимых вредных воздействий, а также методы их определения утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора и совершенствуются по мере развития науки и техники с учетом международных стандартов.

3. При нарушении требований нормативов качества окружающей природной среды выброс, сброс вредных веществ или иные виды воздействия на окружающую природную среду могут быть ограничены, приостановлены или прекращены по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно -эпидемиологического надзора.

Статья 26. Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ

1. Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира.

2. С учетом природно — климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.

Статья 27. Нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ

1. Нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются с учетом производственных мощностей объекта, данных о наличии мутагенного эффекта и иных вредных последствий по каждому источнику загрязнения, согласно действующим нормативам предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей природной среде.

2. Нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды (по химическим веществам), санитарно -эпидемиологического надзора (по микроорганизмам и биологическим веществам).

Статья 28. Нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий

1. Нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий устанавливаются на уровне, обеспечивающем сохранение здоровья и трудоспособности людей, охрану растительного и животного мира, благоприятную для жизни окружающую природную среду.

2. Указанные нормативы утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

Статья 29. Нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия

1. Нормативы предельно допустимого уровня безопасного содержания радиоактивных веществ в окружающей природной среде и продуктах питания, предельно допустимого уровня радиационного облучения населения устанавливаются в величинах, не представляющих опасности для здоровья и генетического фонда человека. Указанные нормативы утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

2. Для постоянного контроля за уровнем радиации население обеспечивается радиометрическими приборами. Порядок обеспечения и перечень указанных приборов определяются Правительством Российской Федерации.

Статья 30. Предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве

1. Предельно допустимые нормы применения минеральных удобрений, средств защиты растений, стимуляторов роста и других агрохимикатов в сельском хозяйстве устанавливаются в дозах, обеспечивающих соблюдение нормативов предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания, охрану здоровья, сохранение генетического фонда человека, растительного и животного мира.

2. Указанные нормативы утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора по представлению органов государственной агрохимической службы Российской Федерации с учетом международных стандартов.

Статья 31. Нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания

1. Нормативы предельно допустимых остаточных количеств вредных химических веществ в продуктах питания устанавливаются путем определения минимально допустимой дозы, безвредной для здоровья человека, по каждому используемому химическому веществу и при их суммарном воздействии.

2. Указанные нормативы утверждаются государственными органами Российской Федерации санитарно — эпидемиологического надзора по согласованию с государственной агрохимической службой Российской Федерации.

Статья 32. Экологические требования к продукции

1. В стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, способную оказать вредное воздействие на окружающую природную среду, устанавливаются экологические требования для предупреждения вреда окружающей природной среде, здоровью и генетическому фонду человека.

2. Экологические требования к продукции производства и потребления должны обеспечивать соблюдение нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую природную среду в процессе производства, хранения, транспортировки и использования продукции.

3. Указанные требования и методы их обоснования утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

Статья 33. Предельно допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду

При формировании территориально — производственных комплексов, развитии промышленности, сельского хозяйства, строительстве и реконструкции городов, других населенных пунктов устанавливаются предельно допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду с учетом потенциальных ее возможностей, необходимости рационального использования территориальных и природных ресурсов с целью обеспечения наиболее благоприятных условий жизни населения, недопущения разрушения естественных экологических систем и необратимых изменений в окружающей природной среде.

Статья 34. Нормативы санитарных и защитных зон

Нормативы санитарных и защитных зон, санитарно — защитных зон устанавливаются для охраны водоемов и иных источников водоснабжения, курортных, лечебно — оздоровительных зон, населенных пунктов и других территорий от загрязнения и других вредных воздействий.

Раздел V. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Статья 35. Цели и принципы государственной экологической экспертизы

1. Государственная экологическая экспертиза проводится с целью проверки соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества.

2. Государственная экологическая экспертиза осуществляется на принципах обязательности ее проведения, научной обоснованности и законности ее выводов, независимости, вневедомственности в организации и проведении, широкой гласности и участия общественности.

Статья 36. Обязательность государственной экологической экспертизы

1. Государственная экологическая экспертиза является обязательной мерой охраны окружающей природной среды, предшествующей принятию хозяйственного решения, осуществление которого может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду.

2. Финансирование и осуществление работ по всем проектам и программам производится только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

3. Порядок проведения государственной экологической экспертизы объектов федерального, республиканского или местного значения регулируется законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 37. Объекты государственной экологической экспертизы

Государственной экологической экспертизе подлежат все предплановые, предпроектные и проектные материалы по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории Российской Федерации, независимо от их сметной стоимости и принадлежности, а также экологические обоснования лицензий и сертификатов.

Статья 38. Ответственность за невыполнение требований государственной экологической экспертизы и ответственность экспертов

1. Руководители предприятий, учреждений, организаций, другие должностные лица и иные работники, а также граждане несут ответственность за невыполнение требований заключения государственной экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством.

2. Председатель и члены экспертных комиссий несут ответственность за правильность и обоснованность своих заключений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Выводы экспертной комиссии могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд.

Статья 39. Общественная экологическая экспертиза

1. Общественная экологическая экспертиза, проводимая научными коллективами, общественными объединениями по их инициативе, становится юридически обязательной после утверждения ее результатов соответствующими органами государственной экологической экспертизы.

2. Председатель, члены общественных коллективов экспертов несут ответственность за правильность, обоснованность своих экспертных оценок в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Раздел VI. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ, ПРОЕКТИРОВАНИИ, СТРОИТЕЛЬСТВЕ, РЕКОНСТРУКЦИИ, ВВОДЕ В ЭКСПЛУАТАЦИЮ ПРЕДПРИЯТИЙ, СООРУЖЕНИЙ И ИНЫХ ОБЪЕКТОВ

Статья 40. Общие экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов

1. При размещении, технико — экономическом обосновании проекта, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в энергетике, водном, коммунально — бытовом хозяйстве, при прокладке линий электропередачи, связи, трубопроводов, каналов, иных объектов, оказывающих прямое либо косвенное влияние на состояние окружающей природной среды, должны выполняться требования экологической безопасности и охраны здоровья населения, предусматриваться мероприятия по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды.

2. Нарушение указанных требований влечет за собой приостановление до устранения недостатков либо полное прекращение деятельности по размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию экологически вредных объектов в соответствии с предписанием специально на то уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

Статья 41. Экологические требования при размещении предприятий, сооружений и иных объектов

1. При размещении предприятий, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований по охране окружающей природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, учету ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических, нравственных последствий деятельности указанных объектов при приоритете охраны здоровья человека и благосостояния населения.

2. Определение мест строительства предприятий, сооружений и иных объектов производится в соответствии со статьями 28 Земельного кодекса РСФСР и статьями 11 Закона РСФСР “О санитарно -эпидемиологическом благополучии населения” при наличии положительного заключения специально на то уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора и решения местных органов самоуправления. В необходимых случаях при размещении объектов, затрагивающих экологические интересы населения, решение принимается по результатам обсуждения или референдума.

3. Решение о размещении крупных народнохозяйственных объектов принимается Верховным Советом Российской Федерации или Верховными Советами республик в составе Российской Федерации на основе заключения государственной экологической экспертизы.

Статья 42. Экологические требования к технике — экономическому обоснованию проекта и проектированию предприятий, сооружений и иных объектов

1. При технике — экономическом обосновании проекта, проектировании предприятий, сооружений и иных объектов должны учитываться современный уровень научно — технического прогресса и предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду и предусматриваться надежные и эффективные меры предупреждения, устранения загрязнения окружающей природной среды вредными отходами, их обезвреживание и утилизация, внедрение ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий и производств, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, оздоровление окружающей природной среды.

2. Техника — экономическое обоснование проектов и проекты на строительство предприятий, сооружений и иных объектов проходят государственную, а при необходимости и общественную экологическую экспертизу.

3. Проекты, не удовлетворяющие экологическим требованиям, не подлежат утверждению, а работы по их реализации не финансируются учреждениями соответствующих банков.

Статья 43. Экологические требования к строительству, реконструкции предприятий, сооружений и иных объектов

1. Строительство, реконструкция предприятий, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительное заключение государственной экологической экспертизы, в строгом соответствии с действующими природоохранными, санитарными, а также строительными нормами и правилами.

2. Запрещается строительство, реконструкция объектов до утверждения проекта и отвода земельного участка в натуре. Не допускается изменение утвержденного проекта или стоимости проектных работ в ущерб требованиям экологической безопасности.

3. При выполнении строительных работ принимаются меры по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, рекультивации земель и других ресурсов, благоустройству территории и оздоровлению окружающей природной среды.

4. Нарушение требований, изложенных в настоящей статье Закона, влечет за собой приостановление строительных работ до устранения отмеченных недостатков по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора с одновременным прекращением финансирования этих работ учреждением соответствующего банка.

Статья 44. Экологические требования при вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов

1. Ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов производится при условии выполнения в полном объеме всех экологических требований, предусмотренных проектом, по актам приемочных комиссий, создаваемых с участием представителей специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

2. Запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов до уровня предельно допустимых нормативов, средствами контроля за загрязнением окружающей природной среды, без завершения запроектированных работ по охране природы, рекультивации земель, оздоровлению окружающей природной среды.

3. Председатель и члены приемочных комиссий несут персональную ответственность за нарушение порядка приемки объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Раздел VII. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ, СООРУЖЕНИЙ, ИНЫХ ОБЪЕКТОВ И ВЫПОЛНЕНИИ ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 45. Общие экологические требования при эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов

1. Предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды.

2. Предприятия, учреждения, организации, граждане обеспечивают соблюдение установленных нормативов качества окружающей природной среды на основе соблюдения утвержденных технологий, внедрения экологически безопасных технологий и производств, надежной и эффективной работы очистных сооружений, установок и средств контроля, обезвреживания и утилизации отходов, проводят мероприятия по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира, воспроизводству природных ресурсов.

3. Выброс и сброс вредных веществ, захоронение отходов допускается на основе разрешения, выдаваемого специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. В разрешении устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ и другие условия, обеспечивающие охрану окружающей природной среды и здоровье человека.

4. Для перехода на нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов вредных веществ могут устанавливаться временно согласованные нормативы (лимиты) выбросов, сбросов вредных веществ с одновременным утверждением плана снижения объемов выбросов, сбросов до предусмотренных предельных величин.

5. Нарушение установленных нормативов выбросов и сбросов, захоронения вредных веществ и других условий и требований охраны окружающей природной среды, предусмотренных разрешением на выброс, сброс, захоронение вредных веществ, а также возникновения угрозы здоровью населения, влечет за собой ограничение, приостановление, прекращение выбросов и сбросов, захоронения вредных веществ и иной деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и здоровью населения, вплоть до приостановления, прекращения деятельности предприятий, учреждений, организаций или их филиалов, отделов, цехов, установок по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора, а также профессиональных союзов Российской Федерации с одновременным прекращением финансирования указанной деятельности учреждениями банка.

6. Перепрофилирование деятельности экологически вредных объектов производится по согласованию со специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Статья 46. Экологические требования в сельском хозяйстве

1. Предприятия, объединения, организации и граждане, ведущие сельское хозяйство, обязаны выполнять комплекс мер по охране почв, водоемов, лесов и иной растительности, животного мира от вредного воздействия стихийных сил природы, побочных последствий применения сложной сельскохозяйственной техники, химических веществ, мелиоративных работ и других факторов, ухудшающих состояние окружающей природной среды, причиняющих вред здоровью человека.

2. Животноводческие фермы и комплексы, предприятия, перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию, должны иметь необходимые санитарно — защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, поверхностей водосборов водоемов и атмосферного воздуха. Нарушение указанных требований, причинение вреда окружающей природной среде и здоровью человека влечет за собой ограничение, приостановление либо прекращение экологически вредной деятельности сельскохозяйственных и иных объектов по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

Статья 47. Экологические требования при планировании, проектировании, выполнении мелиоративных работ

1. Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны при планировании, проектировании, выполнении мелиоративных работ и эксплуатации мелиоративных систем принимать все необходимые меры по соблюдению водного баланса, рациональному использованию земель, экономному использованию вод, охране земель, лесов и иной растительности от истощения, затопления, подтопления и предупреждения других вредных последствий для окружающей природной среды.

2. Нарушение указанных требований влечет за собой приостановление проектирования, строительства либо эксплуатации этих систем до устранения недостатков или прекращение таких работ по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды с одновременным прекращением финансирования работ учреждениями банков.

Статья 48. Экологические требования к энергетическим объектам

1. Размещение, проектирование, строительство и эксплуатация энергетических предприятий, установок и иных объектов осуществляются в соответствии с требованиями статей 40 — 45 настоящего Закона.

2. При размещении, проектировании, строительстве гидроэлектростанций должны быть полностью учтены реальные потребности в электроэнергии данного региона, рельеф местности для размещения объекта, меры по максимальному сохранению земель и лесов, населенных пунктов, памятников природы, истории и культуры, эффективной охране рыбных запасов, своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилища, по недопущению отрицательных изменений в окружающей природной среде.

3. При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации атомных электростанций принимаются меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей природной среды и населения в соответствии с международными правилами. Запрещается размещение, проектирование, строительство атомных электростанций на территориях с большой концентрацией населения, курортных, рекреационных, лечебно — оздоровительных зон и округов санитарной охраны, в сейсмически опасных зонах, вблизи крупных водоемов республиканского значения, традиционных мест массового отдыха и лечения населения.

4. При проектировании и строительстве тепловых электростанций необходимо предусматривать оснащение их высокоэффективными фильтрами и другими средствами для очистки вредных отходов, сбросов и выбросов, использование экологически безопасных видов топлива.

5. Нарушение указанных требований влечет за собой приостановление проектирования, строительства, работы энергетических объектов до устранения отмеченных недостатков либо прекращение их работы по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

Статья 49. Экологические требования при проектировании, строительстве, реконструкции городов и других населенных пунктов

1. Проектирование, строительство, реконструкция городов и других населенных пунктов должны соответствовать требованиям статьи 11 Закона РСФСР “О санитарно — эпидемиологическом благополучии населения” и настоящего Закона, обеспечивать наиболее благоприятные экологические условия для жизни, труда и отдыха населения. Промышленные, транспортные предприятия, сооружения, транспортные магистрали и другие хозяйственные объекты должны размещаться таким образом, чтобы исключить неблагоприятное влияние вредных факторов на здоровье и санитарно — бытовые условия жизни населения.

2. При планировании и застройке городов и других населенных пунктов должны предусматриваться санитарная очистка, обезвреживание, утилизация, складирование, экологически безопасное удаление, переработка либо захоронение коммунально — бытовых отходов.

3. В целях охраны окружающей природной среды вокруг крупных городов и промышленных центров, крупных экологически вредных объектов создаются лесопарковые, зеленые, защитные зоны, изъятые из интенсивного хозяйственного использования, с ограниченным режимом природопользования.

Статья 50. Экологические требования при использовании радиоактивных материалов

1. Предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, использования, утилизации, удаления и захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений, ядерных материалов), не допускать превышения установленных предельно допустимых норм радиации, а в случаях их превышения немедленно информировать органы, осуществляющие обеспечение радиационной безопасности, о повышенных уровнях радиации, опасных для здоровья человека и окружающей природной среды, принимать меры к ликвидации очагов заражения.

2. Предприятия, учреждения, организации, граждане, не обеспечивающие соблюдения правил обращения с радиоактивными материалами, по решению специально уполномоченных на то органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора лишаются права пользования ими, либо их деятельность по использованию таких материалов приостанавливается до устранения недостатков.

3. Ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и материалов запрещаются.

Статья 51. Экологические требования при использовании химических веществ в народном хозяйстве

1. Предприятия, учреждения, организации, их должностные лица и граждане обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве в качестве средств защиты растений, стимуляторов роста, минеральных удобрений, в иных отраслях народного хозяйства, выполнять установленные нормативы их использования и принимать меры к предупреждению вредных последствий их применения для здоровья человека, окружающей природной среды.

2. Государственный комитет санитарно — эпидемиологического надзора при Президенте Российской Федерации совместно с органами Министерства сельского хозяйства Российской Федерации периодически утверждает список химических препаратов, разрешенных для применения в сельском хозяйстве, и предельно допустимые нормы содержания остаточных химических веществ в продуктах питания.

3. Применение новых химических веществ, способных оказать прямое или косвенное влияние на здоровье человека, допускается только с разрешения Государственного комитета санитарно — эпидемиологического надзора при Президенте Российской Федерации. Запрещается применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду, активно действующих на организм человека и окружающую природную среду. Правила охраны окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека от экологически вредного воздействия химических веществ, применяемых в народном хозяйстве, утверждают специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

4. Нарушение указанных правил, создающее угрозу здоровью человека химическим загрязнением окружающей природной среды, влечет за собой запрещение производства, хранения, транспортировки, применения соответствующих химических препаратов по решению Государственного комитета санитарно — эпидемиологического надзора Российской Федерации.

Статья 52. Охрана окружающей природной среды от вредного биологического воздействия

1. При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, технологий, оказывающих вредное воздействие на окружающую природную среду, должны соблюдаться нормативы предельно допустимой концентрации в природной среде микробов, грибов, вирусов и иных видов микроорганизмов и биологических веществ, которые утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области санитарно — эпидемиологического надзора.

2. Предприятия, учреждения, организации или граждане, способные оказать биологическое воздействие на окружающую природную среду, обязаны обеспечивать экологически безвредное производство, хранение, транспортировку, использование и удаление микроорганизмов и биологических веществ, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий вредного биологического воздействия на окружающую природную среду, здоровье человека и его генетический фонд.

3. Запрещается применение и разведение биологических объектов, не свойственных природе соответствующего региона, а также полученных искусственным путем, без разработки эффективных мер предотвращения их неконтролируемого размножения.

4. Наблюдение, учет источников и контроль за уровнем биологического воздействия на окружающую природную среду осуществляются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического надзора.

5. Превышение установленных нормативов предельно допустимых уровней биологического воздействия на окружающую природную среду, нарушение порядка производства, хранения, использования биологических видов микроорганизмов и веществ влечет за собой приостановление или прекращение работы предприятий, иных объектов, являющихся источниками данного загрязнения по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области санитарно — эпидемиологического надзора.

Статья 53. Охрана окружающей природной среды от шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий

1. Местные Советы народных депутатов, предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны принимать необходимые меры по предупреждению вредного воздействия и устранению интенсивного производственного шума, вибрации, вредного воздействия магнитных полей и других вредных физических воздействий на окружающую природную среду в производственных, общественных, жилых зданиях, на улицах, во дворах, на площадях городов и других населенных пунктов, в загородных зонах отдыха населения, в местах массового скопления и размножения диких зверей и птиц.

2. Запрещается превышение нормативов предельно допустимых уровней воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду производственного и транспортного шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий. Меры, гарантирующие соблюдение указанных нормативов, разрабатываются при планировке и застройке городов и других населенных пунктов, проектировании строительства и реконструкции предприятий, цехов, технологических линий, создании и освоении новой техники, реконструкции и проектировании, эксплуатации средств наземного, водного и воздушного транспорта.

3. Нарушение указанных нормативов влечет за собой приостановление или прекращение работы предприятий, цехов, агрегатов, иного оборудования, эксплуатации транспортных средств, иных источников вредного воздействия шума, вибрации, магнитных полей и других вредных физических воздействий до устранения обнаруженных недостатков.

Статья 54. Охрана окружающей природной среды от производственных и бытовых отходов

1. Местные Советы народных депутатов, предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны принимать эффективные меры по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию или захоронению производственных и бытовых отходов, соблюдать действующие экологические, санитарно — гигиенические и противоэпидемические нормы и правила.

2. Складирование и захоронение отходов производится в местах, определяемых решением органов местного самоуправления по согласованию со специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

3. Запрещается сброс отходов и канализационных стоков в водоемы общего пользования, подземные водоносные горизонты.

4. Захоронение потенциально опасных и особо токсичных отходов производится с разрешения специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды по согласованию с органами санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации.

5. Запрещается размещение токсичных отходов, в том числе отходов атомной промышленности, на территории вблизи городов и других населенных пунктов, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах и иных местах, где может быть создана опасность для здоровья населения и состояния окружающей природной среды.

6. Разрешения на захоронение и иное размещение радиоактивных отходов выдаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды по согласованию с органами санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации.

7. Нарушение указанных правил влечет за собой ограничение, приостановление либо прекращение деятельности предприятий и иных объектов по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

Статья 55. Экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности

1. Экологические требования, предъявляемые настоящим Законом к размещению, строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, в полной мере относятся к военным и оборонным объектам, военной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, к дислокации войск и военной техники (кроме особых ситуаций).

2. В соответствии с законодательством Российской Федерации военные органы обязаны возместить вред, причиненный окружающей природной среде и здоровью человека.

Статья 56. Охрана озонового слоя Земли

1. Охрана окружающей природной среды от экологически опасных изменений озонового слоя Земли обеспечивается: организацией наблюдения, учета и контроля изменения состояния климата, озонового слоя под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов; установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, воздействующих на состояние климата и озонового слоя; регулированием производства и использования в быту химических веществ, разрушающих озоновый слой; применением мер ответственности за нарушение указанных требований.

2. В соответствии с международным соглашением министерства и ведомства, предприятия, учреждения, организации обязаны сократить и в последующем полностью прекратить производство и использование химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой.

3. Список химических веществ и отходов производства, вредно воздействующих на состояние озонового слоя Земли, утверждается специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей среды и сообщается всем министерствам и ведомствам, предприятиям, учреждениям, организациям.

4. Контроль за соблюдением указанных требований осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

5. Нарушение установленного порядка производства или использования химических веществ, вредно воздействующих на состояние озонового слоя, влечет за собой приостановление либо прекращение деятельности предприятий, учреждений, организаций или отдельных цехов, агрегатов, технологических процессов, оборудования по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Статья 57. Разработка и реализация проектов, существенно влияющих на окружающую природную среду

Запрещается разработка и реализация народнохозяйственных проектов, связанных с нарушением или разрушением высокопродуктивных естественных экологических систем и природного равновесия, неблагоприятными изменениями климата и озонового слоя Земли, уничтожением генетических фондов растений и животных, наступлением других необратимых последствий для здоровья человека, окружающей природной среды.

Раздел VIII. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СИТУАЦИИ**Статья 58. Зоны чрезвычайной экологической ситуации**

1. Зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

2. Зоны чрезвычайной экологической ситуации объявляются постановлениями Верховного Совета Российской Федерации либо указами Президента Российской Федерации по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды на основании заключения государственной экологической экспертизы.

3. В зоне чрезвычайной экологической ситуации прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую природную среду, приостанавливается работа предприятий, учреждений, организаций, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую природную среду, ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

4. Финансирование мероприятий по оздоровлению зон чрезвычайной экологической ситуации производится, в первую очередь, за счет средств министерств и ведомств, предприятий, учреждений, организаций — непосредственных виновников деградации природной среды, аварий или катастроф, а также за счет целевых средств федерального и республиканского бюджетов.

Статья 59. Зоны экологического бедствия

1. Зонами экологического бедствия объявляются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

2. Зоны экологического бедствия объявляются в том же порядке, что и зоны чрезвычайной экологической ситуации. В зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство, реконструкция новых хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной среды.

3. Финансирование мероприятий по оздоровлению зон экологического бедствия производится в порядке, установленном частью четвертой статьи 58 настоящего Закона.

Раздел IX. ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ И ОБЪЕКТЫ

Статья 60. Природно — заповедный фонд Российской Федерации

1. Государственные природные заповедники, включая биосферные заповедники, заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные, отнесенные к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, красные книги республик в составе Российской Федерации, образуют природно — заповедный фонд Российской Федерации и обеспечивают особую охраной государства в интересах настоящего и будущего поколений людей.

2. Изъятие земель природно — заповедного фонда Российской Федерации запрещено.

3. Природно — заповедный фонд находится в ведении и управлении специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

4. Режим природно — заповедного фонда и его составных частей определяется настоящим Законом, дополняющими его законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 61. Государственные природные заповедники

1. Государственными природными заповедниками объявляются изъятые навсегда из хозяйственного использования и не подлежащие изъятию ни для каких иных целей особо охраняемые законом природные комплексы (земля, недра, воды, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого — просветительское значение как эталоны естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растений и животных.

2. Государственные природные заповедники являются природоохранными научно — исследовательскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение типичных и уникальных экологических систем, генетического фонда живых организмов, естественного хода природных процессов и явлений.

3. В составе государственных природных заповедников выделяются биосферные заповедники, официально признанные ЮНЕСКО в качестве составных частей международной сети наблюдательных станций для слежения за изменениями состояния окружающей природной среды под влиянием человеческой деятельности.

4. Государственные природные заповедники образуются Правительством Российской Федерации, Советами Министров республик в составе Российской Федерации по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации или республик в составе Российской Федерации с целью охраны природных комплексов, сохранения и воспроизводства дикого растительного и животного мира, изучения законов природы, контроля за состоянием окружающей природной среды и ее изменениями.

5. На территории государственного природного заповедника запрещается хозяйственная, рекреационная и иная деятельность, противоречащая целям заповедования или причиняющая вред окружающей природной среде. Научно — исследовательские, восстановительные, противопожарные работы не должны противоречить целям заповедования.

6. Для обеспечения заповедного режима вокруг территории заповедника создаются охранные зоны, в пределах которых запрещается деятельность, вредно влияющая на заповедный режим.

7. Соблюдение режима охраны заповедников обеспечивается службами охраны заповедников.

Статья 62. Государственные природные заказники

1. Государственным природным заказником объявляется природный комплекс, предназначенный для сохранения или воспроизводства одних видов природных ресурсов в сочетании с ограниченным и согласованным использованием других видов природных ресурсов.

2. Государственные природные заказники общереспубликанского значения образуются по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды Правительством Российской Федерации; республиканского значения — Советами Министров республик в составе Российской Федерации; местного значения — решением краевого, областного Совета народных депутатов по согласованию со специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды с целью сохранения или воспроизводства природных ресурсов, охраны естественных ландшафтов, рекреационных территорий, памятников природы, поддержания экологического равновесия.

3. На территории заказника запрещается хозяйственная, рекреационная и другая деятельность, если она противоречит целям организации заказника или причиняет вред окружающей природной среде.

4. Предприятия, учреждения, организации, на территории которых созданы заказники, обязаны принимать меры по соблюдению установленного для них режима охраны.

5. Решениями администрации сельскохозяйственных, лесохозяйственных, охотничьих и рыбохозяйственных предприятий, учреждений и организаций могут создаваться на закрепленных за ними землях внутрихозяйственные заказники с целью рационализации природопользования и сохранения особо ценных природных объектов и рационального использования природных ресурсов.

Статья 63. Национальные природные парки

1. Национальными природными парками объявляются изъятые из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы, имеющие экологическое, генетическое, научное, эколого-просветительское, рекреационное значение как типичные или редкие ландшафты, среда обитания сообществ диких растений и животных, места отдыха, туризма, экскурсий, просвещения населения.

2. Национальные природные парки образуются по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды постановлениями Правительства Российской Федерации, Советов Министров республик в составе Российской Федерации с целью охраны природы, в том числе традиционных мест проживания малочисленных народов Севера, в сочетании с экологическим воспитанием населения, организацией его отдыха, развитием туризма.

3. На территориях национальных природных парков запрещается хозяйственная и иная деятельность, противоречащая целям и задачам организации парка либо причиняющая вред окружающей природной среде.

4. Национальные природные парки являются природоохранительными учреждениями, территории которых предназначены для использования в природоохранных, рекреационных, просветительских, научных и культурных целях.

5. Для охраны и рационального использования природных ресурсов на территориях национальных природных парков образуются зоны заповедного, заказного режимов, рекреационного использования. Вокруг парков создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

6. Соблюдение режима национального природного парка обеспечивается службой его охраны.

Статья 64. Памятники природы

1. Памятниками природы объявляются отдельные уникальные природные объекты и природные комплексы, имеющие реликтовое, научное, историческое, эколого — просветительское значение и нуждающиеся в особой охране государства.

2. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы по постановлению Правительства Российской Федерации, постановлениям республик в составе Российской Федерации, решениями автономной области и автономных округов, краев, областей с представлением специально уполномоченных на то государственных органов в области охраны окружающей природной среды.

3. Природные объекты и комплексы, объявленные памятниками природы, полностью изымаются из хозяйственного использования. Запрещается любая деятельность, причиняющая вред памятнику природы и окружающей его природной среде или ухудшающая его состояние и охрану.

4. Предприятия, учреждения, организации, на территории которых имеются природные объекты и комплексы, объявленные памятниками природы, несут полную ответственность за их состояние и охрану.

Статья 65. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных

1. Для охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных учреждаются Красная книга Российской Федерации, красные книги республик в составе Российской Федерации.

2. Растения и животные, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений и животных, ухудшающая среду их обитания.

3. Предприятия, учреждения, организации, иные землепользователи, на территории которых имеются растения и животные, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, обязаны принимать меры по охране и воспроизводству этих видов растений и животных.

4. Порядок охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных, ведения Красной книги Российской Федерации и красных книг республик в составе Российской Федерации определяется законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 66. Охрана природы курортных и лечебно-оздоровительных зон

1. Курортными и лечебно — оздоровительными зонами признаются особо охраняемые территории и участки водного пространства, обладающие природными лечебными свойствами, минеральными источниками, климатическими и иными условиями, благоприятными для лечения и профилактики заболеваний.

2. С целью сохранения природных свойств и лечебных средств курортных и лечебно — оздоровительных зон, предохранения их от порчи, загрязнения и преждевременного истощения устанавливаются округа санитарной охраны, в пределах которых запрещается проведение работ, загрязняющих почву, водные источники, воздух, причиняющих вред лесам и отрицательно влияющих на лечебные свойства и санитарное состояние особо охраняемой территории.

3. Порядок объявления территории природными и лечебно -оздоровительными зонами, режим их охраны определяются положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации. Порядок использования земель в указанных зонах устанавливается законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 67. Охрана зеленых зон

1. Вокруг городов и промышленных поселков выделяются пригородные зеленые зоны, в том числе лесопарковые защитные пояса, как территории, выполняющие средообразующие, экологические), санитарно — гигиенические и рекреационные функции.

2. В зеленых зонах запрещается хозяйственная деятельность, отрицательно влияющая на выполнение ими экологических, санитарно -гигиенических и рекреационных функций.

3. Границы зеленых зон определяются для столиц республик в составе Российской Федерации, краевых и областных центров Советами Министров соответствующих республик, краевыми и областными Советами народных депутатов.

Раздел X. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Статья 68. Задачи экологического контроля

1. Экологический контроль ставит своими задачами: наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности; проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, соблюдения требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды.

2. Система экологического контроля состоит из государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды, государственного, производственного, общественного контроля.

Статья 69. Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды

1. Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды организуется с целью наблюдения за происходящими в ней физическими, химическими, биологическими процессами, за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир, обеспечения заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей природной среде, предупреждениями и прогнозами ее состояния.

2. Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны

окружающей природной среды при участии министерств и ведомств через систему наблюдения в городах, промышленных центрах, на водных объектах, в отдельных регионах, а также в космическом пространстве.

3. Порядок организации и деятельности государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды регулируется положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Статья 70. Государственный экологический контроль

1. Государственный экологический контроль в Российской Федерации осуществляется Верховным Советом Российской Федерации, Верховными Советами республик в составе Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Советами Министров республик в составе Российской Федерации, Советами народных депутатов автономной области и автономных округов, краевыми, областными, местными Советами народных депутатов, а также специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора.

2. Должностные лица органов государственного экологического контроля в соответствии с их полномочиями имеют право в установленном порядке: посещать предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и подчинения, включая воинские части, специальные объекты и службы Министерства обороны, органов внутренних дел и государственной безопасности, знакомиться с документами, анализами, иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязанностей; проверять работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств их контроля, соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, природоохранительного законодательства, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды; выдавать разрешения на право выброса, сброса, размещения вредных веществ; устанавливать по согласованию с органами санитарно — эпидемиологического надзора нормативы выбросов, сбросов вредных веществ стационарными источниками загрязнения окружающей природной среды; назначать государственную экологическую экспертизу, обеспечивать контроль за выполнением ее заключения; требовать устранения выявленных недостатков, давать в пределах предоставленных прав указания или заключения по размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, эксплуатации объектов; привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности, направлять материалы о привлечении их к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности предъявлять иски в суд или арбитражный суд о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде или здоровью человека нарушениями природоохранительного законодательства; принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий, сооружений, иных объектов и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и несущей потенциальную опасность для здоровья человека. Указанные решения обязательны для исполнения всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. На основании этих решений соответствующие банковские учреждения прекращают финансирование запрещенной деятельности до отмены решения о ее запрете органом государственного экологического контроля.

3. Решения государственных органов экологического контроля и должностных лиц могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд.

Статья 71. Производственный экологический контроль

1. Производственный экологический контроль осуществляется экологической службой предприятий, учреждений, организаций и ставит своей задачей проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы и оздоровлению окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, соблюдения нормативов качества окружающей природной среды, выполнения требований природоохранительного законодательства.

2. Порядок организации производственного экологического контроля регулируется положениями, утвержденными предприятиями, учреждениями, организациями на основе настоящего Закона.

Статья 72. Общественный экологический контроль

1. Общественный экологический контроль осуществляется профессиональными союзами Российской Федерации и иными общественными объединениями, трудовыми коллективами, гражданами и ставит своей задачей проверку выполнения требований настоящего Закона министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их форм собственности и подчиненности, должностными лицами и гражданами.

2. Порядок проведения общественного экологического контроля регулируется настоящим Законом, законодательством о профессиональных союзах Российской Федерации, трудовых коллективах, общественных объединениях.

Раздел XI. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ, НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Статья 73. Всеобщность, комплексность и непрерывность экологического воспитания и образования

В целях повышения экологической культуры общества и профессиональной подготовки специалистов устанавливается система всеобщего, комплексного и непрерывного экологического воспитания и образования, охватывающая весь процесс дошкольного, школьного воспитания и образования, профессиональной подготовки специалистов в средних и высших учебных заведениях, повышения их квалификации с использованием при этом средств массовой информации.

Статья 74. Обязательность преподавания экологических знаний в учебных заведениях

1. Овладение минимумом экологических знаний, необходимых для формирования экологической культуры граждан, во всех дошкольных, средних и высших учебных заведениях, независимо от их профиля, обеспечивается обязательным преподаванием основ экологических знаний.

2. В соответствии с профилем в специальных средних и высших учебных заведениях предусматривается преподавание специальных курсов по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию.

Статья 75. Профессиональная экологическая подготовка руководящих работников и специалистов

1. Руководители министерств и ведомств, предприятий, учреждений и организаций, иные должностные лица и специалисты, граждане, связанные с деятельностью, оказывающей вредное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека на территории Российской Федерации, обязаны иметь необходимую экологическую подготовку, которая учитывается при назначении на должность, аттестации и переаттестации работников.

2. Лица, не имеющие необходимой подготовки, не допускаются к выполнению работы, требующей соответствующих экологических знаний.

Статья 76. Распространение экологических знаний

1. В целях воспитания бережного отношения к природе, рационального использования ее богатств проводится распространение экологических знаний, а также природоохранительного законодательства.

2. Распространение экологических и эколого — правовых знаний осуществляется государственными органами, профессиональными союзами Российской Федерации, общественными объединениями, средствами массовой информации.

Статья 77. Научные экологические исследования

1. Российская академия наук, отраслевые академии наук, государственные органы по науке и технике, охране окружающей природной среды, образованию, министерства и ведомства, научные учреждения, высшие учебные заведения разрабатывают и утверждают комплексные программы и планы научных исследований в области охраны и оздоровления окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов и создают необходимые условия для эффективных экологических исследований и внедрения полученных результатов.

2. Ученые и специалисты научных учреждений принимают участие в разработке и реализации комплексных, целевых экологических программ (международных, республиканских, региональных), проектных работах, входят в составы научно — технических и экспертных советов, дают заключения по экологической экспертизе проектов, оказывают помощь в решении практических задач рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, участвуют в формировании экологической культуры общества и несут персональную ответственность за научные результаты своих разработок.

Раздел XII. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Статья 78. Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами

1. Споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями разрешаются Советами народных депутатов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Споры об охране окружающей природной среды с участием граждан подлежат рассмотрению в судебном порядке.

3. Имущественные споры, связанные с возмещением вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека, разрешаются судом или арбитражным судом в соответствии с их компетенцией.

Статья 79. Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территориях республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов

1. Споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территории республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов, рассматриваются комиссиями, образуемыми на паритетных началах из представителей заинтересованных республик в составе Российской Федерации, автономной области и автономных округов, краев, областей. Если комиссия не приходит к согласованному решению, то споры разрешаются комиссией, образуемой Верховным Советом Российской Федерации, решение которой является окончательным.

2. Имущественные споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территориях разных республик в составе Российской Федерации, краев и областей, автономной области и автономных округов, рассматриваются Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.

Статья 80. Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территориях Российской Федерации и других суверенных государств

Споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территориях Российской Федерации и других суверенных государств, решаются в порядке, установленном соглашениями между суверенными государствами.

Раздел XIII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Статья 81. Виды ответственности за экологические правонарушения

За экологические правонарушения, то есть виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека, должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную либо уголовную, гражданско-правовую, материальную, а предприятия, учреждения, организации - административную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с настоящим Законом, иными законодательными актами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 82. Дисциплинарная ответственность за экологические проступки

1. Должностные лица и иные виновные работники предприятий, учреждений, организаций в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего распорядка и другими нормативными актами несут дисциплинарную ответственность за невыполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение нормативов качества окружающей природной среды и требований природоохранительного законодательства, с учетом их трудовой функции или должностного положения.

2. Руководители предприятий, учреждений, организаций и иные виновные работники могут быть полностью или частично лишены премий или иных средств поощрения за невыполнение планов и мероприятий по охране природы, нарушения нормативов качества окружающей природной среды и природоохранительного законодательства.

Статья 83. Материальная ответственность должностных лиц и иных работников, виновных в причинении вреда экологическим правонарушением

Должностные лица и иные работники, по вине которых предприятие, учреждение, организация понесет расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением, несут материальную

ответственность перед предприятиями, учреждениями, организациями в соответствии с трудовым законодательством.

Статья 84. Административная ответственность за экологические правонарушения

1. Должностные лица и граждане, предприятия, учреждения, организации, виновные в совершении экологических правонарушений: несоблюдении стандартов, норм и иных нормативов качества окружающей природной среды; невыполнении обязанностей по проведению государственной экологической экспертизы и требований, содержащихся в заключениях экологической экспертизы, а также в предоставлении заведомо неправильных и необоснованных экспертных заключений; нарушении экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений, технологических линий и иных объектов; загрязнении окружающей природной среды и причинении вследствие этого вреда здоровью человека, растительному и животному миру, имуществу граждан и юридических лиц; порче, повреждении, уничтожении природных объектов, в том числе памятников природы, истощении и разрушении природно-заповедных комплексов и естественных экологических систем; нарушении установленного порядка или правил добыwania, сбора, заготовки, продажи, скупки, приобретения, обмена, пересылки, ввоза из-за границы и вывоза за границу объектов растительного и животного мира, их продуктов, а также ботанических, зоологических и минералогических коллекций; невыполнении обязательных мер по восстановлению нарушенной окружающей природной среды и воспроизводству природных ресурсов; неподчинении предписаниям органов, осуществляющих государственный экологический контроль; нарушении экологических требований по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию или захоронению производственных и бытовых отходов; несоблюдении экологических требований при использовании в народном хозяйстве и захоронении радиоактивных материалов, химических и иных вредных веществ; превышении установленных нормативов предельно допустимых уровней радиационного воздействия; превышении установленных нормативов предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий; превышении установленных нормативов предельно допустимых уровней биологического воздействия на окружающую природную среду, нарушении порядка хранения и использования микроорганизмов и биологических веществ; производстве и использовании запрещенных химических веществ и отходов производства, вредно воздействующих на озоновый слой Земли; незаконном расходовании средств республиканских и местных экологических фондов на цели, не связанные с природоохранительной деятельностью; несвоевременной или искаженной информации, отказе от предоставления своевременной, полной, достоверной информации о состоянии природной среды и радиационной обстановки. Подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке: граждане — от однократного до десятикратного размера минимальной месячной оплаты труда в Российской Федерации; должностные лица — от трехкратного до двадцатикратного размера минимальной месячной оплаты труда в Российской Федерации; предприятия, учреждения, организации — от 50.000 до 500.000 рублей.

2. Конкретный размер налагаемого штрафа определяется органом, налагающим штраф, в зависимости от характера и вида совершенного правонарушения, степени вины правонарушителя и причиненного вреда.

3. Штрафы за указанные правонарушения налагаются, в пределах компетенции, специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно — эпидемиологического надзора Российской Федерации, а также технической инспекции труда профессиональных союзов. Постановление о наложении штрафа может быть обжаловано в суд или арбитражный суд. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного вреда.

4. Суммы взыскиваемых штрафов перечисляются на специальные счета государственных экологических фондов.

Статья 85. Уголовная ответственность за экологические преступления

Должностные лица и граждане, виновные в совершении экологических преступлений, то есть общественно опасных деяний, посягающих на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, несут уголовную ответственность, предусмотренную Уголовным кодексом РСФСР.

Раздел XIV. ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЕМ

Статья 86. Обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением

Предприятия, учреждения, организации и граждане, причинившие вред окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей природной среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с действующим законодательством.

Статья 87. Порядок возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением

1. Возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологического правонарушения, производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии — по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

2. Суммы ущерба, взыскиваемые по решению суда или арбитражного суда, возмещаются потерпевшей стороне (гражданину, предприятию, учреждению, организации) для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей природной среде либо перечисляются в государственный экологический фонд, если природный объект, которому причинен вред, находится в общем пользовании.

3. При наличии нескольких причинителей вреда взыскание производится в соответствии с долей каждого в причинении вреда, в том числе с изыскательских, проектных, строительных организаций.

4. С согласия сторон по решению суда или арбитражного суда вред может быть возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей природной среды за счет его сил и средств.

Статья 88. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей природной среды

Предприятия, учреждения, организации, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды, обязаны возместить причиненный ими вред окружающей природной среде и здоровью человека в соответствии со статьей 454 Гражданского кодекса РСФСР.

Статья 89. Возмещение вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей природной среды

1. Вред, причиненный здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций или отдельных граждан, подлежит возмещению в полном объеме.

2. При определении величины вреда здоровью граждан учитываются: степень утраты трудоспособности потерпевшего, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья, затраты на уход за больным, иные расходы, в том числе упущенные профессиональные возможности, затраты, связанные с необходимостью изменения места жительства и образа жизни, профессии, а также потери, связанные с моральными травмами, невозможностью иметь детей или риском рождения детей с врожденной патологией.

3. Возмещение вреда здоровью граждан производится на основании решения суда по иску потерпевшего, членов его семьи, прокурора, уполномоченного на то органа государственного управления, общественной организации (объединения) в интересах потерпевшего.

4. Сумма денежных средств за причиненный вред здоровью граждан взыскивается с причинителя вреда, а при невозможности его установления — за счет средств соответствующих государственных экологических фондов.

Статья 90. Возмещение вреда, причиненного имуществу граждан

1. Вред, причиненный имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, подлежит возмещению в полном объеме.

2. При определении объема ущерба, причиненного имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан, учитывается прямой ущерб, связанный с разрушением и снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования, имущества, и упущенная выгода от потери урожая, снижения плодородия почв и иных вредных последствий.

Статья 91. Исковые требования о прекращении экологически вредной деятельности

1. Предприятия, учреждения, организации и граждане вправе предъявлять иски о прекращении экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей природной среде.

2. Решение суда, арбитражного суда о прекращении экологически вредной деятельности является основанием для прекращения ее финансирования соответствующими банковскими учреждениями.

Раздел XV. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Статья 92. Принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды

Российская Федерация исходит в своей политике в области охраны окружающей природной среды из необходимости обеспечения всеобщей экологической безопасности и развития международного природоохранного сотрудничества в интересах настоящего и будущего поколений и руководствуется следующими принципами: каждый человек имеет право на жизнь в наиболее благоприятных экологических условиях; каждое государство имеет право на использование окружающей природной среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд своих граждан; экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов; хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей природной среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции; недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы; должен быть установлен контроль на глобальном, региональном и национальном уровнях за состоянием и изменениями окружающей природной среды и природных ресурсов на основе международно признанных критериев и параметров; должен быть обеспечен свободный и беспрепятственный международный обмен научно — технической информацией по проблемам окружающей природной среды и передовых природосберегающих технологий; государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях; все споры, связанные с проблемами окружающей природной среды, должны разрешаться только мирными средствами.

Статья 93. Международные договоры в области охраны окружающей природной среды

Если международным договором в области охраны окружающей природной среды, заключенным Российской Федерацией, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Российской Федерации, то применяются правила международного договора.

Статья 94. Обязанности иностранных юридических лиц и граждан, лиц без гражданства по соблюдению природоохранительного законодательства Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации

Иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны на территории Российской Федерации соблюдать требования настоящего Закона, иных законодательных актов Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации и несут ответственность за их нарушение.

Президент РСФСР
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Дом Советов РСФСР.
19 декабря 1991 года. N 2060-1

Приложение 6.

10 января 2002 года

№ 7-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Принят
Государственной Думой
20 декабря 2001 года
Одобен
Советом Федерации
26 декабря 2001 года

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально — экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

окружающая среда — совокупность компонентов природной среды, природных и природно — антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

природная среда (далее также — природа) — совокупность компонентов природной среды, природных и природно — антропогенных объектов;

компоненты природной среды — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

природный объект — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

природно — антропогенный объект — природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;

антропогенный объект — объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов;

естественная экологическая система — объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно — территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией;

природный комплекс — комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;

природный ландшафт — территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и

иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях;

охрана окружающей среды — деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также — природоохранная деятельность);

качество окружающей среды — состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью;

благоприятная окружающая среда — окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно — антропогенных объектов;

негативное воздействие на окружающую среду — воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды;

природные ресурсы — компоненты природной среды, природные объекты и природно — антропогенные объекты, которые используются

или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность;

использование природных ресурсов — эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности;

загрязнение окружающей среды — поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду;

загрязняющее вещество — вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду;

нормативы в области охраны окружающей среды (далее также — природоохранные нормативы) — установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;

нормативы качества окружающей среды — нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда;

нормативы допустимого воздействия на окружающую среду — нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды;

нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду — нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;

нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее также — нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов) — нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;

технологический норматив — норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборотов и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции;

нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее также — нормативы предельно допустимых концентраций) — нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде и несоблюдение которых может привести к загрязнению окружающей среды, деградации естественных экологических систем;

нормативы допустимых физических воздействий — нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;

лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов (далее также — лимиты на выбросы и сбросы) -ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды;

оценка воздействия на окружающую среду — вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления;

мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) -комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;

государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) — мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) — система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды;

требования в области охраны окружающей среды (далее также -природоохранные требования) — предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды;

экологический аудит — независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности;

наилучшая существующая технология — технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов;

вред окружающей среде — негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов;

экологический риск — вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера;

экологическая безопасность — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Статья 2. Законодательство в области охраны окружающей среды

1. Законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Настоящий Федеральный закон действует на всей территории Российской Федерации.

3. Настоящий Федеральный закон действует на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в соответствии с нормами международного права и федеральными законами и направлен на обеспечение сохранения морской среды.

4. Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду, регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

5. Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, зе-

мельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования.

6. Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно — эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

Статья 3. Основные принципы охраны окружающей среды

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

независимость контроля в области охраны окружающей среды;

презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

учет природных и социально — экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;

обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

сохранение биологического разнообразия;

обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;

участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;

международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Статья 4. Объекты охраны окружающей среды

1. Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются: земли, недра, почвы;

поверхностные и подземные воды;

леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;

атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

2. В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

3. Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно — оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко — культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

Глава II. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся: обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;

разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;

разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;

объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;

координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;

установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;

установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации, объектах, способствующих трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации (федеральный государственный экологический контроль);

установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;

обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, контроль за обеспечением радиационной безопасности;

подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;

установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;

установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;

организация и проведение государственной экологической экспертизы;

взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;

установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности

сти, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;

предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры; обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;

образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;

ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду;

ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;

экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;

установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;

осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся: определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации с учетом географических, природных, социально — экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации;

участие в разработке федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации и соответствующих программ;

реализация федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территориях субъектов Российской Федерации с учетом их географических, природных, социально — экономических и иных особенностей;

разработка и издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды с учетом географических, природных, социально — экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации, контроль за их исполнением;

разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне;

разработка, утверждение и реализация целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;

осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия на территориях субъектов Российской Федерации;

организация и осуществление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации;

государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

экономическая оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности;

привлечение виновных лиц к административной и иным видам ответственности;

предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

образование особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;

организация и развитие системы экологического образования и формирование экологической культуры на территориях субъектов Российской Федерации;

ограничение, приостановление и (или) запрещение хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, в пределах своих полномочий на территориях субъектов Российской Федерации;

обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации;

ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду на территориях субъектов Российской Федерации;

ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

осуществление экологической паспортизации;

регулирование других вопросов в области охраны окружающей среды в пределах своих полномочий.

Статья 7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определяются в соответствии с федеральными законами.

Статья 8. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды

1. Государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральным конституционным законом “О Правительстве Российской Федерации”.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами Российской Федерации.

Статья 9. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

1. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в том числе в области государственной экологической экспертизы объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Статья 10. Управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления

Управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Глава III. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН, ОБЩЕСТВЕННЫХ И ИНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 11. Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды

1. Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

2. Граждане имеют право: создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;

направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;

принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;

выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;

оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

3. Граждане обязаны: сохранять природу и окружающую среду;

бережно относиться к природе и природным богатствам;

соблюдать иные требования законодательства.

Статья 12. Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды

1. Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право: разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;

за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;

рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

2. Общественные и иные некоммерческие объединения при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

Статья 13. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

2. При размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

3. Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

Глава IV. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 14. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды

К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся: разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;

разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;

разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;

проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;

проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;

возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;

иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Статья 15. Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятия по охране окружающей среды

1. В целях планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды разрабатываются федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и це-

левые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации. Порядок разработки, финансирования и реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок разработки, финансирования и реализации целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации устанавливается в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

2. Разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом предложений граждан и общественных объединений.

3. Планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды осуществляются с учетом государственных прогнозов социально — экономического развития, федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации на основании научных исследований, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды.

4. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, обязаны планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды в порядке, установленном законодательством.

Статья 16. Плата за негативное воздействие на окружающую среду

1. Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами.

2. К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся: выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;

сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;

загрязнение недр, почв;

размещение отходов производства и потребления;

загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;

иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

3. Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации.

4. Внесение платы, определенной пунктом 1 настоящей статьи, не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Статья 17. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды

1. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством.

2. Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

Статья 18. Экологическое страхование

1. Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.

2. В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование.

3. Экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава V. НОРМИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 19. Основы нормирования в области охраны окружающей среды

1. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

2. Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.

3. Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 20. Требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды

Разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

проведение научно — исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;

проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;

установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;

осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;

формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;

оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

Статья 21. Нормативы качества окружающей среды

1. Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

2. К нормативам качества окружающей среды относятся:

нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;

нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;

нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;

иные нормативы качества окружающей среды. 3. При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

Статья 22. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду

1. В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц — природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;

нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;

нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);

нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;

нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;

нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды.

2. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий.

3. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъек-

ты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 23. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов

1. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов.

2. Технологические нормативы устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов.

3. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов.

Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

4. Выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Статья 24. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение

Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством.

Статья 25. Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду

Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду устанавливаются для каждого источника такого воздействия исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий.

Статья 26. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды

1. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды - нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации.

2. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов, установленными настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Статья 27. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду

1. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются для субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий.

2. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях.

3. При установлении нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду учитываются природные особенности конкретных территорий и (или) акваторий.

Статья 28. Иные нормативы в области охраны окружающей среды

В целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды.

Статья 29. Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды

1. Государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды устанавливаются: требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля;

ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду;

порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.

2. Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов.

3. В государственных стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления, должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Статья 30. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды

1. Отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию.

2. Перечень отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, подлежащих лицензированию, устанавливается федеральными законами.

Статья 31. Экологическая сертификация

1. Экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

2. Экологическая сертификация может быть обязательной или добровольной.

3. Обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Глава VI. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Статья 32. Проведение оценки воздействия на окружающую среду

1. Оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно — правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности.

2. Оценка воздействия на окружающую среду проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений.

3. Требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Статья 33. Экологическая экспертиза

1. Экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды.

2. Порядок проведения экологической экспертизы устанавливается федеральным законом об экологической экспертизе.

Глава VII. ТРЕБОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 34. Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

2. Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

3. Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Статья 35. Требования в области охраны окружающей среды при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. При размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

2. Выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется с соблюдением требований законодательства при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

3. В случаях, если размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях.

Статья 36. Требования в области охраны окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

2. Запрещается изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

3. Проекты, по которым не имеются положительные заключения государственной экологической экспертизы, утверждению не подлежат, и работы по их реализации финансировать запрещается.

Статья 37. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительные заключения государственной экологической экспертизы, с соблюдением требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм и правил.

2. Запрещаются строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до отвода земельных участков в натуре, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды.

3. При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 38. Требования в области охраны окружающей среды при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме требований в области охраны окружающей среды, предусмотренных проектами, и в соответствии с актами комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, в состав которых включаются представители федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

2. Запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Руководители и члены комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов несут в соответствии с законодательством Российской Федерации административную и иную ответственность за приемку в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных не соответствующих требованиям законодательства в области охраны окружающей среды объектов.

Статья 39. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны соблюдать утвержденные технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

2. Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также иных наилучших существующих технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

3. Вывод из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации.

4. При выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов должны быть разработаны и реализованы мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды.

5. Перепрофилирование функций зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется по согласованию с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Статья 40. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики

1. Размещение, проектирование, строительство и эксплуатация объектов энергетики осуществляются в соответствии с требованиями статей 34 — 39 настоящего Федерального закона.

2. При проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства.

3. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов, а также особенности рельефов местностей.

При размещении указанных объектов должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

4. При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также должны осуществляться государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и общепринятыми принципами и нормами международного права, обеспечиваться подготовка и поддержание квалификации работников ядерных установок.

5. Размещение ядерных установок, в том числе атомных станций, осуществляется при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, предусмотренных законодательством Российской Федерации и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок.

6. Проекты размещения ядерных установок, в том числе атомных станций, должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации.

Статья 41. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники

1. Требования в области охраны окружающей среды, предъявляемые при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, в полной мере распространяются на военные и оборонные объекты, вооружение и военную технику, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды.

2. Перечень чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники, определяется законодательством Российской Федерации.

Статья 42. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения

1. При эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

2. Сельскохозяйственные организации, осуществляющие производство, заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, иные сельскохозяйственные организации при осуществлении своей деятельности должны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

3. Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно — защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха.

Статья 43. Требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений

При осуществлении мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений должны приниматься меры по обеспечению водохозяйственного баланса и экономному использованию вод, охране земель, почв, лесов и иной растительности, животных и других организмов, а также предупреждению другого негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении мелиоративных мероприятий.

Мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать устойчивое функционирование естественных экологических систем.

Статья 44. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений

1. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем.

Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

2. При планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

3. В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно — защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, включающие в себя лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Статья 45. Требования в области охраны окружающей среды при производстве и эксплуатации автомобилей и иных транспортных средств

1. Производство автомобильных и иных транспортных средств должно осуществляться в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды.

2. Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию автомобильных и иных оказывающих негативное воздействие на окружающую среду транспортных средств, обязаны соблюдать нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также принимать меры по обезвреживанию загрязняющих веществ, в том числе их нейтрализации, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду.

3. Отношения в области производства и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств регулируются законодательством.

Статья 46. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды.

2. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов.

3. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного отвода земель, поло-

жительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз, финансовых гарантий реализации таких проектов.

4. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель.

Статья 47. Требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов

1. Производство и обращение потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов допускаются на территории Российской Федерации после проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Обезвреживание потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляется при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации в соответствии с законодательством.

Статья 48. Требования в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов

1. Юридические и физические лица обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов, не допускать превышения установленных предельно допустимых нормативов ионизирующего излучения, а в случае их превышения немедленно информировать органы исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения.

2. Юридические и физические лица, не обеспечивающие соблюдения правил обращения с радиоактивными веществами и ядерными материалами, а также радиоактивными отходами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов запрещаются, кроме случаев, установленных настоящим Федеральным законом.

4. Ввоз в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, предусмотренные законодательством Российской Федерации, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта. Ввоз в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляется на основе международных договоров Российской Федерации.

Порядок ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов устанавливается Правительством Российской Федерации исходя из основных принципов обеспечения нераспространения ядерного оружия, охраны окружающей среды и экономических интересов Российской Федерации, принимая во внимание приоритетность права возратить образовавшиеся после переработки радиоактивные отходы в государство происхождения ядерных материалов или обеспечить их возвращение.

Статья 49. Требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве

1. Юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Запрещается применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду.

Статья 50. Охрана окружающей среды от негативного биологического воздействия

1. Запрещаются производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, без разработки эффективных мер по предотвращению их неконтролируемого размножения, положительного заключения государственной экологической экспертизы, разрешения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством Российской Федерации.

2. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации опасных производственных объектов, применении технологий, связанных с негативным воздействием микроорганизмов на окружающую среду, должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, природоохранные нормативы, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов, государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды.

3. Юридические и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обязаны обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду.

Статья 51. Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления

1. Отходы производства и потребления, в том числе радиоактивные отходы, подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

2. Запрещаются:

сбор отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно — оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания.

3. Отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также опасными отходами и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Статья 52. Требования в области охраны окружающей среды при установлении защитных и охранных зон

1. В целях обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности устанавливаются защитные и охранные зоны.

2. В целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно — защитные зоны, в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений -территории, зеленые зоны, включающие в себя лесопарковые зоны и иные зоны с ограниченным режимом природопользования.

3. Порядок установления и создания защитных и охранных зон регулируется законодательством.

Статья 53. Требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества

При приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.

Статья 54. Охрана озонового слоя атмосферы

Охрана озонового слоя атмосферы от экологически опасных изменений обеспечивается посредством регулирования производства и использования веществ, разрушающих озоновый слой атмосферы, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также законодательством Российской Федерации.

Статья 55. Охрана окружающей среды от негативного физического воздействия

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридические и физические лица при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты.

2. При планировании и застройке городских и сельских поселений, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации производственных объектов, создании и освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств должны разрабатываться меры, обеспечивающие соблюдение нормативов допустимых физических воздействий.

3. Запрещается превышение нормативов допустимых физических воздействий.

Статья 56. Меры воздействия за нарушение природоохранных требований

При нарушении предусмотренных настоящей главой природоохранных требований деятельность, осуществляемая с нарушением указанных требований, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Глава VIII. ЗОНЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ, ЗОНЫ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 57. Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций

1. Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия.

2. Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Глава IX. ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ, НАХОДЯЩИЕСЯ ПОД ОСОБОЙ ОХРАНОЙ

Статья 58. Меры охраны природных объектов

1. Природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко — культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории.

2. Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством об особо охраняемых природных территориях.

3. Государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко — культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно — заповедный фонд.

4. Изъятие земель природно — заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

5. Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко — культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации.

Статья 59. Правовой режим охраны природных объектов

1. Правовой режим охраны природных объектов устанавливается законодательством в области охраны

окружающей среды, законодательством о природном и культурном наследии, а также иным законодательством.

2. Запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко — культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Статья 60. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов

1. В целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов их генетический фонд подлежит сохранению в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

2. Порядок охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, порядок ведения Красной книги Российской Федерации, красных книг субъектов Российской Федерации, а также порядок сохранения их генетического фонда в низкотемпературных генетических банках и в искусственно созданной среде обитания определяется законодательством в области охраны окружающей среды.

3. Ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Статья 61. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений

1. Зеленый фонд городских и сельских поселений представляет собой совокупность зеленых зон, в том числе покрытых древесно - кустарниковой растительностью территорий и покрытых травянистой растительностью территорий, в границах этих поселений.

2. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. На территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно - гигиенического и рекреационного назначения.

3. Государственное регулирование в области охраны зеленого фонда городских и сельских поселений осуществляется в соответствии с законодательством.

Статья 62. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения почв

1. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв Российской Федерации и красные книги почв субъектов Российской Федерации, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв.

2. Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством.

Глава X. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ)

Статья 63. Организация государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)

1. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием

окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

2. Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) устанавливается Правительством Российской Федерации.

3. Информация о состоянии окружающей среды, ее изменении, полученная при осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), используется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально — экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятий по охране окружающей среды.

Порядок предоставления информации о состоянии окружающей среды регулируется законодательством.

Глава XI. КОНТРОЛЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ)

Статья 64. Задачи контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля)

1. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) проводится в целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

2. В Российской Федерации осуществляется государственный, производственный, муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды.

Статья 65. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль)

1. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

2. Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, определяется Правительством Российской Федерации.

3. Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральные государственные инспектора в области охраны окружающей среды), устанавливается Правительством Российской Федерации.

4. Перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственные инспектора в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации), устанавливается в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

5. Запрещается совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Статья 66. Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды

1. Государственные инспектора в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;

проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств,

средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;

предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;

приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;

привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

2. Государственные инспектора в области охраны окружающей среды обязаны: предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности;

соблюдать требования законодательства.

3. Решения государственных инспекторов в области охраны окружающей среды могут быть обжалованы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Государственные инспектора в области охраны окружающей среды подлежат государственной защите в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 67. Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль)

1. Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

2. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством.

Статья 68. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) и общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль)

1. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами.

2. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

3. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

4. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

5. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Статья 69. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

1. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

2. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также оценка этого воздействия на окружающую среду осуществляется в порядке, установленном законодательством.

3. Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, и данные об их воздействии на окружающую среду подлежат государственному статистическому учету.

Глава XII. НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 70. Научные исследования в области охраны окружающей среды

1. Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях социального, экономического и экологически сбалансированного развития Российской Федерации, создания научной основы охраны окружающей среды, разработки научно обоснованных мероприятий по улучшению и восстановлению окружающей среды, обеспечению устойчивого функционирования естественных экологических систем, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

2. Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях: разработки концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды;

оценки последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды, создания нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;

разработки и совершенствования показателей комплексной оценки воздействия на окружающую среду, способов и методов их определения;

разработки и создания наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

разработки программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия;

разработки мероприятий по сохранению и развитию природного потенциала и рекреационного потенциала Российской Федерации;

иных целях в области охраны окружающей среды.

3. Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся научными организациями в соответствии с федеральным законом о науке и государственной научно — технической политике.

Глава XIII. ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ

Статья 71. Всеобщность и комплексность экологического образования

В целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая в себя дошкольное и общее образование, среднее, профессиональное и высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование, профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма.

Статья 72. Преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях

1. В дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях дополнительного образования независимо от их профиля и организационно — правовых форм осуществляется преподавание основ экологических знаний.

2. В соответствии с профилем образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов, обеспечивается преподавание учебных дисциплин по охране окружающей среды, экологической безопасности и рациональному природопользованию.

Статья 73. Подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности

1. Руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

2. Подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в соответствии с законодательством.

Статья 74. Экологическое просвещение

1. В целях формирования экологической культуры в обществе, воспитания бережного отношения к природе, рационального использования природных ресурсов осуществляется экологическое просвещение посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов.

2. Экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, средствами массовой информации, а также образовательными учреждениями, учреждениями культуры, музеями, библиотеками, природоохранными учреждениями, организациями спорта и туризма, иными юридическими лицами.

Глава XIV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 76. Разрешение споров в области охраны окружающей среды

Споры в области охраны окружающей среды разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством.

Статья 77. Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде

1. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

2. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

3. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Статья 78. Порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды

1. Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружа-

ющей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии — в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

2. На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

3. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет.

Статья 79. Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды

1. Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

2. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

Статья 80. Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды

Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом.

Глава XV. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 81. Принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Статья 82. Международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды

1. Международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации.

2. Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Глава XVI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 83. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 84. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона признать утратившими силу: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-1 “Об охране окружающей природной среды” (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 10, ст. 457), за исключением статьи 84, которая утрачивает силу одновременно с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2397-1 “О внесении изменений в ст. 20 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 10, ст. 459);

статью 4 Закона Российской Федерации от 2 июня 1993 г. N 5076-1 “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О санитарно — эпидемиологическом благополучии населения”, Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей”, Закон Российской Федерации “Об охране окружающей природной среды” (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, N 29, ст. 1111);

Федеральный закон от 10 июля 2001 г. N 93-ФЗ “О внесении дополнений в статью 50 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 29, ст. 2948). 2. Постановление Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2061-1 “О порядке введения в действие Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 10, ст. 458) утрачивает силу одновременно со статьей 84 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды”. 3. Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль
10 января 2002 года N 7-ФЗ

Приложение 7.

ОДОБРЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ДОКТРИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Россия играет ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы, так как на ее обширных территориях, занятых различными природными экосистемами, представлена значительная часть биоразнообразия Земли. Масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных и региональных экологических проблем.

К числу основных факторов деградации природной среды на мировом уровне относятся:

рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов;

увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей; деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия, связанное с этим снижение способности природы к саморегуляции и как следствие — невозможность существования человеческой цивилизации;

возможные изменения климата и истощение озонового слоя Земли; возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф;

недостаточный для перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации уровень координации действий мирового сообщества в области решения экологических проблем и регулирования процессов глобализации; продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность.

К числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации относятся:

преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;

низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами;

резкое ослабление управленческих, и, прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;

высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов;

низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;

последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения;

низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Эти факторы должны учитываться при проведении в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Экологическая доктрина Российской Федерации определяет цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период.

Сохранение природы и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния. Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимоувязаны, поскольку здоровье, социальное и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве. Экологическая доктрина базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также на: фундаментальных научных знаниях в области экологии и смежных наук;

оценке современного состояния природной среды и ее воздействия на качество жизни населения Российской Федерации;

признании важного значения природных систем Российской Федерации для глобальных биосферных процессов;

учете глобальных и региональных особенностей взаимодействия человека и природы.

Настоящий документ учитывает также рекомендации Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и последующих международных форумов по вопросам окружающей среды и обеспечения устойчивого развития.

2. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ

Стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Для этого необходимы:

сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества;

обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;

обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.

Государственная политика в области экологии базируется на следующих основных принципах:

устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;

приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;

справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;

предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;

отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды;

природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды;

открытость экологической информации;

участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ

Обеспечение устойчивого природопользования

Основными задачами в указанной сфере являются неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов. Для этого необходимы:

внедрение комплексного природопользования, его ориентация на цели устойчивого развития Российской Федерации, включая экологически обоснованные методы использования земельных, водных, лесных, минеральных и других ресурсов;

сокращение в структуре национальной экономики доли предприятий, эксплуатирующих природные ресурсы; развитие наукоемких природосберегающих высокотехнологичных производств;

сохранение разнообразия используемых биологических ресурсов, их внутренней структуры и способности к саморегуляции и самовоспроизводству;
 максимально полное использование извлеченных полезных ископаемых и добытых биологических ресурсов, минимизация отходов при их добыче и переработке;
 минимизация ущерба, наносимого природной среде при разведке к добыче полезных ископаемых; рекультивация земель, нарушенных в результате разработки месторождений полезных ископаемых;
 внедрение систем обустройства сельскохозяйственных земель и ведения сельского хозяйства, адаптированных к природным ландшафтам, развитие экологически чистых сельскохозяйственных технологий, сохранение и восстановление естественного плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения;
 поддержание традиционной экологически сбалансированной хозяйственной деятельности;
 предотвращение и пресечение всех видов нелегального использования природных ресурсов, в том числе браконьерства, и их незаконного оборота.

Снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение

Основной задачей в указанных сферах является снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, а также удельной энерго- и ресурсоемкости продукции и услуг. Для этого необходимы: внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности; технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием;
 оснащение предприятий современным природоохранным оборудованием;
 обеспечение качества воды, почвы и атмосферного воздуха в соответствии с нормативными требованиями; сокращение удельного водопотребления в производстве и жилищно-коммунальном хозяйстве;
 поддержка экологически эффективного производства энергии, включая использование возобновляемых источников и вторичного сырья;
 развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов;
 снижение потерь энергии и сырья при транспортировке, в том числе за счет экологически обоснованной децентрализации производства энергии, оптимизации системы энергоснабжения мелких потребителей; модернизация и развитие экологически безопасных видов транспорта, транспортных коммуникаций и топлива, в том числе неуглеродного;
 переход к экологически безопасному общественному транспорту - основному виду передвижения в крупных городах;
 развитие экологически безопасных технологий реконструкции жилищно-коммунального комплекса и строительства нового жилья;
 поддержка производства товаров, рассчитанных на максимально длительное использование.

Сохранение и восстановление природной среды

Основными задачами в указанной сфере являются сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности.

Для этого необходимы:

сохранение и восстановление оптимального для устойчивого развития страны и отдельных регионов комплекса наземных, пресноводных и морских природных систем;
 сохранение и восстановление редких и исчезающих видов живых организмов в естественной среде их обитания, в неволе и генетических банках;
 создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима, формирование на их основе, а также на основе других территорий с преобладанием естественных процессов природно-заповедного фонда России в качестве неотъемлемого компонента развития регионов к страны в целом, сохранение уникальных природных комплексов;
 сохранение и восстановление целостности природных систем, в том числе предотвращение их фрагментации в процессе хозяйственной деятельности при создании гидротехнических сооружений, автомобильных и железных дорог, газо- и нефтепроводов, линий электропередачи и других линейных сооружений;
 сохранение и восстановление природного биологического разнообразия и ландшафтов на хозяйственно освоенных и урбанизированных территориях.

4. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях

Основной задачей в этой области является обеспечение экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности, реабилитация территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду.

Для этого необходимы:

- осуществление в приоритетном порядке учета интересов и безопасности населения при решении вопросов о потенциально опасных производствах и видах деятельности;
- обеспечение радиационной и химической безопасности и снижение риска воздействия на здоровье человека и окружающую среду при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации промышленных и энергетических объектов (в том числе установок, включая АЭС, химических, горнодобывающих предприятий и т.п.);
- разработка и реализация мер по снижению и предотвращению экологического ущерба от деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, в том числе при пусках ракет любого вида;
- обеспечение экологической безопасности при разоружении, в том числе уничтожении ракет и ракетного топлива, запасов и производств химического оружия, а также решение проблемы старого химического оружия;
- снижение производства и использования токсичных и других особо опасных веществ, обеспечение их безопасного хранения; планомерная ликвидация накопителей токсичных отходов;
- обеспечение экологической безопасности при обращении с радиоактивными веществами, радиоактивными отходами и ядерными материалами;
- разработка системы чрезвычайного реагирования и системы оповещения на экологически опасных объектах;
- разработка мер по предупреждению и ликвидации экологических последствий вооруженных конфликтов;
- реабилитация территорий и акваторий, подвергшихся негативному влиянию хозяйственной деятельности, в том числе радиационному и химическому воздействию;
- реабилитация территорий и акваторий, загрязненных в процессе функционирования объектов ракетно-космической и атомной отраслей промышленности, в том числе при производстве, испытании, хранении и уничтожении оружия массового поражения, а также в результате деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Экологические приоритеты в здравоохранении

Основными задачами в указанных областях являются улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды.

Для этого необходимы:

- оценка и снижение экологических рисков здоровья населения;
- обеспечение качества воздуха и воды в соответствии с установленными нормами;
- обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, в том числе контроль за ввозом, производством и оборотом продуктов питания и их компонентов, полученных из их генетически измененных форм;
- обеспечение экологической безопасности жилья, одежды, бытовой техники и других предметов домашнего обихода;
- проведение реконструкции населенных пунктов и промышленных зон в целях создания на этой основе благоприятной среды обитания;
- оказание адресной помощи группам населения, проживающим в зонах экологического бедствия или особо уязвимым к неблагоприятным экологическим воздействиям (дети, беременные женщины, кормящие матери и др.);
- приоритетное оказание лечебной помощи и/или предоставление компенсации за утраченное здоровье лицам, пострадавшим от химического, радиационного и других воздействий, связанных с экологически опасной деятельностью, а также их потомкам;
- постатное переселение населения из зон экологического бедствия, техногенных и природных катастроф, не поддающихся реабилитации;
- переход хозяйственного комплекса в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями на высокоэффективные автоматизированные технологии, применение вахтовой и ротационной систем ведения работ.

Предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций

Основной задачей в указанной области является выявление и минимизация экологических рисков для

природной среды и здоровья населения, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Для этого необходимы:

- своевременное прогнозирование и выявление возможных экологических угроз, включая оценку природных и техногенных факторов возникновения возможных чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;
- разработка и осуществление мер по снижению риска чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;
- общение населения правилам поведения, действиям и способам защиты при чрезвычайных ситуациях с негативными экологическими последствиями;
- разработка и совершенствование универсальных средств защиты населения и территорий при возникновении чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями.

Предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды

Основной задачей в указанной области является предотвращение террористических актов, вызывающих ухудшение экологической обстановки и деградацию природной среды.

Для этого необходимы:

- предотвращение диверсий и техногенных аварий с негативными последствиями для окружающей среды;
- предотвращение преднамеренного применения химических веществ, вызывающих деградацию природной среды;
- предотвращение умышленных пожаров, вызывающих уничтожение природных и аграрных экосистем, а также предотвращение ввоза и распространения с террористическими целями видов живых организмов, вызывающих нарушения в данных экосистемах.

Контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов

Основной задачей в этой области является организация контроля за ввозом, использованием и распространением на территории страны чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Для этого необходимы:

- обеспечение эффективной работы карантинных служб, предотвращение проникновения и несанкционированного ввоза на территорию страны чужеродных видов и генетически измененных организмов, а также вредителей, — переносчиков и возбудителей заболеваний;
- контроль за проведением акклиматизационных работ внутри страны;
- разработка и реализация системы мероприятий по предотвращению неконтролируемого распространения чужеродных видов и генетически измененных организмов в природной среде и ликвидации последствий этих процессов;
- контроль и обеспечение безопасного использования чужеродных видов и генетически измененных организмов в хозяйственном обороте.

5. ПУТИ И СРЕДСТВА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ

Развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием

Основной задачей в указанной сфере является обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, соответствующего демократическому устройству и рыночной экономике. Для этого необходимы:

- развитие государственного регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов с учетом различных форм их освоения;
- четкое разграничение полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в области контроля за использованием ресурсов и состоянием окружающей природной среды;
- учет экологических проблем при регулировании отношений собственности на природные ресурсы;
- обеспечение государственного, ведомственного, производственного муниципального и общественного экологического контроля, а также совершенствование системы лицензирования, сертификации и паспортизации;
- развитие государственного нормирования и контроля качества окружающей среды и установление единых требований к хозяйствующим субъектам;

совершенствование механизма и усиление роли государственной и общественной экологической экспертизы, включая экспертизу проектов, технологий и государственных программ;

внедрение стратегической оценки воздействия на окружающую среду и анализа ее состояния в масштабах страны и регионов;

поддержание в постоянной готовности органов управления сил и средств реагирования на возникающие экологические угрозы и чрезвычайные ситуации;

создание в секторах промышленности, в которых осуществляется потенциально опасная деятельность, специализированных подразделений, предназначенных для предотвращения и ликвидации негативных последствий такой деятельности;

наделение должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, необходимыми полномочиями, обеспечение им государственной защиты и предоставление социальных гарантий.

Нормативное правовое обеспечение и правоприменение

Основными задачами в указанной сфере являются создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости. Для этого необходимы:

устранение противоречий между природно-ресурсными и природоохранными нормами законодательства Российской Федерации, а также между законодательством в области охраны окружающей среды и нормами иных отраслей права;

обеспечение реализации законодательных актов путем принятия подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для полноценного применения федеральных законов;

правовое закрепление необходимости представления экологического обоснования деятельности как одного из обязательных условий при проведении конкурсов, тендеров, аукционов на право реализации и/или выбора проектов;

развитие системы государственных стандартов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, закрепление в правовой системе Российской Федерации международных экологических стандартов, обеспечивающих снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду;

гармонизация законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и норм международного права в этой области в рамках обязательств Российской Федерации по международным договорам;

развитие и активизация судебных механизмов разрешения противоречий между интересами населения, субъектов хозяйственной деятельности и государства в области охраны окружающей среды;

укрепление системы прокурорского надзора и реализация мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды;

совершенствование методик расчета и практики компенсации ущерба в результате экологических правонарушений и/или осуществление экологически опасных видов деятельности;

обеспечение применения механизмов прекращения незаконной деятельности.

Экономические и финансовые механизмы

Основной задачей в этой области является экономическое регулирование рыночных отношений в целях рационального неистощительного природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность.

Для этого необходимы;

обеспечение перехода в сфере природопользования к системе рентных платежей;

включение в экономические показатели полной стоимости природных объектов с учетом их средообразующей функции, а также стоимости природоохранных (экологических) работ (услуг);

создание полноценного механизма взимания с хозяйственных субъектов, эксплуатирующих природные ресурсы, платежей и их использование на сохранение и восстановление природной среды, в том числе биоразнообразия;

реализация в полной мере принципа “загрязнитель платит”; обеспечение зависимости размеров платы за выбросы и сбросы от их объема и опасности для окружающей среды и здоровья населения;

разработка научно обоснованной методики определения размера компенсаций за ущерб, наносимый окружающей среде и здоровью граждан в процессе хозяйственной деятельности, при техногенных и природных чрезвычайных ситуациях, а также в результате экологически опасной деятельности, в том числе военной, обеспечение обязательной компенсации экологического ущерба окружающей среде и здоровью населения;

обеспечение адекватного бюджетного финансирования охраны окружающей среды как одного из приоритетных направлений деятельности государства;

создание системы финансирования природоохранных работ на конкурсной основе за счет средств бюджетов всех уровней и внебюджетных источников;

формирование и применение налоговой и тарифной политики, стимулирующей переориентацию экспорта с сырья на продукты глубокой переработки;

создание и применение системы налогов и пошлин, стимулирующих использование экологически чистых технологий, товаров и услуг независимо от страны-производителя;

совершенствование механизмов изменения форм собственности и купли-продажи земли, природных ресурсов и хозяйственных объектов с учетом задач сохранения и восстановления природной среды (включая оценку прошлого экологического ущерба, обязательства по проведению реабилитационных мероприятий и др.);

установление механизма финансовых гарантий, включая экологическое страхование, связанных с возможным негативным воздействием на окружающую среду;

содействие развитию экологического аудита действующих предприятий, предпринимательству в сфере охраны окружающей среды и добровольной сертификации;

внедрение рыночных механизмов охраны природы, в том числе — стимулирующих повторное использование и вторичную переработку промышленных товаров;

введение ответственности производителя за произведенный продукт на всех стадиях — от получения сырья и производства до утилизации; создание условий для внедрения системы лизинга экологически безопасных промышленных товаров длительного пользования, в том числе для личных нужд;

использование схем международных финансово-экономических расчетов с учетом вклада стран в обеспечение глобальной устойчивости биосферы (“долги за природу”, углеродный кредит и другие механизмы, предусматриваемые международными конвенциями и соглашениями);

формирование условий для стимулирования благотворительности в области охраны природы.

Экологический мониторинг и информационное обеспечение

Основной задачей в этих областях является обеспечение государственных и муниципальных органов, юридических лиц и граждан достоверной информацией о состоянии окружающей среды и ее возможных неблагоприятных изменениях. Для этого необходимы:

развитие единой государственной системы экологического мониторинга на всей территории страны, включая мониторинг биотических и абиотических компонентов природной среды;

совершенствование нормативной базы, регламентирующей взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный экологический мониторинг, включая формирование фонда информационных ресурсов;

совершенствование системы показателей, создание методологии экологического мониторинга Российской Федерации, а также техническое и материальное обеспечение деятельности системы экологического мониторинга;

обеспечение достоверности и сопоставимости данных экологического мониторинга по отдельным отраслям экономики и регионам страны;

совершенствование системы учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и отходов;

проведение работ по выявлению зон экологического бедствия;

выявление и обозначение на местности всех территорий, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению в масштабах, представляющих опасность для окружающей среды и населения;

инвентаризация экологически опасных производств, сооружений и захоронений отходов; оценка риска возникновения чрезвычайных экологических ситуаций и путей их предотвращения;

формирование и ведение кадастров экологически опасных объектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

инвентаризация территории для выявления и специальной охраны земель, пригодных для производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции, водных объектов со стратегическими запасами питьевой воды, природных комплексов, выполняющих особо важные средообразующие функции и обладающих особым рекреационно-оздоровительным значением;

формирование системы государственных кадастров природных ресурсов, особо охраняемых природных территорий и территорий традиционного природопользования;

обеспечение открытости информации о состоянии окружающей среды и возможных экологических угрозах; бесплатный доступ граждан к информации в сфере экологии, жизненно важной для их безопасности;

информационное обеспечение учета результатов государственной экологической экспертизы всех проектов, программ и объектов, подлежащих обязательной экологической экспертизе.

Научное обеспечение

Основными задачами научного обеспечения в сфере защиты окружающей среды являются развитие

научных знаний об экологических основах устойчивого развития, выявление новых экологических рисков, порождаемых развитием общества, а также природными процессами и явлениями.

Для этого необходимы:

- формирование теоретических и технологических основ перехода к устойчивому развитию Российской Федерации;
- разработка экологической составляющей стратегического прогноза развития России;
- исследование возможного глобального и регионального изменения климата и его последствий для природной среды;
- исследование биологических систем и их средообразующих функций, определение пределов устойчивости и экологической емкости природных систем;
- разработка экологически эффективных и ресурсосберегающих технологий, производств, видов сырья, материалов, продукции и оборудования, в том числе в сельском хозяйстве;
- разработка научных принципов и технологий использования возобновляемых биологических ресурсов (лесных, водных, охотничье-промысловых, лекарственных и др.), обеспечивающих их устойчивое воспроизводство;
- разработка принципов использования атмосферного воздуха (воздушных ресурсов) в целях сохранения окружающей среды;
- разработка эффективных методов сохранения биологического разнообразия, включая развитие сети особо охраняемых природных территорий, сохранение и восстановление редких и ценных видов животных и растений, а также природных сообществ и систем;
- анализ распространения чужеродных и генетически измененных видов живых организмов и разработка соответствующих методов контроля и снижения негативных последствий этих процессов;
- разработка методологии и методов эколого-экономической оценки, в том числе определение стоимости природных объектов с учетом их средообразующей функции, для использования при принятии решений в различных отраслях экономики Российской Федерации;
- создание основ определения экологических рисков в целях создания системы управления качеством природной среды;
- разработка средств и методов предупреждения и ликвидации загрязнений, реабилитации окружающей среды и утилизации опасных отходов;
- изучение связи между заболеваниями людей и изменениями качества окружающей среды;
- разработка и развитие современных методов экологического мониторинга, а также информационных технологий в целях государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды.

Экологическое образование и просвещение

Основной задачей в этих областях является повышение экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии.

Для этого необходимы:

- создание государственных и негосударственных систем непрерывного экологического образования и просвещения;
- включение вопросов экологии, рационального природопользования, охраны окружающей среды и устойчивого развития Российской Федерации в учебные планы на всех уровнях образовательного процесса;
- усиление роли социальных и гуманитарных аспектов экологического образования и эколого-просветительской деятельности;
- подготовка и переподготовка в области экологии педагогических кадров для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования и просвещения, в том числе по вопросам устойчивого развития Российской Федерации;
- включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования, и просвещения в федеральные целевые, региональные и местные программы развития территорий;
- государственная поддержка деятельности системы образования и просвещения, осуществляющих экологическое просвещение и образование;
- разработка стандартов образования, ориентированных на разъяснение вопросов устойчивого развития Российской Федерации;
- развитие системы подготовки в области экологии руководящих работников различных сфер производства, экономики и управления, а также повышения квалификации специалистов природоохранных служб, правоохранительных и судебных органов;
- повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, устойчивого развития Российской Федерации, а также

обучение их методам управления с учетом экологического фактора; поддержка и публикация материалов по вопросам экологии в средствах массовой информации.

Развитие гражданского общества как условие реализации государственной политики в области экологии

Основной задачей в этой области является государственное содействие экологизации гражданского общества. Для этого необходимы:

- совершенствование законодательства для создания правовых условий, позволяющих гражданам участвовать в принятии и реализации экологически значимых решений, в том числе путем проведения опросов, общественных слушаний, общественных экспертиз и референдумов;
- обеспечение возможности прохождения альтернативной гражданской службы на объектах и в структурах, реализующих политику в области экологии;
- поддержка экологических общественных движений и благотворительной деятельности;
- создание условий для поддержания и развития традиционного экологически сбалансированного природопользования коренных малочисленных народов;
- совершенствование законодательства в целях развития общественного экологического контроля, в том числе общественных инспекций.

Региональная политика в области экологии

Основными задачами в этой области являются экологически обоснованное размещение хозяйственных и жилищно-коммунальных объектов и максимальное использование возможностей и специфики субъектов Российской Федерации для устойчивого развития страны. Для этого необходимы:

- внедрение природно-ландшафтного, в том числе бассейнового, принципа управления природными комплексами; концентрация имеющихся и создаваемых производств на уже трансформированных землях и в районах с развитой инфраструктурой;
- резервирование на основе эколого-экономического обоснования, в том числе исключение из хозяйственного использования, территорий, еще не освоенных или мало затронутых хозяйственной деятельностью, либо непревышение экологической емкости природных систем при освоении этих территорий;
- учет задач по сохранению целостности природных комплексов в процессе территориального планирования;
- расширение практики использования местных природных, сырьевых и энергетических ресурсов на основе экологически чистых технологий;
- обеспечение приоритетного участия коренных малочисленных народов в выборе стратегии развития территорий, на которых они традиционно проживают.

Международное сотрудничество

Основной задачей в этой области является реализация интересов Российской Федерации путем участия в решении глобальных и региональных экологических проблем и регулировании глобализации в интересах устойчивого развития мирового сообщества.

Для этого необходимы:

- участие Российской Федерации в консолидации усилий мирового сообщества по сохранению окружающей среды, в том числе в разработке и выполнении международных договоров по ее охране;
- содействие экологизации положений действующих и планируемых международных договоров;
- активное участие в международных экологических организациях, в том числе входящих в систему Организации Объединенных Наций;
- обеспечение обязательной государственной экологической экспертизы и экологического контроля всех международных программ и проектов, реализуемых на территории России;
- упреждающее воздействие на процесс глобализации путем активного участия Российской Федерации в международных переговорах, касающихся использования природных ресурсов, трансграничного перемещения технологии, товаров и услуг, способных нанести экологический ущерб населению и природной среде.

РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация положений настоящего документа предполагает разработку планов действий на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, а также разработку и реализацию мер государственной поддержки и регулирования в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Конкретизация положений настоящего документа применительно к отдельным сферам деятельности общества и государства и особенностям проведения государственной политики в области экологии по различным субъектам Российской Федерации может быть осуществлена при разработке программ развития субъектов Российской Федерации и отраслей экономики.

В. ЛАРИН, Р. МНАЦАКАНЯН, И. ЧЕСТИН, Е. ШВАРЦ

“ОХРАНА ПРИРОДЫ РОССИИ: ОТ ГОРБАЧЕВА ДО ПУТИНА”

ISBN 5-207-00133-7

Формат 70X100/16. Бумага офсетная №1.

Печать офсетная. Гарнитура Таймс.

Тираж 2000 экз. Заказ № 343

Отпечатано ООО “Интерпрогресс 21в.”

Издательство “КМК”

Москва, а/я 16