ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЭКОЛОГИИ
Владимир Александрович Грачев

К началу XXI века чрезмерное потребление природных ресурсов и интенсивное воздействие хозяйственной деятельности человека на природную среду стало угрозой для сохранения целостности экосистемы Земли. Природа, ее способность к самовосстановлению оказались не безграничными. На планете уже уничтожено 2/3 лесов; утрачено 2/3 плодородных почв сельскохозяйственного назначения; крайне истощены биоресурсы Мирового океана, морей и рек, биоразнообразие планеты находится под угрозой – с лица Земли уже исчезли 110 видов позвоночных, на стадии исчезновения находятся еще 600 видов. Только за последнюю четверть XX столетия человечеством уничтожена треть природных ресурсов. Глобальное загрязнение окружающей среды привело к потеплению климата на планете. Среднегодовая температура повысилась на 0,3–0,6°, к 2020 году рост температуры ожидается еще на 0,4°, а к 2050 году – до 1,5–2°. Это вызовет массовое таяние ледников, что может привести к повышению уровня моря на 1,5–2,5 метра и затоплению прибрежных регионов и островов. Во многих регионах не хватает пресной воды, прогнозируется, что к 2050 году 2,5 млрд. человек ощутят нехватку воды, мегаполисы фактически лишены чистого воздуха. Участились природные катаклизмы: наводнения, землетрясения, пожары и другие природные и техногенные катастрофы.

Как следует из доклада (2002 год) Комиссии ООН по проблемам окружающей среды (UNEP), прогноз развития человечества до 2032 года неутешителен. В ближайшие 30 лет под воздействием человеческой деятельности на планете произойдут необратимые изменения. Будет так или иначе деформировано более чем 70 процентов земной поверхности, безвозвратно утеряно более четверти всех видов животного и растительного мира, невосполнимым дефицитом станет безопасный воздух, чистая питьевая вода, ненарушенные ландшафты, способность природы восстанавливаться после антропогенного воздействия.

В этих сложнейших экологических условиях развития мировой цивилизации Россия занимает особое место. По площади Российская Федерация занимает большую часть Восточной Европы

и Северную Азию, располагая при этом громадным природно-ресурсным потенциалом. В расчете на душу населения природно-ресурсный потенциал России в 2– 2,5 раза превышает ресурсный потенциал США, в 6 раз – Германии, в 18–22 раза – Японии. Вклад России в сохранение устойчивости мировой экологической системы в 2 раза превышает вклад таких стран, как США и Канада, в 1,5 раза – Бразилии и Австралии. Высокое качество природной среды является главным богатством человечества и безусловной ценностной категорией, сущностью глобальных экологических интересов.

Только лесной фонд России занимает около 70% площади всех земель, что составляет 22% лесных земель мира. Показатели их состояния превосходят показатели таких лесных стран, как Канада, Бразилия и США. Это свидетельствует о глобальной экологической ценности российских лесов для всего мира. Кроме того, леса оказывают огромное воздействие на экологическое состояние природных комплексов и естественных экологических систем, на сохранение биологического разнообразия и играют ведущую роль в регулировании стоков вод, наполняющих водные объекты России. Имеющийся лесной потенциал России существенно влияет не только на экологическое состояние всей ее территории, но и на экономику страны, уже сейчас он имеет социальное значение для более чем 40 субъектов Российской Федерации. Однако состояние лесного хозяйства в целом показывает, что лесной фонд используется и охраняется недостаточно эффективно. При этом растет число лесонарушений, незаконного использования. По итогам 2002 года выявлено 87 тыс. лесных нарушений, ущерб от которых составил в год около 32 млрд. рублей. Экологическая функция лесов, их воздействие на климат в мире объективно предопределяют необходимость государственного управления лесами и на современном этапе. Вне зависимости от формы собственности на лесные участки и их назначения неотъемлемым правом и обязанностью государства должно являться государственное управление лесами, осуществляемое через специально уполномоченные государственные органы. При этом усиление собственников и арендаторов лесных участков, их ответственность за состояние лесов и их восстановление должно быть законодательно урегулировано. Разнообразие экономических, социальных и природно-географических условий расположения лесов предопределяет обязанность учета этого при принятии управленческих решений относительно эксплуатации лесов, а также введения формы собственности на них. Поэтому на сегодняшний день обеспечение эффективного использования лесных ресурсов, основанного на устойчивом лесопользовании и сохранении экологического потенциала лесов как естественной экологической системы, является задачей совершенствования лесного законодательства, и, в частности, на этом должна быть основана концепция нового Лесного кодекса Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что больше половины территорий Российской Федерации, еще не тронутых хозяйственной деятельностью (Арктика, Восточная Сибирь, север Дальнего Востока и высокогорья страны), представляют чрезвычайную ценность не только для России, но и для всего человечества. Две трети территории России – природные ландшафты, оценочная стоимость которых составляет 25–54 трлн. долларов США. Животный и растительный мир этих территорий является одним из особо значимых оставшихся на Земле природных ресурсов, поддерживающих существование развитых стран Европы, Азии и Америки. В силу этого российская территория выступает регионом компенсации глобальных антропогенных нарушений природы. Россия – крупнейший экологический донор планеты.

Россия отличается неоднородным климатом, большим разнообразием ландшафтов и природных зон, огромными площадями пахотных земель и лесов, значительными запасами пресной воды, полезных ископаемых. Особенности экологической обстановки и возникающих экологических проблем в основном обусловлены местными природными условиями и характером воздействия на них промышленности, транспорта, коммунального и сельского хозяйства, который зависит от специфики размещения предприятий, их мощностей, применяемой технологии и других факторов.

Неоценимо также значение водных ресурсов Российской Федерации. На ее территории сосредоточено около четверти мировых запасов пресных поверхностных и подземных вод. Среднемноголетние ресурсы речного стока России составляют 4,3 тыс. куб. м в год (10% мирового речного стока), или около 30 тыс. куб. м в год на одного жителя. Вместе с тем на наиболее развитые в промышленном и сельскохозяйственном отношении регионы страны приходится 8% общего объема речного стока (менее 3 тыс. куб. м в год на одного жителя). На территории страны располагается около

2 млн. озер общей площадью 370 тыс. кв. км (без учета Каспийского моря), протекает 120 тыс. рек общей длиной около 2,3 млн. км, болота занимают 1,8 млн. кв. км, общая площадь болот и заболоченных земель составляет не менее 396 млн. га, что составляет 21,6% территории страны. В озерах сосредоточено около 24,1 тыс. куб. км пресных вод. Водно-болотные угодья определяют на всей территории Евразии круговорот воды, формируют глобальный климат, поддерживают сохранение биологического разнообразия и обеспечивают общую устойчивость экосистем планеты. Вместе с тем, обладая максимальной площадью водно-болотных угодий в мире, Россия не располагает в настоящее время досрочно эффективными механизмами государственного регулирования природопользования и охраны водно-болотных угодий. Для сохранения качества водно-болотных угодий необходимо установление правовых основ их охраны как естественных экологических систем.

В России создан мощный водохозяйственный комплекс для обеспечения потребностей в воде населения, промышленности, сельского хозяйства, гидроэнергетики, для развития судоходства, рыбного промысла, рекреации. Стоимость основных производственных фондов водохозяйственного комплекса оценивается в 350 млрд. рублей. Основную их часть составляют системы территориального перераспределения стока (41%), гидроузлы и гидросооружения для регулирования стока рек (25%), системы и сооружения для водообеспечения орошаемого земледелия и сельскохозяйственного водоснабжения (13%). Стоимость сооружений для защиты от вредного воздействия вод составляет лишь 3%, а должна составлять не менее 10–15 процентов. Важная роль в водохозяйственном комплексе принадлежит водохранилищам, которые обеспечивают регулирование во времени стока рек. Функционирует свыше 30 тыс. водохранилищ общей вместимостью 800 куб. км, из них 325 крупных и особо крупных вместимостью более 10 млн. куб. м каждое. В экономике России используется около 220 куб. км воды в год, в том числе из природных водных объектов забирается 86 куб. км в год, пресных поверхностных вод – 69 куб. км, морских вод – 5 куб. км, подземных вод – 12 куб. км, а 127 куб. км находится в оборотных и повторно – последовательных системах водоснабжения. Наибольший удельный вес использования воды из источников приходится на энергетику – около 44%, на жилищно-коммунальное хозяйство – 20%, на сельское хозяйство – 19%. Несмотря на сокращение в последние годы объемов использования воды, в ряде бассейнов нужды населения, промышленности, водного транспорта, рыбного хозяйства, гидроэнергетики и других отраслей в полной мере не обеспечиваются.

Не отвечает нормативным требованиям также качество воды в большинстве водных объектов России. Не улучшилось за последние годы положение и с качеством питьевой воды. Водные объекты в наибольшей степени загрязнены соединениями меди, цинка, железа; нефтепродуктами; нитритным и аммонийным азотом. Уровни высокого загрязнения поверхностных вод за последние 10 лет имеют устойчивую тенденцию роста. Более 64% случаев экстремально высокого загрязнения поверхностных вод были связаны с систематическими сбросами неочищенных сточных вод промышленных предприятий. Качество прибрежных вод морей России изменялось за последнее время от «умеренно загрязненных» до «загрязненных».

Россия является одним из ведущих рыбопромышленных государств и занимает шестое место в мире по уловам рыбы и других водных биологических ресурсов. В период реформирования экономики страны произошло снижение производственных показателей в рыбном хозяйстве, и в настоящее время 30% потребности в рыбных продуктах обеспечивается за счет импорта. С 1991 по 2000 год общий объем вылова (добычи) водных биологических ресурсов отечественным рыбопромысловым флотом сократился более чем на 40%, в исключительных экономических зонах иностранных государств – на 40% и в открытой части Мирового океана за пределами национальной юрисдикции – на 77%. Океаническое рыболовство обеспечивает 92% добычи водных биологических ресурсов. Его доля во внутренних водоемах составляет около 316 тыс. тонн в год. При этом производство продукции пресноводной аквакультуры сократилось в сравнении с 1990 годом в 3,5 раза. Серьезно ухудшились условия воспроизводства водных биологических ресурсов в результате воздействия экологических и антропогенных факторов. В связи с этим регулирование водных правоотношений, основанных на сохранении водных объектов как естественных экологических систем, обеспечение рационального природопользования являются наиважнейшей задачей совершенствования водного законодательства, и в частности новой редакции Водного кодекса Российской Федерации.

Россия – крупнейшая держава мира, обладающая мощной минерально-сырьевой базой, которая составляет примерно 2/3 всех минерально-сырьевых ресурсов планеты, при этом разведано более 20 тыс. месторождений нефти, газа, угля и других полезных ископаемых. Значительный объем добычи важнейших невосполнимых полезных ископаемых и относительно низкий уровень внутреннего потребления большинства их видов обусловили высокие экспортные возможности России на международном рынке сырья. Однако за последнее время уровень разведанных запасов минерального сырья в России начал снижаться. Объем добычи превышает прирост их разведанных запасов. Существенно ухудшились показатели и характеристики добытого сырья. Законодательно не обеспечена экономическая целесообразность разведки полезных ископаемых. Продолжается интенсивная разработка уже разведанных и фактически освоенных месторождений.

Сложная экологическая обстановка во многих субъектах Российской Федерации – не столько результат кризисных явлений в экономике страны, сколько следствие накопленных за многие десятилетия структурных деформаций хозяйства, приведших к доминированию ресурсо- и энергоемких технологий, сырьевой ориентации экспорта, падению технологической дисциплины, а также к чрезмерной концентрации производства в экономически развитых регионах страны. В тех субъектах Российской Федерации, где сосредоточены предприятия нефтегазовой и горнорудной отраслей, черной и цветной металлургии, экологическая обстановка остается неблагополучной, сохраняется высокий уровень загрязнения окружающей среды. Число городов, в которых среднегодовые концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе превышали предельно допустимые концентрации, составило 201. В этих городах проживает 65,4 млн. человек.

Президент Российской Федерации, выступая на Президиуме Государственного Совета Российской Федерации, отметил, что около 15% территорий Российской Федерации находятся в критическом или околокритическом состоянии. Для вывода этих территорий из критического состояния необходимо принятие ряда срочных мер, в первую очередь создание правовой базы, обеспечивающей восстановление качества окружающей среды этих территорий.

Сохраняет остроту проблема обезвреживания и переработки бытовых и промышленных отходов, представляющих реальную угрозу для здоровья населения и экосистем. Масштабы образования отходов в Российской Федерации характеризуются величиной порядка 2,6 млрд. тонн в год. Суммарное накопление неиспользуемых отходов можно оценить примерно в 90 млрд. тонн, в том числе токсичных отходов – свыше 2 млрд. тонн. Более чем на 13 тыс. предприятий России, образующих токсичные отходы, из 2 млрд. тонн отходов производства почти 90 процентов составляют отходы V класса опасности. Только в Москве образуется более 2 млн. тонн, из которых сжигается более 300 тыс. тонн, а остальные не перерабатываются, а отправляются на захоронение. Действующее законодательство, регулирующее отношения в области обращения с отходами производства и потребления, требует существенной доработки. В настоящее время требуется разработка законодательства в области оборота и обращения упаковки и упаковочных отходов.

Происходящие негативные изменения окружающей среды развиваются в России в направлении ухудшения природной среды, условий жизнедеятельности человека, сохранения природно-ресурсного потенциала.

В связи с этим особое значение приобретают законодательное закрепление основных принципов, критериев, гарантий и механизмов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, заложенных в Конституции Российской Федерации и в международных правовых актах, которые являются важнейшим инструментом сохранения, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов для настоящего и будущих поколений.

Россией за последнее время сделаны значительные шаги и проведена значительная работа по развитию и совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. При этом большая часть законодательных актов разработана Комитетом Государственной Думы по экологии, выполняющим важнейшие государственные функции по реализации государственной политики в области обеспечения экологической безопасности.

Приданию законотворческой работе в области обеспечения экологической безопасности упорядоченности и системности послужили Основные положения государственной стратегии Россий-

ской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 года №236), а также положения, содержащиеся в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года №440), Концепции национальной безопасности Российской Федерации (Указы Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года №1300 и от 10 января 2000 года №24).

Они являются основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды.

Осуществление государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития предусматривает реализацию закрепленного в Конституции Российской Федерации права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом, а также решение социально-экономических задач находятся в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов.

Комитетом Государственной Думы по экологии разработано, а впоследствии и принято более 25 законов. В настоящее время ведется работа над 30 законопроектами в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, которые проходят различные стадии законодательного процесса в Государственной Думе. Кроме того, особое внимание в своей работе Комитет уделяет проблемам обеспечения охраны, восстановления и рационального использования природных ресурсов и, в частности, ведет работу по учету природоохранного направления в новых редакциях Лесного и Водного кодексов, разрабатываемых Правительством Российской Федерации.

Установление принципов, механизмов и условий обеспечения экологической безопасности в целях реализации конституционного права каждого проживающего на территории Российской Федерации на здоровую окружающую среду – вот те основные задачи, которые должны быть решены в процессе формирования российского экологического законодательства. Первостепенной задачей в настоящее время является нормативное обеспечение экологически безопасного производства. Ведь действующая система нормирования, как показывает многолетняя практика, основанная на ПДК, не способствует решению проблемы. В этой области нам надо быстрее приближаться к международным стандартам и правилам.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает новую систему природоохранных нормативов, основанную на применении принципа наилучших существующих технологий (принцип НСТ или ВАТ в системе стандартов ЕС). В ряде регионов уже приступили к реализации норм закона в части внедрения технологического нормирования, основанного на принципах НСТ. Положительным примером в этой области является опыт Архангельской области и Санкт-Петербурга. На федеральном уровне в этом направлении предстоит огромная работа не только законодательным и исполнительным органам власти, но также и научным кругам.

В настоящее время существует серьезная проблема, связанная с реорганизацией действующей системы платежей за загрязнение и приведение ее в соответствие с требованиями нового Закона «Об охране окружающей среды». Существующая система платежей не решает должным образом стоящие перед государством задачи. Кроме этого, необходимо обеспечить законодательное регулирование эффективного внебюджетного механизма, например, предоставление налоговых льгот тем хозяйствующим субъектам, которые внедряют наилучшие существующие технологии и в процессе производства оказывают наименьшее негативное воздействие на окружающую среду. Эти экономические механизмы охраны окружающей среды предусмотрены в проекте федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», разработанном в Комитете, и который, к сожалению, не поддерживается Правительством Российской Федерации, в связи с чем уже более года указанный закон не рассматривается даже в первом чтении.

Интересным и перспективным может быть введение экологической ренты, в основу которой могут быть положены расчеты ущерба, нанесенного России при трансграничном перемещении отходов за период либерализации торговли со странами мирового сообщества, а также «вклада» отдельных государств и регионов в выбросы парниковых газов, озоноразрушающих веществ и т.п. Это могло бы

стать основанием для пересмотра внешних долговых обязательств России с учетом принятой в мировой практике процедуры экологического зачета и получения компенсации, адекватной величине экологического ущерба. Россия также может востребовать компенсацию за вклад в сохранение устойчивости биосферы Земли. В связи с этим Комитет продолжает вести работу по реализации Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола с учетом интересов России, ее экологического потенциала и вклада в сохранение благоприятной окружающей среды во всем мире.

Одним из эффективных экономических внебюджетных рычагов механизма обеспечения экологической безопасности страны является экологическое страхование, которое, выполняя превентивную, контролирующую, социальную, компенсаторную и инвестиционную функции, может создать реальную защиту территорий и населения от угроз его жизненно важным интересам.

Экологическое страхование в обязательной форме не имеет законодательной базы нигде в мире. Отсюда – трудности разработки закона. В настоящее время в Комитете по экологии начата работа над законопроектом «Об экологическом страховании». Экологическое страхование может обеспечить не только защиту жизненно важных интересов граждан, но и позволит сформировать ресурсосберегающую стратегию рационального природопользования – новую доминанту в обществе, когда экономически невыгодно станет загрязнять, а экологически чистое производство станет экономически выгодно и ресурсосбережение начнет приносить прибыль.

Наряду с другими механизмами тем не менее нельзя недооценивать роль ежегодного бюджетного финансирования. Поэтому Комитет по экологии ежегодно пытается увеличить расходы федерального бюджета на охрану окружающей среды. Например, в федеральном бюджете на 2004 год уже предусмотрено увеличение этих расходов в среднем на 16%, что больше заложенного в бюджете процента инфляции. Этому предшествовала большая работа с Правительством Российской Федерации депутатов Комитета.

Дальнейшие усилия по развитию законодательного обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности также должны быть направлены как на развитие, так и на совершенствование правовой базы путем заполнения пробелов в действующем законодательстве, ликвидации противоречий, гармонизации российского и международного законодательства, а также на обеспечение реализации законодательных норм федерального законодательства и законодательства субъектов подзаконными актами в необходимом объеме. Требуют законодательного решения ряд серьезных проблем, например, в области защиты от шума, вибрации и иных физических воздействий, регламентации энергоинформационного обмена и другие.

Однако проблемы охраны окружающей среды и сохранения природно-ресурсного потенциала России невозможно решить без главного, на наш взгляд, вопроса формирования экологической культуры в обществе. Только экологически грамотный государственный деятель любого ранга сможет принять правильные управленческие решения в порученной ему сфере, не наносящие вреда здоровью человека и окружающей среде. Это относится и к представительным органам власти, формирующим правовое поле страны. Никакие совершенные законы и программы не заменят нравственных устоев общества, которые должны быть основаны на воспитании, образовании в области экологических знаний. Не всегда даже экономические стимулы могут заменить бережное отношение к природе, ко всему живому. Именно поэтому государству необходимо определиться в своем отношении к этому вопросу. Существует ряд нравственных принципов, которые необходимо соблюдать руководителям предприятий и коммерческих структур, предпринимателям и их сообществам, общественным организациям и всем другим участникам экономических процессов, в том числе государственным органам и общественным объединениям, вовлеченным в хозяйственную деятельность. Эти принципы невозможно установить законом и ввести за их неисполнение административную, уголовную и иную ответственность, эти принципы – основа существования человека на Земле, без выполнения которых как в России, так и во всем мире невозможно достичь экологического, нравственного и иного благополучия. Основой этих принципов служит постулат: «Состояние экономики напрямую зависит от духовного, нравственного состояния личности. Лишь человек с добрым сердцем и светлым умом, духовно зрелый, трудолюбивый и ответственный, сможет обеспечить себя, принося пользу своим ближним и своему народу». Этот постулат является заключительным тезисом в «Своде нравственных принципов и правил в хозяйствовании», принятом на VIII Всемирном Русском народном соборе.