



Шмаль Анатолий Григорьевич по образованию горный инженер – геолог, закончил Московский геологоразведочный институт.

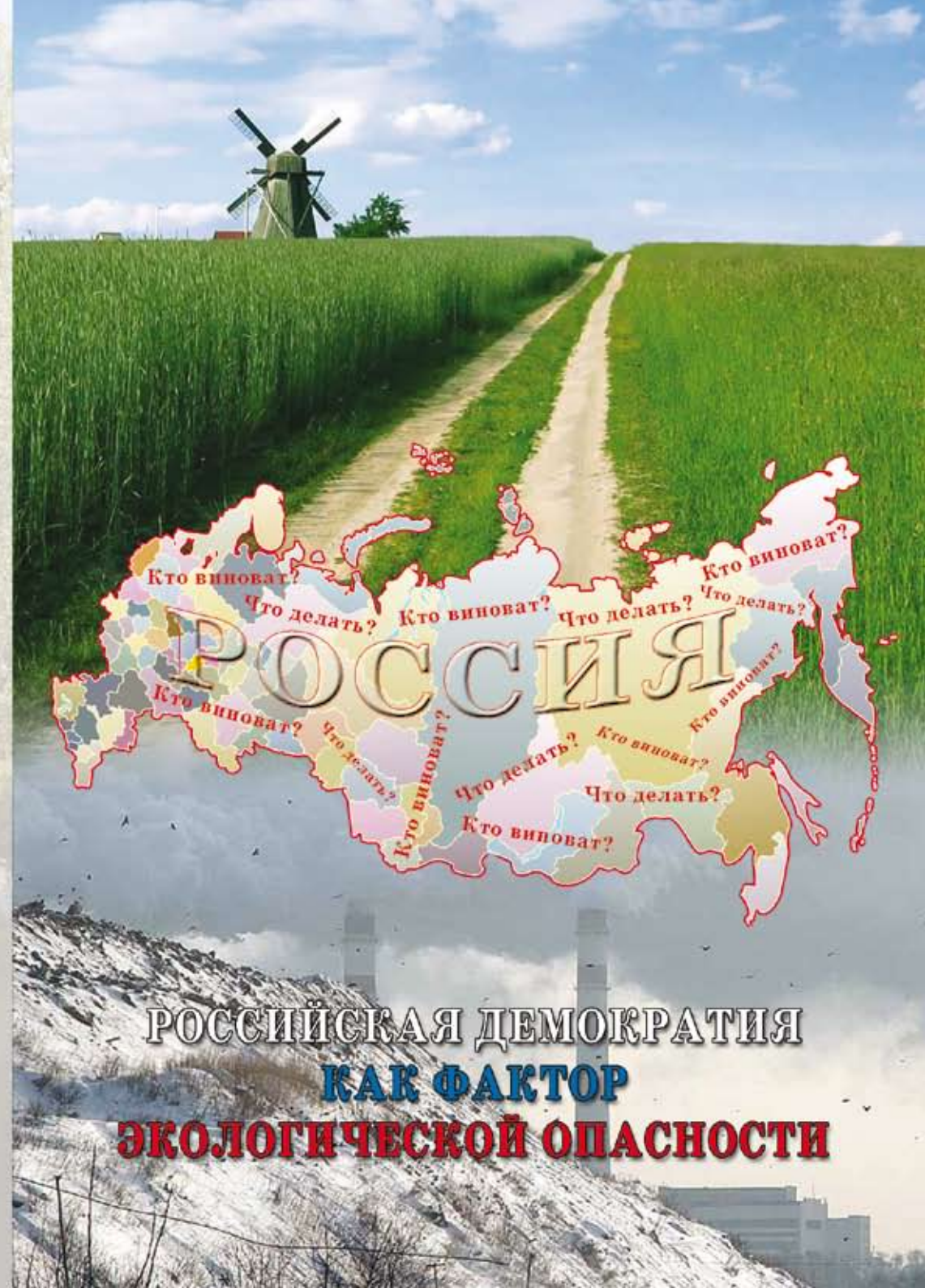
В 1998 году закончил курсы при Госкомэкологии России и был аттестован как экологический аудитор в составе первой группы российских экологов. Под его руководством проведен экологический аудит более 70 предприятий.

Кандидат геолого-минералогических наук, старший научный сотрудник, академик РАЕН и Российской экологической академии.

Генеральный директор научно-производственной фирмы “Экология и охрана среды”, заместитель председателя Совета “Экологической аудиторской палаты”, член Совета общероссийской общественной организации “Центр экологической политики и культуры”, Президент Московского областного Зеленого креста.

Область научных интересов – методологические основы создания национальной системы экологической безопасности, экологический аудит, формирование экологического мировоззрения.

Автор более 140 научных работ, 8 из них монографии. Участник многих российских и международных конференций по проблемам экологической безопасности, экологического аудита и экологического образования.



УДК 57.026
ББК 20.1

Шмаль А.Г. *Российская демократия как фактор экологической опасности*. Издательство: МП «ИКЦ БНТВ», 2008 г., г.Бронницы, 204 с.

В книге проведен анализ влияния сложившейся системы государственного управления в России в области охраны окружающей среды на обеспечение экологической безопасности населения страны. Показано, что отсутствие эффективной государственной экологической политики приводит к снижению качества окружающей среды и тем самым к росту экологических рисков.

На основе системного анализа понятия окружающей среды и экологической опасности выработаны предложения по обеспечению экологической безопасности.

Книга представляет интерес для специалистов в области государственного управления, экологии и охраны окружающей среды, а также для преподавателей и студентов высших учебных заведений, специализирующихся в области экологии и государственного управления охраной окружающей среды.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. СУЩЕСТВУЕТ ЛИ ПРОБЛЕМА СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ?	7
1.1. Оценка состояния окружающей среды	7
1.2. Анализ понятия «окружающая среда»	22
1.3. Классификация факторов экологической опасности. Паспорт фактора экологической опасности	51
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ДЕМОКРАТИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ЕЕ РАЗВИТИЯ	53
2.1. Оценка формы государственного устройства де- юре.	53
2.2. Оценка формы государственного устройства де- факто.	55
Глава 3. ВЛИЯНИЕ РОССИЙСКОЙ ФОРМЫ ГОСУДАР- СТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРОЯВЛЕНИЕ ФАКТОРОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОПАСНОСТИ.	71
3.1. Краткий исторический обзор развития природоохран- ного законодательства	71
3.2. Влияние российского варианта демократии на проявление факторов экологической опасности.	89
Глава 4. КТО ВИНОВАТ?	149
Глава 5. ЧТО ДЕЛАТЬ?	175
5.1. Краткая характеристика структуры национальной системы экологической безопасности	175
5.2. Необходимые меры по предупреждению проявления факторов экологической опасности	185
Заключение	190
Литература:	200

ВВЕДЕНИЕ

Анализ состояния параметров качества компонентов окружающей среды на территории России, да и во всем мире, показывает, что с каждым годом оно ухудшается и эта тенденция имеет устойчивый глобальный характер. Для подтверждения данного положения достаточно обратиться к государственным докладам о состоянии окружающей среды Российской Федерации или субъектов федерации за последние 15-20 лет и к докладам «Глобальная экологическая перспектива (ГЕО)», выпускаемым ЮНЕП.

Количество городов и территорий с неблагоприятным состоянием окружающей среды ежегодно возрастает. Падает качество потребляемой воды, растет уровень загрязнения атмосферного воздуха, снижается качество среды обитания населения, растет заболеваемость, сокращается продолжительность жизни россиян, чему виной и неблагоприятное состояние окружающей среды. Для десятков (!) миллионов россиян регулярно нарушается их конституционное право на благоприятную окружающую среду.

При этом основными функциями государства являются обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности своих граждан. Для этих целей государство должно иметь специально уполномоченный орган, который реализует проводимую государством экологическую политику. В начале 90-х годов Россия пошла по пути развитых стран, и было создано Министерство экологии и природных ресурсов, которое осуществляло координацию всей природоохранной деятельности в стране. Однако затем следовала череда изменений в структуре Правительства России, которая закончилась плачевно для природоохранных органов. В мае 2000 года произошло резкое уменьшение численности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды, а также ликвидация Государственного комитета по экологии. Функции экологического контроля были переданы в МПР, а в 2004 году в Ростехнадзор. При этом часть функций по экологическому контролю чиновникам из МПР удалось оставить у себя, включая и государственную экологическую экспертизу. С января 2007 года в связи с введением нового Градостроительного кодекса государственная экологическая экспертиза была практически отменена. При этом органами государственного управления были

проигнорированы протесты ученых, представителей гражданского общества, Общественной Палаты РФ.

Несмотря на принятие федерального закона от 31.12.05 №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и Постановления Правительства РФ №777 от 29.10.02 «О перечне объектов, подлежащих федеральному экологическому контролю», до сегодняшнего дня не проведено разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственного управления.

За последние годы государственная система нормирования антропогенного воздействия и экологического контроля состояния окружающей среды практически развалена. Государство фактически не выполняет свои конституционные обязанности по обеспечению экологической безопасности, поскольку физически не в состоянии наладить экологический контроль над более чем 3 млн. природопользователей. Статистика показывает, что контроль осуществляется максимум за 10% природопользователей. Наряду с этим, не запускается механизм декларирования параметров воздействия на окружающую среду, которые определяются саморегулируемыми профессиональными экологическими объединениями на основании согласованных со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды процедур.

В данной работе автор попытался провести анализ влияния сложившейся ситуации с государственным управлением в области охраны окружающей среды на обеспечение экологической безопасности россиян. При этом, как представляется автору, заинтересованность государства и населения страны в благоприятной окружающей среде очевидна. Тем не менее, не находится рационального объяснения сложившейся неблагоприятной ситуации в данной сфере государственного управления, в связи с чем автору приходится прибегать к публицистической форме изложения результатов анализа.

Кроме того, автора могут обвинить в том, что он подошел к анализу проблемы тенденциозно, выведя на передний план лишь недостатки. И это действительно так. Несомненно, что отдельные успехи в области охраны окружающей среды на отдельных предприятиях, территориях имеются. Однако они никоим образом не являются определяющими в современном

состоянии проблемы государственного управления качеством окружающей среды.

Я глубоко убежден, что только создание национальной системы экологической безопасности как элемента национальной безопасности, позволит обеспечить россиянам конституционное право на благоприятную окружающую среду. Именно с этих позиций автором и проведен анализ проблемы влияния сложившейся системы государственного управления охраной окружающей среды на проявление факторов экологической опасности. Буду весьма признателен всем, кто пожелает высказать свое отношение к данной публикации.

В заключение автор выражает благодарность Шмаль Т.В., оказавшей большую помощь в написании раздела 3.1.

Контактные данные:

Адрес : 140170, Московская область, г.Бронницы, ул.Московская, 93, НПФ «ЭОС». **E mail:** eos@dts.ru. **Тел\факс:** (496) 46 66-206

ГЛАВА 1. СУЩЕСТВУЕТ ЛИ ПРОБЛЕМА СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ?

1.1. Оценка состояния окружающей среды

Прежде чем приступать к анализу влияния сложившейся в последнее десятилетие формы государственного управления на состояние окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, нам необходимо определиться - существуют ли в России и в целом на планете Земля проблемы с обеспечением качества окружающей среды? Возможно, ситуация в данной сфере вполне благополучна, и нет необходимости поднимать дискуссию вокруг несуществующей проблемы. При этом, чтобы быть максимально объективным для оценки состояния окружающей среды и тенденций в направленности изменений её качества, придется привлекать аналитические данные различных авторских коллективов и приводить их заключения путем цитирования, дабы избежать обвинения в искажении фактов.

Обратимся прежде всего к официальным документам правительства России. Главным документом по анализируемой нами проблеме является государственный доклад «О состоянии окружающей среды в Российской Федерации». Последний такой доклад на сегодня подготовлен под эгидой Министерства природных ресурсов за 2006 год.

По атмосферному воздуху, констатируется в докладе, наблюдения за уровнем загрязнения атмосферного воздуха в Российской Федерации осуществлялись в 251 городе. *«Максимальные концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе на уровне 10 ПДК и более зарегистрированы в 26 городах с населением 14,7 млн. человек (2005 г. – 22 города). Высокий и очень высокий уровень загрязнения воздуха отмечен в 142 городах с общей численностью населения 58,2 млн. человек. В 2006 г. 65 млн. чел. проживали в 206 городах, где средние за год концентрации одного или нескольких веществ превышали ПДК».*

Таким образом, **около 41% россиян проживают в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха.**

Обратимся к оценке состояния водных объектов. Объем сточных вод, сброшенных в поверхностные водные объекты в

2006 г., составил 51,4 км³, из них загрязненных – 17,5 км³. Объем сточных вод, требующих очистки, составляет 19,6 км³.

Отсюда следует, что 34% (!) сбрасываемых сточных вод вообще не подвергается очистке, а 38% – сбрасывается недостаточно очищенных. Таким образом, 72 % (!!) сбрасываемых сточных вод по качеству не соответствует требованиям природоохранного законодательства. Со сточными водами в водоемы поступило 327,7 тыс. т взвешенных веществ, 23,3 тыс. т фосфора общего, 4,6 тыс. т нефтепродуктов, 9,0 тыс. т соединений железа, меди и цинка, 2,3 тыс. т. СПАВ.

Как результат, по данным гидрохимического контроля, вода всех великих рек России таких, как Северная Двина, Печора, Волга, Ока, Кама, Обь, Иртыш, Енисей, Лена, Индигирка, Колыма, Амур в среднем и нижних течениях оцениваются от «загрязненная» до «очень грязная».

Уровень загрязнения морской среды в 2006 г. оценивался на следующих морях, омывающих территорию Российской Федерации: Азовском, Каспийском, Черном, Балтийском, Белом, Баренцевом, Японском, Лаптевых, Охотском.

Морская вода прибрежных акваторий всех перечисленных морей оценивается от «умеренно загрязненная» до «загрязненная», а в местах впадения крупных рек и расположения крупных населенных пунктов как «грязная».

Как показывают данные государственного мониторинга состояния недр, загрязнения распространяются и на подземные воды, которые составляют в среднем 45% водопотребления, а в сельских районах достигает 80-85% . В 2006 году было выявлено 5988 участков загрязнения подземных вод. В основном подземные воды загрязнены соединениями азота, нефтепродуктами, сульфатами, хлоридами, тяжелыми металлами, фенолами.

Чрезвычайно опасной степени загрязнения подземных вод подвержены 122 участка, или 2% общего количества участков загрязнения подземных вод.

Дадим краткую характеристику состояния земельного фонда России, общая площадь которого составляет 1709,8 млн. га. При этом площадь земель, особо охраняемых территорий, находящихся в ведении МПР России, составляет 34,2 млн. га, что составляет 2% от общего земельного фонда.

На 1 января 2007 г. площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель составила 220,6 млн. га, или 12,9% всего земельного фонда страны.

При этом водной эрозии подвержено 17,8% площади сельскохозяйственных угодий, а процессы опустынивания охватили более 100 млн. га, что составляет 45% всех сельхозугодий страны.

Нужно отметить, что в последние годы в большинстве субъектов Российской Федерации работы по изучению состояния и использования земель (почвенные, геоботанические и другие) практически не проводятся, что снижает эффективность управления земельными ресурсами.

В докладе о состоянии окружающей среды за 2005 год авторами сделан однозначный вывод о том, что **«качество почвы в большинстве субъектов Российской Федерации по-прежнему характеризуется как неудовлетворительное»** (9, с. 469).

По физическим полям в докладе за 2006 год дается характеристика лишь радиационного загрязнения территории России. В кратком виде она сводится к следующему: *«На загрязненных в результате аварии на Чернобыльской АЭС территориях европейской части России вследствие ветрового подъема пыли с загрязненной почвы и хозяйственной деятельности населения до сих пор наблюдается повышенное содержание радионуклидов в воздухе. Средние выпадения ^{137}Cs в загрязненной зоне примерно в 8 раз превышали средние для всей территории России и в 5,6 раза средние для европейской части России и составили 3,1 Бк/м² год.*

...Повышенное содержание техногенных радионуклидов в приземном воздухе наблюдалось на Южном Урале в пределах 100-километровой зоны вокруг ФГУП «ПО «Маяк».

... На азиатской территории России наиболее загрязненной остается р. Теча, в водах которой основным дозообразующим радионуклидом является ^{90}Sr » (10, с. 473).

Что касается характеристики состояния растительного и животного миров, то она сводится к статистике объемов лесозаготовок, включая незаконные, количества пожаров и наличия промысловой дичи и ихтиофауны в водоемах.

В докладе 2006 года влияние экологической ситуации на здоровье населения обходится стороной. Однако в докладе за 2005 год

приводится следующая констатация: *«В 2005 г. в ряде субъектов Российской Федерации отмечены высокие уровни и негативные тенденции заболеваемости населения. Особенно это касается заболеваний органов дыхания, врожденной патологии развития.*

Продолжался рост числа источников потенциально опасных физических факторов на селитебных территориях, в жилых зданиях и помещениях. По сравнению с 2001 г. их число увеличилось на 91,8%. По числу жалоб населения ведущим фактором является акустический шум: сверхнормативному воздействию шума в России подвергается 10 286 035 человек (10, с. 469).

Представляется, что приведенные выдержки из докладов о состоянии окружающей среды в 2005 и 2006 годах, позволяют сделать однозначный вывод о неблагоприятном состоянии дел в данной сфере. Читателей, сомневающихся в правомерности такого вывода, отсылаем к оригиналам выше указанных докладов, размещенных на сайте МПР.

Однако, возможно, такое состояние окружающей среды характерно только для России, переживающей коренную перестройку социально-экономической системы?

Для определения позиции в данном вопросе обратимся к документам ООН. Наверное, самым основательным документом в области анализа происходящих тенденций в изменении окружающей среды являются доклады «Глобальная экологическая перспектива», подготовленные ЮНЕП в рамках программы ООН по окружающей среде начиная с 1997 года. Доклад ГЕО-3 был подготовлен в 2002 году к всемирной конференции по окружающей среде в Йоханнесбурге. На основе анализа огромного количества материалов, в котором принимали участие около 1 тысячи специалистов и 40 организаций со всего мира, пришли к выводу о бесспорности продолжающихся процессов деградации окружающей среды, которые сводятся к следующему:

- *«Современное воздействие человека на атмосферу характеризуется огромными масштабами, причем антропогенные выбросы являются первоочередной причиной экологических проблем (выделено мною – А.Ш.). Выбросы практически всех парниковых газов продолжают возрастать.*

- *Присутствие в приземном слое воздуха озона, тонкодисперсных частиц, смог стали серьезной угрозой здоровью насе-*

ления как развитых, так и развивающихся стран, вызывая или обостряя респираторные и кардиологические заболевания, особенно у наиболее уязвимых групп людей таких, как дети, старики и астматики.

- Чрезмерная эксплуатация большей части ресурсов поверхностных вод и обширных подземных водоносных горизонтов, которые являются основными источниками для орошения сельскохозяйственных земель и коммунального водоснабжения, привела к тому, что все большее количество стран сталкивается с проблемой дефицита или нехватки воды. Около 1,2 млрд. человек все еще имеют недостаточный доступ к чистой питьевой воде, а у примерно 2,4 млрд. человек отсутствуют необходимые санитарно-гигиенические условия для жизни. Одним из следствий сложившейся ситуации является то, что 3–5 млн. человек ежегодно умирают от заболеваний, связанных с некачественной водой.

- Растет угроза биологическому разнообразию Земли. При этом скорость исчезновения видов, похоже, увеличивается. Разрушение и/или изменение мест обитания служат основными причинами утраты биоразнообразия. Вторым по важности фактором давления являются инвазии чужеродных видов животных и растений.

- Наметила четкая тенденция все более интенсивной эксплуатации и истощения запасов рыбных ресурсов. Многочисленные виды рыб уже пострадали от переувлова, а другие находятся под его угрозой.

- Продолжает ухудшаться ситуация с деградацией земель, особенно в развивающихся странах, где бедняки вынуждены осваивать малоплодородные земли с хрупкими экосистемами, и в регионах, где для удовлетворения продовольственных и сельскохозяйственных нужд земля эксплуатируется все в большей и большей мере при отсутствии необходимой экономической и политической поддержки для принятия соответствующих аграрных программ.

- Многие из сохранившихся лесных экосистем деградировали или стали фрагментарными. С 1972 г. в развивающихся странах были основаны обширные лесные плантации монокультур, но они не позволили восстановить экологическое разнообразие естественных лесов.

- Растениеводство и животноводство внесли свой вклад в значительное увеличение содержания в экосфере планеты химически активного азота, что способствовало закислению и эвтрофикации экосистем.

- При том, что почти половина населения планеты проживает в менее развитых странах, города и мегаполисы, их инфраструктура и коммунальное обслуживание недостаточно развиты для того, чтобы дать пристанище миллионам городских бедняков. Загрязнение воздуха и ухудшающееся качество воды в городах оказывают значительное воздействие на здоровье людей и имеют существенные экономические и социальные последствия.

- Рост частоты и интенсивности стихийных бедствий за последние 30 лет вызвал увеличение риска для жизни большого числа людей, при этом в наиболее тяжелом положении оказались самые бедные слои населения»

Кроме этого, в докладе приводятся результаты изучения воздействия загрязнения воздуха на здоровье человека, проведенного в Австрии, Франции и Швейцарии, которое показало, что в этих странах загрязнение от автомобилей убивает больше людей, чем дорожно-транспортные происшествия. Длительная подверженность загрязнению воздуха от автомобилей является причиной 21 тыс. преждевременных смертей от респираторных и сердечных заболеваний в год среди взрослого населения старше 30 лет. Для сравнения: общее ежегодное количество смертей от аварий на дорогах в этих странах составляет 9947 случаев. Каждый год загрязнение воздуха от автомобилей в трех странах вызывает 300 тыс. случаев заболевания бронхитом среди детей, 15 тыс. случаев госпитализации по поводу сердечных недомоганий, 395 тыс. приступов астмы у взрослых и 162 тыс. у детей и около 16 млн. человеко-дней трудовых потерь у взрослых старше 20 лет вследствие респираторных заболеваний. Общая стоимость подобного воздействия на здоровье составляет 27 млрд. евро в год (!), или 1,7 процента общего ВВП трех стран. Это эквивалентно 360 евро на человека в год (Kunzil and others, 2000).

По разным оценкам российских специалистов, загрязненный атмосферный воздух является причиной преждевремен-

ной смерти от 40 до 100 тыс. россиян ежегодно (16, 46), что означает и существенно большие финансовые потери для нашей экономики.

По оценкам авторов доклада ГЕО-4, о котором более подробно пойдет речь ниже, во всем мире более двух миллионов людей умирает преждевременно в результате загрязнения атмосферного воздуха.

Осенью 2007 года ЮНЕП подготовил очередной доклад «Глобальная экологическая перспектива» (ГЕО-4). Подготовке данного доклада предшествовала огромная работа, которая была начата ЮНЕП в 2004 году. В феврале 2004 года на *межправительственном совещании по укреплению научной базы ЮНЕП*, в котором участвовали более 100 правительств и 50 партнерских организаций, было заявлено о необходимости дальнейшего укрепления проекта ГЕО. За данным всемирным совещанием в сентябре-октябре 2004 года последовали *региональные совещания*, на которых были определены важнейшие проблемы глобальной и региональной окружающей среды. По результатам данных совещаний были окончательно определены границы, цели и процедуры проекта *ГЕО-4*, которые затем были приняты *«Первым всемирным совещанием правительств и групп заинтересованных сторон»* в феврале 2005 года. Оценка была произведена десятью группами экспертов (по числу глав отчета), состоявшими из *руководителя-координатора авторов и ведущих авторов* при поддержке *координаторов по главам* из секретариата ЮНЕП. Предварительные варианты, представленные группами экспертов, были дополнительно обсуждены на *региональных совещаниях*, а также в рамках двухэтапного *рассмотрения независимыми и правительственными экспертами*. Рассмотрение экспертами осуществлялось под руководством *редакторов экспертизы соответствующих глав отчета*. Оценка также осуществлялась под руководством и при поддержке *Руководящей консультационной группы*, которая состояла из высокопоставленных правительственных чиновников, ответственных за разработку политики, финансовых партнеров, ученых и исследователей, а также представителей некоторых органов ООН, международных организаций, частного сектора, центров сотрудни-

чества с ГЕО и гражданского общества. В 10 главах оценки ГЕО-4 представлено: обзор проблем окружающей среды; состояние и тенденции окружающей среды в период с 1987 по 2007 год; человеческий аспект изменений окружающей среды; прогноз на будущее в рамках четырех сценариев; возможные курсы для обеспечения устойчивого будущего.

Приведенная мною детальная характеристика процедуры подготовки доклада имеет своей целью показать серьезную обоснованность полученных выводов. Прежде чем перейти к обсуждению полученных результатов анализа, необходимо кратко разъяснить содержание четырех сценариев развития человеческого общества и состояния окружающей среды, о которых упоминалось чуть выше.

В рамках проекта «Глобальная экологическая перспектива» проводится анализ следующих четырех сценариев развития:

Первый : Приоритет – рынок.

Большая часть мира разделяет ценности и ожидания, свойственные современным индустриальным странам. Благополучие наций и оптимальная игра рыночных сил постоянно находятся на социальной и политической повестке дня. Главные перспективы связываются с дальнейшей глобализацией и либерализацией, результатами которых станет рост корпоративного благополучия, создание новых предприятий и средств существования. Только таким образом можно будет помочь людям и обществу самим справиться с социальными и экологическими проблемами или заплатить за то, чтобы они были решены. Инвесторы, руководствующиеся высокими моральными принципами, совместно с гражданскими и потребительскими объединениями стараются использовать свое растущее влияние для корректировки политики, но все же проигрывают рыночным императивам, преобладающим в обществе. Деятельность государственных чиновников, плановиков и законодателей по регулированию процессов в обществе, экономике и окружающей среде по-прежнему подчиняется все увеличивающимся материальным потребностям общества.

При этом авторы доклада отмечают, что при данном сценарии развития прогресс в решении социальных и экологических проблем является чаще всего побочным продуктом уси-

лий по стимулированию экономического развития и потому представляется малоэффективным с точки зрения обеспечения качества окружающей среды.

Второй: Приоритет – стратегия

Правительства выступают с решительными инициативами в попытке достичь определенных социальных и экологических целей. Скоординированные меры по улучшению окружающей среды и борьбе с бедностью уравнивают стремление развивать экономику любой ценой. Экологическая и социальная цена и прибыль учитываются в политических действиях, регулирующих механизмах и процессах планирования. Все это подкрепляется фискальными рычагами или инициативами такими, как налог на выбросы углекислого газа или налоговые льготы. Международные необязывающие и обязывающие соглашения по охране окружающей среды и устойчивому развитию интегрируются в перспективные планы, а их статус повышается. В то же время они открыты для консультаций по учету региональных и локальных особенностей.

Оценивая реализацию данной стратегии за последние тридцать лет, авторы доклада отмечают, что, несмотря на отдельные локальные успехи, в целом изменить ситуацию с ухудшением параметров качества окружающей среды как в отдельных регионах, так и в общепланетарном масштабе не удастся.

Третий: Приоритет – безопасность.

Этот сценарий предполагает мир удивительных различий, в котором доминируют неравенство и конфликты. Социально-экономические и экологические стрессы вызывают волны протестов и противодействий. По мере того как эти беспорядки становятся все более частыми, наиболее влиятельные и процветающие слои общества сосредотачивают свои усилия на обеспечении собственной безопасности, формируя анклавов сродни современным “общинам с воротами”. Такие “привилегированные островки” создают повышенную безопасность и экономическую выгоду для подчиненных общин в их непосредственном окружении, но исключают непривилегированные массы аутсайдеров. Благосостояние и уровень услуг падают из-за не востребоваания, но рыночные силы продолжают действовать за стенами анклава.

При реализации данного сценария, отмечают авторы доклада, усилия правительств, направленные на решение социальных и экологических проблем, в целом предпринимаются слишком поздно и неэффективны в охвате проблем. Более того, правительства используют свои полномочия для защиты экономических интересов национальных и корпоративных предприятий, с которыми они все более тесно связаны. НПО и другие группы в гражданском обществе сосредоточиваются на кратковременных кризисах и все меньше работают, чтобы повлиять на модели долгосрочного развития. Кроме того, нужно отметить главную логическую ошибку данного сценария – экологическая безопасность не может быть обеспечена на территории одного или нескольких изолированных анклавов. Дело в том, что окружающая среда на верхнем уровне своей организации **неделима**, это общепланетарная система, и её качество может быть обеспечено только на общепланетарном уровне.

Четвертый: Приоритет – устойчивость.

Новая парадигма развития и окружающей среды появляется в ответ на современные вызовы, и она предполагает существование новых, более справедливых ценностей и институтов. Более благоприятное состояние дел наблюдается там, где существенный сдвиг в способах взаимодействия людей друг с другом и с миром стимулирует и поддерживает политику, направленную на достижение стабильности и ответственное корпоративное поведение. Наблюдается более тесное сотрудничество между правительствами, гражданами и другими заинтересованными группами в процессе принятия решений по отношению к проблемам, вызывающим общую озабоченность. Достигается согласие по вопросу, что надо делать, чтобы обеспечить базовые потребности и осуществить персональные цели без ущемления интересов других людей или ухудшения перспектив для потомков.

Данный сценарий развития человечества авторы оценивают как самый эффективный. При этом они подчеркивают, что «потребуется много времени и постоянное давление со стороны многих секторов общества, чтобы достичь согласованных целей». Люди повсеместно охвачены идеей «новой парадигмы устойчивого развития», которая обещает выйти за пределы

обычных ценностей и привычного образа жизни. Эта новая парадигма объединяет мощное личностное и философское измерение с проблемами, связанными с экономическим ростом, технологическим потенциалом и политическими возможностями. В связи с этим перед человечеством встаёт важнейшая для его выживания проблема – сформировать экологическое мировоззрение у населения Земли, сделать его органическим, неразрывным элементом человеческой культуры.

Обратимся к выводам, к которым пришли авторы доклада ГЕО-4. В целом они констатируют, что на глобальном и региональном уровнях мы получаем свидетельства беспрецедентных изменений окружающей среды, которые сводятся к следующему:

- *Поверхность Земли нагревается. Это очевидно из наблюдений за повышением средних глобальных температур атмосферы и океана, повсеместного таяния снегового и ледяного покровов, а также повышения среднего уровня мирового океана.*

- *Более двух миллионов людей во всем мире умирают преждевременно в результате загрязнения атмосферного воздуха и воздуха внутри помещений.*

- *«Дыра» в стратосферном озоновом слое над Антарктидой – слое, защищающем людей от вредного ультрафиолетового излучения, – достигла рекордных размеров.*

- *Неустойчивое использование почв и изменение климата ведут к деградации земельных ресурсов, включая эрозию почв, истощение питательных веществ, недостаток воды, засоление, опустынивание и нарушение биологических циклов. От деградации земельных ресурсов несоразмерно страдают бедные группы населения, особенно в засушливых районах, где проживает около двух миллиардов людей; 90 процентов из них приходится на развивающиеся страны.*

- *Доля пресной воды на душу населения уменьшается во всем мире, а загрязненная вода остается наиболее частой экологической причиной человеческих заболеваний и смертности. При сохранении текущих тенденций к 2025 году 1,8 миллиарда человек будет жить в странах и регионах с абсолютным дефицитом водных ресурсов, а две трети людей во всем мире будут испытывать стресс, вызванный недостатком воды. Падение количества и качества поверхностных и грун-*

товых вод оказывает воздействие на водные экосистемы и их использование.

- Продолжается активное использование водных экосистем, что ставит под угрозу устойчивость продовольственных ресурсов и биоразнообразия. Уловы морской и пресноводной рыбы сильно падают во всем мире, что в основном вызвано чрезмерным отловом.

- Для абсолютного большинства хорошо известных видов сокращается ареал их распространения, численность или и то, и другое. Хотя сокращение площадей лесов в умеренном поясе было остановлено, и ежегодный прирост в период с 1990 по 2005 год составил 30 тыс. км², вырубка тропического леса продолжилась со скоростью 130 тыс. км² в год за тот же период. Известно, что более 16 тысяч видов находится под угрозой исчезновения.

- В определенный момент биофизические и социальные системы достигают критической точки, за которой начинаются резкие, ускоряющиеся и потенциально не обратимые изменения. Четыре сценария ГЕО-4 показывают, что опасность достижения таких критических точек только растет даже при условии того, что некоторые глобальные тенденции деградации окружающей среды будут замедлены или инвертированы к середине этого века (выделено мною – А.Ш.). Изменения в биофизических и социальных системах могут продолжиться даже после исчезновения их первоначальных причин, как видно, например, по разрушению озонового слоя и исчезновению видов.

По сравнению с докладом ГЕО-3, который был подготовлен ЮНЕП пятью годами ранее, выводы ГЕО-4 более конкретны и содержат больше количественных оценок, включая влияние состояния окружающей среды на здоровье населения, на биологическое разнообразие и снижение обеспеченности людей качественными природными ресурсами.

Однако самым принципиальным отличием является наличие в ГЕО-4 вывода о том, что состояние биофизических и социальных систем достигает критической точки, за которой начинаются необратимые процессы деградации окружающей среды, которые будут продолжаться даже после исчезновения причин, их вызвавших.

Нужно отметить, что ООН предпринимает активные усилия по реализации принципов устойчивого развития, сформулированных как Повестка на XXI век в 1992 году в Рио де Жанейро. В частности, в декабре 2007 года в Бали прошла конференция ООН по изменению климата. На открытии конференции Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун сказал:

«Мы собрались потому, что время двусмысленностей прошло. Наука дает четкий ответ. Происходит изменение климата. Последствия этого процесса реальны. Настало время действовать. В последнем докладе Межправительственной группы по изменению климата говорится, что наше бездействие будет иметь серьезные последствия: повышение уровня моря; более частые и менее предсказуемые наводнения и суровые засухи; голод во всем мире, особенно в Африке и Центральной Азии; утрата до одной трети существующих видов растений и животных».

Эти выводы подчеркивают, что издержки бездействия — с экологической, человеческой и финансовой точек зрения — значительно превышают издержки действий, предпринятых в настоящее время» (выделено мною – А.Ш.).

Несмотря на сложные двухнедельные дискуссии, на конференции была принята Балийская «дорожная карта», в которой, как отметил Пан Ги Мун, удалось закрепить все три главные цели - объявить о начале переговоров, определить повестку дня и установить сроки их завершения. Итогом переговоров должен стать план общепланетарных действий после 2012 года (окончание срока действия Киотского протокола) по противодействию процессам изменения климата в результате антропогенного воздействия на окружающую среду.

Не только состояние климата и атмосферного воздуха является общепланетарной проблемой. Это имеет отношение также и к воде, важнейшему природному ресурсу .

«Воды на всех не хватит» – примерно так можно резюмировать итоги первого Азиатско-Тихоокеанского саммита воды, который завершился в японском курортном городе Беппу 5 декабря 2007 года.

«По всему миру источники воды по-прежнему засоряются, портятся и приходят в негодность. Последствия этого для человечества крайне тяжелые. Недостаток воды угрожает эко-

номическому и социальному состоянию и является потенциальным источником войн и конфликтов», – подчеркнул Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун.

Как отмечалось выше, по данным ООН, уже сейчас треть населения Земли живет в районах, где вода в дефиците, а 1,2 млрд человек не имеют доступа к безопасной для здоровья питьевой воде. Данная проблема актуальна не только для жарких стран. Даже в Европейском регионе доступа к чистой питьевой воде до сих пор не имеют около 100 млн человек. Ожидается, что в ближайшие несколько десятилетий положение резко ухудшится хотя бы потому, что ежегодно запасы пресной воды на планете сокращаются на 2% , а число ее потребителей продолжает расти.

Нужно подчеркнуть, что проблемы состояния окружающей среды вызывают обеспокоенность не только зарубежных ученых. В России ежегодно проходит несколько десятков общероссийских и региональных конференций и семинаров, на которых данная проблема широко обсуждается.

К примеру, 9 февраля 2007 года состоялось пленарное заседание Общественной палаты РФ с повесткой «Об экологическом устойчивом развитии». В принятом решении констатируется: *«Решая насущные проблемы развития страны, мы забыли о тех ценностях, которые и определяют это развитие. Это – природа и ее ресурсы для экономики и здоровья. Вернее не забыли – жизнь каждый день напоминает о необходимости срочного решения экологических проблем. Это и загрязнение среды, и деградация ландшафтов, и изменение климата, что ведет к ухудшению здоровья населения и оказывает все большее негативное воздействие на демографию и экономику. Мы стараемся этого не замечать, решая задачу подъема экономики любой ценой»* (выделено мною – А.Ш.).

В апреле 2007 года в Подмоскowie прошла 4-ая Всероссийская научно-практическая конференция «Региональные и муниципальные проблемы экологической безопасности», в работе которой принимали участие представители Государственной Думы, Общественной Палаты, Ростехнадзора, органов самоуправления, ученые из 65 городов России. В принятой по результатам работы резолюции констатируется: *«Рост про-*

мышленного производства в России сопровождается недопустимым снижением качества окружающей среды, что нарушает конституционные права граждан нашей страны и потребует в будущем крупных материальных затрат для восстановления качества окружающей среды.

... Загрязнение окружающей среды приводит к росту заболеваемости населения, особенно заболевания органов дыхания и врожденной патологии развития, что, по оценкам экспертов, напрямую связано с качеством окружающей среды».

12-13 февраля 2007 г в Москве прошла Международная конференция «Глобальная безопасность и устойчивое развитие: экология - экономика - энергетика». Более двухсот ведущих специалистов в экологической и энергетической отраслях из России, Европы и США приняли в ней участие, полностью поддержав резолюцию Общественной Палаты «Об экологически устойчивом развитии» и выразили озабоченность нарастающими процессами деградации окружающей среды в общепланетарном масштабе.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному и отвечая на поставленный в заголовке главы вопрос, мы вынуждены ответить на него: **«Да, проблема с качеством окружающей среды существует не только на национальном уровне, но и в общепланетарном масштабе».**

На основе проведенного анализа можно сделать следующие основные выводы:

1) За последние десятилетия в результате деятельности человека качество параметров окружающей среды имеет устойчивую тенденцию к ухудшению, что приводит к повышению смертности населения Земли, снижению биологического разнообразия, превращению возобновимых природных ресурсов в невозобновимые;

2) Человеческое сообщество в целом осознало опасность происходящих процессов и приступило в рамках ООН к выработке принципов устойчивого развития, имеющих своей целью согласование процессов социально-экономического развития с сохранением и восстановлением окружающей среды;

3) Предпринимаемые на сегодня усилия недостаточны, чтобы остановить процесс деградации окружающей среды.

В чём причина сложившейся ситуации? Как мне представляется, таких причин – две.

Первая – человечество не провело системного анализа факторов, вызывающих ухудшение параметров качества окружающей среды. Все ограничивается регистрацией возникающих негативных процессов в окружающей среде, а принимаемые корректирующие действия ориентируются, как правило, на борьбу со следствиями, а не с причинами, их вызывающими.

Вторая – как это ни странно, до сегодняшнего дня не проведен детальный структурный анализ понятия «окружающая среда», что привело к неоднозначности его использования в различных национальных и международных документах, в том числе и в процитированных выше. Такая ситуация недопустима, поскольку человечество, вырабатывая корректирующие действия, должно быть уверено, что всеми однозначно понимаются объект управления и его структура.

В связи с этим представляется необходимым провести детальный анализ понятия «окружающая среда» и разработать классификацию факторов (процессов, явлений), негативно влияющих на качество параметров окружающей среды. По-видимому, нам не избежать того, что данный анализ будет иметь антропоцентричный акцент. Однако человек как единственный абстрактно мыслящий представитель живого на Земле должен понимать, что он является одним из видов живого, образующего биосферу, и его благополучие обеспечивается сохранением эволюции биосферы в том канале, где человек является её органически составляющим элементом. Представляется, что, базируясь на таком подходе, человечеству под силу выработать форму поведения, гармонизирующую его отношения с окружающей средой.

1.2. Анализ понятия «окружающая среда»

В упоминавшихся выше аналитических докладах да и множестве других российских и международных документах очень часто используется термин «окружающая среда». При этом предполагается как само собой разумеющееся, что все прекрасно понимают, о чем идет речь. В государственных докладах о состоянии окружающей среды дается характеристика состояния сле-

дующих элементов окружающей среды: атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почв и земельных ресурсов (территорий), полезных ископаемых и охраны недр, радиационной обстановки, растительного и животного миров (в основном, как ресурсы). Кроме того, дается характеристика состояния климата и стихийных бедствий. Вряд ли возможно с позиций формальной логики найти основания для выделения выше перечисленных элементов окружающей среды, поскольку элементы окружающей среды (атмосфера, почвы) перемежаются с полезными ископаемыми и климатическими характеристиками.

Аналогичная картина предстает перед нами и при ознакомлении с докладами ЮНЕП ГЕО-3 и ГЕО-4. Более того, ресурсный акцент здесь доминирует, даже если перечислить названия разделов доклада: лесные ресурсы, земельные ресурсы, ресурсы пресных вод, биоразнообразие. Вместе с тем присутствуют такие разделы, как: атмосфера, прибрежные и морские зоны, городские территории, бедствия, которые также не имеют понятных оснований классификации.

Отсюда возникает вопрос: все ли компоненты окружающей среды находятся в сфере нашего внимания, возможно, что-то очень важное мы упускаем? И не в этом ли кроется одна из причин низкой эффективности принимаемых человеческим обществом усилий по оздоровлению окружающей среды?

Как мне представляется, основная причина такого положения обусловлена принципиальной ошибкой в выработке стратегии взаимодействия человеческого общества с окружающей средой. Мы приступаем к решению проблем по мере их возникновения, в то время как необходимо выработать систему упреждающих действий. Такой подход требует системного анализа и определения на его основе структуры окружающей среды на различных уровнях её организации. Нужно осознать, что понятие «окружающая среда» является базовым, и его объём и содержание определяют целевые установки наших глобальных и локальных действий.

Попытаемся уточнить соответствие понятия «окружающая среда» сегодняшнему этапу эволюции человеческого общества, характеризующегося геологическими масштабами антропогенного воздействия на окружающую среду.

Прежде всего посмотрим, как определяется понятие об окружающей среде в официально принятых нормативно-правовых документах.

В ГОСТ Р ИСО 14050-99 «Управление окружающей средой. Словарь», принятом Госстандартом России в 1999 году, окружающая среда определяется как *«внешняя среда, в которой функционирует организация, включая воздух, воду, землю, природные ресурсы, флору, фауну, человека и их взаимодействие»* (8). В данном определении не только утерян ряд компонентов окружающей среды (к примеру, геологическая среда, физические поля, объекты, созданные человеком), но и изменен традиционный, как увидим ниже, биоцентричный (чаще просто антропоцентричный) подход к определению окружающей среды.

Обратимся к основному природоохранительному закону России – закону «Об охране окружающей среды», принятому Государственной Думой 10 января 2002 года. В нем окружающая среда определяется как *«совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов»* (35, ст.1).

Из приведенного определения пока неясно, по отношению к какому объекту рассматривается окружающая среда, а также какая разница между компонентом природной среды и природным объектом. Чтобы уточнить, придется привести еще несколько определений из вышеупомянутого закона:

- *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 жизни на Земле.*

Приведенные определения не внесли ясности во взаимоотношение таких компонентов, как земля, недра и почвы. Непонятно, почему в компоненте природной среды «атмосфера» выделен составляющий ее элемент – «озоновый слой», который далеко не единственный элемент, составляющий атмосферу. Совершенно

непонятно, почему из растительного и животного миров выделены – «иные организмы». Полностью отсутствуют среди выделенных природных компонентов физические поля (гравитационное, радиационное, электромагнитное и др.), которые оказывают фундаментальное влияние на все живое на Земле.

Продолжим цитирование принятых в Законе определений:

- природный объект – *естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;*

- *естественная экологическая система – объективно существующая часть природной среды (определение через определяемое – А.Ш), 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 веществ и энергией;*

- *природный ландшафт – территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности (а где же животный мир, геологическая среда? – А.Ш.), сформировавшихся в единых климатических условиях.*

Из процитированных определений следует, что экологическая система и природный ландшафт – это два различных элемента природного объекта. В то же время на основе биологического подхода вряд ли можно провести между ними границу, и, по мнению автора, именно на основе доминирующего сегодня биологического подхода к экологии ландшафт как составляющий элемент входит в экосистему, поскольку под нею, как правило, понимаются биогеоценозы.

Приведем еще несколько определений из анализируемого закона:

- *Природно-антропогенный объект* – природный объект, измененный в результате хозяйственной или иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

В таком случае, к примеру, гидротехническое сооружение, искусственный рыбохозяйственный водоем или водоем хозяй-

ственно-питьевого назначения, исходя из вышеприведенного определения, никак не могут быть природно-антропогенным объектом.

- *Антропогенный объект* определяется как объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Я убеждён, что объектов, созданных человеком и не обладающих свойствами природных объектов, просто не может быть. Они могут обладать лишь отдельными свойствами, которые несвойственны природным объектам, но в них всегда найдутся свойства, которые присущи природным объектам.

Как мне представляется, правильнее провести разграничение между природными и антропогенными объектами на основе источников обеспечения ими своей структурно-функциональной целостности. При таком подходе, который уже использовался мною раньше (54, 59, 60, 61), *природный объект* – это объект, обеспечивающий свою структурно-функциональную целостность благодаря вещественным, энергетическим и информационным процессам обмена, происходящим в ходе фундаментальных процессов эволюции планеты Земля.

Антропогенный объект – это объект, который сохраняет свою структурно-функциональную целостность только благодаря вещественному, энергетическому и информационному обеспечению человеком.

Соответственно тогда *природно-антропогенный объект* – это объект, сохраняющий свою структурно-функциональную целостность, частично за счет эволюционных процессов, происходящих на Земле, и частично за счет целенаправленной человеческой деятельности по сохранению этой целостности.

Отсюда следует важный вывод – антропогенные и природно-антропогенные объекты сохраняют свою функциональность только благодаря вещественной, энергетической и информационной поддержке человеком, без которой они обречены на гибель.

Примеров этому в истории человечества предостаточно: погибшие города шумерской цивилизации, оросительные системы Древнего Египта, города и системы водоснабжения городов Древней Греции. Погибшие города ацтеков и майя. Исчезнувшие архитектурные и инженерные сооружения древних цивилизаций

Кампучии, Индии и Китая. Современные хлопковые плантации в Средней Азии, приведшие практически к гибели Амударьи и Сырдарьи. Часто происходящие в современной истории России и стран СНГ аварии на гидротехнических сооружениях. Все это произошло из-за ненадлежащего поддержания человеком функциональной целостности созданных его усилиями систем. И таких примеров можно приводить бесконечное множество, включая эксперименты по моделированию биосферных процессов типа «Биосфера-2» в Аризоне (США) или «БИОС-3» в России.

Теперь рассмотрим несколько типичных примеров трактовки понятия «окружающая среда» в учебных пособиях как для средних школ, так и для высших учебных заведений.

В учебнике «Экология» для ВУЗов (Денисов В.В. и др.) окружающая среда определяется как *«комплекс природных тел и явлений, с которыми организм находится в прямых или косвенных взаимоотношениях»* (15, с. 27). Данное определение имеет биоцентричный характер и является слишком общим и потому вряд ли может служить основой для организации деятельности в области охраны окружающей среды. Далее указанные авторы уточняют определение «окружающая среда» (рассматривая как синоним термина «внешняя среда») как *«совокупность сил и явлений природы, ее вещество и пространство, любая деятельность человека (организма) (?! – А.Ш.), находящаяся вне рассматриваемого объекта или субъекта и необязательно непосредственно контактирующая с ним»* (15, с. 27).

Трудно согласиться с авторами, что любая деятельность человека или организма будет являться элементом окружающей среды, так же как, и любое явление природы, происходящее вне субъекта или объекта. В данном определении отсутствует, на мой взгляд, ключевое слово – *взаимодействие*, поскольку без его присутствия вряд ли можно рассматривать любое явление как элемент окружающей среды.

В учебниках «Экология и экологическая безопасность» (Хотунцев Ю.Л., 52) и «Экология» (Николайкин Н.И. и др., 29) окружающая среда (как синоним - среда обитания) определяется как та часть природы, с которой живой организм непосредственно взаимодействует. При этом непонятно, почему

авторы исключают из содержания окружающей среды ту часть природы, которая опосредованно взаимодействует с живым организмом.

Алексеев С.В. в учебном пособии для 10-11 классов дает следующее определение «окружающей среды»: *«вся природная среда (возникшая на Земле вне зависимости от человека и унаследованная им от предшествующих поколений) и техногенная среда (т.е. среда, созданная человеком)»*. (2, с. 17). Из смысла приведенного определения следует, что понятие «окружающей среды» рассматривается применительно к человеку, т.е. декларируется антропоцентричный подход к трактовке данного понятия.

Необходимо отметить еще один важный момент. Алексеев С.В., а также еще целый ряд исследователей (2, 15) и авторы закона «Об охране окружающей среды» выделяют в окружающей среде как природные, так и антропогенные элементы.

Степановских А.С. так определяет окружающую среду: *«В понятие «окружающей среды» не входят созданные человеком предметы (здания, автомобили и т.д.), т.к. они окружают отдельных людей, а не общество в целом»* (50, с. 21). Вряд ли можно согласиться с таким тезисом. Прежде всего автор явно не учитывает масштабность воздействия человека на окружающую среду. Кроме того, большая доля человечества в промышленно развитых странах, включая Россию, проживает в городах, представляющих собой искусственную среду обитания, функциональная целостность которой обеспечивается за счет вещественной, энергетической и информационной поддержки, осуществляемой человеком.

Акимова Т.А. и Хаскин В.В. вводят понятие **«экологической среды»** как всей совокупности *«тел и сил внешнего по отношению к живому организму (биоцентричный подход – А.Ш.) мира»*. (1, с. 120). Далее указанные авторы детализируют *«.. широко используемое понятие «окружающая среда» соответствует той части экологической среды, с элементами которой данный организм в данное время контактирует, прямо или косвенно взаимодействует»* (там же, с. 120). Таким образом, авторы демонстрируют биоцентричный подход, причем применительно к организменному уровню организации биосферы.

Однако здесь же они делают следующее замечание: *«Чаще всего это понятие используется применительно к человеку, имея в виду окружающую человека среду»*. Таким образом, подчеркивается антропоцентричный подход, причем на уровне индивидуума, т.е. отдельного человека.

Тогда возникает вопрос имеют ли окружающую среду другие уровни организации биосферы (популяция, биоценозы) и, наконец, сама биосфера, а также человеческого общества (социумы, этносы, население отдельных стран) да и само человечество как один из элементов биосферы? А как быть объектам, искусственно созданным человеком, которые так же испытывают на себе воздействие комплекса факторов окружающей среды, как и любой объект живой и неживой природы?

Проведенный анализ показывает, что для корректного определения понятия «окружающая среда» первоначально необходимо:

1. однозначно выделить объект, по отношению к которому рассматривается окружающая среда;
2. определить, к какому уровню организации объекта рассматривается окружающая среда;
3. выделить элементы, составляющие окружающую среду.

По первой позиции понятно, что окружающую среду имеет любой объект оценки, будь то представитель живого или косного миров. Однако поскольку проблемы, связанные с ухудшением состояния окружающей среды, обусловлены, в основном, человеческой деятельностью, чаще всего понятие «окружающей среды» связывают с человеком. Это является проявлением антропоцентризма, что оправданно в связи с тем, что на современном этапе эволюции человеческого общества человек превратился в ведущую геологическую силу (по Вернадскому В.И.).

По второй позиции автор считает, что понятие «окружающая среда» должно охватывать все уровни организации объекта оценки, т.е. не только сам объект как таковой, но нижние уровни организации, для которых объект оценки является системой, а также верхние уровни организации, для которых объект оценки является элементом. Такой подход полностью соответствует базовым принципам экологии как науки: системной организации материального мира, физико-химическо-

го единства живого вещества и внутреннего динамического равновесия (58).

Для того же, чтобы выделить элементы, составляющие окружающую среду, необходимо провести дополнительный анализ.

Прежде всего необходимо определить понятие «окружающая среда» в самом общем виде. Представляется, что при этом нужно базироваться на трех базовых понятиях, которые являются основой материального мира: вещество, энергия и информация.

С учетом данного замечания **окружающую среду** можно определить как *всю совокупность вещественных, энергетических и информационных факторов, непосредственно или опосредованно взаимодействующих с объектом оценки.*

В качестве же объекта оценки может выступать любой объект живого (включая человека) и косного миров на любом уровне их системной организации.

Однако такого определения явно недостаточно для разработки системы управления качеством окружающей среды и антропогенным воздействием на нее. Для этого должна быть определена структура окружающей среды путем выделения составляющих ее элементов. При этом я прекрасно понимаю, что *границы между выделяемыми компонентами окружающей среды весьма условны, поскольку в реальности между ними каждое мгновение происходит вещественный, энергетический и информационный обмен.* Таким образом, с одной стороны, окружающая среда представляет собой нечто общее, неделимое и постоянно меняющееся. С другой стороны, в окружающей среде выделяются составляющие ее элементы, которые под влиянием всей совокупности воздействующих и взаимодействующих с ними факторов сохраняют свою структурно-функциональную целостность и системную организацию (54, 58).

В таком случае, осознавая определенную условность, мы должны, опираясь на закон системной организации материального мира, выделять отдельные компоненты, составляющие окружающую среду, которые будут являться объектом управленческих решений по обеспечению, в конечном счете, качества окружающей среды в целом.

Анализ показывает, что окружающая среда по отношению к объекту оценки представляет собой многофакторную систему, состоящую из природных и антропогенных (созданных человеком) элементов.

Природные компоненты окружающей среды созданы в ходе эволюции космоса и планеты Земля как элементы, их составляющие (хотя и очень малые, учитывая безбрежность, с позиции человека, космического пространства). Антропогенные компоненты окружающей среды созданы при активном участии человека и существуют лишь благодаря вещественному, энергетическому и информационному обеспечению человеком, поскольку они являются плодом его интеллектуальных усилий, его способности к абстрактному мышлению.

На основе проведенного обобщения автором предложен следующий подход к определению элементного состава окружающей среды. Прежде всего выделяется два класса компонентов окружающей среды: *природный и антропогенный*. Разграничение между природными и антропогенными объектами, как было показано выше, проводится на основе источников обеспечения ими своей структурно-функциональной целостности. Другими словами, в основание классификации положено то, что обеспечивает сохранение целостности (гомеостаз) объекта от деструктивного воздействия множества факторов окружающей его среды. При этом нужно иметь в виду, что как природные, так и антропогенные объекты имеют свою системную организацию. Кроме того, учитывая криволинейность поверхности земного шара (геоида), компоненты окружающей среды на верхнем уровне организации рассматриваются в виде сфер.

С учетом вышесделанного замечания в качестве основных **природных** элементов (компонентов) окружающей среды выделяются: атмосфера, гидросфера, литосфера, педосфера (почвы), эргосфера и биосфера. Содержание понятий о перечисленных природных компонентах окружающей среды довольно однозначно воспринимается специалистами в области охраны окружающей среды и научным сообществом, поэтому ограничимся их краткими характеристиками.

Под *литосферой* в геологии понимают земную кору, оболочку Земли, сложенную горными породами и состоящую из гранитного и базальтового слоев. Мощность земной коры колеблется и составляет 50-60 км под континентами (литосферные плиты) и 5-10 км под океаном. Однако применительно к экологии целесообразно понимать под литосферой ту ее часть, на которую активно воздействуют объекты техносферы. Иногда эту часть литосферы определяют термином инженерно-геологический слой, понимая под ним зону взаимодействия объектов техносферы (инженерных сооружений) и литосферы. Глубина такого взаимодействия ограничивается, по-видимому, первыми километрами (шахты, крупные гидротехнические и топливно-энергетические сооружения). Литосфера имеет свою системную организацию. Геологами в ее строении выделяют следующие последовательные элементы: кристалл – горная порода – геологическая формация – литосфера.

Атмосфера - газовая оболочка Земли, состоящая из азота (78.08%), кислорода (20.95%), аргона (0.93%), двуокиси углерода (0.3%). Мощность атмосферы достигает 2000-3000 км. В зависимости от распределения температуры в структуре атмосферы выделяют при удалении от поверхности земли на удалении до 500 км: тропо-, страто-, мезо-, термо- и экзосферы. На высоте 20-25 км располагается озоновый слой, который предохраняет все живое от губительного воздействия коротковолнового излучения. На больших высотах часть молекул разлагается на атомы, ионы и свободные электроны, образуя ионосферу.

Антропогенное воздействие, в основном, распространяется на нижние слои атмосферы, достигая высоты нескольких десятков километров. Состав атмосферы в зонах антропогенного воздействия значительно изменяется за счет выбросов загрязняющих веществ, перечень которых составляет несколько сотен. Неоднородность состава атмосферы в приземном слое в значительной мере определяется антропогенным воздействием, и её состав зависит от совокупных выбросов загрязняющих веществ от объектов техносферы, расположенных на конкретной территории.

Гидросфера - водная оболочка Земли, состоящая из совокупности поверхностных водоемов (реки, озера, океан), грунтовых и подземных вод. При этом 97% запасов воды – это соленая вода,

из оставшихся 3% две трети находится в виде льда. Таким образом, только 1% мировых запасов воды активно используется человеком и возвращается в круговорот, в основном, в загрязненном виде, но это составляет уже третью часть запасов пресной воды. В качестве элементов гидросферы выделяются отдельные поверхностные водоёмы (реки, озера, водохранилища, моря, океаны), подземные и грунтовые воды, ледники.

Педосфера (почвы) - поверхностный слой земной коры (коры выветривания), который образуется и развивается в результате взаимодействия растительности, животных, микроорганизмов, горных пород, физических полей и атмосферных осадков. Мощность почвенного слоя на равнинах составляет 1.5-2.0 метра, а в горах, не более 1 метра, в пустынях – несколько сантиметров. В качестве элементов выступают генетические типы почв, географическое распределение которых подчинено общим законам широтной зональности, а в горах – вертикальной поясности.

Эргосфера - совокупность физических полей, существующих вокруг Земли, включая космические излучения. На сегодня наиболее изученными являются магнитное, электрическое, гравитационное, акустическое и радиационное поля. Свойства перечисленных полей активно используются в хозяйственной и научной деятельности человека. Несомненно, что в природе существует еще много «полевых» составляющих, которые частично изучаются учеными, физиками, но еще большая их часть вообще не фиксируется человеком. Насколько мне известно, такой объем и содержание понятия «эргосфера» предложены мною впервые в 1996 году и затем использовались в других работах, а также в выступлениях на многих общероссийских и международных конференциях и до настоящего времени принципиального возражения в научных кругах не вызвали. Представляется, что его использование вполне логично и, кроме того, оно хорошо согласуется с другими широко известными понятиями: атмосфера, биосфера и т.д.

В качестве элементов строения эргосферы выступают отдельные виды физических полей, а элементами последних являются неоднородность в их строении, вызываемая в том числе и антропогенной деятельностью.

Биосфера - это вся совокупность живых организмов (включая человека) на Земле и все пространство, заселенное ими и находящееся под их воздействием. Биосфера пространственно занимает верхнюю часть литосферы, педосферу, гидросферу и нижнюю часть атмосферы. Несомненно, она находится под воздействием эргосферы и активно с ней взаимодействует. Системная организация биосферы представляется в следующем виде: организм – популяция – биогеоценоз – биосфера.

В понимании **антропогенных** компонентов окружающей среды нет такой однозначности, как в природных компонентах. Проведенный автором анализ позволил выделить в качестве антропогенных элементов окружающей среды техносферу, социосферу и информационную сферу, детальная характеристика которых также давалась в ранее вышедших работах (54, 58, 60). Поэтому здесь также ограничимся их краткой характеристикой.

Техносфера представляет собой совокупность антропогенных и природно-антропогенных систем, созданных человеком. Данные системы существуют лишь благодаря человеку, поскольку он обеспечивает их вещественные, энергетические и информационные потребности, что поддерживает их структурно-функциональное единство и позволяет противостоять процессам энтропии. Мною используется термин «антропогенных систем», а не «антропогенных объектов». Этот момент принципиально важен, поскольку на сегодняшнем этапе эволюции человеческого общества созданные человеком объекты образуют общепланетарную сферу, связанную материальными, энергетическими и информационными потоками, которая с системных позиций также имеет несколько уровней организации.

На нижнем уровне организации находятся субъекты хозяйственной и иной деятельности (предприятия, фирмы, отдельные предприниматели), которые объединяются в промышленные зоны, селитебные и промышленные агломерации, мегаполисы, транснациональные объединения, вплоть до объединения всех субъектов хозяйственной и иной деятельности, представляющих собой техносферу – продукт интеллектуальных усилий всего человечества.

Социосфера представляет собой совокупность требований человеческого общества к окружающей среде с целью обеспечения его гармоничного развития.

Таким образом, социосфера отражает весь комплекс отношений, связанных с развитием человеческого общества в целом и составляющих его социальных групп и индивидуумов. В общем виде социосфера характеризует качество организации среды обитания человека. При этом качество должно рассматриваться не с позиций общества потребления, а на основе принципов устойчивого развития, главным условием которого является гармонизация отношений человечества с окружающей средой путем создания модели социально-экономического развития общества, обеспечивающей удовлетворение потребностей не только живущих сегодня людей, но и будущих поколений. В качестве показателей качества социосферы выступают не только параметры состояния компонентов окружающей среды, а также целый комплекс показателей, характеризующий социальное качество среды обитания. В качестве таких показателей выступают: обеспеченность населения жильем и рабочими местами, уровень пенсионного обеспечения, качество и доступность медицинского обслуживания, уровень развития общественного транспорта, наличие и качество мест отдыха и рекреации, наличие и достаточность учреждений культуры, средства связи, доступность и качество образования, обеспеченность детскими дошкольными учреждениями, уровень заработной платы и безработицы, степень обеспечения общественной безопасности, качество продуктов питания и питьевой воды и т.д. Таким образом, перечень параметров, характеризующих качество социосферы и составляющих ее элементов в виде различных социальных групп населения и их разнообразных запросов, очень многообразен.

При этом понятно, что требования к оптимальности социосферы зависят от уровня экономического развития государства, а также культурных, исторических, национальных и религиозных традиций, этносов, населяющих территорию конкретного государства.

С точки зрения системной организации, ввиду многоплановости социосферы все не так просто, как в предыдущих элементах окружающей среды. В основном, составляющие социосферу элементы будут коррелироваться с элементами, составляющими человеческое общество (индивидуум – социальные группы – этносы – человечество), поскольку социосфера служит удовлетворению потребностей человека (в общем смысле этого слова). Однако ввиду многообразности запросов, особенно в духовной сфере, состава людей и их сообществ будет существенно разниться по различным аспектам социосферы.

Информационная сфера представляет собой совокупность знаний и информационные потоки, которые осознанно или на уровне подсознания регистрируются или генерируются человеческим обществом. В информационную сферу входят средства массовой информации (радио, телевидение, газеты и журналы), библиотеки, научные издания, сами люди, в общем, все то, что является носителем информации о накопленных человечеством знаниях, включая культуру и религию. Развитие электронных средств связи, вывод на орбиту космических аппаратов, обеспечивающих трансляцию телевизионных программ, метеоспутники, навигационные и разведывательные спутники, мобильная телефонная связь и особенно - всемирная сеть Интернет – все это элементы информационной сферы, которая стала на сегодняшний день одним из признаков уровня развития нашей цивилизации.

При таком подходе к определению информационной сферы меня могут упрекнуть в том, что информация пронизывает не только все окружающее человека пространство, но и все космическое пространство и объективно существует вне зависимости от него, определяя закономерности эволюции окружающего человека мира и самого человеческого общества. И этот упрек будет справедлив. Однако с позиций антропоцентризма, информация, которую человек осознанно или даже на уровне подсознания не использует в своей практической жизни, для него как бы отсутствует. Только познание человеком закономерностей развития окружающего мира, свойств предметов, сути явлений превращает их в знания, которые накапливаются как информация, используются в

своей деятельности и передаются из поколения в поколение. Другими словами, информация, не усвоенная человеческим обществом, представляет собой вещь в себе и только после того, как она превращается в знание, которое используется человеком в своей деятельности, она включается в информационную сферу.

С учетом данного замечания информационная сфера рассматривается автором как антропогенный компонент окружающей среды, понимая всю ограниченность данного подхода.

Информационная сфера также имеет свои уровни системной организации. В качестве элементов строения на нижнем уровне выступают конкретные носители знаний: книги, видеофильмы, машинные носители информации, знания конкретного индивидуума. На следующем уровне организации в качестве эмерджентных свойств выступают совокупность знаний по конкретным областям знания, культура определенных этносов, религиозные постулаты отдельных конфессий.

Проведенный анализ позволил нам уточнить структуру окружающей среды и ее системную организацию. При этом нужно иметь в виду, что пространственно-временные границы между элементами окружающей среды на различных уровнях организации весьма условны. В реальности компоненты окружающей среды взаимно пересекаются и всякий миг взаимодействуют между собой во всем своем многообразии. Антропогенное воздействие на окружающую среду также многообразно и затрагивает прямо или опосредованно все компоненты окружающей среды. Однако каждый компонент окружающей среды, тем не менее, сохраняет свою целостность, что позволяет создавать системы управления антропогенным воздействием на окружающую среду.

Из всего сказанного возникает важное следствие: *мероприятия по сохранению и восстановлению окружающей среды должны охватывать не только ее отдельные компоненты, а все составляющие элементы окружающей среды как целое, учитывая многообразие причинно-следственных связей между ними.*

Таким образом, проблемы охраны и восстановления окружающей среды должны рассматриваться, во-первых - относительно всех составляющих её компонентов, во-вторых – с учетом их взаимодействия как элементов, составляющих окружающую среду в целом.

Именно отсутствие такого подхода, по моему мнению, является одной из главных причин безуспешных попыток человечества в выработке эффективной системы обеспечения качества окружающей среды.

1.3. Классификация факторов экологической опасности.

Для того, чтобы разрабатывать меры по обеспечению экологической безопасности, надо понимать факторы, вызывающие экологически опасные ситуации. Другими словами, для того, чтобы создавать систему управления качеством окружающей среды, необходимо четко представлять причины, которые вызывают ухудшение ее состояния. При этом нам нужно постараться провести системную классификацию факторов, процессов и явлений, вызывающих ухудшение качества окружающей среды.

Таким образом, прежде чем говорить об экологической безопасности, нам необходимо определить понятие об экологической опасности. В самом общем виде *экологическую опасность можно определить как любое изменение параметров состояния природных, технических или природно-технических систем, приводящее к ухудшению качества компонентов окружающей среды.*

При этом важно уяснить, что экологически опасные ситуации могут возникнуть не только от антропогенных, но и от природных процессов и явлений.

На основе такого подхода автором разработана классификация факторов экологической опасности, которые достаточно детально характеризуются в ранее изданных работах (54, 58, 59, 60). С учётом этого в данной работе ограничимся их кратким описанием.

Классификация факторов экологической опасности

Таблица 1.1.

Тип	Класс		Вид
П Р И Р О Д Н Ы Е	<i>Космические</i>		• Солнечная активность, космические излучения • Воздействие космических тел (планеты, звезды, кометы, метеориты и т.п.) • Этногенез
	<i>З Е М Н Ы Е</i>	<i>Геологические</i>	• Строение геологической среды • Свойства горных пород • Эволюция земной коры • Геомагнитные инверсии
		<i>Ландшафтно-географические</i>	• ландшафтный • гидрологический
		<i>Климатические</i>	• Аномальные осадки • Аномальные по скорости движения воздушные массы (ураганы, смерчи, штить) • Экстремальные температуры
		<i>Деструктивные</i>	• Химический • Физический • Механический • Биологический
	<i>Непредвиденные</i>		<u><i>Могут быть любого вида</i></u>
А Н Т Р О П О Г Е Н Ы Е	<i>Экономические</i>		• Производственный • Ресурсный • Энергетический • Демографический
	<i>Политические</i>		• Недостатки или отсутствие экологической политики • Политические кризисы • Конфликты (включая с применением оружия) • Терроризм, экстремизм • Сепаратизм
	<i>Социальные</i>		• Социально-экономический • Социально-бытовой • Информационный • Научно-исследовательский • Религиозный • Морально-этический • Экологическая безграмотность
	<i>Правовые</i>		• Незрелость экологического права • Неполнота экологического права • Правовой нигилизм
	<i>Непредвиденные</i>		<u><i>Могут быть любого вида</i></u>

Прежде всего, как следует из таблицы 1.1, все экологически опасные факторы разделяются на два типа: природный и антропогенный.

Природный тип экологически опасных факторов. Основанием для выделения классов в данном типе служат природные явления, которые могут оказывать негативное воздействие на природные и антропогенные компоненты окружающей среды. В природном типе выделяются следующие классы экологически опасных факторов: космические, земные и неподвижные. В земном классе факторов выделяется четыре подкласса: геологические, ландшафтно-географические, климатические и деструктивные.

В космическом классе факторов экологической опасности выделяются: солнечная активность (космические поля), этногенез и воздействие космических тел.

Влияние *солнечной активности* на биосферу и физико-химические процессы в атмосфере, гидросфере и поверхностном слое литосферы доказал в своих работах А.Л. Чижевский в своей прекрасной работе «Земное эхо солнечных бурь» (М.Мысль, 1975). На эволюцию биосферы и планеты Земля оказывают влияние также космические излучения и поля, генерируемые объектами дальнего космоса (галактики, метагалактики). Это проявляется в различных по продолжительности циклах изменения сейсмической активности, интенсивности метеоритных потоков, изменении климатических параметров. Однако на сегодняшнем уровне знания, по-видимому, ввиду близости к Земле солнечная активность является доминирующим фактором.

К космическому классу факторов экологической опасности отнесен также и *этногенез*, хотя сопровождающие его события имеют политические, социальные, экономические и демографические последствия. Отнесение к данному классу следует из теории этногенеза, разработанной Л.Н. Гумилевым (Этногенез и биосфера Земли. М. «Ин-т ДИ-ДИК», 1997).

Следующий вид космических факторов экологической опасности связан с воздействием *космических тел*. Определенная опасность возникновения аварий в производственных технологических процессах, подтоплении и размыве береговой линии связана с приливами. Воздействие комет, метеоритных потоков при их приближении к Земле также может являться фактором экологической опасности.

Геологические факторы экологической опасности. Данный класс факторов связан с процессами, происходящими в ходе *эволюции земной коры*: движением литосферных плит, развитием геосинклинальных поясов, а также под воздействием внешних по отношению к Земле космических факторов.

На поверхности земли выше указанные процессы проявляются в виде *землетрясений и извержений вулканов*.

Строение геологической среды проявляется как фактор экологической опасности в виде зон тектонических разломов, неоднородности строения разреза горных пород (по вертикали и латерали), определяющих как устойчивость геологической среды к антропогенному воздействию, так и устойчивость объектов техносферы.

Свойства горных пород как экологически опасный фактор проявляются в процессах *подтопления, развития пьезоумов, карстов, суффозии, оползней и селей* и являются постоянно происходящими геологическими процессами. В качестве экологически опасных факторов они проявляются на территориях расположения инженерно-технических сооружений, поскольку являются причинами аварий, разрушения оборудования, гидротехнических сооружений, систем жизнеобеспечения населенных пунктов.

Геоманнитные инверсии оказывают влияние на различные компоненты окружающей среды. Особое внимание при этом уделяется эволюции органического мира. В принципе, влияние геомагнитного поля на биосферу проявляется в трех аспектах:

- 1) непосредственное влияние на живые организмы (его резкие изменения влекут за собой изменение в биосфере);
- 2) в большей или меньшей степени регулирует проникновение к поверхности Земли солнечного и космического излучения;
- 3) изменение климатических параметров.

Ландшафтно-географические факторы экологической опасности. Выделяется два вида факторов: ландшафтный и гидрологический.

Ландшафтный фактор проявляется как совокупное влияние свойств горных пород, почв, рельефа и климата конкретной территории и в значительной мере определяет распрост-

ранение антропогенных воздействий в почвах, подземных и грунтовых водах.

Гидрологический фактор зависит в основном от рельефа конкретного ландшафта и определяет скорость распространения загрязнений с поверхностным и речным стоком, возникновение оползней, селей и т.д.

Климатические факторы экологической опасности включают в себя: аномальные осадки, аномальные по скорости движения воздушных масс (ураганы, смерчи, штили), экстремальные температуры.

Аномальные осадки проявляются в виде дождя, снега и града, выпадающие в количествах, значительно превышающих средние показатели, что приводит к нарушению технологических режимов, а зачастую и к разрушению объектов техники.

Аномальные по скорости движения воздушные массы в виде ураганов, смерчей наносят огромный вред хозяйственной деятельности человека и зачастую приводят к созданию экологически опасных ситуаций, связанных с кораблекрушениями, разрушением производственных зданий, систем энергоснабжения, средств связи, а также населенных пунктов. Существенную опасность для населения крупных городских агломераций представляет *штиль*. При практически полном отсутствии движения воздушных масс образуется смог - накопление выбрасываемых загрязняющих веществ непосредственно у источников выбросов. Особую опасность данный фактор представляет для населения крупных промышленных городов и мегаполисов.

Экстремальные температуры как положительные, так и отрицательные приводят к возникновению опасных экологических ситуаций. Высокие температуры при отсутствии осадков приводят к засухе, сопровождаемой гибелью агроценозов и биоценозов, что ведет в свою очередь к недостатку продуктов питания и голоду. Низкие температуры могут привести к вымерзанию агроценозов, особенно если они проявляются в регионах, для которых по географическому положению несвойственны. В городских агломерациях аномально низкие температуры могут нарушить системы теплоснабжения и канализа-

ции, привести к нарушению технологии производственных процессов.

Аномальные климатические процессы проявляются не только в локальных, региональных, но и общепланетарном масштабах. На сегодня многие ученые говорят о процессе общего потепления, который напрямую связывают с антропогенным воздействием на окружающую среду (выброс парниковых газов). Кроме этого, на Земле возникают аномальные климатические процессы, причина которых имеет космический или геологический характер (к примеру Эль –Ниньо, Ла -Ниньо).

Деструктивный класс факторов экологической опасности включает в себя химический, физический, механический и биологический виды, которые выделены по доминирующему процессу дезинтеграции вещества. Данный класс факторов является проявлением фундаментального процесса, происходящего на Земле, - **круговорота**, который протекает во всех компонентах окружающей среды, включая и биосферу (продуцент - консумент - редуцент).

Деструкция как фактор экологической опасности проявляется, с одной стороны, в разрушении техногенных объектов, а, с другой стороны, усиливает ксенобиотизм производства. Дело в том, что все, создаваемое человеком, представляет собой или отходы, или отложенные отходы, поскольку любое творение человека со временем разрушается, устаревая морально и физически. Устойчивые против коррозии отходы, поступающая в окружающую среду, длительное время не разрушаются под воздействием природных факторов, накапливаются в огромных количествах и тем самым загрязняют окружающую среду. С другой стороны, разрушение отходов приводит к вовлечению в природные круговороты токсичных веществ, которые оказывают отравляющее воздействие на биосферу и возвращаются к человеку через трофические циклы.

Непредвиденные факторы экологической опасности отражают степень нашего незнания фундаментальных процессов эволюции окружающего человека мира, которые проявляются в возникновении новых явлений, факторов в природных компонентах окружающей человека среды. Как ни печально, но познание таких факторов происходит эмпирически после

их негативного проявления для человека. Причем, учитывая многообразие и эволюцию окружающего мира, непредвиденные факторы экологической опасности будут присутствовать всегда.

Перейдем к рассмотрению **антропогенного типа** факторов экологической опасности, в котором выделяется пять классов: *экономический, политический, социальный, правовой и непредвиденный*. Основанием выделения классов являются основные аспекты человеческой деятельности.

В **экономическом классе** выделяется четыре вида факторов: производственные, ресурсные, энергетические и демографические.

В *производственные* факторы экологической опасности входит все, что связано с техногенным загрязнением окружающей среды, негативным воздействием на биосферу и человека в том числе. Основное проявление данного вида факторов заключается в выбросе загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросе загрязняющих веществ со сточными водами, создании сверхнормативных физических полей (шум, вибрация, электромагнитные поля, радиация и т.д.).

Ресурсные факторы экологической опасности. Любая деятельность человека сопровождается потреблением ресурсов. Их бездумное потребление приводит к крупным экологическим катастрофам. Ярким примером являются оз.Арал и реки Амударья и Сырдарья, которые практически перестали существовать в прежних масштабах из-за разбора воды для орошения. В результате чрезмерных агротехнических нагрузок ухудшается качество почв, что приводит к снижению урожайности, усилению процессов денудации, опустынивания. По мнению ученых, изучающих биосферу, изъятие биоресурсов не должно превышать 10% биомассы. В противном случае, начнутся необратимые процессы деградации биосистем.

Снижение влияния данного фактора заключается в экологической регламентации проектов изъятия ресурсов и введение в практическую деятельность одного из основных принципов устойчивого развития, заключающегося в сохранении ресурсов и для будущих поколений.

Энергетические факторы экологической опасности вли-

яют на параметры состояния окружающей среды, с одной стороны, как вид производства в виде выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (особенно при использовании в качестве топлива – угля и мазута), отходов в виде шлаков, отработанного ядерного топлива, термального загрязнения водоемов. Огромный вред биосистемам водоемов наносят гидроэлектростанции. С другой стороны, концентрация людей в огромных мегаполисах и концентрация производственных объектов на ограниченной площади приводят к концентрации потребления энергии и природных ресурсов, что, по мнению некоторых ученых, ведет к необратимой деградации биосферы.

Кроме того, энергетический фактор экологической опасности проявляется и при сбоях поставки энергии для обеспечения деятельности объектов техносферы, которые просто не могут поддерживать свою структурно - функциональную целостность без энергии, производимой и поставляемой человеком.

Демографические факторы экологической опасности. В связи с резким ростом населения, который ученые окрестили демографическим взрывом, во многих регионах мира отмечается нехватка продовольствия, питьевой воды, сельскохозяйственных угодий. Растет заболеваемость, детская смертность, возникают очаги эпидемий, снижается продолжительность жизни. Все это сопровождается и снижением качества компонентов окружающей среды, возрастает ее токсичность и патогенность. С другой стороны, при экономических кризисах отмечается отток населения из регионов, охваченных кризисом (как в масштабах одного государства, так и общепланетарном), что приводит к росту аварий, закрытию производств без должной консервации, нехватке квалифицированных кадров. Наглядным примером является отток русскоязычных специалистов из стран СНГ.

Политические факторы экологической опасности представлены следующими видами: недостатки (отсутствие) экологической политики, политические кризисы, конфликты, включая с применением оружия, терроризм, экстремизм и сепаратизм.

На сегодняшний день, к сожалению, *экологическая политика*, а правильное идеология, не сформулирована как на об-

щегосударственном, так и на общепланетарном уровне, что проявляется в снижении качества окружающей среды как в региональном, так и в глобальном масштабах. Грамотно разработанная экологическая политика (идеология) должна быть сориентирована на создание условий по преодолению сложившегося глобального экологического кризиса и на создание условий устойчивого развития территорий. Экологическая политика должна объединить всех: руководителей предприятий, органы государственного управления и контроля, а также население для достижения общей цели – оздоровления окружающей среды. Огромная социальная роль экологической политики должна заключаться в консолидации общества вокруг программ по созданию благоприятной среды обитания. Практическая же ее реализация сводится к формированию экологического мировоззрения у граждан нашего государства и разработке всеобъемлющего непротиворечивого природоохранного законодательства.

Политические кризисы представляют собой фактор экологической опасности в своих крайних проявлениях, когда они сопровождаются распадом одних и созданием новых государств. Такие кризисы зачастую сопровождаются разрывом экономических связей, закрытием производств без должных мероприятий по консервации, а иногда и военными конфликтами (СССР, Югославия, Молдавия, Армения, Азербайджан, Грузия, Испания, Турция, Индия, Ирак, Эфиопия, Израиль, Мозамбик, Палестина, Ливан, Боливия, Ангола и др).

Терроризм и экстремизм как форма ведения политической борьбы также сопровождается созданием опасных экологических ситуаций в результате захвата химически опасных производств, нарушением технологических режимов их эксплуатации. Зачастую производится минирование и взрыв экологически опасных производств. Сегодня терроризм рассматривается как мировая угроза.

Значительная опасность скрывается и в *экологическом сепаратизме*, когда отдельные государства или социальные группы по тем или иным причинам игнорируют принятые международным сообществом решения, направленные на сохранение и восстановление окружающей среды.

В социальном классе факторов экологической опасности выделяются следующие виды: социально-экономический, социально-бытовой, информационный, религиозный, морально-этический и экологическая безграмотность. Данная группа факторов имеет как бы две стороны: одна – материальная, вторая – духовная.

Социально-экономические факторы в первую очередь определяются уровнем экономического развития территории и проявляются в уровне безработицы, преступности, материального состояния населения.

Социально-бытовые факторы характеризуют как бы социальное здоровье общества, которое определяется *состоянием медицинского, торгового, культурного, транспортного, коммунального* (тепло, вода, вывоз мусора) обслуживания. Данная группа факторов зависит в первую очередь от экономического состояния региона, но во многом определяется и грамотностью, проводимой органами управления, социальной политики.

Социальный дискомфорт среды обитания сопровождается антисанитарией, скоплением отходов, снижением качества питания. Все это резко повышает патогенность среды обитания и фактор риска в связи со снижением сопротивляемости организма из-за стресса, неполноценного питания, духовной и интеллектуальной деградации.

Информационный фактор экологической опасности проявляется в виде предвзятой, необъективной оценки проявления различных факторов экологической опасности (дезинформация). Необъективность может иметь две стороны. Первая - замалчивание реальных экологических последствий аварий, природных и техногенных катастроф, что замедляет процесс принятия адекватных мер. Вторая сторона заключается в тенденциозном изложении информации с целью представить более серьезными последствия проявившегося фактора экологической опасности, чем это есть на самом деле, что приводит к неоправданно высоким затратам, отвлечению общественного внимания от реальных экологически опасных ситуаций. К глубокому сожалению, данный фактор экологической опасности не нашел, как уже отмечалось, отражения в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации.

Научно-исследовательский фактор экологической опасности обусловлен стремлением человека к познанию неизведанного и созиданию нового. При этом человеком создаются новые вещества, генерируются новые виды воздействия на объекты биосферы, с которыми живое не встречалось в процессе своей эволюции. Опасность заключается в реакциях, которые могут вызвать новые виды воздействий на развитие живого.

Аналогичные воздействия испытывают и объекты техносферы, что может приводить к сбоям в их функционировании. Новые виды воздействий на косную материю также могут привести к генерации новых свойств и воздействий, которые будут представлять опасность для человека и других представителей биосферы.

Особую опасность представляют исследования в области генной инженерии. В настоящее время в промышленно развитых странах при производстве сельхозпродукции широко применяются генноизмененные виды как растительной, так и животной продукции. Однако последствия данного воздействия как на человека, так и на остальной живой мир изучены недостаточно. Эти воздействия могут иметь отдаленные последствия, накапливаясь до определенного момента, не вызывая никаких существенных изменений в живом, и затем может произойти скачкообразный переход количества генных изменений в качественно новые мутации в живой материи, которые уже невозможно будет предотвратить, поскольку генно не измененного живого вещества уже не останется.

В свете сказанного представляется, что любые опыты в области клонирования человека должны быть запрещены. Клонирование представляет собой вмешательство в фундаментальные процессы эволюции живого вещества, и последствия, которые могут быть вызваны данными опытами, будут иметь катастрофический характер для всего живого, возникшего в конкретном, сегодня существующем канале эволюции. Результаты такого вмешательства приведут к переходу биосферы в другой канал эволюции, в котором места сегодняшним представителям живого не будет.

Комплексный анализ возможных последствий для окружающей среды требует и разработка наноматериалов и нанотехнологий.

Для минимизации проявления научно-исследовательского фактора экологической опасности необходимо сопровождать все виды исследований оценкой возможных последствий их результатов на человека и биосферу в целом.

Религиозные, морально-этические факторы и уровень экологического образования характеризуют духовное здоровье населения региона. Причиной многих экологических катастроф является религиозный экстремизм, игнорирование моральных и этических норм (или, как говорят, общечеловеческих ценностей) и экологическая безграмотность населения. Данная проблема типична не только для России, но и в целом для мирового сообщества.

В настоящее время в России активно обсуждается идея создания системы непрерывного экологического образования. Автору она представляется очень продуктивной и заслуживает всяческой поддержки со стороны государства и специалистов в области экологии. С выходом нового закона «Об охране окружающей среды», возможно, ситуация изменится к лучшему, поскольку в нем имеются статьи об экологическом образовании и просвещении. Однако пока экология в школе относится к дополнительному образованию.

Правовые факторы ЭО. В данном классе выделяются: *незрелость экологического права, неполнота экологического права и правовой нигилизм.*

Данная группа факторов является основной, поскольку именно разработка правовых норм и правил позволит минимизировать вероятность проявления основных факторов экологической опасности. При этом не нужно забывать, что правовые нормы базируются на знании механизмов, которые управляют факторами экологической опасности, что требует, в свою очередь, знания закономерностей развития окружающей природной среды и человеческого общества.

Главная проблема на сегодня, по мнению автора, заключается в отсутствии должной концептуальной проработки проблемы. В итоге совместных усилий ученых и законодателей должна родиться концепция, которая позволит разработать комплекс проблеморазрешающих мер в системе «человечество - окружающая среда».

Неполнота экологического права обусловлена, с одной стороны, отсутствием вышеуказанной экологической идеологии, с другой стороны, недостаточными усилиями законодательных органов в разработке природоохранных законов.

Правовой нигилизм, в том числе и в экологической области, является типичной чертой сегодняшнего состояния нашего общества. Это характеризует прежде всего несостоятельность всех ветвей государственной власти на всех уровнях, а также экологическую безграмотность граждан страны.

Непредвиденный класс антропогенных экологически опасных факторов может содержать факторы из любого вышеприведенного класса, поскольку он отражает степень нашего незнания.

Одновременное воздействие на окружающую среду большого количества факторов экологической опасности, а также изменчивость параметров состояния окружающей среды и пространственная неоднородность ее компонентов выдвигают перед учеными архисложную задачу – *прогноз изменения параметров качества компонентов окружающей среды в пространственно-временных координатах*. Теоретические исследования последних 15-20 лет в области самоорганизации сложных систем благодаря работам Г.Хакена, И.Пригожина, В.И.Арнольда позволили разработать математический аппарат, позволяющий осуществлять прогноз поведения самоорганизующихся систем в пространстве и времени в виде определенного набора возможных сценариев их эволюции. В работах С.П.Капицы, С.П.Курдюмова, И.Стенгерс, Г.Г.Маленецкого, В.П.Милованова и др. проведен анализ применения синергетики для решения широкого круга задач, включая социально-экономические, биологические и экологические. Анализ использования синергетического подхода при описании эволюции факторов экологической опасности в пространстве и времени является отдельной и крайне сложной проблемой, и она должна разрабатываться специалистами в данной области с обязательным привлечением специалистов конкретных областей знания.

Ниже предлагается примерная схема описания проявления фактора экологической опасности в пространственно-временных координатах, которая условно названа паспортом фактора экологической опасности. Единая форма описания позволит со вре-

менем подойти к систематизации факторов в виде «Энциклопедии факторов экологической опасности». Подчеркну еще раз, что создание такой энциклопедии под силу только научному сообществу в целом, учитывая многочисленность факторов и многогранность их поведения в пространстве и времени, а также высокую степень специализации различных областей знания.

Паспорт фактора экологической опасности

Тип: _____

Класс: _____

Вид: _____

Индивид: терминологическое определение ФЭО* _____

Первичное проявление в компонентах ОС**: _____

Опосредованное проявление в компонентах ОС (или их последовательности), включая описание вновь возникающих ФЭО: _____

Количественное описание фактора ЭО:

А) при непосредственном проявлении: _____

(мера величины фактора, описание проявления в пространственно-временных координатах);

Б) при опосредованном проявлении: _____

(виды мер величины фактора, описание проявления в пространственно-временных координатах);

Качественное описание фактора ЭО:

А) при непосредственном проявлении: _____

(меры относительной величины фактора, описание проявления в пространственно-временных координатах);

Б) при опосредованном проявлении: _____

(виды мер относительной величины фактора, описание проявления в пространственно-временных координатах);

Оценка последствий воздействия ФЭО на биосферу (патогенность, токсичность, мутагенность и т.д.):

1. на растительный мир;

2. на животный мир;

3. на человека.

Примечание: * ФЭО – фактор экологической опасности; ** ОС – окружающая среда.

Подводя итог характеристике факторов экологической опасности, нужно отметить, что в реальности живое находится под воздействием всей совокупности экологически опасных факторов. Поэтому очень важным является изучение интегральных показателей, характеризующих состояние биосферы. Прежде всего это биологическое разнообразие, которое характеризует устойчивость биосферы в целом. Для обобщенной оценки качества окружающей среды используются методы биоиндикации.

Для человека интегральным показателем является состояние здоровья, устойчивость иммунной системы и отсутствие нарушений в наследственной информации. Весь комплекс проблем, касающихся влияния окружающей среды на человека, изучает медицинская экология.

Допустимое антропогенное воздействие на окружающую среду в целом отдельные исследователи определяют как предельная техноёмкость территории, под которой понимается предельную допустимое воздействие, не приводящее к деградации окружающей среды.

Однако указанная проблема не является предметом исследования в данной работе, поэтому продолжим анализ влияния сложившейся формы государственного управления на проявление факторов экологической опасности.

«Эх, ребята, всё не так -
Всё не так, как надо».
Владимир Высоцкий

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ДЕМОКРАТИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ЕЕ РАЗВИТИЯ

2.1. Оценка формы государственного устройства де-юре.

Для того, чтобы корректно провести анализ особенностей российской формы государственного управления окружающей средой, прежде всего необходимо уточнить объект обсуждения, а именно: что такое «государство» и что такое «демократия» с научных позиций. Объём и содержание указанных понятий позволит сопоставить их со сложившейся российской системой государственного управления и затем оценить его эффективность по отношению к охране окружающей среды.

Прежде всего дадим определение государства, поскольку именно оно является механизмом, регулирующим взаимоотношения в человеческом обществе. В работе В.К. Бабаева и др. (3) дается следующее определение *государства – это суверенная, универсальная организация политической власти, призванная обеспечить нормальную жизнедеятельность людей, имеющая свою территорию, аппарат принуждения, создающая право и взимающая налоги, необходимые для осуществления своих целей.*

При этом важно подчеркнуть, что государство, создавая право, в своей деятельности также должно быть четко регламентировано им, и только в этом случае государство является правовым.

Правовое государство является такой формой организации политической власти в гражданском обществе, при которой признаются и гарантируются естественные права человека, реально проводится разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, обеспечивается верховенство правового закона и взаимная ответственность граждан перед государством и государства перед гражданами (51).

Попытаемся определить, является ли Россия правовым государством. Прежде всего обратимся к Основному Закону Российской Федерации – Конституции, статья 1 которой гласит: *«Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»* (выделено автором).

Следом во второй статье декларируется: *«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»*. И далее в статье 3 подчеркивается: *«Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»* (выделено автором).

Подчеркнем, что, исходя из буквы и духа статей 2 и 3 Конституции РФ, человек и гражданин является основным объектом заботы государственной власти, а гражданское общество – основным источником власти. Последнее положение выделено мною в виду его важности при дальнейшем анализе.

Статья 10 констатирует, что: *«Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»*.

В определении нашего государства, кроме «правового», используется термин «демократическое». Таким образом, декларируется, что наше государство является демократическим политическим режимом. Для полной ясности дадим определение и этого термина.

Демократия – форма государственно-политического устройства общества, основанная на признании народа в качестве источника власти. (НЭС, с. 324, 2002).

Признаками демократического политического режима являются:

- Конституционное закрепление и реальное (!) осуществление прав и свобод человека;
- Равноправие всех граждан;
- Существование политических партий (в том числе и оппозиционных);

- Выборность и сменяемость центральных и местных органов государственной власти и их подотчетность избирателям;
- Подконтрольность и ответственность органов и служащих государства, формируемых путем назначения, перед выборными органами;
- Гласность и прозрачность в деятельности государства и его органов.

Обратимся еще раз к Конституции РФ. Гарантиям прав и свобод человека и гражданина посвящена целая глава, состоящая из 47 статей, в которых детально изложены права и взаимоотношения гражданина с государством, включая равноправие всех граждан, их избирательные права и право быть избранными, право на собственность и т.д. В том числе в статье 42 гарантируется *«... право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»*.

Относительно политических партий в статье 13 признается идеологическое и политическое многообразие, многопартийность и равенство общественных объединений перед законом.

Таким образом, формальный анализ основных положений, заложенных в Конституции РФ, показывает, что Россия де-юре является правовым государством с демократическим политическим режимом.

2.2. Оценка формы государственного устройства де-факто.

Постараемся теперь прояснить ситуацию де-факто. При этом нас будет интересовать прежде всего выполнение государством своих функций в сфере обеспечения экологической безопасности населения страны и качества окружающей среды. Эффективность работы государственной власти определяется прежде всего реальным разделением различных ветвей власти и их взаимодействием с гражданским обществом и средствами массовой информации. С этой целью обратимся к различным документам и публикациям, имеющим отношение к оценке экологической политики государства и его взаимоотношениям с гражданским обществом, которые, на взгляд автора,

достаточно объективно могут дать представление о сложившихся взаимоотношениях граждан с органами государственной власти.

«О степени экологичности долгосрочных планов и намерений правительства России можно судить по такому концептуальному документу, как *«Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу»*. Если бы требовалось дать краткий ответ об экологической направленности документа, то можно было бы сказать, что в явном виде ее нет» (Бобылев С.Н., профессор МГУ, ЦЭП. На пути к устойчивому развитию России, №7, 2001 г).

«Высокий риск экологического поражения огромных территорий во многом является следствием недооценки роли болевых точек в поддержании экологического баланса в планетарном масштабе. Степень риска возрастает в результате международной разобщенности, взаимного недоверия, искусственного изоляционизма. Природные регионы требуют защиты не в меньшей степени, чем государственные и административные границы, что предполагает расширение трансграничного сотрудничества с использованием общих возможностей и ресурсов» (В.Н. Расторгуев, профессор МГУ. Экология и жизнь. № 6 2001. С. 6).

Так оценивается экологическая политика правительства России как на национальном, так и на международном уровнях представителями научного сообщества. Возможно, это мнения отдельных ученых?

Обратимся к документам более представительных форумов. В апреле 2007 года прошла 4-ая Всероссийская конференция «Региональные и муниципальные проблемы экологической безопасности» и 2-ой съезд муниципальных экологов. В их работе приняли участие представители Государственной Думы РФ, Общественной палаты РФ, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Экологической аудиторской палаты, секции «Экология города» Союза российских городов, Центра экологической политики России, субъектов федерации, муниципальных образований, средств массовой информации, научных и предпринимательских организаций. Участники конференции представляли 65 городов России - от

мегаполисов (Москва, С.-Петербург, Пермь, Екатеринбург) до небольших городов с населением несколько десятков тысяч человек (Бронницы, Котельники, Сосновый Бор, Снежинск и др.)

По итогам работы была принята резолюция, в которой констатируется следующее:

«Рост промышленного производства в России сопровождается недопустимым снижением качества окружающей среды, что нарушает конституционные права граждан нашей страны и потребует в будущем крупных материальных затрат для восстановления качества окружающей среды.

И далее: *«Загрязнение окружающей среды приводит к росту заболеваемости населения, особенно заболевания органов дыхания и врожденной патологии развития, что, по оценкам экспертов, напрямую связано с качеством окружающей среды.*

На фоне ухудшения экологической ситуации в России возрастает необходимость скорейшего создания эффективной системы управления антропогенным воздействием на окружающую среду. Для создания такой системы необходима консолидация усилий органов государственного и регионального управления, органов местного самоуправления, научных и деловых кругов, общественности, средств массовой информации. Только в этом случае можно ожидать успешной реализации национальных проектов в области демографии и укрепления здоровья нации (выделено мною – А.Ш.).

Через реформирование природоохранных органов привела к ликвидации единого специально уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды. Разделение полномочий в области охраны окружающей среды между Ростехнадзором и Росприроднадзором снижает эффективность управления антропогенным воздействием на окружающую среду.

При наличии около 3 000 000 объектов природопользования государственным экологическим контролем охвачены не более 10% из них. Бесконтрольность порождает безнаказанность, что приводит к беспрецедентному росту числа правонарушений в области охраны окружающей среды.

За несколько лет, прошедших со времени введения в действие нового Федерального закона «Об охране окружающей

среды», не сформирована система нормативных актов, необходимая для практической реализации полномочий государственных и муниципальных природоохранных органов.

В России отсутствует национальная система экологической безопасности, обеспечивающая конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду.

Не установлены налоговые или иные льготы для субъектов хозяйственной деятельности, осуществляющих внедрение экологически и экономически оправданных технологий и иные природоохранные мероприятия.

Взаимодействия государственных специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды со средствами массовой информации экологической направленности недостаточно, это не позволяет наладить оперативную информацию населения России о проводимой государственной политике в области охраны окружающей среды.

Недостаточность правового обеспечения сдерживает развитие деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, в частности, предпринимательства в этой сфере, включая экологический аудит и экологическое страхование. В связи с отставанием правового обеспечения рынок экоаудиторских услуг переходит к иностранным компаниям.

В целом в России отмечается крайне низкий уровень экологической культуры и, в первую очередь, это относится к руководителям предприятий, предпринимателям, служащим органов государственного и административного управления, депутатам законодательных органов всех уровней».

К таким выводам пришли представители муниципальных и региональных природоохранных органов, ученые, экоаудиторы. Но, возможно, это предвзятое мнение, которое присуще, как считают многие государственные чиновники и предприниматели, всем экологам.

Обратимся еще раз к материалам пленарного заседания Общественной палаты РФ от 9 февраля 2007 года, посвященного проблемам устойчивого развития нашего государства (49). В принятой по итогам заседания резолюции отмечается:

«Решая насущные проблемы развития страны, мы забыли о тех ценностях, которые и определяют это развитие. Это – природа и ее ресурсы для экономики и здоровья.

... Начать надо с изменения отношения к экологическим проблемам. Задача экологии – не мешать экономике, а обеспечить ее здоровое развитие. Это путь, который называют устойчивым или ноосферным развитием. Приоритет экономической политики – всемерное использование природных ресурсов – должен быть дополнен приоритетом экологической политики – повышением ценности природных ресурсов не только и не столько в рублях, сколько в умах и душах людей. Поэтому, как люди ценят природу и ее ресурсы, а также свою жизнь и здоровье, и определяется уровень развития любого общества. Эти ценности и должны лечь в основу политики и идеологии страны для обеспечения нашего социально-экономического и духовного развития.

Настало время начать процесс развития страны по пути гармонизации интересов развития экономики и требований экологической безопасности. Гражданское общество уже обозначило свою позицию. Пришло время власти определить повышение ценности природы и человека в качестве пути развития общества и его культуры (выделено мною – А.Ш.). Делегирование власти этой функции, осуществление контроля и поддержки ее реализации и является одной из главных задач гражданского общества и Общественной палаты. Необходимо объединение всех секторов общественного движения и обеспечение сотрудничества государства, бизнеса и общественности на основе общности интересов в обеспечении реализации приоритета повышения ценности природы и человека, устойчивого развития общества».

Приведенная выдержка иллюстрирует озабоченность Общественной палаты отсутствием в органах государственного управления внятной экологической политики, имеющей своей целью обеспечение устойчивого развития государства.

Нужно отметить, что мнение Общественной палаты не может быть проигнорировано органами государственной власти не только по формальным, но и по юридическим основаниям, поскольку законом на палату возложена функция обеспечения

взаимодействия граждан с органами государственного и муниципального управления. Напомним, что пункт 1 статьи 1 закона «Об общественной палате РФ» (№121-ФЗ, в редакции от 27.12.2005 №195-ФЗ, от 30.06.2007) гласит:

« Общественная палата Российской Федерации (далее - Общественная палата) обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (выделено мною – А.Ш.).

К глубокому сожалению, по прошествии года никакой реакции органов государственной власти на данную резолюцию Общественной палаты нет. И это при том, что, кроме вышеприведенной констатации состояния дел в области экологической политики, в резолюции содержатся конкретные рекомендации в адрес исполнительной и законодательной ветвей власти.

Нужно отметить, что подобное отношение власть демонстрирует не только к экологическим проблемам. Остался без реакции властей прекрасный аналитический доклад, подготовленный в декабре 2006 года подкомиссией Общественной палаты по проблемам противодействия коррупции «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты». И это, несмотря (а, возможно, именно поэтому) на то, что разработчики доклада сделали убийственные для власти выводы: *«Коррупция как одно из самых пагубных явлений для любого государства стала для России в начале третьего тысячелетия основным препятствием для политического, экономического и духовного возрождения, превратилась в реальную угрозу национальной безопасности страны, главный тормоз на пути любых преобразований»* (45).

Аналогичная судьба постигла и доклад комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития культуры: «Культура и будущее России. Новый взгляд» (председатель – А.А.Калягин). В указанном докладе также проведён системный анализ состояния культуры, и дается следующая оценка ее современного состояния в России:

«Годы реформ создали условия для развития рыночной экономики, обеспечили индивидуальные свободы, изменили самый способ жизни людей, но одновременно привели к жесточайшим последствиям для социальной сферы, вызвав настоящее поражение всего гуманитарного сектора – науки, образования, культуры и искусства (выделено мною – А.Ш.). Анализ происшедшего убеждает в неправильности установки 1990-х годов, состоявшей в том, что экономический рост должен быть обеспечен прежде развития культуры, а за рыночные реформы надо расплачиваться культурной деградацией. Причиной ложной установки стала государственная идеология в области культуры, унаследованная от более ранних времен и до сих пор определяющая культурную политику государства.

В основе этой идеологии – примитивная идея о том, что культура – это обособленная и необязательная часть сферы услуг, предназначенная для производства и сохранения художественных произведений, которые, в свою очередь, служат для развлечения людей, уставших от более важных занятий.

..... Современная наука совершенно по-иному трактует расходы на культуру, рассматривая их не как благотворительность государства, а как необходимые инвестиции в человека, без которых невозможен эффективный экономический рост. Смена парадигмы и переход от модели «государства-мецената» к «государству-инвестору» - это давно свершившийся в науке факт, который, к сожалению, игнорирует российская практика .

Устаревшей идеологии необходимо противопоставить новый взгляд на культуру. В основе его – понимание культуры как силы духовного единения общества, условия сплоченности и жизнеспособности целого народа, условия сохранения и приумножения интеллектуального и творческого потенциала страны. В таком понимании культура является главным

гарантом эффективного развития страны, ее весомости в мировом общественном мнении. Отсюда следует также и то, что культурная политика России – это важнейшее стратегическое направление государственной политики, направленной на социальный и экономический рост, укрепление целостности и обороноспособности России» (17).

Как видим из приведенной цитаты, к государственной власти предъявляются серьёзные претензии гражданским обществом по поводу проводимой политики и в области культуры. В указанном докладе, как и во всех предыдущих, содержится не только критика, но и конкретные предложения по реформированию государственной политики не только в области культуры, но и образования. Однако и это мнение гражданского общества, насколько известно автору, также осталось без реакции со стороны как исполнительной, так и законодательной ветвей государственной власти.

Вывод о том, что государственная власть игнорирует общество, был сделан также участниками экспертного семинара «Гражданские коммуникации и гражданское общество», прошедшего 23 июля 2007 года в Общественной палате.

Эксперты единогласно отметили, что в последние годы наблюдается тенденция отдаления власти от общества: важные решения принимаются закрытым способом, отсутствует практика обсуждения острых тем с представителями общественности. Президент Фонда защиты гласности Алексей Симонов отметил в своем выступлении: «Единственное, что выводит власть на коммуникативный интерес – это выборы, которых, впрочем, становится все меньше». По его мнению, чиновники не только отказываются делиться информацией, но и не желают ничего знать об обществе: *«Мы с властью живем в двух разных государствах. Причем у меня складывается ощущение, что чиновники мало и неуверенно знают о том, в какой стране живем мы с вами».*

В то же время не последний представитель государственной власти Дмитрий Медведев в своем выступлении на Гражданском форуме 22 января 2008 года дал такую оценку нынешнему гражданскому обществу России: *«Наше гражданское общество рождалось в противоречивых событиях последних*

двух десятилетий. Но то, что оно сегодня является элементом политической жизни (который как показывает вышеизложенное, полностью игнорируется властью – А.Ш), – это неоспоримый факт. Больше того, структурированное гражданское общество сейчас проходит процесс его оформления, уже имеется, и в дальнейшем оно должно стать (только должно стать, когда-то в будущем – А.Ш.) итогом нашего стабильного цивилизованного развития».

По мнению Медведева, «возможны два пути развития некоммерческих организаций. Один из них такой жесткий - когда они находятся в оппозиции, по сути, пребывая в состоянии борьбы с государством. И второй путь - это реальная черновая работа по защите прав и отстаиванию гражданских свобод. Именно этот путь мне представляется самым перспективным, но и самым сложным».

Под вторым путем, по-видимому, г-н Медведев понимает вышеохарактеризованную ситуацию: гражданское общество свободно критикует власть на своих форумах, конференциях и т.д., выпуская «пар» общественного недовольства властью, а власть просто игнорирует все эти попытки влияния на неё.

Центром экологической политики России, Институтом эколого-правовых проблем «Экоюрис» и др. в 2002 году был подготовлен «Доклад о нарушении экологических прав граждан России» (16). В указанном докладе приводятся сотни фактов по нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду, при подготовке и реализации экологически опасных проектов, на прямое участие в референдумах и сходах или игнорировании их результатов, на участие в проведении государственной экологической экспертизы и т.д. и т.п.

Материалы, изложенные в указанном докладе, позволяют сделать вывод о том, что исполнительная власть игнорирует граждан при принятии решений в области воздействия на окружающую среду, а судебная власть никак не защищает их права. Зато, если граждане проявляют излишнюю, по мнению властей, активность в области обеспечения права на благоприятную окружающую среду, они подвергаются судебному преследованию практически на всех уровнях государственной власти. Приведем наиболее известные случаи:

«Дело» Вила Мирзояна, привлеченного в 1993 году к уголовной ответственности за распространение сведений о работах по созданию бинарного оружия, после подписания Россией соглашения о запрете производства такого оружия.

«Дело» Сергея Харитонов, оператора хранилища отработанного ядерного топлива Ленинградской АЭС, за публикацию о нарушении правил и условий безопасности эксплуатации атомной станции. Уволен с ЛАЭС. Верховный суд РФ отказал принять к рассмотрению дело о его восстановлении на работе.

И таких «дел» десятки: дело Николая Щура (г. Снежинск), дело Муслумовского комитета самоуправления и Движения за ядерную безопасность (Челябинская область), дела Александра Никитина, Григория Пасько, Владимира Сойфера и т.д. (16).

Активная часть российского общества, ведущая свое собственное дело, с недоверием относится к власти. *«Все опрошенные нами бизнесмены полны скептицизма относительно снижения уровня налогового бремени в ближайшем будущем. В воображении чиновников жив образ изворотливого налогового плательщика, который норовит обмануть государство, поэтому власти принимают незаконные решения, вызывающие обратную реакцию и у депутатов, и налогоплательщиков»* (Финансовые известия. 23.03.02.).

Наряду с этим, представители деловых кругов уже осознают необходимость учета политики по отношению к окружающей среде в своей основной деятельности, поскольку это повышает конкурентоспособность их товаров и услуг на рынке, особенно при выходе на международный рынок. Участники международной научно-практической конференции «Современная промышленная экология: «Развитие механизмов саморегулирования. Сертификация, аудит, рейтинги», прошедшей 26 сентября 2007 года в г. Москва в центре Международной торговли, отметили: *«Высокие экологические стандарты Европы становятся фактором конкурентной борьбы, что в недалеком будущем может достаточно сильно отразиться на позициях российского бизнеса на международных рынках. Вместе с тем, бизнесу невыгодно и опасно управлять экологически нестабильным бизнесом»*.

В международной практике широкое распространение получили механизмы сертификации и системы оценки природо-

охранной деятельности бизнеса в виде экологических рейтингов. Однако в России в этом направлении перед бизнесом встает проблема: существующая популистская система рейтинговых оценок природоохранной деятельности компаний, когда предприятия выстраивают друг за другом по ранжиру на основании достаточно спорных показателей, не вызывает доверия.

Выход из создавшегося положения участники конференции видят в разработке и согласовании с представителями основных отраслей бизнеса и регулирующими органами методик экологических рейтингов, основанных на доступных и достоверных показателях.

Уже сейчас экологические рейтинги нужны компаниям, акции которых котируются на ведущих мировых биржах. В России показатели экологических рейтингов предполагается учитывать при приеме и рассмотрении документов для выделения бюджетных средств. Обсуждается привлечение экорейтингов для их использования страховыми компаниями, финансовыми институтами и инвесторами. Вместе с тем, представители деловых кругов считают, что *«экорейтинг должен быть реальным и динамичным показателем природоохранной деятельности и не должен трансформироваться в способ экологического рэкета или в механизм дискредитации экологического менеджмента предприятий в глазах их владельцев»*.

К сожалению, не только исполнительная ветвь власти, но и законодательная игнорируют экологические проблемы в стране и не создают эффективной законодательной базы для обеспечения экологической безопасности развивающейся экономики России. Приходится констатировать, что принятие природоохранных законов не является для Государственной Думы приоритетной. За последние четыре года природоохранное законодательство вообще отошло на задний план в законотворческой работе Государственной Думы. Анализ законотворческой деятельности ГД пятого созыва показывает, что за два последних года работы не принято ни одного значимого природоохранного закона. К примеру, в планах работы комитета по экологии на осеннюю сессию 2007 года стояло рассмотрение 32 законов (6 новых законов, 2 технических регламента, остальное – поправки к действующим законам). По итогам

работы были рассмотрены и отклонены 3 (!) поправки к действующим законам, остальные законы даже не рассматривались. Данная ситуация является следствием несамостоятельности законодательной ветви власти, её зависимости от исполнительной ветви власти. Государственная Дума принимает лишь законодательные акты, которые лоббируются правительством, не проявляя никакой самостоятельности в определении приоритетов правового обеспечения развития страны.

Судебная ветвь власти, к сожалению, также не является независимой. Причины здесь кроются в недостаточном финансовом обеспечении судов, их зависимости от местных и региональных властей, о чём подробно будет идти речь в четвёртой главе. Для подтверждения изложенной оценки приведём высказывание избранного президента России Медведева Д.А., который, выступая на экономическом форуме в Красноярске в феврале 2008 года, заявил: *«На ближайшие четыре года ключевым приоритетом нашей работы будет обеспечение подлинной независимости судебной системы от исполнительной и законодательной власти (выделено мною – А.Ш.). Обеспечение ее профессиональной работы, а также справедливой и равной для всех доступности правосудия»*.

Большую роль в совершенствовании государственной политики в принципе должна играть и четвертая ветвь власти – средства массовой информации. Буквально 5-6 лет назад активно функционировали оппозиционные по отношению к действующей власти средства массовой информации.

В 2002 году на конференции «Власть прессы и пресс власти» один из лидеров СПС Б. Немцов констатировал: *«Все устали от противостояния власти и журналистского сообщества. Мы хотим понять, нужны ли свободные средства массовой информации власти»*. Однако само название конференции красноречиво говорило о сложившихся взаимоотношениях власти и прессы.

И чем закончилось данное противостояние? Приходится констатировать, что власти к выборам в Государственную Думу 2007 года удалось «зачистить» информационное пространство от оппозиционных средств массовой информации. Прежде всего это касается замены практически всего журналистского

коллектива НТВ и закрытие телеканала ТВ-6. Данная ситуация характерна не только для центральных средств массовой информации. Участники семинара «Гражданские коммуникации и гражданское общество» отметили, что по оценке «Роспечати» около 90% изданий не смогли бы дожить до наших дней, если бы не поддержка государства.

К чему мы в результате пришли?

На парламентских выборах уверенную победу одержала партия «Единая Россия», в программе которой **отсутствуют** цели, связанные с состоянием окружающей среды и обеспечением экологической безопасности населения страны. В ходе предвыборной кампании партия заявляла о том, что она готова реализовать «план Путина». Однако мало кто себе представляет, что это такое. Во время общения президента с россиянами ему был задан вопрос, что из себя представляет «план Путина»? В ответе президент отправил любознательных к своим посланиям к Федеральному Собранию. Однако и в указанных посланиях за последние четыре года автору не удалось обнаружить хотя бы какие-то упоминания о проблемах состояния окружающей среды и планах государства по обеспечению экологической безопасности. По-видимому, для руководства ЕР и президента оценка состояния окружающей среды в стране и мире, приведенная в первой главе, не вызывает озабоченности и не относится к проблемам, решать которые нужно в ближайшие годы.

Нужно отметить, что и в программных документах других партий, вошедших в состав ГД, также отсутствуют системные положения, касающиеся их экологической политики.

КПРФ ограничилась констатацией в своей программе, что её одной из основных целей является *«социализм в его обновленных и закреплённых в будущей конституции формах, отвечающих современному уровню производительных сил, экологической безопасности (выделено мною – А.Ш.), характеру стоящих перед человечеством задач»*. Ну а поскольку на сегодня партия в оппозиции и собирается строить новый социализм, то подождём в очередной раз наступления светлого будущего.

ЛДПР в своих программных документах заявляет:

«ЛДПР выступает за широкое сотрудничество с другими странами в области экологии. Для улучшения экологичес-

кой обстановки необходимо выработать и провести в жизнь совместными усилиями всех стран ряд неотложных мер. Это - регулирование роста промышленного производства и потребления, а также рождаемости, введение жесткого режима экономии энергии и рациональное использование природных ресурсов, защита морей от загрязнения, рациональное землепользование, совершенствование лесохозяйственной деятельности, сохранение биоразнообразия».

Конкретные шаги депутатов от ЛДПР по реализации вышеуказанных целей автору неизвестны.

Более многословной в области экологических целей является программа «Справедливой России»:

«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» считает необходимым:

Создать Страховой экологический фонд, в который все «грязные» промышленные (горнодобывающие, перерабатывающие и т.д.) предприятия будут постоянно вносить целевые взносы, и за счет этих денег будут финансироваться работы по ликвидации экологических катастроф и другие природоохранные мероприятия.

Обеспечить необходимые условия для внедрения инновационных технологий, современных материалов, щадящих окружающую среду, в том числе за счет государственных дотаций.

Остановить противозаконную застройку водоохраных зон рек и водоемов, их загрязнение бытовыми стоками и мусором.

Восстановить и модернизировать систему государственной экологической экспертизы и государственного экологического контроля.

Изменить порядок стандартизации, сертификации и надзора за качеством потребительской продукции и внедрить государственную «био печать» – знак соответствия продуктов питания экологическим стандартам.

Поддерживать общественные инициативы по охране «зеленых поясов» крупных городов, защите источников чистой пресной воды, выдвижению дополнительных требований к сертификации продуктов питания.

Усилить общественный контроль за ходом реализации Экологической доктрины РФ. Добиваться присоединения Рос-

сии к Орхусской конвенции «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», принятой ЕС в 1998 году.

Принять стратегию развития заповедного дела в Российской Федерации.

Развивать экологическую культуру граждан путем создания системы всеобщего экологического образования и просвещения.

ЧИСТАЯ ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА — ЗДОРОВАЯ НАЦИЯ!»

Автор готов подписаться под каждым из вышеприведенных программных заявлений «Справедливой России», кроме первого, поскольку не считаю правильным позволять «грязным» промышленным предприятиям платить за загрязнение окружающей среды и затем тратить эти средства на ликвидацию ими же созданных экологических катастроф.

Однако, учитывая «карманный характер» партии, и то, что она поддерживает «план Путина», в котором, как отмечалось, нет и намек на учет экологических проблем в проводимой государством политике, то вряд ли мы будем свидетелями крупных экологических инициатив от депутатов данной партии. Тем более, что любая не согласованная с руководством ЕР инициатива будет заблокирована, поскольку она имеет конституционное большинство в новом составе ГД.

Радостное оживление испытали все экологи после встречи Д. Медведева в январе 2008 года с экологической общественностью в Челябинске и проведения 30 января 2008 года заседания Совета безопасности, посвященного проблемам экологической безопасности. Поскольку дальше разговоров дело не пошло, приходится констатировать, что в очередной раз исполнительная власть использовала озабоченность населения России состоянием окружающей среды в избирательной компании как рекламную акцию для одного из кандидатов на президентское кресло.

Завершая анализ состояния государственной власти в России де-факто, приведу её оценку новым президентом России Д.Медведевым, которую он дал на встрече с представителями СМИ Уральского федерального округа в Челябинске 17 янва-

ря 2008 года: *«Государства должно быть разумное и необходимое «количество» – ровно столько, сколько соответствует уровню развития общества, уровню развития экономики. Если это рыночная экономика – государство должно не командовать экономикой, а создавать разумные правила экономического регулирования, контролировать соблюдение прав человека. Такое государство является оптимальным. Есть ли оно у нас? Конечно, нет»* (выделено мною – А.Ш.).

А также, выступая 15.04.08 на IX съезде партии «Единая Россия», Д.Медведев констатировал: *«Современная российская демократия нуждается в укреплении самостоятельности всех ветвей власти — судебной, представительной и исполнительной».*

Как говорится, добавить нечего.

Представляется, что по результатам приведенного анализа вряд ли можно утверждать, что в России де-факто существует демократическое правовое государство, поскольку реального разделения ветвей власти не произошло. Исполнительная власть игнорирует мнение гражданского общества, судебная и законодательная ветви власти зависят от исполнительной власти. Законодатели не создали правовых механизмов эффективного контроля исполнительной власти, проблемы охраны окружающей среды практически не учитываются при принятии экономических решений.

СМИ находятся в финансовой зависимости от органов государственного управления и не отражают общественного мнения россиян.

С другой стороны, население, включая его наиболее активную в экономическом отношении часть – предпринимателей, не проявляет стремления выполнять требования природоохранного законодательства. Проявляется правовой нигилизм, сопровождаемый решением последствий нарушения природоохранного законодательства путём установления особых отношений с представителями государственных контролирующих органов, которые чаще всего охотно идут на установление таких отношений.

ГЛАВА 3. ВЛИЯНИЕ РОССИЙСКОЙ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРОЯВЛЕНИЕ ФАКТОРОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОПАСНОСТИ.

3.1. Краткий исторический обзор развития природоохранного законодательства

Деятельность органов государственного управления регламентируется правовыми нормами, в том числе и в природоохранной области. Сторонниками диктата закона, по крайней мере, словесно являются как действующий, так и избранный президенты России – В. Путин и Д. Медведев. Поэтому, анализируя выполнение государством своих функций в природоохранной области, нам необходим хотя бы краткий экскурс в историю развития данной области права. При этом автор не претендует на полноту исторического анализа развития природоохранного законодательства в России. Цель – дать иллюстрацию тенденций эволюции природоохранного законодательства и политики государства в данной сфере. Учитывая, что Россия является правопреемницей Советского Союза, рассматривается временной интервал от начала прошлого века до настоящего времени (начало 2008 года).

3.1.1. Краткий экскурс в развитие природоохранного законодательства

В развитии природоохранного законодательства условно можно выделить шесть периодов экологического законодательства:

1917-1922 гг. - возникновение и становление законодательных актов об охране и использовании природных ресурсов;

1922-1957 гг. - активное развитие союзного законодательства природно-ресурсного направления;

1957-1963 гг. - принятие во всех республиках СССР законов об охране природы - новой формы природоохранительного законодательства, принятие Закона «Об охране природы в РСФСР» от 26 октября 1960 г.;

1968-1980 гг. - проведение кодификации союзного и республиканского законодательства о земле, недрах, водах, лесах, животном мире, атмосферном воздухе;

1985-1990 гг. - попытка перестроить общественные отношения в охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, разработать закон об охране природы в СССР и создать специальные органы управления в СССР и союзных республиках;

1990 – 2000 гг. - период активного законотворчества, совершенствования и развития природоохранного законодательства.

С 2000 г - до настоящего времени предпринимаются попытки оптимизации природоохранного законодательства вслед за реформированием органов государственного управления и развитием экономики страны.

Несмотря на революционные события и гражданскую войну, в 20-х годах прошлого века были приняты следующие важные природоохранные нормативные акты:

- Декрет СНК РСФСР «О недрах земли» 1920 г.;
- Земельный кодекс РСФСР 1922 г.;
- Лесной кодекс РСФСР 1923 г.;
- Постановление ЦИК И СНК СССР «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» 1924 г.;
- Декрет СНК РСФСР «Об охоте» 1920 г.;
- Декрет СНК РСФСР «Об охране памятников природы, садов и парков» 1921 г.;
- Декрет СНК РСФСР «О санитарной охране жилищ» 1919 г.;
- «Положение о нормах чистоты сточных вод» 1923 г.;
- Закон «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение» 1925 г.;
- 1926 г. - начала действовать первая советская лесоустроительная инструкция;
- 1929 г. Первое Типовое положение о заповедниках, принятое Наркоматом просвещения.

В 1930-е годы началась разработка системы нормативов в природопользовании, впервые были установлены предельно допустимые концентрации (ПДК) для 12 вредных веществ.

- «О загрязнении воздуха выбросами электростанций» (1937 г.);
- «Временный стандарт качества воды, подаваемой в сеть хозяйственно-питьевых водопроводов» (1939 г.), и другие;

- Постановление СНК СССР «О порядке отвода лесосек в лесах государственного лесного фонда СССР и о лесосечном фонде на 1943 год». 1943 г;

- Приняты ГОСТы по питьевой воде. 1944 г;

- Постановление «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР» 1948 г.

В 50-е гг. прошлого века появилась серия документов, регламентирующих использование и охрану целого ряда животных и мест их обитания. Более пристальное внимание стало уделяться охране водных источников от загрязнения.

1956 г. - выделены притундровые леса, имеющие климаторегулирующее значение, а также как место обитания диких животных и птиц на северном пределе.

1957 г. - вновь возобновлена международная конвенция по охране морских котиков, которую подписали СССР, США, Канада и Япония.

1958 г. – вышло постановление Совета министров СССР «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР».

60-е годы ознаменовались появлением законов и нормативных актов природоохранного характера:

- Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР»;

- Постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по прекращению загрязнения неочищенными сточными водами рек Волги и Дона» 1964;

- Постановление Совета Министров РСФСР «Об установлении штрафов за нарушение правил охраны и использования водных ресурсов» 1963;

- Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении административной ответственности за нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов в водоемах СССР» -1964 г.;

- Указ Президиума Верховного Совета СССР «О ходе выполнения Закона РСФСР от 27 октября 1960 года «Об охране природы в РСФСР» – 1965г.;

- Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1968 года «О континентальном шельфе Союза ССР»;

- Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утв. Законом СССР от 13 декабря 1968 г. N 3401-VII.

Проблема охраны природы от антропогенного воздействия до конца 60-х годов оценивалась в основном как санитарная, а не экологическая. Только в 70-е гг. XX века применительно к поверхностным водоемам, а в 80-е гг. применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Именно в период с 1970 по 1982 гг. формируется основной массив природоохранного законодательства, который имел ярко выраженный природно-ресурсный характер.

- Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утв. Законом СССР от 13 декабря 1968 г. №3401-VII;

- Земельный кодекс РСФСР №28 от 1 июля 1970 года ;

- Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом СССР от 10 декабря 1970 года;

- Закон РСФСР от 29 июля 1971 года «О здравоохранении»;

- Водный кодекс РСФСР от 30 июня 1972г.;

- Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» 1973 г.;

- Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, утвержденные Законом СССР от 9 июля 1975 года;

- Кодекс РСФСР о недрах 1976г.;

- Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом СССР от 17 июня 1977 года;

- Лесной кодекс РСФСР 1978 г.;

- Закон СССР от 25 июня 1980 года «Об охране и использовании животного мира»;

- Закон РСФСР от 14.07.1982 «Об охране и использовании животного мира»;

- Закон СССР от 25 июня 1980 года «Об охране атмосферного воздуха»;

- Закон РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране атмосферного воздуха».

Природоохранительными законами являлись лишь принятый 27 октября 1960г. закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР» и закон РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране атмосферного воздуха».

В этот период был принят ряд нормативных актов, которые выдавали нарастающее беспокойство власти по вопросу состояния окружающей среды в стране, указывали на недостаточность принимаемых мер и на неэффективную организацию природоохранной деятельности в стране. В связи с этим были предприняты усилия по созданию государственных природоохранных органов, обладающих широкими правами. К таким документам можно отнести:

- Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 1.12.78 г. №984 «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»;

- Постановление ВС СССР от 03.07.1985 «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов»;

- Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 7 января 1988 г. №32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»;

- Постановление Совета министров РСФСР от 18 марта 1988 г. №93 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».

Самым основательным по данной проблеме было Постановление СМ СССР от 16 марта 1990 г. №93 «О неотложных мерах по оздоровлению экологической обстановки в РСФСР в 1990-1995 годах и основных направлениях охраны природы в тринадцатой пятилетке и на период до 2005 года».

После развала Советского Союза в России в период 1990 – 2002 гг. был принят целый ряд природоохранных законов прямого действия. Это связано с тем, что вопросы загрязнения и деградации окружающей среды начали серьезно беспокоить население страны и наносить большой ущерб природным ресурсам. Кроме того, сказалось и международное влияние, наличие в подавляющем количестве экономически раз-

витых стран специальных государственных органов, координирующих природоохранную деятельность, материалы конференций, проводимых под эгидой ООН, принятие в Ри де Жанейро концепции устойчивого развития, создание объединения локальных местных инициатив муниципальных образований (Local Agende), в которое вошло более 600 европейских городов, включая и российские города и т.д. К числу указанных законов и нормативных актов можно отнести:

- Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года №2060-I «Об охране окружающей природной среды» 1991 г.;
- Основы лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. №4613-1;
- Закон РФ от 21 февраля 1992 г. №2395-1 «О недрах»;
- Закон РФ от 14 июля 1992 г. №3295-I «Об основах градостроительства в Российской Федерации»;
- Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. №5487-1;
- Федеральный закон от 10 января 1996 г. №4-ФЗ «О мелиорации земель»;
- Федеральный закон «О недрах» от 8 февраля 1995г.;
- Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995г.;
- Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995г.;
- Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995г.;
- Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.;
- Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995г.;
- Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;
- Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. №209-ФЗ «О геодезии и картографии»;
- Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997г.;
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;

- Федеральный закон от 19 июля 1997 г. №109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»;
- Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. №73-ФЗ;
- Федеральный закон от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 19 июля 1998 г. №113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»;
- Федеральный закон от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- Федеральный закон от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

В это период начали появляться декларативные документы, посвященные устойчивому развитию:

- Указ от 2 октября 1992 г. «Об особо охраняемых территориях Российской Федерации»;
- Указ президента «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 4 февраля 1994г. (предусматривает обеспечение комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды);
- Указ президента РФ от 1 апреля 1996г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»;
- Земельный кодекс РФ от 30 октября 2001 г.;
- Закон «Об охране окружающей природной среды» от 10 января 2002 г.;
- Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»;
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ;
- Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. №74-ФЗ (ВК РФ);
- Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ (ЛК РФ);
- Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. №232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской

Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Однако анализ и этого блока законодательных актов показывает преимущественное развитие природно-ресурсного законодательства над природоохранительным. Кроме того, нужно отметить следующие общие недостатки сформировавшегося природоохранного блока законов:

1. Стоимость природных ресурсов в России значительно занижена по сравнению с мировыми ценами. В связи с дешевизной идет разбазаривание и разворовывание природных ресурсов, спекуляция на разнице мировых и российских цен.

2. Не применяется оценка экологических свойств природных ресурсов, в законодательстве только заявлено о том, что земля, почвы, воздух, лес являются и экологическими объектами, экономически это никак не подкреплено. Не применяется оценка восстановительной стоимости леса, почвы, воды, воздуха.

3. Отсутствуют методики расчета ущерба, нанесенного природным ресурсам, в связи с этим остаются безнаказанными экологические преступления, нет средств для восстановления нарушенных и уничтоженных природных ресурсов. Суды практически не рассматривают дела о возмещении ущерба. Государственные органы выставляют иски о возмещении ущерба в единичных случаях.

4. Экономические механизмы управления антропогенным воздействием в виде платежей за загрязнение окружающей среды, штрафные санкции, ввиду своей незначительности не выполняют функции компенсации нанесенного вредного воздействия окружающей среде.

5. Не созданы правовые условия для развития экологического страхования, экологического аудита, создания систем управления качеством окружающей среды в соответствии с ИСО 14 000 как объективных, а главное независимых механизмов оценки качества окружающей среды и нанесенного ей ущерба.

3.1.2. Краткая история становления системы природоохранных органов

Началом становления государственных природоохранных органов в Советском Союзе, по-видимому, можно считать ко-

нец 70-х годов прошлого века, когда в 1978 году Законом СССР от 05.07.1978 №7765-IX «О Совете Министров СССР Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды был отнесен к общесоюзным государственным комитетам СССР.

В 1988 году был создан Государственный комитет РСФСР по охране природы, который в 1990 году был преобразован в Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию. В том же году Постановлением №326 Совет Министров РСФСР утвердил Положение о Государственном комитете РСФСР по экологии и природопользованию. В соответствии с этим положением Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию (далее Госкомприрода РСФСР) являлся центральным республиканским органом государственного управления и контроля в области рационального использования и охраны природных ресурсов, обеспечения качества окружающей природной среды на территории РСФСР, а также континентальном шельфе РСФСР и в морской экономической зоне РСФСР.

Госкомприрода РСФСР, государственные комитеты по экологии и природопользованию республик в составе РСФСР, краевые, областные комитеты, комитеты автономных областей и автономных округов, а также другие комитеты по экологии и природопользованию, создаваемые в случае необходимости Госкомприродой РСФСР или по согласованию с ней, образовали единую систему органов, проводящих государственную политику в области охраны природы и природопользования.

Госкомприрода РСФСР осуществляла руководство деятельностью министерств, государственных комитетов, ведомств эколого-ресурсного блока Совета Министров РСФСР в области экологии и природопользования и несла, наряду с ними, ответственность за соблюдение природоохранительного законодательства, эффективное управление природоохранной деятельностью, направленной на обеспечение качества окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов.

Решения Госкомприроды РСФСР и ее органов на местах, принятые в пределах их компетенции, были обязательны для

исполнения всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их ведомственной принадлежности, советскими гражданами, а также иностранными гражданами и юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность на территории РСФСР, континентальном шельфе РСФСР и в морской экономической зоне РСФСР.

Таким образом, была образована грамотная структурированная по уровням государственного управления служба, в задачи которой входила координация всей природоохранной деятельности на территории республики.

Однако по-настоящему развернуть свою деятельность комитету не удалось, поскольку начался процесс развала Советского Союза.

Нужно отметить, что поначалу образование государственных органов управления в природоохранной сфере шло с учетом накопленного опыта. В июне 1991 года Госкомприроды РСФСР был преобразован в Министерство экологии и природопользования РСФСР, а 10 ноября 1991 года Указом президента РСФСР №185 «О Министерстве экологии и природопользования РСФСР» было образовано Министерство экологии и природопользования РСФСР на базе:

- Министерства экологии и природопользования РСФСР;
- Министерства лесного хозяйства РСФСР;
- Государственного комитета РСФСР по геологии и использованию недр;
- и переходящего в ведение РСФСР Государственного комитета СССР по гидрометеорологии.

Даже из названия министерства следовало, что правительство России уделяет экологическим проблемам серьезное значение. Однако указанное министерство просуществовало недолго. Уже 28 ноября 1991 г. был издан Указ президента РСФСР «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР №242». На основании данного указа было образовано Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР - на базе:

- Министерства экологии и природопользования РСФСР;
- Министерства лесного хозяйства РСФСР;

- Государственного комитета РСФСР по геологии и использованию недр;

- Государственного комитета по водному хозяйству при Совете Министров РСФСР.

Министерству экологии и природных ресурсов РСФСР переданы имущество, финансовые и другие средства, предприятия и госучреждения Министерства геологии СССР, Министерства природопользования и охраны окружающей среды СССР, Государственного комитета СССР по лесу, Комиссии СССР по запасам полезных ископаемых, Комитета геодезии и картографии СССР, Комитета гидрометеорологии СССР, Комиссии СССР по делам Арктики и Антарктики.

В развитие вышеупомянутого Указа было принято постановление правительства РСФСР №71 от 24.12.91 г., согласно которому в составе Министерства экологии и природных ресурсов РСФСР образованы комитеты:

- по геологии и минеральным ресурсам;
- по лесу по водным ресурсам;
- по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- по геодезии и картографии.

Однако менее чем через год в соответствии с Указом президента РФ №1148 от 30.09.92 г. Министерство экологии и природных ресурсов РФ реорганизовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, а Комитет по геологии и использованию недр при правительстве РФ - в Комитет РФ по геологии и использованию недр.

Постановлением правительства РФ от 18 декабря 1992 г. №996 утверждено «Положение о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации». Принято постановление Совета министров - правительства РФ от 5 апреля 1993 г. №279 «Вопросы Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации».

Обратим внимание, что из названия специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды пропало слово «экология».

В начале 1994 года в соответствии с Указом президента РФ №66 от 10.01.94 г. была утверждена следующая структура

природно-ресурсных федеральных органов исполнительной власти, в функции которых в той или иной мере входили природоохранные вопросы:

- Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ;

- Комитет РФ по геологии и использованию недр;

- Федеральная служба геодезии и картографии России;

- Комитет РФ по водному хозяйству;

- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

- Федеральная служба лесного хозяйства России.

Постановлением правительства РФ от 23 апреля 1994 г. №375 было утверждено «Положение о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации», в котором оно определялось как основной государственный орган, координирующий всю природоохранную деятельность в стране. Нужно отметить, что многие учёные, включая автора, отмечали недопустимость совмещения в одном ведомстве функций хозяйствующего субъекта, оказывающего значительное воздействие на окружающую среду, и надзорных функций по обеспечению качества окружающей среды.

Затем во второй половине 1996 года в соответствии с Указом президента РФ №1177 от 15.08.96 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» было упразднено Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, и образованы Министерство природных ресурсов РФ и Государственный комитет РФ по охране окружающей среды на базе:

- Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ;

- Комитета РФ по водному хозяйству;

- Комитета по геологии и использованию недр.

Этим Указом был упразднён Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации с передачей его функций Министерству здравоохранения Российской Федерации.

В развитие вышеупомянутого Указа были приняты постановления правительства РФ от 24 октября 1996 г. №1260 «Воп-

росы Министерства природных ресурсов Российской Федерации», а также постановление правительства РФ от 25 октября 1996 г. №1261 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды», которыми установлена предельная численность работников центрального аппарата Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды в количестве 421 единицы и предельная численность работников территориальных органов этого Комитета в количестве 7525 единиц.

В мае 1997 года утверждено постановлением правительства РФ от 17 мая 1997 г. №588. «Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации», и постановлением правительства РФ от 26 мая 1997 г. №643 – «Положение о Госкомэкологии РФ».

Из отчетов Госкомэкологии видно, что, начиная с 1997 года, происходит существенное уменьшение численности инспекторского состава: 1997 г – 7260, 1998 г – 6526, 1999 г – 5400 человек.

В апреле 1998 года в соответствии с Указом президента РФ от 30.04.98 г. №483 «Структура федеральных органов исполнительной власти» образован Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и гидрометеорологии с одновременным упразднением Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Постановлением правительства РФ от 17 августа 1998 г. №969 утверждены «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды и гидрометеорологии».

Постановлением решено возложить на Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и гидрометеорологии функции упраздненной Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по государственному управлению в области гидрометеорологического и гелиогеофизического обеспечения хозяйственной деятельности и обороны страны, мониторинга состояния и загрязнения окружающей природной среды.

Однако уже в сентябре 1998 года в соответствии с Указом президента РФ от 22.09.98 г. №1142 «О структуре федераль-

ных органов исполнительной власти» вновь образованы Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

В мае 2000 года в соответствии с Указом президента РФ №867 от 17.05.2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднены Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и Федеральная служба лесного хозяйства России. Министерству природных ресурсов РФ переданы функции упраздняемых Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и Федеральной службы лесного хозяйства России. Постановлением правительства РФ от 6 июля 2000 г. №495 утверждены «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации» (с изм. от 14 сентября 2000 г., 1 августа, 18 сентября 2001 г.).

Кроме этого, было решено согласиться с предложением Министерства природных ресурсов Российской Федерации о формировании в министерстве и его территориальных органах на основе подразделений, осуществляющих специальные функции отраслевого управления, соответствующих блоков: государственной водной службы, государственной лесной службы, государственной геологической службы, государственной службы охраны окружающей природной среды под руководством первых заместителей министра и государственной службы контроля в сфере природопользования и экологической безопасности под руководством заместителя министра.

Общая штатная численность государственных инспекторов по контролю за природопользованием и охраной окружающей среды в системе МПР России составила на 1 января 2003 г. 2684 человека. Однако в середине года это количество сократилось до 2111 инспекторов в связи с передачей части штатной численности в Государственную службу охраны окружающей среды МПР России. Укомплектованность штатов подразделений Росприродконтроля в территориальных органах МПР России колебалась от 75 до 100%.

В марте 2004 года в соответствии с Указом президента РФ от 9.03.04 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были образованы:

- Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, ей переданы функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования Министерства природных ресурсов Российской Федерации;

- Федеральное агентство водных ресурсов, ему переданы правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом в сфере водных ресурсов;

- Федеральное агентство лесного хозяйства, ему переданы функции в сфере лесного хозяйства Министерства природных ресурсов Российской Федерации, за исключением функций по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и функций по контролю и надзору;

- Федеральное агентство по недропользованию, ему переданы правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом в сфере недропользования Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

В соответствии с Указом президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 принято постановление правительства РФ от 6 апреля 2004 г. №161 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования». Установлено, что Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования. Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Установлена предельная численность работников центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования в количестве 150 единиц и предельная численность работников ее территориальных органов в количестве 4936 единиц. Но уже в августе 2004 года численность сокращена на 25% до 3336 человек (Приложение № 1 к приказу Росприроднадзора от 20/08/2004 2004 №3 «О реорганизации территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования»).

На этом реформаторский угар не закончился. Уже в мае 2004 года в соответствии с Указом президента РФ от 20.05.04 г. №649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» было постановлено преобразовать:

1) Федеральную службу по технологическому надзору и Федеральную службу по атомному надзору в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, руководство которой осуществляет правительство Российской Федерации.

2) Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, передав функции в сфере экологического надзора Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Таким образом, к концу 2004 года сложилась следующая структура федеральных органов исполнительной власти в природоохранной области:

1) Министерство природных ресурсов Российской Федерации, в структуре которого выделяются:

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);

Федеральное агентство водных ресурсов;

Федеральное агентство лесного хозяйства;

Федеральное агентство по недропользованию.

2) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), непосредственно подчиняющаяся правительству РФ.

Нужно отметить, что четкого разграничения полномочий между Ростехнадзором и Росприроднадзором в области экологического надзора не произошло. Чиновникам из МПР удалось сохранить часть полномочий по экологическому надзору в Росприроднадзоре, включая проведение Государственной экологической экспертизы. В итоге это привело к резкой конкуренции между вышеуказанными ведомствами, усилению бюрократизма при проведении государственной экологической экспертизы.

Более того, в связи с принятием Федерального закона от 18 декабря 2006 г. №232-ФЗ «О внесении изменений в Градос-

троительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» отменена экологическая экспертиза практически всех объектов.

Описанная выше череда реформирования сопровождалась и чехардой с распределением полномочий между различными уровнями государственной власти и муниципальными органами. В 2004 ГД были приняты поправки в закон «Об охране окружающей среды» №7 ФЗ от 10.01.2002 г, которыми полномочия по государственному контролю у субъектов Российской Федерации были изъяты, и оставлены только федеральный государственный и муниципальный контроли. Однако в конце 2005 – вернули полномочия субъектам федерации, убрав из закона «Об охране окружающей среды» №7 ФЗ от 10.01.2002г. и из ФЗ №131 ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по экологическому контролю у муниципальных образований. По истечении двух лет нужно отметить, что разделение объектов экологического надзора между федеральным и региональным уровнями не завершено, несмотря на то, что постановлением правительства РФ от 29 октября 2002 года №777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю», принципы такого разделения достаточно чётко определены.

Наряду с этим, в конце 2006 года в связи с принятием нового Лесного кодекса Российской Федерации (4.12.2006 г. №200-ФЗ) муниципальные образования наделили полномочиями по лесному муниципальному контролю, забыв внести поправки в КОАП РФ по полномочиям муниципального инспектора. Такая же история и с Земельным кодексом РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ, который наделил муниципальные образования правом осуществлять муниципальный земельный контроль, не предусмотрев механизмов их реализации.

Таким образом, проведенный краткий анализ показывает, что за 17 лет новой истории России 15 раз была проведена реорганизация природоохранных органов (!). Из этого можно сделать только один вывод – *в России до настоящего времени не сложилась эффективная система управления качеством окружающей среды.*

Причина такой ситуации кроется, с одной стороны, в некомпетентности чиновников, должных определять государственную экологическую политику, с другой стороны, в высокой компетентности промышленного лобби, которые всяческими способами не допускают создания четкой, прозрачной и эффективной системы обеспечения качества окружающей среды, поскольку это приведет, по их мнению, к дополнительным экономическим издержкам.

При этом издержки, которые возникают за счет деградации окружающей среды, не интересуют ни чиновников, ни так называемых предпринимателей, поскольку среди них сегодня не видно представителей, радеющих не на словах, а на деле, за народ и государство российское.

В начале 2008 года, исходя из выступлений первого вице-премьера г-на Медведева, мы стоим перед очередной реорганизацией природоохранных органов. Это следует из поручений, сделанных им рядом федеральных органов исполнительной власти, по результатам встречи с представителями экологической общественности Челябинской области 17 января 2008 г. О содержании поручений сообщила правительственная пресс-служба (23.01.08). Они в основном сводятся к следующему:

«Минприроды, Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минпромэнерго РФ, Ростехнадзору поручено разработать и внести до 27 февраля 2008 г в правительство РФ комплекс мер в сфере охраны окружающей среды.

В комплексе необходимо предусмотреть:

- *переход от практики нормативов воздействия на окружающую среду, индивидуально устанавливаемых для каждого предприятия, к системе экологического нормирования;*
- *установление платежей за негативное воздействие на окружающую среду, стимулирующих создание и реализацию предприятиями экологических программ;*
- *совершенствование системы утилизации отходов производства и потребления, включая стимулирование их вторичного использования и сокращения объемов отходов и захоронений;*
- *создание экономических и административных стимулов ограничения негативного техногенного воздействия на окружающую среду путем технической модернизации и перепро-*

филирования особо опасных в экологическом отношении производств;

- совершенствование разрешительной деятельности федеральных органов исполнительной власти в части сокращения сроков оформления и объемов финансовых затрат на получение разрешительной экологической документации;

- упорядочение функций и полномочий государственных органов исполнительной власти в области экологического контроля и надзора;

- использование в социально-экономической отчетности показателей развития с учетом показателей состояния окружающей среды».

Сложно комментировать содержание нестрогой экологической терминологии в данных поручениях. Конечно же, не хотелось, чтобы заявления г-на Медведева, которые он делал на встрече с представителями экологической общественности Челябинской области «...решение экологических проблем становится одним из приоритетов развития России» или, выступая на заседании Совета безопасности 30 января 2008 года «...уже в ближайшее время следует серьёзно изменить эффективность государственного управления, контроля и надзора в природоохранной сфере и при этом исключить существующее сегодня дублирование», остались только предвыборными лозунгами, а были бы реализованы уже в ближайшее время. Надежды на такой исход, хотя и минимальные, как мне представляется, у нас есть, поскольку создание эффективно действующей государственной власти в природоохранной сфере и разработка грамотной экологической политики могут стать проектами, характеризующими г-на Медведева как самостоятельного политического и государственного деятеля.

3.2. Влияние российского варианта демократии на проявление факторов экологической опасности.

Проведем анализ, каким образом описанные во второй главе особенности российской демократии влияют на экологическую безопасность. С этой целью обратимся вновь к классификации факторов экологической опасности, приведенной в таблице 1.1.

Первый из выделенных классов факторов экологической опасности представляет собой **космический**, связанный с закономерностями эволюции космического пространства и вещества, которое окружает нашу планету Земля. Другими словами, это факторы, которые обусловлены эволюцией окружающей нашу планету среды. Автором в данном классе выделяется три вида: *солнечная активность и космические излучения, воздействие на Землю космических тел, этногенез* (см. таблицу 1.1). На первый взгляд, поскольку человек никак не может повлиять на закономерности эволюции космоса, его деятельность (или бездеятельность) никак не может повлиять и на проявление факторов экологической опасности данного класса. Однако на самом деле прогнозирование проявления факторов данной группы базируется на основе познания закономерностей эволюции космоса. Такие познания являются продуктом фундаментальных академических научно-исследовательских работ. Ни для кого не секрет – сегодняшнее состояние финансирования науки, которое приводит к закрытию не только отдельных лабораторий, но и научно-исследовательских институтов. Оставшиеся научные центры испытывают огромные недостатки в материально-техническом обеспечении, отсутствуют современное оборудование и вычислительные машины. Многие ученые покинули страну в поисках лучшей доли. Работа ученого стала в материальном отношении не только не престижной, а просто унижительной. В результате этого молодые люди не стремятся в науку, в связи с чем возникла угроза исчезновения многих научных школ. Итог такой государственной политики печален. Автор присутствовал на юбилее своей «альма-матер» - Московского геологоразведочного университета. Средний возраст профессорско-преподавательского состава равен 66 годам! Такая же ситуация сложилась в большинстве высших учебных заведений и в научных центрах. К нашему стыду, лишь гранды зарубежных научных центров, корпораций помогают отдельным молодым ученым реализовывать свои научные идеи. Да и то не в России, поскольку наши научные организации не обладают необходимым для проведения исследований оборудованием. В последние годы государством предпринимаются попытки поднять престиж ученого, повышаются оклады в РАН, создаются наукограды,

разрабатываются научные национальные программы. Однако говорить о коренном изменении ситуации пока нельзя.

Таким образом, вряд ли нам приходится рассчитывать на то, что результаты фундаментальных исследований позволят создать прогнозные модели эволюции космоса и свести тем самым проявление космических факторов экологической опасности к минимуму. Мы опять вынуждены ждать фактического проявления факторов данной группы и затем с огромными затратами, которые будут значительно больше, чем сэкономленные средства на финансирование фундаментальных исследований, ликвидировать их последствия. Кстати, охарактеризованная выше ситуация характерна в целом для науки России, и поэтому недостаток научных исследований как составляющий элемент экологической опасности присутствует в любом виде факторов экологической опасности.

Возможно, изменения в данной сфере наступят в ближайшие годы, поскольку правительство России заявило о переходе к инновационному пути развития экономики, увеличиваются ассигнования в науку, в том числе и фундаментальную, планируется развитие нанотехнологий. В связи с этим в конце 2007 года на общем собрании РАН принято решение о создании Отделения нанотехнологий и информационных технологий. Объем средств, необходимых для реализации фундаментальных исследований в области нанотехнологий, по оценкам вице-президента РАН академика Ж.Алферова, составляет 140 млрд. рублей. Примерно половина из них пойдет на создание инфраструктуры отрасли. Однако на сегодня это лишь возможный сценарий развития.

Следующий класс, выделяемый автором в природном типе факторов экологической опасности, называется **земным**, в котором выделяется четыре подкласса: **геологический, ландшафтно-географический, климатический и деструктивный**.

Все перечисленные факторы экологической опасности связаны с процессами эволюции планеты Земля как космического тела. Подклассы выделены по основным ведущим процессам, проявляющимся в процессе эволюции Земли. В связи с этим они перекрываются в пространственно-временных координатах и проявляются на одной вещественной основе (плане-

та Земля). Краткая характеристика вышеуказанных факторов дана в разделе 1.3., а детальное описание заинтересованный читатель найдет в монографиях автора (54, 58-60). Тем не менее, выделим основные причины их возникновения.

Геологический подкласс связан с процессами эволюции земной коры и проявляется в движении плит, развитии геосинклинальных поясов, вулканизме, землетрясениях, возмущениях физических полей, геомагнитных инверсиях и т.д. Предупреждение проявления перечисленных факторов экологической опасности базируется на знаниях о строении литосферы, закономерностях ее эволюции, влиянии возмущений физических полей на информационную сферу, на биосферу, включая человека.

Что касается учета особенностей строения геологической среды при строительстве объектов техносферы, то здесь ситуация обстоит более или менее благополучно. Это обусловлено тем, что требования к инженерно-геологическому изучению недр под планируемыми объектами строительства регламентированы архитектурно-строительными нормами, санитарными нормами и правилами и входят как обязательный элемент в проектно-изыскательские работы. Таким образом, на локальном уровне изучение геологической среды строго регламентировано и обязательно.

Значительно хуже обстоит ситуация с изучением закономерностей строения и эволюции геологической среды на региональном и глобальном уровнях. На сегодня практически отсутствуют серьёзные научные исследования по закономерностям эволюции планеты Земля. Программа изучения литосферы с помощью сверхглубоких скважин свернута, практически не ведутся работы по созданию геологической карты России масштаба 1: 200 000, не говоря о более крупных масштабах. В то время, как перспективное социально-экономическое развитие страны должно базироваться в том числе и на знаниях особенностей строения геологической среды как в мелких (1: 1 000 000, 1:200 000), так и в крупных (1:50 000, 1: 25 000) масштабах. Последствия такой политики для минерально-сырьевой базы будут рассмотрены отдельно в ресурсном виде факторов экологической опасности.

Ландшафтно-географический подкласс охватывает процессы формирования ландшафтов, которые определяются особенностями строения земной коры и процессами, происходящими в ней, составом горных пород, интенсивностью солнечной радиации (географическая широта), осадками и рельефом.

Ситуация с изучением факторов данного класса близка к предыдущей. Это обусловлено тем, что ландшафтные и ландшафтно-геохимические карты, как правило, входят в комплект карт, создаваемых при геологическом изучении недр. Необходимо подчеркнуть, что именно ландшафтно-географические особенности строения территории во многом определяют закономерности распространения загрязнений по поверхности земли (по латерали), в то время, как особенности строения разреза горных пород и их структура определяют распространение загрязнений по вертикали. Нужно иметь в виду, что особенности строения ландшафтов в сочетании с климатическими факторами определяют современные геологические процессы, масштабы затопления территорий. Особенности строения ландшафта определяют водосборные площади рек. Таким образом, гидрологический фактор тесно связан с ландшафтным, а также с климатическим (количество осадков, температурный режим, солнечная радиация). Ландшафт определяет формирование селей, их мощность и траекторию движения. Кроме того, ландшафты во многом определяют процессы поверхностного выветривания (автономные ландшафты) и отложения разрушенных горных пород (подчиненные формы ландшафтов).

Таким образом, данный класс факторов является определяющим в распространении загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду в результате антропогенной деятельности. Именно этим обусловлена важность разработки и внедрения прогнозных моделей распространения возмущающего антропогенного воздействия на компоненты окружающей среды. К сожалению, насколько известно автору, работы в данном направлении ведутся на уровне удовлетворения научного интереса на отдельных кафедрах географического и геологического факультетов МГУ, в Московском геологоразведочном университете. Вероятно, какие-то исследования проводятся и в других научных заведениях, но главное, что отсутствует целенап-

равленная государственная программа по районированию территории России на основе особенностей проявления факторов данного класса.

Климатические факторы экологической опасности проявляются в аномальных осадках, температурах, скоростях перемещения воздушных масс и т.п. Последствия их проявления ощущает на себе каждый человек. Взять хотя бы события конца 2001 начало 2002 года: из-за снегопадов парализовано движение в нескольких странах Западной и Восточной Европы, от наледей на проводах рухнули опоры ЛЭП, и г.Сочи на несколько дней остался без электроэнергии, в Краснодарском крае затопило несколько населенных пунктов, и разрушен ряд гидротехнических сооружений. Осенью 2001 года (для северного полушария) бушевали пожары в Австралии, и под угрозой находились даже жилые кварталы Сиднея. В 2000 году селевые потоки на 30% разрушили г.Тырнауз в Кабардино-Балкарии и вывели из строя городские очистные сооружения. Весной 2001 года затоплен г.Ленск. Несколько лет подряд стоит засуха в Эфиопии, Руанде, Конго. Из-за плохих погодных условий в течение 3 лет практически полностью погибают плантации риса в Северной Корее, в стране возникла резкая нехватка продуктов питания.

В последние годы значительно увеличилось число аномальных климатических процессов: это касается цунами, в том числе и с катастрофическими последствиями (Таиланд, Цейлон), торнадо (Карибский регион, США), аномальные температуры и осадки (Центральная Европа, Англия, Афганистан, Пакистан, Ирак, Израиль, центральные регионы России и т.д.). В США только в начале февраля 2008 года прошло около 70 торнадо.

По данным Росгидромета, в 2007 году в России было зарегистрировано 436 стихийных бедствий, нанеших серьезный ущерб нашей экономике и населению. При этом 60 из них вообще не были предсказаны Росгидрометом. Большой ущерб причинили сильные ветры, шквалы, ливни, весеннее половодье, дождевые паводки. Наиболее сложным регионом стал Южный федеральный округ, где произошло 22% от общего числа опасных явлений. При этом число стихийных бедствий возрастает с каждым годом. Если в России в начале 1990-х годов ежегодно отмечалось 150-200 опасных природных явле-

ний, наносящих ущерб экономике, то в последние несколько лет их число увеличилось до 350-400. По словам главы МЧС России Сергея Шойгу, неутешителен прогноз и на 2008 год. В ближайшее время ожидается рост числа природных чрезвычайных ситуаций.

Короче говоря, аномальные климатические явления происходят на земном шаре практически ежедневно. Кроме локального проявления климатических факторов экологической опасности установлены и глобальные, это касается упоминавшихся в разделе 1.3. явлений Ла-Ниньо и Эль-Ниньо, а также глобальное изменение климата, связанное с выбросом парниковых газов и взвешенных веществ при антропогенной деятельности.

В последние годы только под эгидой ООН прошло несколько общепланетарных конференций, посвященных проблемам изменения климата. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в обзоре деятельности ООН, касающейся проблем изменения климата, опубликованного в начале 2008 года, констатирует: *«Не допускающие двух толкований и заслуживающие доверия научные данные, наблюдавшиеся в последнее время климатические явления и пристальное внимание к ним со стороны общественности заставляют политических деятелей отвести проблеме изменения климата более важное место в своей повестке дня и ставят перед международным сообществом глобальную задачу, решение которой требует международных усилий»*.

Проявление климатических факторов экологической опасности локального масштаба приводит к нарушению технологических режимов объектов техносферы, разрушению промышленных, коммунальных и селитебных объектов. Минимизация их негативного воздействия на окружающую среду базируется на прогнозах их проявления в различных местах земного шара. С этой целью практически в каждом государстве созданы системы наблюдения за климатическими процессами, и организован обмен информацией. Таким органом в России является Государственный комитет по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Однако за последние десять лет количество постов постоянного наблюдения сократилось в несколько раз, что, конечно же, снижает достоверность про-

гнозов и увеличивает тем самым масштабы негативных последствий проявления климатических факторов экологической опасности.

Наряду с этим, необходимо сказать и о недостаточной эффективности работы государственных структур по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций. Прежде всего это относится к Министерству по чрезвычайным ситуациям. К примеру, все граждане России были свидетелями, как МЧС по воле президента восстанавливало г.Ленск. При этом почему-то мало кто обратил внимание на сообщения средств массовой информации, что длина ледяных заторов на р.Лена в критические дни паводка достигала *8 километров*!? У автора как налогоплательщика возникает вопрос, а почему допустили формирование такого мощного ледяного затора? Где было МЧС, когда ледяной затор составлял первые сотни метров? Подобные вопросы возникают и при масштабных лесных пожарах, массовых сходах снежных лавин и т.п.

Элементарные расчеты показывают, и об этом знают не только специалисты, но и большинство населения, что затраты на предупреждение проявления экологически опасных факторов на порядок меньше, чем на ликвидацию их последствий. Таким образом, нужно всячески поддерживать государственные службы, обеспечивающие достоверный прогноз возможного проявления климатических факторов экологической опасности.

Справедливости ради нужно отметить, что создание в МЧС Всероссийского центра мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера повышает достоверность прогнозов и снижает в последние годы последствия ЧС. Основными целями в работе центра являются:

- Мониторинг объектов окружающей среды, чрезвычайных ситуаций и их источников;
- Прогнозирование ЧС и их последствий;
- Создание, развитие и анализ банка данных по ЧС на территории РФ.

Кроме того, в апреле 2008 года в России начал свою работу Национальный центр управления в кризисных ситуациях (НЦУКС) МЧС России, что должно минимизировать последствия проявления природных и антропогенных факторов эко-

логической опасности. НЦУКС является органом повседневного управления единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и предназначен для обеспечения деятельности МЧС России по управлению в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также координации в установленном порядке деятельности федеральных органов исполнительной власти в рамках РСЧС.

Представляется, что накопленный опыт МЧС необходимо использовать при создании национальной системы экологической безопасности. При этом нужно иметь в виду, что основной упор необходимо сделать на прогноз проявления факторов экологической опасности и принятие превентивных мер по их проявлению и локализации.

Следующим видом природных факторов экологической опасности являются **деструктивные**. Факторы данного вида являются причиной разрушения природных и техногенных объектов окружающей среды и, как отмечалось в разделе 1.3., представляют собой проявление фундаментального природного процесса – круговорота веществ. Данные факторы имеют биологическую, физическую, химическую и механическую формы проявления. Основной целью изучения данного вида факторов является оценка их влияния на устойчивость природных, техногенных и природно-техногенных объектов и разработка на основе этого мер по повышению устойчивости.

На практике деструктивные факторы проявляются в виде коррозии, эрозии, абразии, денудации, выветривания, карстообразования, суффозии и т.д. Человечество накопило большой опыт по защите объектов техносферы от проявления факторов данного вида. К сожалению, при этом преследуется лишь одна цель – обеспечить защиту объектов, забывая о том, что любой созданный человеком объект со временем превращается в отходы и поступает в окружающую среду. В связи с чем возник даже термин «ксенобиотизм» производства, содержание которого заключается в нарушении антропогенным воздействием природных процессов круговорота вещества, энергии и информации. При этом нужно подчеркнуть, что нарушения могут

быть двух принципиально противоположных видов. Первый – загрязнение компонентов окружающей среды продуктами антропогенной деятельности, которые с трудом включаются в природные круговороты, а, включаясь, снижают качество компонентов окружающей среды. Второй – загрязнение компонентов окружающей среды продуктами антропогенной деятельности, увеличивающих их деструктивное действие как на объекты техносферы, так и на природные компоненты окружающей среды.

Поэтому сегодня основное внимание, с одной стороны, должно быть уделено разработке *технологий по утилизации отходов* антропогенной деятельности на основе облегчения процесса их разложения до состояния безопасного включения в природные процессы круговорота вещества, энергии и информации (исключение, к примеру, антропогенных причин мутации в субъектах биосферы).

С другой стороны, технологические процессы должны быть максимально замкнуты в вещественном, энергетическом и информационном отношениях, чтобы не увеличивать агрессивность компонентов окружающей среды.

Существенную роль в этом может сыграть практическое внедрение международного стандарта ГОСТ Р ИСО 14040-99 «Управление окружающей средой. Оценка жизненного цикла», поскольку «с помощью этого метода оценивают экологические аспекты и потенциальные воздействия на протяжении всего жизненного цикла продукции (т.е. «от колыбели до могилы») от приобретения сырья до производства, эксплуатации и утилизации». Метод оценки жизненного цикла даёт возможность:

- Улучшения экологических аспектов продукции в различные моменты её жизненного цикла;
- Принятие решений при стратегическом планировании, определении приоритетов, проектировании и перепрофилировании производств;
- Выбор соответствующих показателей экологической эффективности.

Что означает вышесказанное в практической деятельности человека? Это означает разработку новых технологических процессов, отвечающих вышеперечисленным современным

требованиям. Примером практического внедрения данного стандарта является решение Европарламента об обязательной утилизации с 2007 года производителями автомобилей своей устаревшей продукции.

Что мы имеем в реальной российской жизни на действующих производствах? С одной стороны, на многих предприятиях износ основных фондов превысил все допустимые нормативы. По сути, изношенность оборудования стала дополнительным фактором экологической опасности. Таким образом, в такой ситуации говорить о внедрении новых технологических процессов, отвечающих требованиям ГОСТ Р ИСО 14040-99, не приходится. Мудрость государственной политики в данной ситуации сводится к созданию экономически благоприятных условий предприятиям, внедряющим современные технологии путем льготного налогообложения. К примеру, при закупке оборудования, соответствующего природоохранным требованиям, снижается налог на прибыль, или затраты идут на основное производство. Создание таких механизмов должно проводиться грамотными специалистами-экономистами совместно со специалистами в области охраны окружающей среды, используя методы объективной оценки эффективности внедряемых технологических процессов. По мнению автора, для этой цели может использоваться федеральный закон « Об экологической экспертизе », обязательное проведение оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС) планируемой антропогенной деятельности. В этом случае заключение об эффективности технологических процессов, с природоохранной точки зрения, производится грамотными экспертами, являющимися специалистами в конкретных областях производства. Однако принятые ГД поправки в Градостроительный кодекс и введенные в действие с января 2007 года исключили из объектов государственной экологической экспертизы практически всё, включая и крупные проектируемые промышленные объекты вне зависимости от масштабов их воздействия на окружающую среду. Это означает только одно - *при проектировании не будут закладываться необходимые, с природоохранной точки зрения, технические решения даже для вновь строящихся предприятий.* Вместе с тем, многие инвесторы сегодня в принципе могли, а грамотные инвесторы и хотели бы их реализовать.

Таким образом, фактическая отмена государственной экологической экспертизы является грубой ошибкой государственной власти, которая приведет к дополнительным негативным воздействиям на окружающую среду.

Перейдем к анализу антропогенных факторов экологической опасности. Автором в данном типе выделяется пять классов: *экономический, политический, социальный, правовой и непредвиденный* (см. раздел. 1.3.).

В **экономическом классе** выделяется производственный, ресурсный, энергетический и демографический виды факторов экологической опасности.

Производственный фактор экологической опасности связан с потреблением природных ресурсов и эмиссией продуктов антропогенного воздействия в природные и антропогенные компоненты окружающей среды. Основным способом его минимизации являются снижение ресурсоемкости нашей экономики и внедрение передовых технологий с точки зрения уменьшения эмиссии загрязняющих веществ в окружающую среду.

При этом должны быть выделены отрасли, вносящие наибольший вклад в загрязнение компонентов окружающей среды. К примеру, основным источником загрязнения атмосферного воздуха в России является автотранспорт. По данным Государственного доклада о состоянии окружающей среды в РФ, в 2006 году выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от автотранспорта составили 15,16 млн. тонн. Вклад транспорта в загрязнение атмосферного воздуха в среднем по России составляет 42%, а в крупных городах 90% и более. Если добавить выбросы предприятий, которые обеспечивают производство автомобилей сырьем, энергией, водой и другими ресурсами, то становится ясно, что внедрение современных технологий и материалов при производстве автомобилей может дать огромный эффект по снижению уровня загрязнения воздуха. При этом автомобили должны оснащаться современными экономичными двигателями, каталитическими нейтрализаторами, должно быть запрещено использование этилированного бензина. Наиболее оптимальным решением данной проблемы является создание условий по организации производства современных автомобилей в России компаниями, являющимися лидерами в

автомобилестроении. При грамотной экономической политике количество рабочих мест на таких предприятиях значительно превысит их количество на предприятиях отечественного автопрома при условии организации полного цикла производства в России (комплектующие, отделочные и лакокрасочные материалы и т.д.). Нужно отметить, что по пути открытия производства автомобилей пошли практически все основные мировые производители: Форд, Тойота, БМВ, Хюндай, Хонда, Рено и др. Повышение требований к снижению выбросов загрязняющих веществ привело к созданию гибридных автомобилей, оснащенных как бензиновым, так и электродвигателем, что существенно снижает объем выбросов при движении автомобилей в плотном городском потоке.

Все это не исключает необходимости проведения научных исследований по поиску и применению альтернативных видов топлива (к примеру – водород, этанол), разработки двигателей, базирующихся на других принципах работы, и т.д., что требует создания со стороны государства определенных экономических механизмов. Указанные механизмы, с одной стороны, должны стимулировать снижение воздействия на окружающую среду выпускаемых серийных автомобилей, с другой стороны, стимулировать поиск принципиально новых технологий.

Однако в основе оптимизации антропогенного воздействия на окружающую среду должны находиться четко работающая государственная система нормирования воздействия на окружающую среду и эффективная система государственного контроля соблюдения установленных нормативов воздействия.

Автору в ходе служебных командировок удалось в той или иной степени ознакомиться с организацией нормирования воздействий на окружающую среду в Орловской, Калужской, Владимирской, Волгоградской, Пермской, Новгородской, Московской областях и г. Москве. Думается, что ситуация в других регионах вряд ли принципиально отличается. Главное же заключается в том, что процедура нормирования однозначно не прописана в нормативно-методическом отношении. В связи с этим она начинает зависеть от воли чиновника. За этим, как правило, стоят не интересы охраны окружающей среды, а корыстные интересы чиновников, которые ввиду мизерности

их заработной платы просто вынуждены таким образом зарабатывать себе на жизнь. Кроме того, законодательно не отлажено взаимодействие федеральных и региональных органов государственного управления, а также органов местного самоуправления.

Что может изменить ситуацию? Прежде всего должны быть разработаны четкая и прозрачная процедура нормирования воздействий на окружающую среду и разделение полномочий между различными уровнями государственной и административной власти. Причем в процедурах должны быть прописаны не только обязанности организации разработчиков нормативной экологической документации, но и обязанности чиновников. Для этого необходимо утвердить комплекс методик по оценке воздействия на окружающую среду различных производственных процессов. Методики должны быть доступны для организаций, специализирующихся на разработке нормативной экологической документации. При этом для подавляющего числа, особенно средних и мелких предприятий, технологические процессы которых не связаны с воздействием на окружающую среду высокотоксичных веществ, должен быть введен декларативный характер параметров воздействия на окружающую среду. Контроль же достоверности параметров воздействия на окружающую среду должен вестись не путем тотального контроля разработанной нормативной экологической документации, а путем выборочного контроля природопользователей на соответствие заявленных ими параметров воздействия на окружающую среду фактическим. При этом экоаудиторские организации, готовящие декларацию воздействия на окружающую среду, должны отвечать за достоверность деклараций экономически. Это означает, что в случае выявления контролирующими органами существенных отклонений от заявленных нормативов, проектировщики должны нести все финансовые издержки, связанные с предъявляемыми предприятию финансовыми санкциями. Такой подход к разработке нормативов воздействия на окружающую среду приведет к созданию саморегулируемых профессиональных объединений, работающих по корпоративным стандартам, соответствующих требованиям специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды. Система

контроля качества, оказываемых проектных услуг в рамках объединений существенно повысят качество и достоверность проектной экологической документации.

Кроме того, конечно же, необходимо кардинально поднять уровень заработной платы государственных чиновников, занимающихся такой ответственной работой, как нормирование параметров воздействия на окружающую среду и государственный экологический контроль. К слову сказать, уровень заработной платы всех государственных чиновников, по мнению автора, должен быть существенно выше средней заработной платы по стране, для того чтобы минимизировать финансовые мотивы коррупции. Кроме того, чиновникам должен быть гарантирован в случае честного служения государственным интересам, высокий уровень пенсионного обеспечения. Другими словами должны быть созданы условия, при которых чиновнику есть что терять, а честное выполнение своих обязанностей будет приносить, наряду с моральным, и материальное удовлетворение.

Необходимо обратить внимание еще на одну проблему, связанную с идущим процессом разделения полномочий между федеральным центром, субъектами федерации и органами муниципального самоуправления. Несомненно, это процесс объективен и полезен. Однако он должен сопровождаться также разработкой четких и прозрачных процедур по нормированию воздействий на окружающую среду и проведению государственного контроля. Важно, чтобы процедуры, нормирования и госконтроля не превратились в механизм волюнтаристского давления на предприятия. Необходимо создать процедуры направленные на объективную оценку параметров воздействия на окружающую среду, на основе которых будут разрабатываться мероприятия по оптимизации антропогенного воздействия. Указанные процедуры должны быть обязательны для всех, а не зависеть от благосклонности или неблагосклонности того или иного чиновника.

Разделение полномочий в области нормирования и государственного контроля должно производиться на основе соглашений со специально уполномоченными органами в области охраны окружающей среды. Причем специально уполномоченный орган должен иметь право в случае недобросовестного

выполнения функций субъектом федерации или муниципальным образованием отозвать подписанное соглашение о взаимодействии. Однако должен быть налажен контроль и за федеральными чиновниками, чтобы также исключить возможность недобросовестного выполнения ими своих государственных функций.

К глубокому сожалению, процесс разделения полномочий происходит крайне болезненно. С одной стороны, ликвидация Госкомэкологии и передача ее функций Министерству природных ресурсов сопровождалась резким сокращением инспекторского состава. Создалась ситуация, когда на одного инспектора в области охраны окружающей среды приходится по несколько тысяч природопользователей, что превращает процедуру нормирования и контроля в пустую формальность.

Передача полномочий по экологическому контролю в Ростехнадзор ещё более усугубила ситуацию, поскольку сопровождалась не только уменьшением количества инспекторского состава, но и откровенным, на мой взгляд, саботажем в вопросе разграничения полномочий. Несмотря на принятие постановления правительства РФ №777 от 29.10.02 г., в котором четко определены объекты, подлежащие федеральному государственному экологическому контролю, Ростехнадзор не выражает готовности по заключению соглашений о разделе полномочий с субъектами федераций. Более того, руководство Ростехнадзора в нарушение законодательства внесло в Устав, входящего в её структуру ФГУ ЦЛАТИ возможность оказывать все виды экологических услуг и во многих регионах России, по сути, принуждает природопользователей заказывать услуги в указанных центрах. В связи с этим Федеральная антимонопольная служба внесла предписание Ростехнадзору исключить до 20.01.08 г. из Уставов ФГУ ЦЛАТИ практически все виды экологического проектирования.

С другой стороны, несмотря на принятие 31 декабря 2005 г. федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (№199-ФЗ), которым субъектам федерации передаются значительные полномочия в области государственного экологического контроля и осуществления нор-

мирования воздействий на окружающую среду, подавляющее количество субъектов федерации до начала 2008 г не приступили к их реализации. Более того, у нас есть субъекты федерации, в структуре исполнительной власти которых отсутствуют природоохранные органы (к примеру, Калининградская область - данные на 2007 год). Вышеуказанным законом муниципальные органы были лишены права экологического контроля. Таким образом, из процесса управления качеством окружающей среды были исключены специалисты, наиболее полно представляющие состояние дел на предприятиях, и сотни тысяч представителей мелкого бизнеса должны получать нормативы воздействия на окружающую среду в федеральных органах, с чем они не в состоянии справиться чисто физически.

В создавшейся ситуации отмечается снижение качества нормативной экологической документации, уход предприятий в тень, потеря баз данных, а в целом разрушается созданная за предыдущие годы государственная система экологического нормирования и контроля.

Важными элементами регламентации параметров антропогенного воздействия на окружающую среду являются государственная экологическая экспертиза и процедура оценки воздействия на окружающую среду планируемой производственной деятельности. В принципе указанные процедуры были законодательно определены и отработаны, поэтому существенных разногласий не вызывали. Однако, как уже отмечалось, внесение поправок в Градостроительный кодекс практически исключило использование данного механизма в управлении антропогенным воздействием на окружающую среду.

Кроме этого, необходимо законодательно и нормативно определить место экологического аудита и экологического страхования в системе экологической безопасности. Как показывает опыт работы автора, под руководством которого проведен экологический аудит более 60 предприятий таких, как ОАО «Уралкалий» (г.Березники), ОАО «Акрон» (Великий Новгород), федеральные автомагистрали Москва – Кашира, Москва – Ярославль, ЗАО «Столичный трестъ» (г.Щелково), ОАО «Коломенский завод», ОАО «Волжский завод оргсинтеза» (г. Волжский), ЗАО «Минеральная вата» (г. Железнодорожный), полигоны

ТБО («Часцы», «Жирошкино», «Астапово», «Воловичи») и др., экологический аудит сегодня реально востребован.

Накопленный опыт показывает, что практическое внедрение экологического аудита сталкивается со следующими внутренними проблемами:

- Отсутствие на предприятиях систем управления качеством окружающей среды, являющихся объектом аудита в промышленно развитых странах;

- Незначительность финансовых издержек по компенсационным выплатам за воздействие на окружающую среду, отсюда незаинтересованность природопользователей по их снижению;

- Незрелость экологического мировоззрения у производителей и потребителей продукции на внутреннем рынке, когда экологическая безопасность производства не оказывает определяющего влияния при ее выборе.

Отсутствие законодательной базы приводит к тому, что российские компании практически не могут выходить не только на внешний рынок, но и на внутренний, поскольку их экоаудиторские заключения и сертификаты фактически не признаются на международном уровне. На практике это привело к тому, что рынок экологической сертификации захвачен иностранными компаниями либо компаниями с участием в качестве учредителей тех же иностранных компаний.

Тем не менее, даже в такой сложной ситуации можно выделить случаи, когда востребован экологический аудит. К ним относятся:

- Реализация законсервированных объектов, ранее прошедших все процедуры согласования, однако требующих корректировки проектов с учетом сегодняшних требований природоохранного законодательства (федеральные автомагистрали, строительство ранее замороженных объектов);

- Объекты, реализованные без государственной экологической экспертизы;

- Строительство и реконструкция предприятий с участием зарубежных инвесторов;

- Выход предприятий со своей продукцией на международный рынок;

- Предприятия, требующие заключения об их экологической безопасности при получении лицензий на основной вид деятельности;
- Оценка состояния окружающей среды при обосновании мест индивидуального строительства;
- Лицензирование недропользования и обращения с опасными отходами.

Таким образом, в сегодняшней непростой социально-экономической ситуации экологический аудит в России выполняет реальную функцию по регламентации и оптимизации антропогенного воздействия на окружающую среду.

Однако, исходя из международного опыта, экологический аудит не является сегодня в России эффективным инструментом в сертификации предприятий на соответствие систем управления качеством окружающей среды международному стандарту ИСО 14 000. Чтобы сделать его таковым, необходимо законодательное закрепление процедур экологического аудита, которые используются всеми промышленно развитыми странами уже более десяти лет.

При этом главным в организации управления антропогенного воздействия на окружающую среду является наличие в структуре государственного управления специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды. Нужно еще раз подчеркнуть, что в соответствии с новым федеральным законом «Об охране окружающей среды» указанному уполномоченному органу запрещается совмещение функций государственного контроля с функциями хозяйственного использования природных ресурсов (ст. 66 п.5).

В целом, проводя анализ строительства государственного управления в области охраны окружающей среды за последние годы, приходишь к выводу, что оно не столько создается, сколько разрушается. Детально данная проблема проанализирована автором в монографии «Экологическая безопасность в системе государственного управления», вышедшей из печати в 2001 году. За истекшие годы ситуация не только не улучшилась, а еще более усугубилась в связи с непрерывным процессом реформирования природоохранных органов и растаскиванием полномочий по различным государственным ведомствам.

Автор глубоко убежден в том, что создание эффективной системы государственного управления охраной окружающей среды, должно быть главной задачей специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, координирующего всю природоохранную деятельность (54, 60). В качестве такого органа необходимо создать национальное агентство по охране окружающей среды, которое, кстати, в той или иной форме имеется во всех развитых странах. Важно подчеркнуть, что работа такого органа будет эффективна лишь в том случае, когда будет принята и законодательно закреплена государственная концепция создания национальной системы экологической безопасности (59).

Необходимо подчеркнуть еще один очень важный момент, который в решающей степени должен способствовать оптимизации антропогенного воздействия на окружающую среду – это создание благоприятного инвестиционного климата для российских и зарубежных инвесторов. Ведь в природоохранные сооружения и мероприятия будет вкладывать средства только тот инвестор, который имеет долгосрочные цели, а это возможно лишь тогда, когда, во-первых, инвестор уверен в том, что вложенные средства не будут потеряны, во-вторых, строительство природоохранных сооружений сопровождается определенными налоговыми льготами. К сожалению, данная проблема не решается даже на концептуальном уровне.

Таким образом, перед руководством нашей страны стоит задача по выработке экономической стратегии развития государства и созданию обеспеченного в правовом отношении благоприятного инвестиционного климата, включая и вопросы охраны окружающей среды. Однако, к глубокому сожалению, пока таких намерений в практической деятельности государственных деятелей не просматривается.

Перейдем к следующему виду факторов экологической опасности - *ресурсному*, который необходимо проанализировать в нескольких аспектах:

1. Исчерпаемость природных ресурсов;
2. Возобновимость природных ресурсов;
3. Эффективность использования природных ресурсов;

4. Нарушение целостности природных систем, включая биосистемы.

Огромная территория России богата практически всеми видами природных ресурсов: минеральных, энергетических, водных, лесных и т.д. Кроме того, до недавнего времени Россия славилась и своими интеллектуальными ресурсами. Поэтому, на первый взгляд, проблемы исчерпаемости ресурсов нас не касаются. Однако запасы полезных ископаемых возникают не сами собой, а являются результатом многолетних работ по геологическому изучению недр. При этом нужно иметь в виду, что от получения сигнала о наличии полезного ископаемого в недрах до утверждения запасов Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых проходит от 10 до 15 лет. Это связано с тем, что поиски и разведка полезных ископаемых связаны с проведением большого комплекса геофизических, геохимических, картировочных работ, сопровождающихся буровыми и горными работами. Получаемые в ходе поисков и разведки материалы обрабатываются в камеральных условиях, затем проводятся геометризация тел полезных ископаемых в геологическом пространстве и подсчет запасов. Только после этого они представляются на утверждение в Государственную комиссию по запасам минерального сырья. Сегодняшнее благополучие России в отношении полезных ископаемых базируется на результатах прекрасно организованной методологии поиска и разведки полезных ископаемых в Советском Союзе. Такое положение обусловлено изоляционистской политикой, проводимой Советским Союзом, когда государство вынуждено было рассчитывать полностью на свои внутренние ресурсы. Для развития промышленности отсутствие конкуренции являлось огромным недостатком, что привело в итоге к краху сначала экономики Советского Союза, а затем и к краху политического режима. Однако для минерально-сырьевой базы это было благом. Советский Союз был обеспечен практически всеми видами запасов минерального сырья как минимум на 10-15 лет, а по энергетическим видам сырья (природный газ, нефть, урановые руды) на несколько десятков лет.

К глубокому сожалению, такое положение вместо блага оборачивается для России огромными экономическими потерями. Во-

первых, наша экономика является самой ресурсо- и энергоемкой. По данным РАО ЕЭС, потребление электроэнергии растет со значительным опережением роста экономики. Аналогичная ситуация отмечается и в потреблении стали, цветных металлов. Таким образом, обилие минеральных и энергетических ресурсов сделало нас расточительными. Во-вторых, в условиях наличия больших запасов минерального сырья экономика подталкивается в сторону поставок его на внешний рынок без первичной переработки. Организация переработки древесины, нефти и поставка продуктов их переработки привели бы к созданию дополнительных рабочих мест и оздоровлению экономики государства. Однако в период «дикого» накопления капитала в России сформировался определенный круг предпринимателей, которые строят свое благополучие на поставках минерального сырья, нефти и газа на международный рынок. Они никоим образом не заинтересованы во вкладывании средств в предприятия по переработке сырья. Несомненно, в этом виновны и органы государственного управления, которые не создают благоприятных условий для инвестиций в экономику России, включая и налоговые льготы.

Главный же итог заключается в том, что сегодня вкладываются средства в поиски и разведку (и то в последние годы) только нефти и газа. В основном же мы проедаем запасы, созданные в советское время, а подавляющее количество геологоразведочных предприятий балансируют на грани выживания, имея мизерное финансирование. Причем даже это финансирование привязано не к этапам выполнения геологического задания, а к календарным срокам. Такая ситуация обусловлена отсутствием государственной стратегии в развитии минерально-сырьевой базы государства.

Мнение автора подтверждает глава Роснедра А.Ледовских, который в интервью «РБК daily» от 15 апреля 2008 г. сказал следующее: *«... в настоящее время наблюдается развал геологической отрасли. За последние несколько лет Росимущество ликвидировало около 40 госпредприятий геологического профиля, а в программе приватизации этого года их почти 90. Мы живем старыми запасами, разведанными еще в советское время, нового практически ничего нет. Все потому, что законодательная и налоговая база отстают от жизни. Фи-*

нансов на развитие подведомственных Роснедрам геологических предприятий не хватает, предприятия стремительно теряют кадры и исчезают. Просто необходимо сегодня создать министерство либо госкомитет по геологии, которое бы взяло на себя ответственность за их развитие, если мы и дальше хотим жить за счет минерально-сырьевой базы».

В подтверждение можно отметить, что уже сегодня России не хватает ядерного сырья для обеспечения потребностей АЭС, а, учитывая стратегию увеличения производства электроэнергии атомными станциями, ситуация будет усугубляться.

Такую оценку состояния минерально-сырьевой базы в России подтверждает и министр природных ресурсов Ю.Трутнев, который выступил на заседании правительства 27.03.08 г. с докладом «О мерах по воспроизводству минерально-сырьевой базы РФ». В частности, он отметил, что *«поступления от минерально-сырьевого комплекса обеспечивают почти 60% всех доходов бюджета Российской Федерации. ... При этом государственные инвестиции в воспроизводство минерально-сырьевой базы составляют менее половины процента от расходной части федерального бюджета. ... Заметим, что в большинстве стран со значительным минерально-ресурсным потенциалом расходная часть бюджета на аналогичные цели составляет от 2 до 5 процентов (т.е. практически на порядок больше – А.Ш.). Очевидно, что недофинансирование геологических исследований приведет к постепенному уменьшению добычи полезных ископаемых в России с появлением соответствующих угроз для экономики России, а в ряде случаев и для национальной безопасности»* (выделено мною – А.Ш.).

В целом касательно темы исчерпаемости можно сделать вывод, что России в физическом смысле исчерпаемость ресурсов не угрожает. Однако фактически такая опасность существует из-за отсутствия национальной политики поисков и разведки полезных ископаемых, которая должна базироваться на стратегии социально-экономического развития государства. Упомянутая стратегия должна определять, сколько и каких полезных ископаемых необходимо для успешного развития экономики государства (обязательно с решением задач по охране окружающей среды). На основе этого должна быть выполнена

грамотная геолого-экономическая оценка, которая определит, где должно быть сконцентрировано проведение геологоразведочных работ.

Обратимся теперь к проблеме возобновимости ресурсов. Как представляется автору, возобновимые ресурсы можно разделить на две группы. К первой относятся ресурсы, которые обусловлены влиянием окружающих Землю космических тел и прежде всего Солнца. К ним относятся солнечная и ветровая энергии, энергия приливов, магнитное и гравитационные поля. Ко второй группе относятся ресурсы, возобновление которых обусловлено фундаментальными процессами круговорота вещества, энергии и информации, происходящими на Земле под воздействием окружающего космоса, и, в первую очередь, конечно же, под воздействием Солнца. К ним относятся водные, животные и растительные ресурсы.

Использование возобновимых ресурсов первой группы базируется на проведении научно-исследовательских работ и создании технических средств, позволяющих их применять для решения экономических проблем человечества. В мире накоплен большой опыт по использованию солнечной энергии. В таких государствах, как Саудовская Аравия, Турция, Египет, Кипр, Израиль, Иордания, Греция и др. с помощью солнечной энергии отапливаются дома, вырабатывается электрическая энергия, опресняется морская вода. В США, Дании и Канаде созданы ветровые электростанции. В Советском Союзе также проводились подобные исследования. Однако на сегодня, насколько известно автору из периодической научной литературы, данные исследования практически свернуты.

Ко второй группе ресурсов относятся прежде всего почвы, атмосферный воздух, вода, лес, сельхозпродукция, биоресурсы (морские и наземные). Основная проблема, характерная для данной группы заключается в том, что мощное антропогенное воздействие на компоненты окружающей среды приводит к тому, что, с одной стороны качество ресурсов ухудшается, а, с другой стороны, они истощаются. Ухудшение качества ресурсов характерно прежде всего для почв, поверхностных, а отчасти и подземных вод, атмосферного воздуха, сельхозпродукции и биоресурсов. Данная проблема достойна проведения от-

дельного анализа, но это не является целью данной работы, поэтому ограничимся лишь несколькими примерами.

Для почв ухудшение качества обусловлено снижением содержания гумуса, ухудшением механических свойств, загрязнением токсичными веществами, что ведет к снижению плодородия и получению некачественной сельхозпродукции. Для атмосферного воздуха и водных ресурсов характерно загрязнение их продуктами антропогенной деятельности. Причем в отдельных регионах степень загрязнения токсичными веществами настолько высока, что возобновимые ресурсы из-за загрязнения в результате антропогенного воздействия превращаются в невозобновимые (!).

Аналогичная ситуация возникает при хищническом изъятии биоресурсов. Это относится, к примеру, к лесам Карелии, Дальнего Востока, Приморья, когда при заготовке древесины вырубаются лишь ценные породы деревьев с нарушением ландшафтов, почв, и не проводятся работы по восстановлению лесов. Подобная картина отмечается и с морскими биоресурсами, начиная от варварского забоя детенышей морских котиков и браконьерской добычи икры и кончая практически неконтролируемым отловом рыбы, крабов, морского петушка и моллюсков на Сахалине, Камчатке и Приморье. Хищническое изъятие биоресурсов может привести к полному их исчезновению, примером могут служить рыбные запасы Азова и Каспия. Подробно ситуация с биоресурсами на Дальнем Востоке отражена в репортажах Елены Масюк, показанных по центральному телевидению. К примеру, из-за браконьерства стоимость краба в Японии за последние годы снизилась в шесть раз, на российских морских биоресурсах создан целый ряд перерабатывающих заводов, на севере Японии процветает туристический бизнес, основанный на дегустации российских морепродуктов и т.д.

Главная особенность в хищническом изъятии биоресурсов заключается в том, что их изъятие никоим образом не служит благосостоянию россиян и укреплению экономики государства. Финансовые средства достаются чиновникам, способствующим сокрытию хищнического изъятия биоресурсов, и криминальным и полукриминальным (если можно провести такую границу) дельцам, которые вывозят капитал за рубеж,

поскольку осознают незаконность его образования. Таким образом, происходит уничтожение биоресурсов, государство не получает налогов, не создаются рабочие места, уходит незаконно нажитый капитал, не развивается промышленная инфраструктура регионов. И как следствие – социальное неблагополучие, проявляющееся в безработице, пьянстве, наркомании, ухудшение качества коммунального обслуживания, снижение культурного уровня населения. И все это происходит в регионах с богатейшими природными ресурсами, которые должны служить на благо всех россиян, поскольку ст. 9 Конституции РФ гласит: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

К сожалению, из года в год ситуация с браконьерством только ухудшается. Для примера автор нашёл на сайте «ИА REGNUM» раздел «Браконьерство», в котором за период с 1 по 14 апреля 2008 года помещены новости о 25 (!) случаях браконьерства. Причём в основном это касается не отдельных граждан, а целых групп, флотилий от 10-15 лодок до 7 кораблей. Не думаю, что в данной новостной рубрике представлены все случаи хищнической добычи биоресурсов. География браконьерства охватывает практически всю Россию - от Баренцева моря до Камчатки.

По данным правоохранительных органов, только на территории Сахалинской области в 2007 году зарегистрировано 594 преступления, связанных с незаконной добычей, перевозкой и реализацией водных биологических ресурсов. Сумма причиненного материального ущерба по выявленным преступлениям составила около 17 млн. рублей.

Как говорится, комментарии излишни.

Что может изменить ситуацию? По мнению автора, это грамотная государственная ресурсная политика, базирующаяся на четкой и прозрачной системе государственного лицензирования и контроля. Нужно отметить, что за последние годы МПР России пытается навести порядок в решении данных проблем в области своей компетенции. В соответствии с Положе-

нием МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особоохраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

В структуре МПР создан департамент по государственной политике в сфере охраны окружающей среды, который однако нельзя признать независимым органом государственного управления, поскольку это подразделение МПР, которое подчиняется одному из заместителей министра.

Кроме того, сегодня, судя по заявлениям Д. Медведева, мы стоим на пороге очередной реорганизации природоохранных органов. Активно идёт подковёрная борьба в правительственных коридорах, которая не имеет никакого отношения к повышению эффективности в области охраны окружающей среды. К сожалению, у автора есть опасения, что специально уполномоченный государственный орган будет создан в рамках МПР или другого министерства, а не в качестве самостоятельного государственного органа по окружающей среде, напрямую подчиняющегося председателю правительства РФ. Таким образом, мы в очередной раз наступим на те же самые грабли. Это означает, что через год – полтора будет проведена очередная реорганизация природоохранных органов.

Автор, как это ни банально звучит, должен констатировать, что такое возможно лишь тогда, когда такая ситуация кому-то выгодна. Причем этот «кто-то» не рядовой россиянин, а группа чиновников высокого ранга, настолько

высокого, что они способны повлиять на принятие стратегических государственных решений.

Следующим фактором экологической опасности экономического класса является *энергетический*. Основой энергетики, конечно же, являются природные ресурсы, однако не прямо, а опосредованно, через создание производственной инфраструктуры, способной произвести и доставить энергию потребителю.

Какие ресурсы являются основой российской энергетики? Прежде всего это нефть, газ, каменный уголь, урановые руды и водные ресурсы. Добыча перечисленных природных ресурсов сопровождается огромным воздействием практически на все компоненты окружающей среды. Причем зачастую воздействию подвергаются вновь осваиваемые территории, которые ранее не подвергались прямому антропогенному воздействию. Не исключением являются и водные ресурсы, накапливаемые в искусственных водохранилищах. При этом затапливаются большие территории, нарушаются гидрологический режим и пути миграции ихтиофауны.

Ярким примером является проект строительства Эвенкийской ГЭС, который подвергся резкой критике на заседании комиссии по экологической политике Общественной палаты РФ.

«Проект строительства Эвенкийской ГЭС станет для России либо барометром социально-ориентированного и правового государства, либо свидетельством скатывания страны в административно-государственную монополию с элементами этноцида и экоцида», - считает член Общественной палаты РФ, первый вице-президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Павел Суляндзига.

24 января 2008 года коалиция неправительственных организаций обратилась к Совету безопасности Российской Федерации с просьбой не допустить строительства Эвенкийской ГЭС.

«Проект Эвенкийской ГЭС, реанимированный из планов СССР по освоению Сибири, является крайне опасным с социально-экологической точки зрения. В результате реализации этого проекта будет нанесен непоправимый ущерб территории традиционного природопользования малочисленного ко-

ренного народа эвенков. Будет затоплена территория площадью 1 миллион га, нанесен ущерб живой природе, страна потеряет значительные природные ископаемые, которые уйдут под воду»», - говорится в сообщении для СМИ, разосланном Ассоциацией.

Аналогичные природоохранные проблемы возникают и при строительстве второй очереди Богучарской ГЭС.

Энергия из нефти, газа и угля получается путем сжигания, что сопровождается выбросами в атмосферу сотен тысяч тонн таких загрязняющих веществ, как оксид углерода, оксиды азота, сернистый ангидрид, сажа, пятиокись ванадия, углеводороды и бензопирен. По данным государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды РФ», выбросы топливных электростанций в 2006 году составили около 4.3 млн. тонн, что составляет примерно 27% от суммарных выбросов загрязняющих веществ в Российской Федерации. Наименьшее воздействие на атмосферный воздух оказывает природный газ, при сжигании которого основными загрязняющими веществами являются оксиды углерода и азота. Решение проблем здесь связано с разработкой технологий, уменьшающих выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, а также с переходом на природный газ как топливо с минимальными выбросами загрязняющих веществ. Совершенствование технологии связано как с разработкой новых типов котлов, паровых турбин, так и с разработкой систем очистки газов, позволяющих снизить выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Однако у предприятий топливно-энергетического комплекса хронически не хватает средств. Данная проблема должна решаться правительством РФ на основе выработки соответствующих законодательных актов, включая и тарифную политику. Как представляется автору, правительство РФ предпринимает целенаправленные усилия по решению данной проблемы. Эти усилия заключаются в проведении централизованной тарифной политики и оптимизации системы управления ТЭК. В последние годы РАО ЕЭС разработало экологическую политику, направленную на снижение воздействия на окружающую среду, внедряется экологический аудит. Разработанная РАО ЕЭС экологическая политика может послужить примером для других

крупных предприятий России. В связи с этим приведу небольшие выдержки из данного документа:

Основополагающими принципами экологической политики ОАО РАО «ЕЭС России» являются:

- *признание конституционного права человека на благоприятную окружающую среду;*
- *учет приоритета экологической безопасности как составной части национальной безопасности;*
- *ответственность за обеспечение охраны окружающей среды при развитии электроэнергетики в регионах Российской Федерации;*
- *энергосбережение и рациональное использование природных и энергетических ресурсов на стадиях производства, передачи, распределения и потребления электрической и тепловой энергии;*
- *диверсификация источников энергоресурсов, в том числе за счет использования возобновляемых источников энергии;*
- *научная обоснованность экологической политики и развитие научных исследований в области охраны окружающей среды в электроэнергетике;*
- *приоритетность внедрения наилучших существующих технологий по сравнению с мероприятиями по минимизации экологического ущерба от работы действующего оборудования (с учетом технико-экономического обоснования);*
- *принятие управленческих и инвестиционных решений на основе многовариантности сценариев развития с учетом экологических приоритетов;*
- *ведение производственной деятельности на территориях и акваториях высокой природоохранной ценности только в исключительных случаях на основе специальных решений органов государственной власти;*
- *сокращение образования отходов производства и экологически безопасное обращение с ними;*
- *приоритет принятия предупредительных мер над мерами по ликвидации экологических негативных воздействий;*
- *международное сотрудничество в области использования экологически чистых и энергетически эффективных тех-*

нологий, а также содействие исследованиям влияния объектов энергетики на экологию и изменение климата;

- открытость и доступность экологической информации, незамедлительное информирование всех заинтересованных сторон о произошедших авариях, их экологических последствиях и мерах по их ликвидации;

- открытость и доступность результатов экологического мониторинга действующих предприятий холдинга, взаимодействие со всеми заинтересованными сторонами в процессе исследований, проводимых в рамках процедуры оценки воздействия предприятий электроэнергетики на окружающую среду при проектировании и строительстве новых объектов.

На основе вышеуказанных принципов ставятся конкретные цели:

Целью экологической политики РАО «ЕЭС России» является повышение уровня экологической безопасности, рост капитализации энергокомпаний холдинга за счет обеспечения надежного и экологически безопасного производства, транспорта и распределения энергии, комплексного подхода к использованию природных энергетических ресурсов.

Достижение поставленной цели в области охраны окружающей среды предусматривается на основе решения следующих задач:

1. Снижение негативного воздействия предприятий холдинга на окружающую среду.

1.1. Снижение объемов выбросов в атмосферу:

- оксидов азота;*
- твердых частиц;*
- оксидов серы;*
- парниковых газов.*

1.2. Сокращение сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

1.3. Рациональное использование водных ресурсов тепловыми электростанциями.

1.4. Сокращение образования производственных отходов.

1.5. Увеличение использования золошлаковых отходов.

1.6. Снижение удельных выбросов, сбросов загрязняющих веществ на тонну условного топлива (кг/т.у.т) или единицу выпускаемой продукции (кВт.ч., Гкал).

1.7. Снижение потерь энергии в тепловых сетях.

Сформулированные выше цели и задачи корпорации конкретизируются во всех подразделениях РАО «ЕЭС России».

Однако декларирование экологической политики должно сопровождаться и оценкой её эффективности. В этой части, к сожалению, руководство РАО ЕЭС выбрало не самый оптимальный вариант, поскольку пошло по пути создания своей внутренней системы аккредитации и экоаудиторской оценки. Как мне представляется, за этим стоит лишь желание оставить выделяемые на экоаудит деньги внутри компании или распределить между своими ведомственными организациями. Всё это не имеет ничего общего с независимой, объективной оценкой, которую могут обеспечить лишь независимые экоаудиторские организации, аккредитованные в рамках саморегулируемых профессиональных объединений, к примеру, таких, как НП «Экологическая аудиторская палата» (см. сайт: ecoauditpalata.ru).

При сжигании угля на ТЭЦ и котельных по выработке тепла образуется большое количество золы, технология утилизации которой еще недостаточна разработана. Вернее существует целый ряд технологических решений от применения ее в качестве добавок при дорожном строительстве до химической переработки с целью извлечения целого ряда металлов с последующим изготовлением строительных и отделочных материалов. Однако экономический механизм, стимулирующий использование золы как вторичного ресурса, не отработан, в связи с чем инвесторы неохотно вкладывают средства в такие виды производства.

Серьезные проблемы возникают при утилизации отходов атомных электростанций. Причем у России существуют и международные обязательства по переработке отходов ядерного топлива от АЭС, построенных Советским Союзом или Россией. Решение проблемы заключается в разработке технологии, оказывающей минимальное воздействие на окружающую среду, и такие технологии, по утверждению Агентства по атомной промышленности, у России существуют. Госкорпорация «Росатом» в настоящее время ведёт работу по подготовке проекта закона по обращению с радиоактивными отходами, который планируется обсудить с привлечением специалистов и общественности.

Важность данного закона обусловлена необходимостью создания системы безопасного обращения с радиоактивными отходами, включая и ввозимого в Россию отработанного ядерного топлива из зарубежных стран. При этом необходимо иметь в виду, что утилизации требует не только отработанное ядерное топливо, но и технологическое оборудование, здания и сооружения самих АЭС. Поэтому с точки зрения радиационной безопасности необходимо разрабатывать технологии и их безопасной утилизации.

Что же тормозит внедрение передовых технологий по снижению воздействий на компоненты окружающей среды и утилизации отходов? По мнению автора, это отсутствие грамотной государственной экологической политики.

Перейдем к анализу заключительного вида факторов экологической опасности в экономическом классе – *демографическому*. Если в планетарном масштабе одним из проявлений данного фактора является резкий рост населения, которые ученые называют демографическим взрывом, то для России его проявление прямо противоположно – смертность в течение последних десяти лет превышает рождаемость. Доля работоспособного, активного населения снижается. Армия уже сталкивается с недостатком призывников. На многих предприятиях отмечается нехватка квалифицированных рабочих. В последние годы данная проблема решалась за счет миграции русскоязычных специалистов из стран СНГ. Принятые Государственной Думой законы за последние 2-3 года об упрощенной форме получения российского гражданства призваны облегчить демографическую ситуацию. Кроме того, активно начал работать национальный демографический проект, призванный коренным образом увеличить рождаемость в России.

Несмотря на увеличение рождаемости в 2007-2008 годах, нельзя сказать, что эта тенденция устойчива, и главное в этом вопросе – обеспечение молодых семей жильём. Наиболее правильным, на основе опыта других государств, является предоставление долгосрочных кредитов с низкой процентной ставкой. Причем появление второго, третьего и т.д. ребенка должно приводить к уменьшению суммы возвращаемого кредита вплоть до полного его погашения. Представляется, что демографические

проекты нужно увязывать и с стратегическим планом развития экономической инфраструктуры России, предоставляя кредиты тем семьям, которые участвуют своим трудом в реализации новых масштабных экономических проектов.

Наряду с уменьшением рождаемости, отмечается ухудшение физического и духовного здоровья нации, а также понижается и образовательный уровень.

Что касается физического и духовного здоровья россиян, более подробно данную проблему рассмотрим в социальном классе факторов экологической опасности.

Сейчас переходим к анализу **политического** класса факторов экологической опасности.

Первый из них – *отсутствие или недостатки экологической политики*, проводимой органами государственного управления. На сегодняшний день можно констатировать, что национальная экологическая политика у России отсутствует. Однако в новейшей истории России так было не всегда. Все начиналось достаточно оптимистично. В декабре 1992 года постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ принимается рекомендательный законодательный акт «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества». На основе указанного акта в 1993 году разрабатывается проект закона Российской Федерации «Об экологической безопасности». Однако в дальнейшем данный проект закона затерялся в коридорах Государственной Думы. В начале 1994 года принимается государственная стратегия России по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. В апреле 1996 года, следуя рекомендациям Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), принимается Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. В концепции, кроме констатации, что устойчивое развитие является объективным требованием времени, в третьем разделе указывается: « Государственное управление процессом перехода к устойчивому развитию предполагает разработку системы программных и прогнозных документов: государственной стратегии действий долгосрочного характера; долгосрочных и среднесрочных прогнозов, включающих в качестве составного компонента прогнозы

изменения окружающей среды и отдельных экосистем в результате хозяйственной деятельности; краткосрочные прогнозы и программы отраслевого, регионального (территориального) и федерального уровней.» (24, с.8).

Однако реального воплощения вышеперечисленные решения не получили. Более того, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной в декабре 1997 года президентом РФ, экологическая безопасность уже не рассматривается в качестве составного элемента национальной безопасности России (25). При характеристике национальных интересов России концепция ограничивается констатацией, что при реализации национальных интересов в области экономики важным условием является сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения окружающей среды. Далее дается подробная характеристика национальных интересов России в политической, экономической, оборонной и информационной сферах. При этом нет ни слова о национальных интересах России в сфере экологической безопасности. Нужно ли это понимать так, что у нас нет национальных интересов в области в этой области?

В январе 2000 года исполняющий обязанности президента России утверждает новую редакцию концепции национальной безопасности, в которой констатируется, что в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Характеристика национальных интересов в экологической сфере ограничивается констатацией, что необходимо сохранение и оздоровление окружающей среды. В четвертом разделе концепции дается детальная характеристика обеспечения национальной безопасности России (25). В числе приоритетных направлений в экологической сфере выделены:

- Рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения;
- Предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов;

- Предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;

- Экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения, прежде всего атомных подводных лодок, кораблей с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;

- Безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение запасов химического оружия;

- Создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации.

Анализ перечисленных приоритетных направлений показывает, что они имеют декларативный характер и не являются результатом серьезной аналитической работы. Указанные приоритеты в основном являются следствием отсутствия грамотной политики в области охраны окружающей среды. О создании государственной системы экологической безопасности даже не идет и речи, не говоря уже о концептуальных принципах ее построения. Никакого отражения не нашли национальные проблемы экологической безопасности и в принятой Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (21).

Нужно отметить, что в нашем государстве в принципе имеются все правовые основания для разработки эффективной экологической политики. Как совершенно справедливо отмечают Боголюбов С.А. и Кичигин Н.В. *«... главным документом, отражающим политику вообще и экологическую политику и роль в ней исполнительных органов, должна стать Конституция РФ – основной закон, предусматривающий не только нормы-цели и нормы-принципы, но задачи государства в области охраны окружающей среды и иных сферах общественного бытия. И Конституция РФ, как представляется, полностью отвечает этим требованиям, включая достаточное количество предписаний, имеющих экологическую направленность»* (4, с. 16).

В соответствии с основными положениями Конституции РФ за последние 10-15 лет Государственной Думой принят целый ряд природоохранных законов, представленных президенту России: «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О животном мире», «Об особоохраняемых природных территориях», «О недрах», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О радиационной безопасности населения», «Водный» и «Лесной» кодексы и др. Правоприменение перечисленных законов должны обеспечивать специально уполномоченные органы в области охраны окружающей среды.

Возможно ли наладить контроль за выполнением законов и создать их нормативно-методическое обеспечение, когда природоохранные органы переживают реформацию за реформацией, а главное в отсутствии утвержденной национальной экологической политики? Конечно же, нет. В таких условиях часто сменяющиеся государственные чиновники, курирующие охрану окружающей среды, каждый раз начинают с «белого» листа, разрабатывая в меру своего разума экологическую политику.

В результате очередной реорганизации планируется создание специально уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды на базе Росприроднадзора в рамках МПР. Однако это входит в противоречие с основным природоохранным законом «Об охране окружающей среды» (35). Исходя из этого закона, Министерство природных ресурсов не может выполнять функции государственного контроля. Во-первых, потому что оно не указано в законе как специально уполномоченный орган в области охраны окружающей среды. Во-вторых, как это уже отмечалось, выполняемые данным министерством хозяйственные функции находятся в противоречии с п.5 ст. 65 Закона, который гласит: «Запрещается совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов».

Кроме того, Россия отстаёт не только от промышленно развитых стран, но и от таких стран СНГ, как Украина и Казах-

стан в снижении роли государства в управлении качеством окружающей среды путём использования экологического аудита. В нашем законе «Об охране окружающей среды» отсутствует статья об экологическом аудите, хотя Госстандартом России с 1998 года приняты стандарты серии ИСО 14000, которые также введены во всех развитых странах. Указанный стандарт содержит требования и руководства по созданию и применению систем управления качеством окружающей среды, создаваемых в промышленно развитых странах на каждом предприятии. Экологический аудит в рамках ИСО 14 000 служит инструментом по сертификации систем по управлению качеством окружающей среды на предприятиях.

Таким образом, на основе вышесказанного приходим к выводу, что в России отсутствует национальная экологическая политика, направленная на реализацию конституционного права населения на благоприятную окружающую среду, основанная на эффективной системе управления антропогенным воздействием на окружающую среду.

Перейдем к *политическим кризисам* как виду факторов экологической опасности. *Конфликты* и тем более конфликты с применением оружия как фактор экологической опасности проявляются в том, что они приводят к разрушению объектов техносферы. Степень опасности данного фактора, как правило, зависит от масштабности конфликта. За примерами ходить далеко не надо. Пожары на нефтяных скважинах в Чеченской республике и в Кувейте, во время ирако-кувейтского конфликта имеют одну природу, но на несколько порядков отличаются по масштабам. Бомбардировки объектов энергетики в Югославии, Афганистане, Ираке создают опасность загрязнения окружающей среды из-за выхода из строя систем обеспечения производства на многих предприятиях. В городах и населенных пунктах во время военных действий разрушаются коммунальные системы жизнеобеспечения, что приводит к антисанитарии, росту заболеваемости, снижению комфортности среды обитания. Роль государства по отношению к данному фактору сводится к разработке мер, минимизирующих саму возможность возникновения конфликтов с применением оружия. Когда же они возникли, необходимо вести военные действия с минималь-

ными разрушениями объектов техносферы. Пример такого ведения боевых действий демонстрируют США в Ираке, Югославии и Афганистане. Однако вынужден здесь оговориться, что, приводя пример точечного ведения боевых действий как положительный пример по снижению негативных последствий воздействия на окружающую среду, не означает, что автор разделяет политику, проводимую США. Более того, автор считает ее агрессивной, бесцеремонной, бесперспективной и опасной, прежде всего для самих США (события 11 сентября 2001 года тому подтверждение). Однако эта тема не является объектом анализа данного исследования. В любом случае нужно стремиться к скорейшему завершению конфликтов с применением оружия, несмотря на причины, их вызвавшие.

Терроризм и экстремизм как факторы экологической опасности очевидны и не требуют многословных комментариев. События в Северной Ирландии, США, Японии (секта «Аум сен-рике»), Израиле и Палестине, на Филиппинах, в Анголе и Руанде, в Турции (курдская проблема), Испании (проблема басков), Таджикистане, в Чеченской Республике и Москве и т.д. служат наглядной иллюстрацией опасности данного фактора для окружающей среды. Причины, вызывающие возникновение данных факторов, многообразны: это национализм, религиозный экстремизм, передел рынка криминальными структурами, фанатизм, расизм и т.д. Чаще всего терроризм и экстремизм базируются на базе определенной идеологии. Однако путь решения проблем идеологи различных мастей видят только один – террор. Причем, как правило, при этом страдают ни в чем не повинные люди.

Основные методы борьбы с проявлением данной группы факторов, по-видимому, сводятся к трем составляющим:

1. Информационная борьба с идеологией, обосновывающей применение террора для достижения каких бы то ни было целей;
2. Поиск и пресечение финансовых источников, обеспечивающих деятельность террористических организаций;
3. Грамотная работа спецслужб и силовых ведомств по выявлению, аресту и преданию суду, в первую очередь, лидеров, а также членов террористических организаций.

Кто должен реализовать вышеперечисленные меры? Ответ однозначен - только государство. Однако на сегодня усилий отдельных государств недостаточно, поскольку терроризм рассматривается как глобальная угроза, и для её предупреждения нужны скоординированные усилия всех государств. Нужно отметить, что международное сообщество осознаёт серьёзность угрозы и предпринимает усилия как в рамках межгосударственных соглашений, так и в рамках ООН (резолюция СБ ООН №1373 от 28.09.01 и создание Контртеррористического комитета).

Сепаратизм как фактор экологической опасности проявляется в том, что какая-то часть территории Российской Федерации не признает федерального законодательства в области охраны окружающей среды либо принимает свои законодательные акты, противоречащие федеральному законодательству. Нужно отметить, что в период президентства Б.Ельцина данная проблема стояла очень остро и не только в области охраны окружающей среды. Ситуация доходила до того, что встала проблема сохранения России как единого государства. Нужно отдать должное В.Путину, которому удалось за последние годы укрепить целостность России путём создания в том числе и единого правового поля на всей территории России.

При этом важно отметить, что не все правовые акты в области охраны окружающей среды субъектов федерации имели разрушительный, с точки зрения единого государства, характер. Многие субъекты федерации были вынуждены разрабатывать свое законодательство в связи с отсутствием его на федеральном уровне. Примерами таких законов являются законы «Об охране атмосферного воздуха от загрязнений выбросами двигателей автотранспортных средств на территории Самарской области» от 19.09.01, «О порядке формирования и использования средств государственного экологического фонда Владимирской области» от 18.11.98, «Порядок осуществления экологического контроля на территории Пермской области» от 01.10.01, «Об экологическом образовании в Ульяновской области» от 10.07.97, «Об экологической сертификации в Нижегородской области», закон Самарской области «Об охране окружающей среды»: постановление правительства Московской области «Об утверждении Положения о выдаче разрешений на выброс вред-

ных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и Положения об установлении лимитов на размещение отходов производства и потребления» (от 23.10.06 №999/41) и др. Здесь нужно отметить также природоохранную политику, проводимую руководством Татарстана, который является чуть ли не единственным субъектом федерации, который не допустил развала природоохранной службы. Насколько известно автору, в Татарстане сохранена структура управления природоохранной деятельностью, которая существовала до расформирования Госкомэкологии. Несомненно, что положительный опыт субъектов федерации в разработке и реализации экологической политики должен быть использован и на федеральном уровне.

Непосредственно с политическим классом факторов экологической опасности связан и **правовой** класс, поскольку через законодательные акты органы государственного управления реализуют свою экологическую политику. В правовом классе выделяется три вида факторов экологической опасности: *незрелость экологического права, неполнота экологического права и правовой нигилизм.*

Как уже отмечалось, незрелость экологического права характерна не только для России, но и для мирового сообщества в целом. Примером могут служить материалы конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г. На конференции принят целый ряд документов, которые хотя и правильно констатируют серьезность экологического кризиса в планетарном масштабе, в содержательном плане в основном носят рекомендательный, декларативный характер. Это имеет отношение к принятой декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию и к итоговому документу «Повестка дня на XXI век». Более конкретным содержанием наполнены другие документы: «Конвенция ООН о биологическом разнообразии», «Заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов», «Рамочная конвенция ООН об изменении климата». В частности, в последнем документе государства берут на себя обязательства вернуться по уровням антропогенного выброса двуокиси углерода и других парниковых газов к уровню 1990 г. В декларации

Рио раскрываются существо и цели реализации устойчивого развития (14). При этом констатируется следующее принципиальное положение: «Чтобы добиться устойчивого развития и более высокого уровня жизни для всех народов, *государства должны уменьшить и исключить не способствующие устойчивому развитию модели производства и потребления ...*» (ч.1 пр.8). За этим стоит признание, что путь, которым пришли к благополучию развитые страны, неприемлем для человечества в целом. В декларации признается, что «разные государства в разной степени несут ответственность за загрязнение окружающей среды» (п.7). Более того, «развитые страны признают ту ответственность, которую они несут, участвуя в международных усилиях с целью достижения устойчивого развития, с учетом того, какое давление они оказывают на окружающую среду ...» (п.8). Это означает, что благополучие развитых стран во многом базируется на неблагоприятии развивающихся стран. Основными формами проявления данного факта является перевод в развитые страны «грязных» производств, вывоз и складирование токсичных отходов, использование дешевой рабочей силы без должных социальных гарантий и создания необходимых условий по безопасности труда.

Признание разной ответственности требует от развитых стран и большего вклада материальных и интеллектуальных ресурсов в преодоление глобального экологического кризиса. Представляется, что именно поэтому неконструктивная позиция развитых стран помешала принятию более радикальных и конкретных документов, что является одним из ярких примеров незрелости человеческого общества, проявлением группового эгоизма в ущерб всем, включая и себя. Аналогичная ситуация и с решениями конференции ООН в Йоханесбурге, состоявшейся в 2002 году. С проблемами группового эгоизма сталкивается ООН и при проведении ежегодных конференций по изменению климата, подтверждением являются сложности при принятии Балийской дорожной карты, которая должна прийти на смену Киотскому протоколу. В итоговом документе не были приняты конкретные предложения многих стран сократить к 2050 году вдвое выброс в атмосферу парниковых газов.

К сожалению, принятие резолюций в Рио и Йоханесбурге и ежегодные конференции под эгидой ООН по изменению климата, состоянию обеспеченности населения Земли качественной питьевой водой, продуктами питания, по проблемам сохранения биоразнообразия существенным образом не изменяют ситуацию с состоянием окружающей среды и обеспечением людей качественными природными ресурсами. Подтверждением тому являются доклады ООН ГЕО – 3 и ГЕО – 4, доклады о состоянии окружающей среды в РФ и др. В «Московской международной декларации по экологической культуре», принятой в 1998 году, констатируется, что анализ состояния охраны окружающей среды более чем в двадцати развитых странах мира показал, что намерения в этой области больше декларируются, чем внедряются в практику (27). К глубокому сожалению, по истечении 10 лет ситуация практически не изменилась.

В России, как уже отмечалось, имеется определенный прогресс в разработке природоохранного законодательства. На сегодня приняты законы: «Об охране окружающей среды», «О животном мире», «О недрах», «Об экологической экспертизе», «Лесной кодекс Российской Федерации», «Водный кодекс РФ», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «Об особоохраняемых природных территориях», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха» и др.

Несомненно, что вышеперечисленные законы необходимы. Однако главное, по мнению автора, заключается в отсутствии должной концептуальной проработки проблемы. В итоге совместных усилий ученых и законодателей должна родиться концепция, которая позволит разработать комплекс проблеморазрешающих мер в системе «человечество - окружающая среда». Основой такой концепции, по глубокому убеждению автора, должна стать национальная система экологической безопасности (59). На основе указанной концепции должно произойти кардинальное изменение образа жизни людей, который, по словам Н.Н.Моисеева, согласовывал бы их потреб-

ности с возможностями сохранения биосферы в том канале эволюции, который породил феномен человека.

Несколько слов необходимо сказать о правовой основе экономического механизма природопользования. По непонятным причинам в новом законе «Об охране окружающей среды» в отличие от предыдущего плата за воздействие на окружающую среду прописана (статья 16 ФЗ) в очень общем виде (14).

Наряду с этим, ГД уже четыре года рассматривается проект закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», и в планах работы комитета природных ресурсов, природопользования и экологии на ближайшее время его рассмотрение не запланировано (см. <http://www.duma.gov.ru>). Таким образом, неизвестно, когда плата за негативное воздействие на окружающую среду будет введена в нормальное правовое поле.

При этом возникают предложения о их переводе в разряд налоговых платежей или даже полной отмене. Мне представляется это ошибочным, во-первых, это противоречит базовому принципу природоохранного законодательства – «загрязнитель платит». Во-вторых, главное в платежах за негативное воздействие то, что они напрямую завязаны с нормированием воздействия на окружающую среду. При этом в соответствии с предыдущим законом «Об охране окружающей природной среды» платежи за сверхнормативное воздействие увеличивались в 5 или 25 раз по отношению к базовым и осуществлялись из прибыли. Таким образом, у природопользователя возникала мотивация по приведению параметров своего воздействия на окружающую среду в установленные законодательством нормативы. Более того, сегодня необходимо резко (до 10 раз) поднять коэффициент индексации базовых нормативов платы за загрязнение окружающей среды, поскольку ввиду их незначительности многим природопользователям стало выгоднее платить сверхнормативные платы из прибыли, чем реализовывать природоохранные мероприятия. Именно поэтому и необходимо так резко повысить базовые нормативы платы за воздействие на окружающую среду.

Подводя итог сказанному, необходимо констатировать, что незрелость экологического права заключается, с одной стороны, в отсутствии общей стратегии (идеологии) государства в

области охраны окружающей среды, проявляющейся в несогласованности законов, направленных на охрану отдельных компонентов окружающей среды. Эта несогласованность прослеживается и в практической деятельности органов исполнительной власти, которые вот уже в течение 17 лет новейшей истории России не могут определиться со структурой государственного управления в области охраны окружающей среды.

С другой стороны, недостаточно полно учитывается взаимосвязь компонентов окружающей среды как элементов единой системы. В связи с этим отмечается несогласованность и противоречия в принимаемых законах по охране отдельных компонентов окружающей среды (атмосфера, гидросфера, почвы, растительный и животный миры, недра (литосфера) и т.д.).

Неполнота экологического права обусловлена, с одной стороны, отсутствием вышеуказанной экологической политики, с другой стороны, недостаточными усилиями законодательных органов в разработке природоохранных законов. Как уже отмечалось, в связи с задержкой разработки природоохранного законодательства на федеральном уровне принимаются законы в субъектах федерации. Несомненно, что законы по экологической безопасности, экологической сертификации и страхованию, экологическому образованию должны быть приняты и на федеральном уровне.

Наряду с этим, сегодня не достигнуто выполнение уже разработанных законодательных норм. В.В.Петров в результате анализа состояния применения экологического законодательства приходит к выводу, что «...нынешний этап экологического кризиса показывает на большой разрыв нормы права, провозглашенной в законе, от уровня ее реализации в жизни» (46, стр. 60).

Необходимым элементом существования экологического права является *правоотношение*, т.е. отношения, связанные с практическим применением нормы экологического права в реальной жизни. К сожалению, на сегодня мы не можем утверждать о торжестве права в России. Подтверждением является упоминавшийся уже доклад о нарушении экологических прав человека, подготовленный Центром экологической политики России, с участием более 30 специалистов из различных регионов России, в котором и автор принял посильное участие

(16). Приведенные в указанном докладе данные однозначно указывают, что права граждан России нарушаются в области права на благоприятную окружающую среду. Это касается прежде всего нарушения конституционного права миллионов граждан России на благоприятную окружающую среду (см. главу 1). Права граждан нарушаются и при компенсации ущерба, нанесенного экологическим правонарушением, а также лишением права на экологическую информацию, участие в принятии экологических решений и судебную защиту. К глубокому сожалению, факты, приведенные в вышеуказанном докладе, далеко не полно отражают состояние с соблюдением экологических прав граждан, и их можно найти еще множество. Все приведенные факты говорят о том, что судебная власть в России практически отсутствует.

Как уже отмечалось, для кардинального изменения отношения к проблемам охраны окружающей среды необходимо изменить мировоззрение людей. В связи с этим особую важность приобретает принятие закона «Об экологическом образовании». Более подробно роль данного закона будет рассмотрена при анализе социального класса факторов экологической опасности.

Правовой нигилизм, в том числе и в экологической области, является типичной чертой сегодняшнего состояния нашего общества. Это характеризует прежде всего несостоятельность исполнительной власти на всех уровнях. Криминализация, мздоимство власти, лоббирование криминальных структур при реализации многих проектов, не прошедших государственной экологической экспертизы, а зачастую и имеющих ее отрицательное заключение, являются одними из серьезнейших факторов экологической опасности в России.

Правовой нигилизм в экологической сфере в той или иной мере проявляется во всех регионах России. Избранный президент России Д.Медведев, выступая на юбилейном заседании Верховного Суда РФ (20.03.08), отметил, что *«правовой нигилизм является мощнейшим тормозом на пути развития нашего государства»*.

Причем правовой нигилизм присущ практически всем уровням исполнительной государственной власти, а также и

органам местного самоуправления, что порождает аналогичное отношение к природоохранному законодательству со стороны предпринимателей и руководителей предприятий, а зачастую и населения.

Минимизация проявления факторов экологической опасности данной группы связана с разработкой и правоприменением (!) непротиворечивого, согласованного, системного природоохранного законодательства. С учетом постоянного углубления наших знаний о закономерностях эволюции окружающего мира и человеческого общества природоохранное законодательство нуждается в постоянном совершенствовании. Однако главное заключается в том, чтобы у нас в государстве были созданы условия практического выполнения принятых законов. Как говорит наш президент, должна торжествовать диктатура закона. Однако на сегодня это лишь красивый лозунг, который крайне далек от реальной жизни. Причем, что крайне опасно, законодательство не выполняется всеми. Нам необходимо создать такую правовую окружающую среду, поддержание которой будет являться долгом каждого гражданина России и не зависеть от воли того или иного чиновника, пусть самого высокого ранга. Только в этом случае будут созданы условия по реализации стратегических мер по оптимизации антропогенного воздействия на окружающую среду.

Кстати, это касается всего российского законодательства. Мы все должны привыкнуть жить в соответствии с действующим законодательством, нравится оно нам или нет. Пора покончить с практикой, когда чиновники смотрят в рот президенту и ждут, какие задачи он перед ними поставит. Страна должна жить по законодательно принятой концепции социально-экономического развития, которую следует выполнять всем, вне зависимости от занимаемой должности или степени близости к верхним эшелонам власти. И подбор кадров государственных управленцев должен производиться по принципу их профессиональной и моральной готовности максимально эффективно реализовывать принятые концепции развития государства, а не по принципу личной преданности предводителю определенного ранга.

Перейдем к анализу *социального* класса факторов экологической опасности. В нем, как уже отмечалось, выделяются сле-

дующие виды факторов: социально-экономический, социально-бытовой, информационный, религиозный, морально-этический и экологическая безграмотность. Данная группа факторов имеет как бы две стороны, одна – материальная, вторая – духовная и в общем характеризуют комфортность среды обитания человека в широком понимании этого слова.

Социально-экономические факторы являются как бы базисными в данном классе, поскольку они характеризуют экономическое здоровье государства. Как показывает практика, государства с развитой рыночной экономикой на поддержание качества окружающей среды затрачивают от 6 до 8% валового национального продукта. По оценкам некоторых специалистов, в России данный показатель не превышает 0,5 %. В настоящее время в России наметилась экономическая стабилизация, за которой, если правительство не помешает, должен наступить экономический рост. В этой ситуации главное не забыть о проблемах сохранения здоровой окружающей среды. Пусть инвестора привлекает в Россию дешевизна рабочей силы, богатство и дешевизна природных ресурсов, благоприятный налоговый климат, но ни в коем случае возможность использования так называемых «грязных технологий», т.е. технологий, которые ухудшают качество окружающей среды.

С другой стороны, застой экономики порождает снижение материального благосостояния населения, рост безработицы, которые влекут за собой рост наркомании, алкоголизма, преступности.

Таким образом, социально-экономические факторы экологической опасности проявляются в ухудшении социальной окружающей среды человека, в неуверенности в завтрашнем дне, недостатке материальных средств, росту числа беспризорников. Из перечисленных следствий ясны и действия органов государственного управления, направленные на предупреждение проявления факторов экологической опасности данной группы. Прежде всего это грамотная перспективная политика социально-экономического развития регионов. На чем она должна базироваться? На выборе приоритетов развития региона, на знании природного потенциала территории, на демографическом состоянии, наличии квалифицированных кадров и грамотной системы их подго-

товки, создании благоприятного инвестиционного климата. Можно ли говорить, что в России существует такая социально-экономическая политика? Думается, вряд ли. Более того, Россия постепенно теряет свои позиции в области высоких технологий, снижается экспорт вооружений, отмечается застой в области развития космической техники, самолетостроения и судостроения. Наша политика устойчива лишь в области обеспечения промышленно развитых стран ресурсами, и предприниматели, сделавшие на этом капитал, не спешат вкладывать деньги в создание промышленной инфраструктуры по первичной переработке минеральных ресурсов. За этим стоит неуверенность в завтрашнем дне, которая обусловлена постоянно меняющейся экономической политикой, преобладанием фискального подхода к производителям продукции, отсутствию, а, может быть, часто меняющейся, синхронно с беспрестанной чехардой в изменении структуры правительства стратегии экономического развития государства.

Нужно отметить, что в последние годы в связи с реализацией национальных проектов в области демографии, здоровья нации, обеспечения жильем ситуация меняется к лучшему. Возможно, коренным образом она изменится в связи с обсуждением стратегии социально-экономического развития России на перспективу до 2020 года, когда будут приняты программы инновационного развития нашей экономики и повышения благосостояния граждан России.

Социально-бытовые факторы характеризуют как бы социальное здоровье общества, которое определяется *состоянием культурного, медицинского, торгового, транспортного, коммунального* (тепло, вода, вывоз мусора) и т.д. видов обслуживания. Данный вид факторов, конечно же, зависит от предыдущего, поскольку представляет собой социальное здоровье общества, которое во многом определяется здоровьем экономики.

Социальный дискомфорт среды обитания сопровождается антисанитарией, скоплением отходов, снижением качества питания. Все это резко повышает патогенность среды обитания и фактор риска в связи со снижением сопротивляемости организма из-за стресса, неполноценного питания, духовной и интеллектуальной деградации.

К глубокому сожалению, данная группа факторов экологической опасности типична практически для каждого региона России. Уровень культурного, медицинского, коммунального и транспортного видов обслуживания населения не выдерживает никакой критики. Поликлиники с так называемым бесплатным медицинским обслуживанием впадают в жалкое существование: не хватает лекарств, бинтов, продуктов питания, больные вынуждены всем обеспечивать себя сами. Коммунальным службам с трудом удается обеспечивать население водой и теплом, сети из-за изношенности являются постоянным источником экологической опасности. В Приморье, Хабаровском крае и ряде городов Сахалинской области, Камчатки, Якутии и других регионов России существуют перебои с подачей тепла, воды и электроэнергии. Более или менее с коммунальным хозяйством ситуация благополучна в г.Москве, правительство которой целенаправленно проводит реорганизацию служб коммунального обеспечения.

Транспортное обслуживание населения во многих регионах находится на очень низком уровне, автобусы полностью выработали свой ресурс, количество маршрутов и автобусов на маршрутах сокращается, из-за поломок техники и плохой организации движения в крупных городах срывается расписание движения. Уровень комфорта в автобусах зачастую не выдерживает никакой критики. Все сказанное можно отнести и к пригородным поездом. Стоимость же билетов в поездах дальнего следования и в самолетах уже давно не по карману подавляющему числу россиян.

Нужно отметить, что в последние годы отмечается повышение качества обслуживания на общественном транспорте, особенно в московском регионе и областных центрах. Однако это сопровождается значительным повышением стоимости проезда, что делает для большинства россиян недоступным комфортное путешествие. К примеру, стоимость проезда в купейном ж/д вагоне поезда Москва –Петербург составляет более 2.5 тыс рублей в одну сторону, что практически соответствует месячной пенсии рядового российского пенсионера.

Исключение составляет лишь торговое обслуживание, поскольку здесь регулирование государства осталось минимальным, поэтому рыночный механизм сработал полностью. Авто-

ру по служебной необходимости приходится бывать во многих городах и населенных пунктах России, и практически везде ассортимент товаров и уровень обслуживания покупателей находятся на достаточно высоком уровне. Особенно это стало заметно за последние 2-3 года, когда стали исчезать непримечательные ларьки и различного рода временки, а на их месте строятся магазины, зачастую своим видом украшающие социальную среду обитания.

Снижение уровня проявления факторов данной группы, конечно же, зависит от экономической стабилизации государства, от роста экономических показателей и благосостояния населения. Как представляется автору, такой потенциал у России есть, многое зависит от выработки эффективной государственной стратегии в области развития экономики.

На встрече нынешнего и будущего президентов России с Советом палаты Совета Федерации Владимир Путин объявил о переходе к «новой социальной политике — политике социального развития». Президент отметил, что *«... развитие российского народа» будет вестись не только на бюджетные средства в предвыборных целях* (!- выделено мною – А.Ш.), *но и за счет активного участия бизнеса»*.

По мнению Путина, политика социального развития должна заключаться в *«формировании современной социальной среды вокруг человека, работающей на улучшение его здоровья, образования, жилья, условий труда, повышение конкурентоспособности и доходов, в конечном счете — на развитие российского народа»*.

Прекрасная цель. Как говорится в народе, вашими устами да мёд пить.

Однако идущие уже восемнадцатый год реформации в области экономики и социальной сфере пока не внушают оптимизма не только автору, но и подавляющему числу россиян.

Информационный фактор экологической опасности, как уже отмечалось в главе 1.3., проявляется в виде предвзятой, необъективной оценки проявления различных факторов экологической опасности. В правовом отношении это квалифицируется как нарушение права на получение информации о состоянии окружающей среды. По сути дела получение и рас-

пространение экологической информации является основным способом реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ). В ранее упоминавшемся докладе по нарушению экологических прав граждан в России (18) выделяются следующие основные случаи нарушения прав на информацию:

- Власти и хозяйствующие субъекты не распространяют экологическую информацию для всеобщего использования;
- Экологическая информация предоставляется с нарушением условий и процедур ее получения или в неполном и искаженном виде;
- Отказ в предоставлении экологической информации;
- Преследование лиц за распространение экологической информации.

В принципе основным документом о состоянии окружающей среды должны быть государственные доклады о состоянии окружающей среды. Автор принимал участие в составлении государственного доклада о состоянии окружающей среды Московской области, знаком с федеральными докладами. Представляется, что их необходимо структурировать по оценке состояния не отдельных, а всех компонентов окружающей среды. Кроме того, необходимо давать характеристику воздействия на окружающую среду отдельных видов хозяйственной деятельности, а также интегральные оценки состояния окружающей среды по территориям.

Наряду с этим, крайне актуальным являются доклады о состоянии окружающей среды муниципальных образований. Под руководством автора выпущены доклады о состоянии окружающей среды г.Бронницы (1998 г) и Луховицкого района Московской области (2000 г). Ценность указанных докладов заключается в их детальности, когда дается характеристика воздействия на окружающую среду практически каждого субъекта хозяйственной деятельности и состояния компонентов окружающей среды в масштабах 1:2 000 – 1:25 000. Как показывает опыт, такие доклады используются школами в образовательном процессе, студентами при написании рефератов, населением, общественными организациями, инвесторами при выборе участков для размещения предприятий, адми-

нистрациями при разработке Генеральных планов социально-экономического развития муниципальных образований.

Несколько слов необходимо сказать об использовании экологической информации в избирательных компаниях. Претенденты на выборные должности, начиная с уровня муниципальных образований до федерального, активно разыгрывают экологическую карту в предвыборной гонке. При этом, с одной стороны, льются обещания с легкостью решить реальные проблемы по оздоровлению окружающей среды, которые с такой же легкостью забываются после завершения избирательной компании. С другой стороны, зачастую в ходе избирательных компаний в пропагандистских целях на щит поднимаются мелкие, второстепенные экологические проблемы, которые затем с легкостью решаются, принося тем самым политические дивиденды избранному функционеру. Однако реальное состояние окружающей среды при этом не изменяется.

Можно привести много примеров из предвыборных кампаний регионального и федерального уровней. Однако ограничусь лишь одним. В период предвыборной компании президента России ВЦИОМ провёл опрос россиян об отношении к экологическим проблемам. Опрос показал, что до 78% россиян обеспокоены состоянием окружающей среды в своих регионах. 17 января 2008 года основной претендент на пост президента России организует в Челябинске встречу с экологической общественностью, 30 января 2008 года состоялось заседание Совета безопасности РФ по проблемам экологической безопасности. Всему народу была продемонстрирована озабоченность исполнительной власти экологическими проблемами.

Однако, как уже отмечалось, дальнейшего развития и перехода к конкретным действиям в данной сфере не произошло. Это следует из приоритетов социально-экономического развития России, определенных В. Путиным на заседании Госсовета (08.02.08), из выступления Д. Медведева на экономическом форуме в Красноярске (15.02.08), из выступлений того и другого на IX съезде ЕР.

Опасность вышеуказанных технологий заключается в том, что всему населению было показано, как на основе финансовых средств, используя средства массовой информации, мож-

но манипулировать общественным сознанием. К глубокому сожалению, у населения отсутствует иммунитет к недобросовестной информации, она воспринимается на уровне эмоций, а не трезвого анализа. Продемонстрированные верхними эшелонами власти примеры нечистоплотного ведения предвыборных кампаний тут же расходятся по всей России. К власти в регионах стали рваться представители криминального мира, имеющие достаточно много «грязных» финансовых средств (г. Ленинск - Кузнецкий, Красноярский край, Приморье, Тамбов, и эти примеры можно продолжать, поскольку практически во всех выборных кампаниях различного уровня принимают участие представители криминальных структур). Переход к утверждению глав субъектов федерации, по представлению президента России, в определенной мере сняло эту проблему, но она остаётся актуальной на муниципальном уровне.

Следствия грязных пиаровских технологий с использованием «грязных» денег крайне печальны. Главным из них, несомненно, является срастание криминала с органами государственной власти. В этом случае размышления о правовом демократическом устройстве нашего государства вряд ли уместны. Показательны в этом смысле высказывания президента нашей страны В.Путина. Выступая перед работниками прокуратуры и внутренних дел, президент приводит статистические данные, что в нашем государстве ежегодно бесследно исчезает более 30 тысяч человек, около 8 тысяч убийц гуляет на свободе. Другой пример из выступления по случаю принятия нового кодекса законов о труде. Президент сетует, что работодатели выдают заработную плату в конвертах, не уплачивая соответствующих налогов, поэтому законодательно устанавливается минимальный уровень заработной платы не ниже прожиточного минимума. К этому же ряду относятся и многочисленные заявления о проблеме коррупции в органах государственного управления.

Какие выводы должен сделать в такой ситуации высший государственный чиновник – президент России? Автору как обывателю представляется, что руководство внутренних дел, прокуратуры, налоговой полиции и Министерство по налогам и сборам немедленно должны быть отправлены в отставку. Однако все сидят на своих местах, поскольку они отвечают

главному критерию при сегодняшней системе (причем общероссийской) подбора кадров, лично преданы президенту. А, может, попробовать назначить на соответствующие посты профессионалов, обеспечить им достойную, выполняемому уровню важности государственных функций заработную плату и посмотреть, что из этого получится? Однако это публицистическое отступление, вернемся к обсуждаемой проблеме.

Что необходимо сделать, чтобы минимизировать проявление информационного фактора экологической опасности? Прежде всего необходимо создать условия по соблюдению действующего законодательства, поскольку законодательная база для этого существует. Прежде всего это ст. 42 Конституции РФ, в которой констатируется, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, *достоверную информацию о ее состоянии*» (выделено мною – А.Ш.). Аналогичные положения содержатся в ст. 3 нового закона «Об охране окружающей среды» (35). Кроме того, права на получение экологической информации закреплены в ст. 7 закона «О государственной тайне» (1993, в ред. 1997 г), ст. 23 закона «О радиационной безопасности» (1996), ст. 19 Основ законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» (1993), ст. 8 закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999), ст. 18 Градостроительного кодекса РФ и др. В Доктрине информационной безопасности РФ в качестве первой из четырех основных составляющих национальных интересов России в информационной сфере констатируется, что она «... включает в себя соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею ...» (21, стр. 2).

Вторая составляющая, заключающаяся в спекуляции экологической информацией недобросовестными политиками и функционерами, требует, с одной стороны, повышения уровня экологического образования населения, чтобы их было не так легко ввести в заблуждение. С другой стороны, повышения требования избирателей к выполнению обещаний, выдаваемых кандидатами в период избирательных компаний. В решении данной проблемы могут оказать существенную помощь муниципальные доклады о состоянии окружающей среды и создание региональных информационно-ана-

литических экологических центров, в задачу которых входит удовлетворение экологических запросов органов государственного управления, инвесторов, населения, общественных организаций. Предложения о создании таких центров высказываются автором на протяжении последних 15 лет на уровне Министерства экологии, Госкомэкологии, правительства Московской области, глав администраций районов и городов Московской области. В 1999 году распоряжением председателя Мособлкомприроды в опытном порядке на базе НПФ «ЭОС» был создан такой центр, который должен был обслуживать восемь районов Московской области. Однако в связи с ликвидацией в мае 2000 года Госкомэкологии проект не был завершен. На сегодня подобный центр работает на базе НПФ «ЭОС» в г.Бронницы Московской области и ряде муниципальных образований РФ (г.Астрахань, г.Кемерово, г.Ухта, г.Нижний Новгород, г.Нефтеюганск). Автор убежден в том, что такие центры должны существовать в каждом субъекте федерации и муниципальном образовании, решая задачи на своем уровне.

Религиозные, морально-этические факторы экологической опасности в своем крайнем проявлении переходят в группу политических факторов в виде экстремизма, а иногда и терроризма. Примером может являться мусульманский фундаментализм, различные религиозные секты (типа Аум сенрике, Христовы братья и т.п.). Возникают и новые движения так называемых «зеленых», которые выступают против технического прогресса и за единение человека с природой, за отказ от использования технических достижений цивилизации (современного жилья, транспорта и т.д.). В принципе это аномальные проявления в виде религиозного экстремизма, расизма, национализма, фашизма и т.п., однако они имеют место быть. Проявление факторов данной группы базируется прежде всего на *экологической безграмотности* людей, которая как фактор экологической опасности проявляется практически во всех сферах деятельности и на всех уровнях управления от муниципального до федерального.

По мнению автора, экологическое образование, а правильнее концепция формирования экологического мировоззрения у граждан России является одним из важнейших элементов национальной системы экологической безопасности. К сожалению, федеральный закон «О государственной политике в области эко-

логического образования и просвещения», принятый 25.04.97 г Государственной Думой, был отклонен Советом Федерации (решение от 14.05.97 г., №155-СФ). Нужно отметить, что экологическое образование начинает активно внедряться в регионах, к примеру, в Астраханской, Ульяновской, Ярославской, Самарской областях, Амурском районе Хабаровского края. В Ульяновской области принят закон «Об экологическом образовании в Ульяновской области» (№019-30 от 10.07.97 г: <http://www.st/simbirsk.su/rcons/shtxt.pl>). В Амурском районе Хабаровского края разработана и внедрена концепция непрерывного экологического образования. В целом можно констатировать, что федеральный центр отстает от понимания важности экологического образования. Представляется, что в реформировании экономики государства экологическая составляющая должна обязательно учитываться на уровне экологического императива.

В этой ситуации перед федеральным Министерством образования и Академией наук РФ остро встает вопрос о разработке теоретических основ экологии как науки, ее понятийной базы, чтобы указанные понятия вошли в учебники, правовые и нормативно-методические документы.

Ранее уже говорилось о том, что в январе 2002 года принят новый закон «Об охране окружающей среды», глава XIII которого называется «Основы формирования экологической культуры». Ст. 71 декларирует всеобщность и комплексность экологического образования, она гласит: «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» (35).

Таким образом, необходимость всеобщего экологического образования установлена законодательно. Более того, в статье

74 Закона определена и необходимость всеобщего экологического просвещения населения, в котором должны принимать участие все уровни государственной власти РФ и органы местного самоуправления, средства массовой информации, образовательные учреждения и т.д.

Возникает вопрос, достаточно ли выхода указанного закона для того, чтобы экологическое образование в России успешно реализовывалось? Конечно же, нет. Законодательная база является необходимым, но недостаточным условием. Имеется ли у нас достаточное количество квалифицированных преподавателей? Разработаны ли учебники и методические пособия? Сформулирована ли, в конечном счете, идеология экологического образования? Выделены государством соответствующие материальные и финансовые ресурсы? Определен ли порядок популяризации экологических знаний средствами массовой информации? Разработаны ли научные основы экологии, отвечающие современному этапу эволюции человеческого общества?

По-видимому, на все поставленные вопросы ответ будет отрицательным. По мнению автора, уровень организации экологического образования ни в коей мере не отвечает остроте существующей проблемы – выработке, а главное реализации принципов гармонизации антропогенного воздействия на окружающую среду. Закон об экологическом образовании должен быть направлен не только на овладение населением определенного объема информации по проблеме взаимоотношения человека и окружающей среды. Главным его содержанием и целью должно стать формирование экологического мировоззрения у населения страны, суть которого заключается в осознании, что человек является неотъемлемой частью окружающего его мира. В связи с этим поведение человека должно согласовываться с фундаментальными законами эволюции окружающего его мира и человеческого общества, учитывая тот факт, что на современном этапе эволюции человеческого общества оно превратилось в ведущую геологическую силу, изменяющую окружающий человека мир. Только мировоззренческий подход к проблемам отношения человека с окружающей средой позволит изменить отношение к ней государственных чиновников, законодателей, предпринимателей, граждан, т.е. всех нас, поскольку это отно-

шение станет элементом культуры, без восприятия которой человек не может считаться цивилизованным на современном этапе эволюции человеческого общества.

Непредвиденные факторы экологической опасности, как отмечалось в главе 1.3., могут быть любого класса, поскольку отражают степень нашего незнания. Однако антропогенный тип данных факторов, поскольку они обусловлены деятельностью человека, могут прогнозироваться. С этой целью природоохранным законодательством были предусмотрены процедуры государственной экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду проектируемого вида деятельности, обязательная разработка разделов «Охрана окружающей среды» в проектной документации. Однако, как уже отмечалось, в связи с введением с 01.01.07 новой редакции Градостроительного кодекса, многие экологические требования, включая проведение государственной экологической экспертизы, были отменены. Несомненно, это является ошибкой законодательной и исполнительной ветвей власти. И рано или поздно её придётся исправлять. Подтверждением является обсуждение в ГД поправок в Градостроительный кодекс по обязательному проведению государственной экологической экспертизы объектов строительства наособо охраняемых природных территориях.

На минимизацию проявления антропогенных факторов экологической опасности также направлен экологический аудит, экологическая сертификация и страхование, системы управления окружающей средой в соответствии с международными стандартами серии ИСО 14000. Однако, к глубокому сожалению, на сегодня в России они не имеют должного правового обеспечения. Поэтому снижение проявления факторов данной группы заключается, с одной стороны, в грамотной и обязательной оценке воздействия на окружающую среду проектируемой деятельности, исходя из презумпции экологической опасности любой экономической деятельности, закреплённой в законах «Об охране окружающей среды» и «О государственной экологической экспертизе». Подчёркиваю, что, несмотря на ограничения его применения, в связи с принятыми поправками в Градостроительный кодекс его действие никто не отменял.

С другой стороны, необходима разработка и принятие законов «Об экологической сертификации», «Об экологическом страховании», «Об экологическом аудите».

Представляется необходимым акцентировать внимание еще на одном аспекте непредвиденных факторов экологической опасности – передовых научных разработках. В принципе любая научная разработка потенциально несет в себе проявление новых факторов экологической опасности и поэтому представляется очень важным, чтобы завершение научных разработок включало в себя и оценку возможных последствий для окружающей среды и, в первую очередь, для биосферы. Особенно это важно в генной инженерии, разработках по клонированию, при создании новых веществ, биологических добавок и синтетических продуктов питания, разработках нановеществ и нанотехнологий, поскольку все это может вызвать изменения в живых организмах не сразу, а через несколько поколений и привести в итоге к катастрофическим последствиям. Органы санэпиднадзора уже пытаются оценить риски, связанные с созданием и применением наноматериалов и нанотехнологий, подтверждением является постановление Главного санитарного врача РФ № 79 от 31.10.07 «Об утверждении концепции токсикологических исследований, методологии оценки риска, методов идентификации и количественного определения наноматериалов». Нужно отметить, что такого рода исследования проводятся в США, Евросоюзе, а также в ряде международных организаций (ВОЗ, ФАО, ILSI и др.).

При этом мы должны осознавать, что токсикологический аспект влияния наноматериалов на живое далеко не единственный и данная проблема требует комплексного и системного анализа.

Предупреждение проявления таких факторов экологической опасности должно базироваться на грамотной правовой основе, что требует внесения дополнений в базовое природоохранное законодательство («Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе» и др). Однако глубоко убеждён, что кардинальное решение данной проблемы сводится к созданию национальной системы экологической безопасности как механизма реализации национальной экологической политики (59).

ГЛАВА 4. КТО ВИНОВАТ?

Прежде чем определять виновных, уточним ещё раз цель проведенного анализа и конкретизируем обсуждаемые субъекты, влияющие на состояние экологической безопасности. В данной работе проводится анализ выполнения государством только функций по обеспечению экологической безопасности, хотя, учитывая многогранность обсуждаемой проблемы, автор вольно или невольно в ходе анализа вторгался и в другие функции государства. В качестве субъектов, определяющих состояние окружающей среды, автором выделяются: государство в виде законодательной, исполнительной и судебной властей, средства массовой информации (четвертая власть) и население (граждане России).

Проведенный в предыдущей главе анализ влияния российского варианта демократии на проявление факторов экологической опасности показал, что все субъекты отношений в той или иной степени виновны в сложившейся неблагоприятной ситуации с обеспечением экологической безопасности в России. Попытаемся сформулировать, в чем конкретно виновен каждый из вышеперечисленных субъектов.

Законодательная власть недостаточно уделяет внимания разработке полного, непротиворечивого природоохранного законодательства. Принятые природоохранные законы по отдельным компонентам окружающей среды («Водный», «Земельный» и «Лесной» кодексы, «Об охране атмосферного воздуха» и т.д.) и видам хозяйственной деятельности («О безопасности гидротехнических сооружений», «О промышленной безопасности» и т.д.) несомненно важны. Однако в законотворческой деятельности отсутствует системный подход, что приводит к несогласованности законов, принятых по отдельным компонентам окружающей среды и даже к ухудшению качества вновь принимаемых законов (к примеру, новый закон «Об охране окружающей среды», Лесной кодекс, Земельный кодекс, Градостроительный кодекс и др.).

Несогласованность законов отмечается как по распределению полномочий между различными уровнями государственной власти и органами местного самоуправления, так и между правовыми нормами, закрепленными в различных законах.

Попытаюсь проиллюстрировать данное утверждение, воспользовавшись аналитическими материалами, любезно предо-

ставленными автору Шмаль Т.В., которые она готовила для аналитического доклада Центра экологической политики и культуры России.

На федеральном уровне и на уровне субъекта федерации сосредоточены все полномочия по управлению экологической безопасностью и природными ресурсами. Указанные полномочия определены федеральными законами «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии», «Земельным», «Водным», «Лесным» кодексами и др., которые подкреплены правами, закрепленными в Кодексе об административных нарушениях РФ.

Однако на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по обеспечению экологической безопасности, в федеральном законе «Об охране окружающей среды» они ограничены вопросами сбора и утилизации отходов и проведением мероприятий по охране окружающей среды, хотя в этом же законе в статье 3 обеспечение экологической безопасности на соответствующей территории является обязанностью муниципального образования, и оно несет за выполнение этой обязанности ответственность.

Статья о муниципальном экологическом контроле была отменена, не успев вступить в действие.

В то же время право на муниципальный экологический контроль вытекает из статей 9, 42, 130 Конституции РФ, из статей 1, 3, 7, 10, 13, 44, 61, 64 закона «Об охране окружающей среды», из статьи 1 Федерального закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые заявляют, что местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления **вопросов местного значения**, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Государственный экологический контроль, как отмечалось в главе 3.2., фактически охватывает лишь небольшую часть природопользователей, страдая при этом крайней неэффективностью. Это приводит к огромному росту экологических правонарушений, а органы охраны окружающей среды муниципальных образований не имеют никаких прав для принятия эффективных мер против нарушителей природоохранного законодательства.

Статьей 67 закона «Об охране окружающей среды» не предусмотрено предоставление сведений о результатах проведения производственного контроля в органы власти муниципальных образований.

Не имея полноценной информации, муниципальные образования не могут разрабатывать эффективные программы мероприятий по охране окружающей среды, организовывать сбор и утилизацию промышленных отходов.

Таким образом, становятся трудно выполнимыми и те небольшие полномочия муниципальных образований и основные принципы статьи 3 закона «Об охране окружающей среды» об обеспечении экологической безопасности муниципального образования. Такое положение дел противоречит следующим статьям Конституции РФ:

Статья 9 заявляет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Статья 42 гарантирует, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 130 говорит о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Если исходить из полномочий, которые сейчас имеет местное самоуправление, то они не дают возможности решать вопросы местного значения в области охраны окружающей среды и обеспечить право на благоприятную окружающую среду.

В ряде законов существуют недоработки и противоречия, которые фактически придают некоторым статьям, касающимся полномочий муниципальных образований, неоднозначность и декларативный характер.

Неоднозначно трактуются полномочия местного самоуправления в сфере обращения с отходами:

Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 16. возлагает всю ответственность на органы местного самоуправления за организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

Федеральный закон №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в ст. 8 фактически повторяет полномочия муниципальных образований из закона «Об охране окружающей среды» по вопросу сбора и утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Статья 13 определяет, что порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие), определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека.

При этом никаких полномочий по контролю в области отходов у муниципальных образований в этом законе не предусмотрено.

В то же время из Федерального закона №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в статье 22 убрали пункт 2, в котором декларировалось, что органы местного самоуправления должны устанавливать порядок обращения с отходами. Это приводит к противоречию с нормами, закрепленными в ранее принятом федеральном законе «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» от 22 июля 1993 г. №5487-1, в котором статья 8 к ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относит:

- контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан;

- защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;
- охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- санитарно-гигиеническое образование населения.

Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает ряд вопросов, которые находятся в компетенции муниципальных образований. Среди них муниципальный лесной и муниципальный земельный контроль. В связи с этим в Лесном кодексе РФ и в Земельном кодексе РФ также предусмотрены муниципальный лесной и муниципальный земельный контроль. Но муниципальные инспекторы не могут реализовать указанные полномочия, поскольку в Кодексе об административных нарушениях отсутствуют права муниципальных образований применять меры административного воздействия по нарушениям, связанным с их компетенцией.

В Лесном кодексе РФ мы видим противоречия между разными статьями этого кодекса. В статье 84 Лесного кодекса РФ полномочия по муниципальному лесному контролю относятся только к лесным участкам, находящимся в муниципальной собственности. А в статье 98 муниципальный лесной контроль и надзор осуществляются уже на территории всего муниципального образования.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 14 и 16 речь идет об осуществление муниципального лесного контроля и надзора уже не на лесных участках, а в городских лесах.

В Лесном кодексе 1997 года городские леса были выведены из Гослесфонда, из категорий защитности и из лесов первой группы. Но до сих пор не решен вопрос с собственностью на эти городские леса, и все эти годы они фактически остаются бесхозными. При этом в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в круг вопросов местного значения входит использование, защита, охрана, воспроизводство городских лесов.

Указанные противоречия тормозят эффективное применение природоохранных законов.

В целом приходится констатировать, что у законодательной власти отсутствует концептуальная проработка принципов создания национальной системы экологической безопасности и разработка природоохранных законов не является для Государственной Думы приоритетной. За последние четыре года природоохранное законодательство вообще отошло на задний план в законотворческой работе Государственной Думы.

Анализ законотворческой деятельности ГД пятого созыва показывает, что за два последних года работы не принято ни одного значимого природоохранного закона. К примеру, в планах работы комитета по экологии на осеннюю сессию 2007 стояло рассмотрение 32 законов (6 новых законов, 2 технических регламента, остальное поправки к действующим законам). По итогам работы были рассмотрены и отклонены (!) 3 поправки к действующим законам, остальные законы даже не рассматривались. Причем такие важнейшие законы по обеспечению экологической безопасности населения страны, как «Плата за негативное воздействие на окружающую среду», «Об экологическом аудите», «Об экологической безопасности», «Об экологическом страховании» гуляют по коридорам ГД уже более 5 лет! Как говорится, комментарии излишни.

Прошедшие выборы в ГД в декабре 2007 года привели к тому, что «Единая Россия» получила конституционное большинство. Поскольку ЕР представляет собой партию власти, а именно исполнительной ветви власти, то понятно, что законодательные приоритеты будут определяться не в стенах ГД, а диктоваться исполнительной властью.

Как итог в новом составе ГД был ликвидирован самостоятельный комитет по экологии, что иллюстрирует полную некомпетентность нового состава думы в вопросах обеспечения экологической безопасности населения страны и сохранения благоприятной окружающей среды.

Возможно, ситуация будет изменяться в будущем, поскольку Д.Медведев, выступая на экономическом форуме в Красноярске, поставил задачу формирования в России правовой базы, отвечающей современным реалиям. В частности, он сказал:

«Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей. Возложение каких-либо новых обязанностей и издержек должно иметь обоснование, с которым в принципе должна соглашаться значительная часть общества. Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу» (выделено мною – А.Ш).

Однако данный тезис имеет отношение в целом к правовому полю нашего государства. Имеется ли в виду и экологическое право? Скорее всего - нет, поскольку в поручениях, сделанных Д.Медведевым после встречи с экологами в Челябинске ряду федеральных ведомств, совершенствование природоохранного законодательства не фигурирует. Более того, не только правовое обеспечение экологической безопасности, но и решение проблем оздоровления состояния окружающей среды отсутствуют в приоритетах развития России, определенных действующим президентом В.Путиным на заседании Госсовета (08.02.08 г), и новым претендентом на этот пост Д.Медведевым на экономическом форуме в Красноярске (15.08.08 г).

Учитывая, что в ГД конституционное большинство имеет партия «Единая Россия», которая реализует никому не известный «план Путина», вряд ли приходится надеяться на принятие правовых актов, обеспечивающих создание национальной системы экологической безопасности.

Исполнительная власть с начала третьего тысячелетия не имеет внятной экологической политики и не создала органа государственного управления, координирующего всю природоохранную деятельность в стране. Возникающие проблемы с охраной окружающей среды при реализации крупных объектов решаются индивидуально с участием высшего руководства страны (Сахалин-2, строительство нефтепровода из Сибири до Владивостока, строительство олимпийских объектов в Сочи, проектирование газопровода по дну Северного моря и т.д.).

Вместе с тем исполнительная власть декларирует приверженность международным нормам и обязательствам. Как быть в таком случае с основополагающими документами в области охраны окружающей среды? Как известно, в начале третьего

тысячелетия резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8.09.2000 года принята «Декларация тысячелетия ООН». Четвертый раздел данной Декларации гласит:

«IV. Охрана нашей общей окружающей среды»

21. Мы должны не жалеть усилий в деле избавления всего человечества, и прежде всего наших детей и внуков, от угрозы проживания на планете, которая будет безнадежно испорчена деятельностью человека и ресурсов которой более не будет хватать для удовлетворения их потребностей.

22. Мы вновь заявляем о своей поддержке принципов устойчивого развития, в том числе тех, которые изложены в Повестке дня на XXI век, согласованной на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию.

23. В этой связи мы твердо намерены придерживаться во всей нашей экологической деятельности новой этики бережного и ответственного отношения к природе и для начала заявляем о своей решимости:

- приложить все усилия к тому, чтобы обеспечить вступление в силу Киотского протокола, предпочтительно к десятой годовщине Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 2002 году, и приступить к предусмотренному им сокращению выбросов парниковых газов;

- активизировать наши коллективные усилия по лесоуправлению, сохранению всех типов лесов и устойчивому развитию лесного хозяйства;

- добиваться полного осуществления Конвенции о биологическом разнообразии и Конвенции по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке;

- остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов, разрабатывая стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующие справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению;

- активизировать сотрудничество в целях сокращения числа и последствий стихийных бедствий и антропогенных катастроф;

- обеспечить свободный доступ к информации о геноме человека».

Более того, как бы в развитие международных обязательств распоряжением правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225-р принята «Экологическая доктрина РФ», которая декларирует: *«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 (выделено мною – А.Ш.) Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества».

Для того чтобы реализовывать выше задекларированную экологическую политику, в структуре имеется целый ряд специально уполномоченных государственных органов: Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет, Роспотребнадзор и др.

Более того, в структуре Совета безопасности РФ имеется Межведомственная комиссия по экологической безопасности. Положением о данной комиссии (утв. Указом президента РФ от 28 октября 2005 г. №1244) (с изменениями от 12 июня 2006 г.) на неё возлагаются следующие функции:

- подготовка предложений Совету безопасности по выработке и реализации основных направлений внутренней и внешней политики страны в области экологической безопасности Российской Федерации;

- оценка внутренних и внешних экологических угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства и подготовка предложений Совету безопасности по их предотвращению;

- оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности;

- подготовка предложений Совету безопасности по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологической безопасности в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве и других отраслях экономики, с уничтожением химического, ядерного и других видов оружия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также с ликвидацией зон экологического бедствия или неблагополучия на территории Российской Федерации;

- рассмотрение в установленном порядке проектов федеральных целевых программ, направленных на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений Совету безопасности;

- анализ информации о состоянии экологической безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих рекомендаций Совету безопасности;

- подготовка предложений по проектам решений Совета безопасности и информационно-аналитических материалов к его заседаниям по вопросам обеспечения экологической безопасности Российской Федерации;

- подготовка предложений Совету безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации;

- участие в подготовке материалов по вопросам обеспечения экологической безопасности Российской Федерации для ежегодных посланий президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и докладов президента Российской Федерации;

- организация проведения по поручению Совета безопасности экспертизы проектов решений федеральных органов го-

сударственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, касающимся экологической безопасности Российской Федерации».

Автору неизвестны результаты работы данной комиссии за последние 8-10 лет. Более того, заседания самого Совета безопасности в последние 4 года проходят с регулярностью 1-2 раза в год, проблемы экологической безопасности не рассматривались на нем ни разу, кроме заседания СБ от 30.01.08 г. Кстати, решения данного заседания не опубликованы ни на сайте Совета безопасности, ни на сайте президента РФ, что лишний раз подтверждает цель его проведения как рекламную предвыборную акцию.

Показательно отношение исполнительной власти к проблемам обеспечения экологической безопасности населения страны также и при оценке эффективности работы исполнительных органов власти субъектов РФ. Для этой цели разработана и утверждена специальная методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утверждена комиссией при президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия, протокол №1 от 18.07.07). Как декларируется, целью указанной методики является *«проведение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Оцениваются эффективность расходования бюджетных средств, динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровень социально-экономического развития региона, степень внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального управления».*

Результаты оценки позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания региональных и муниципальных властей, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов исполнительной власти, в том числе по оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, кадровые и так далее) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг» .

Указанная методика содержит 77 (!) показателей, которые характеризуют уровень заработной платы, обеспеченность населения жильём, развитие торговли, качество образования и даже долю населения, регулярно занимающегося физической культурой. Однако среди всех этих показателей нет ни одного, который бы характеризовал качество окружающей среды и эффективность региональной экологической политики. Я ни в коей мере не подвергаю сомнению целесообразность разработанных показателей. Однако, учитывая проблемы с состоянием окружающей среды, особенно в крупных городах, считаю необходимым, чтобы среди них в обязательном порядке присутствовали показатели, характеризующие эффективность проводимой субъектами федерации экологической политики.

Таким образом, приходится констатировать, что сегодня в России отсутствует экологическая политика, а проблемы сохранения окружающей среды не относятся к приоритетным направлениям деятельности исполнительной власти.

Как следствие отмечается незаинтересованность в создании в России правового поля в области охраны окружающей среды. Законодательных инициатив в виде проектов природоохранных законов в Государственную Думу не поступает. В принимаемых государственных концепциях природоохранные проблемы не находят должного отражения («Концепция национальной безопасности РФ», «Доктрина информационной безопасности РФ») и др.

При этом исполнительная власть ограничивает доступ граждан к экологической информации, игнорирует общественное мнение при принятии решений, препятствует участию общественных объединений и граждан в проведении общественной экологической экспертизы, организации референдумов, а там, где они проводятся, их результаты никак не влияют на принятие решений органами исполнительной власти (16). И это при том, что все законодательные основания для участия граждан в принятии решений в области охраны окружающей среды имеются: ст. 3 закона «Об охране окружающей среды», ст. 2 ФЗ «Об общественной палате РФ», ст. 31 «Земельного кодекса», ст. 8 закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 3, ст. 9 закона «Об экологической экспертизе», ст. 12 закона «О радиационной безопасности» и т.д..

Исполнительная власть также не инициирует разработку и принятие национальной концепции экологической безопасности. Правительство отодвинуло проблемы охраны окружающей среды на задний план. На сегодня не созданы условия по льготному налогообложению при реализации природоохранных мероприятий субъектами хозяйственной деятельности, отсутствует благоприятный инвестиционный климат для привлечения средств в проектирование и строительство природоохранных сооружений. В результате такой политики отмечается ухудшение состояния окружающей среды во многих регионах России, накапливаются проблемы, которые придется разрешать с большими материальными, финансовыми и интеллектуальными затратами будущим поколениям россиян.

В целом создается впечатление, что в правительстве собрались временщики, которые живут сегодняшним днем, а не перспективами развития государства российского. К сожалению, это относится не только к проблемам охраны окружающей среды, но и к экономике, идеологии, науке, культуре, спорту, образованию, социальной защите граждан, обороне и т.д., другими словами, ко всем сторонам жизни россиян.

Возможно, я неправ и власть в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды достаточно эффективно ведет государственный экологический контроль. Однако обратимся к статистическим данным характеризующим работу Ростехнадзора как главного органа реализующего государственную экологическую политику.

Глава Ростехнадзора в декабре 2007 года при подведении итогов работы возглавляемой им службы привел следующие данные: *«В первой половине 2007 года Ростехнадзор провел 111 тысяч 733 проверки на предприятиях страны. Инспектора выявили 883 тысячи 326 нарушений требований промышленной безопасности и охраны недр. Работа 11 тысяч 154 предприятий была приостановлена до 5 суток. 21 тысяча 281 физических и юридических лиц были подвергнуты штрафным санкциям. Общая сумма взысканных штрафов – 63 миллиона 226 тысяч рублей. Передано материалов в правоохранительные органы – 542. По нашим материалам прокуратура возбудила 3 уголовных дела».*

Цифры впечатляющие. Однако при более внимательном рассмотрении оказывается, что сумма штрафных санкций, примененных к физическим и юридическим лицам, составляет в среднем 2 971 рубль (!!). Возникает вопрос, либо инспекторами выявляются мелкие, несущественные нарушения (таким образом у нас как бы в целом все в порядке), либо стороны достигли консенсуса на взаимовыгодных условиях, как говорится, к взаимному удовлетворению сторон. Далее, из 542 переданных в правоохранительные органы материалов прокуратура возбудила только 3 уголовных дела (0.6% от всех переданных дел). У граждан опять возникают те же самые вопросы.

Некоторую надежду в экологическую общественность вселила встреча первого заместителя председателя правительства РФ Д.Медведева с представителями экологической общественности Челябинской области, на которой он заявил: *«Решение экологических проблем становится одним из приоритетов развития России. И растущие экономические возможности позволяют нам качественно решать эти задачи, гораздо более масштабно, чем это происходило всё предшествующее десятилетие»*. Более того, сразу после этой встречи им были сформулированы конкретные поручения правительству по реформированию природоохранных органов. Выступая на заседании Совета безопасности (СБ) России, посвященном проблемам обеспечения экологической безопасности страны (кстати, впервые за всю историю существования СБ), Д.Медведев конкретизировал свои соображения по приоритетам экологической политики. В частности, он отметил: *«Говоря в целом, надлежащее качество окружающей среды должно быть сегодня законодательно закреплено как необходимый элемент социальных стандартов жизни в стране. Считаю, что поправки в законодательство, направленные на охрану окружающей среды и повышение энергоэффективности экономики, могут быть внесены уже до конца текущего года»*.

Однако два момента меня настораживают.

Первый. Действующий президент В.Путин вел заседание СБ и отметил необходимость создания в стране эффективной системы обеспечения экологической безопасности. При этом в подготовке заседания СБ, посвященного проблемам экологической безопасности, по-видимому, вышеуказанная комиссия

и аппарат СБ участия не принимали, поскольку никаких материалов на сайте СБ (www.scrf.gov.ru) автору обнаружить не удалось. Также неизвестны решения, принятые по итогам заседания СБ, поскольку, кроме текста выступления В.Путина и Д.Медведева, в средствах массовой информации не публиковались, включая сайты СБ и президента РФ.

Второй. В.Путин, выступая через неделю (08.02.08 г) на расширенном заседании Госсовета, посвященном стратегии развития России до 2020 года, ни словом не обмолвился о проблемах обеспечения экологической безопасности и сохранения качества окружающей среды. Более того, Д.Медведев ещё в роли претендента на президентское кресло, выступая в Челябинске на встрече с представителями экологической общественности и на заседании СБ, декларировал решение экологических проблем как один из приоритетов развития России. Однако через две недели (15.02.08 г), выступая на экономическом форуме в Красноярске, он определил приоритеты развития страны следующим образом:

«Первая задача. Преодоление правового нигилизма. Особое внимание будет уделено качеству законов и эффективности правоприменения.

Второе. Радикальное снижение административных барьеров.

Третье. Снижение налогового бремени в целях стимулирования инноваций и частных инвестиций в человеческий капитал.

Четвертое. Построение мощной и самостоятельной финансовой системы, которая в перспективе должна стать одним из столпов финансовой стабильности в мире. Превращение рубля в одну из региональных резервных валют.

Пятое. Модернизация транспортной и энергетической инфраструктуры. Создание новой телекоммуникационной инфраструктуры будущего.

Шестое. Формирование основ национальной инновационной системы .

Седьмое. Реализация программы социального развития в нашей стране».

Как следует из приведенных цитат, по мнению Д.Медведева, разработка эффективной экологической политики и обеспе-

чение экологической безопасности не входит в приоритеты развития страны.

Таким образом, приходится констатировать, что исполнительная власть демонстрирует свою незаинтересованность и несостоятельность в обеспечении экологической безопасности граждан России. Желающих получить дополнительную аргументацию правильности сделанного автором вывода отправляю к «Докладу о нарушении экологических прав граждан России» (16) и тексту выступлений В.Путина на заседании Госсовета и Д.Медведева в Красноярске. Причем нужно отметить, что выступления Д. Медведева декларируются как программные заявления кандидата на должность президента России (см. <http://www.medvedev2008.ru>).

Судебная власть как самостоятельная ветвь государственной власти в России практически безмолвствует, и это относится не только к проблемам нарушения природоохранного законодательства. Все россияне являлись свидетелями разбирательства дел государственных чиновников очень высокого ранга: генеральные прокуроры, министр юстиции, члены Конституционного суда, губернаторы и др. И все дела закончились ничем. Шуму в средствах массовой информации много, широковещательные обвинения в их адрес, а до судебного разбирательства дело не доходит. Перспектива судебного разбирательства используется как мера устрашения для достижения желаемого результата опять-таки ограниченного круга лиц. А как же беспристрастность суда? В данном случае на скамье подсудимых должны были оказаться либо выпечеречисленные обвиняемые, либо лица, их оклеветавшие.

Ярким примером такого процесса является дело М. Ходорковского, который открыто попытался оказать финансовую поддержку оппозиционной партии при выборах в ГД. Кроме того, суды используются органами государственной власти как метод преследования активистов различных экологических движений или людей, сделавших достоянием гласности неблагоприятные действия властей. На этом более подробно остановимся ниже при анализе роли россиян в сложившейся неблагоприятной ситуации в области охраны окружающей среды.

Примечательная версия была высказана в одной из телепрограмм «Совершенно секретно». Суть ее заключается в том, что

спецслужбы имеют компромат практически на каждого государственного чиновника, который используется как капитал для получения своей, в том числе и материальной выгоды или, другими словами, как средство управления этими чиновниками. Соответствующие материалы становятся достоянием общественности и судебного разбирательства только в том случае, если за это финансово, политически либо морально «проплачено».

Л.М.Алексеева (председатель МХЛ) заявляет: «Судьи не полностью избавлены от влияния со стороны региональной и местной властей. Федеральное финансирование деятельности судов не осуществляется в объеме, достаточном для полноценного осуществления правосудия; при этом финансовые органы никогда еще не выделяли полностью даже те скудные средства, которые предусматривались на эти цели в бюджете и никогда не возвращали в новом финансовом году задолженности по предыдущему году. Льготы, предоставленные судьям (особенно, в части предоставления квартир и бесплатного санаторно-курортного лечения), реализуются выборочно, не в полном объеме и с нарушением установленных законом сроков».

Правозащитники также отмечают, что все федеральные суды в той или иной мере (а суды Москвы и Санкт-Петербурга - гораздо больше других) незаконно пользуются ресурсами, предоставляемыми местными властями, хотя в силу прямого конституционного предписания должны получать средства только из средств федерального бюджета. Например, в Москве судьи получают дополнительные выплаты из муниципального бюджета, тем самым оказываясь в зависимом положении от московских властей. Следует отметить, что отсутствие независимости судебной власти обуславливается не только влиянием исполнительной власти, но и зависимостью нижестоящих судей от вышестоящих.

Отсутствие прозрачности в деятельности судейского сообщества и судебных органов в целом также способствует коррупции, которая на настоящий момент является основным инструментом влияния на судебные решения (в том числе со стороны исполнительной власти).

Особую озабоченность в части соблюдения принципа беспристрастности суда вызывает повсеместно существующий в Рос-

сии порядок распределения дел в судах. Он осуществляется произвольно председателем суда и зависит только от его выбора. Никаких жребиев, списков очередности или иных условий случайного подбора судей не применяется. Требования закона о жеребьевке относятся только к народным заседателям и весьма часто нарушаются, как это видно из решения Европейского Суда по делу «Посохов против России». Такой порядок позволят поручать «заказные» дела нужным судьям. Все это препятствует реализации тех целей, на достижение которых была направлена судебная реформа, которая, сосредоточившись на институциональном обеспечении независимости судов от исполнительной власти, эти проблемы не решила.

Таким образом, вряд ли можно сегодня утверждать, что суды являются независимой ветвью государственной власти. Вместе с тем нужно отдать должное, что за последний год правительством и законодательной властью принимаются определенные шаги в этом направлении. Это касается материального обеспечения судей и их правовой защиты. Кроме того, возникают и общественные объединения юристов, которые, защищая интересы граждан, инициируют проведение судебных разбирательств при нарушениях природоохранного законодательства или при нарушении конституционных прав граждан в экологической сфере. В качестве примеров можно привести такое объединение как «Сеть российских юристов-экологов, защищающих общественные интересы», институт эколога-правовых проблем «Экоюрис» и др.

Однако всего этого явно недостаточно, чтобы считать суды самостоятельной ветвью власти. Такое состояние дел с судебной властью признается и на верхних уровнях руководства страны. В частности, Д.Медведев, выступая на экономическом форуме в Красноярске, заявил: *«На ближайшие четыре года ключевым приоритетом нашей работы будет обеспечение подлинной независимости судебной системы от исполнительной и законодательной власти. Обеспечение ее профессиональной работы, а также справедливой и равной для всех доступности правосудия».*

Таким образом, я вынужден в очередной раз выразить надежду на будущее, которое должно обеспечить нам подлинную независимость судебной ветви власти.

Средства массовой информации (СМИ) на современном этапе эволюции человеческого общества являются одним из важнейших институтов современного общества. Они выполняют многообразные функции: информируют, просвещают, рекламируют, развлекают. Наряду с этим, они играют важнейшую роль в формировании, функционировании и эволюции общественного сознания в целом. Более того, восприятие и интерпретация важнейших явлений и событий, происходящих в стране и в мире в целом, осуществляются в основном с помощью СМИ, поскольку лишь незначительная часть людей склонна к анализу и оценке мотивации поступков как отдельных политиков, так и социальных групп, стоящих за ними. Эти обстоятельства приобретают особую актуальность и значение на фоне все более растущего проникновения СМИ в политическую сферу, их превращения в один из важнейших инструментов реализации политического процесса. В связи с этим зачастую в современной политологии СМИ характеризуют как «четвертая ветвь власти», наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

Действительно, современную политику невозможно представить без прессы, радио и телевидения. Вне всякого сомнения, в тех грандиозных переменах, которые в настоящее время переживает наша страна, не последнюю роль играют СМИ. Возможности СМИ так велики и многогранны, что они просто не могут не вызывать к себе интереса. Можно однозначно утверждать, что политическая борьба в России неразрывно связана со СМИ.

Однако сегодня нельзя утверждать, что СМИ являются независимой ветвью власти, отражающей устремления гражданского общества. Главным препятствием на этом пути является экономическая зависимость СМИ, которая, без сомнения, влияет на качество доводимой до народа информации, способствует созданию целых информационных империй, во главе которых стоят крупные политические деятели. Политические лидеры и организации используют зависимые от них СМИ в своих целях. Для этого широко применяются политическая реклама, формирование нужного имиджа, создание негативного отношения к противнику, а также откровенный показ компроматов.

Политолог, главный редактор областной общественно-политической газеты «Нижегородец» В.Шпаковский, так оценивает состояние региональных средств массовой информации: *«... ситуация состояния региональных средств массовой информации в целом неоднозначная. Обеспечение каждого издания или телеканала зависит, по большей части, от финансовых вливаний со стороны учредителя. За счет одной рекламы сегодня мало кто содержит свое СМИ. Поэтому и уровень, и качество подаваемой информации, зачастую, оставляют желать лучшего»*. На вопрос о свободе слова он описал ситуацию народной поговоркой: *«Кто платит, тот и заказывает музыку»*.

Характер отношений между властью и СМИ к началу 2008 года значительно изменился по отношению к началу века. При этом все изменения происходили в соответствии с тем импульсом, который был задан в 2000 году: Доктрина информационной безопасности, затем «зачистка» информационного поля от инакомыслия, огосударствление федеральных телеканалов, фактическое введение цензуры и самоцензуры в СМИ. В стране фактически установлена монополия на информацию, поскольку два главных государственных телеканала страны — Первый канал и РТР — по охвату и степени влияния «перевешивают» все остальные 15 тысяч СМИ, выходящие сегодня в России. На этих телеканалах, как и в других государственных СМИ, возможно только одностороннее пропагандистское освещение отдельных тем, в целом политики президента РФ, прав человека, действуют запреты на появление в эфире ряда лиц, исчезли передачи в прямом эфире. В разной степени эти тенденции характерны и для других СМИ. Поэтому в целом достаточно объективным в отношении нашей страны выглядит рейтинг свободы слова, составленный авторитетной международной правозащитной организацией «Репортеры без границ», которая ежегодно публикует на своем веб-сайте индекс свободы слова более чем 160 стран мира. В докладе организации за 2005 год Россия заняла в списке из 167 стран 138-е место - между Ираком и Филиппинами (замыкает список Северная Корея, следующая за Эритреей и Туркменистаном). В докладе организации за 2006 год Россия заняла в списке из 168 стран 147-е место.

Можно конечно заявить, что это является вмешательством в наши внутренние дела, и пусть они, говоря словами президен-

та, «учат своих жен щи варить», а мы сами построим свою «суверенную» демократию. Однако обратимся к докладу «О состоянии гражданского общества в РФ», подготовленному Общественной палатой по итогам 2007 года. В докладе относительно СМИ отмечается: *«Эффективность влияния гражданского общества на все сферы общественной жизни в значительной степени определяется количеством и качеством информационного ресурса, которым располагает гражданское общество, то есть количеством и качеством средств коммуникации, пользуясь которыми гражданское общество может доносить свои интересы, ожидания, идеи до власти, бизнеса, населения»*. И вот как оценивается в указанном докладе фактическое состояние свободы СМИ в России: *«Предметом широких дискуссий в 2007 году вновь стали (! – выделено мною – А.Ш.) фундаментальные проблемы свободы слова и печати. Продолжаются процессы огосударствления средств массовой информации. Крупный бизнес, аффилированный с государственными структурами, скупает СМИ. Более того, не прекращается количественный рост тех изданий, которые получают деньги непосредственно от государства и местного самоуправления. По оценке Фонда защиты гласности, лишь в 21 субъекте РФ существует относительная свобода прессы, в 43 – пресса относительно несвободна, а в 17 – пресса несвободна вообще»* (с. 67).

Главный советник аналитического отдела Аппарата Общественной палаты Татьяна Илларионова считает: *«У нас в стране есть заповедники, где нет ни одного независимого от власти СМИ. Сегодня формула успеха любого издания – близость к губернатору»*. Член Общественной палаты, известный тележурналист Николай Сванидзе так оценивает положение СМИ в современной России: *«На мой взгляд, сегодня СМИ в России еще менее свободны, чем пару лет назад. Многие главные редакторы и журналисты, особенно на местах, уже встроились в систему отношений с властью, они дают ту информацию, которую требует власть»*.

Ещё более категорично оценил состояние СМИ президент Академии российского телевидения Владимир Познер на заседании круглого стола «Закон о СМИ – инструмент давления или гарантия свободы творчества? Практика надзора в сфере

телевидения», организованного Общественной палатой РФ 27 марта 2008 года. В частности, он сказал: *«Закон «О СМИ» у нас не выполняется в главном: я утверждаю, что у нас на телевидении, да и не только на телевидении, не существует свободы слова (выделено мною – А.Ш). Мы все знаем это, хотя и делаем вид, что это не так».*

В ходе предвыборной кампании в президенты РФ мы являемся свидетелями того, как в СМИ всё содержание работы правительства ограничено только деятельностью вице-премьера. По сути дела, шла тотальная неприкрытая реклама одного из претендентов на пост президента России.

Таким образом, мы вынуждены констатировать, что на сегодня СМИ не представляют собой четвертую независимую ветвь власти. Подавляющее количество средств массовой информации выражает интересы определенных политических или финансовых кругов. Их целью не является донести до власти мнение граждан России, они выполняют функцию по манипулированию общественным мнением. Конечно, как уже отмечалось, это не означает, что в России вообще не существует независимых средств массовой информации. В регионах и на федеральном уровне такие средства массовой информации существуют, и своими героическими усилиями они пытаются отстоять свою независимость. Однако возможность их влияния на общественное мнение населения России крайне ограничена ввиду недостатка финансовых ресурсов. Любые попытки создать независимые средства массовой информации общегосударственного и регионального уровней пресекаются исполнительными органами государственной власти. Ярким примером является судьба НТВ, а затем и ТВ-6. В регионах независимые телекомпании и газеты подвергаются не менее жесткому давлению. Поэтому более или менее благополучно в материальном отношении находятся средства массовой информации, которые прямо или косвенно связаны с властью, представителями крупных корпораций или теневой экономики.

К глубокому сожалению, власть в нашем государстве не настолько мудра, чтобы понимать необходимость существования независимых средств массовой информации. Ведь только

независимые средства массовой информации могут вскрывать недостатки в функционировании органов государственного управления, тем самым совершенствуя их работу. Конечно, это происходит только в том случае, если власть считается с общественным мнением, однако, к глубокому сожалению, даже признаков такого отношения на сегодня не заметно. Более того, это отношение характеризуется крайней степенью циничности – власть просто не замечает общество, и наиболее яркое тому подтверждение – полное отсутствие реакции власти не просто на разоблачительные публикации в отдельных СМИ, а даже и на аналитические материалы Общественной палаты РФ, представляющей мнение гражданского общества.

Граждане России, понимая, что власть не озабочена их судьбой, отвечают ей в полном смысле слова взаимностью. Мало кто из граждан России надеется на помощь государства как органа, служащего обеспечению нормальной жизнедеятельности людей. И для этого есть все основания. Ведь государство не в состоянии обеспечить даже личную безопасность своих граждан. Вместе с тем, и мы не отличаемся законопослушностью. Типичным при решении возникших проблем является стремление «договориться» с тем или иным государственным чиновником, с которым нас сводят жизненные обстоятельства.

Показательны в этом отношении статистические данные о работе прокуроров в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды за период с 2000 г. по 2006 г., приведенные в докладе «О состоянии окружающей среды в РФ в 2006 году». Анализ показывает постоянный рост числа выявляемых и пресекаемых прокурорами экологических правонарушений: *«За указанный период число выявленных прокурорами нарушений законов в сфере экологии увеличилось в 3,6 раза, за последний год этот прирост составил 57,4%. Наибольшее количество нарушений, как и в предыдущие годы, выявлено прокурорами в сфере охраны земли, вод, атмосферного воздуха. Количество нарушений в данной сфере за период с 2000 г. по 2006 г. выросло в 4 раза, за последний год – на 58,3%»*.

Сложная экологическая ситуация в большинстве регионов страны и рост числа нарушений законодательства в данной сфере тесно связаны с тенденциями экологической преступ-

ности. Рост числа зарегистрированных экологических преступлений в 2006 г. происходил в большинстве регионов России. За отчетный период отмечены некоторые структурные изменения экологической преступности. Заметный рост числа экологических преступлений связан с нарушением правил охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Современной особенностью экологической преступности является ее связь с незаконным предпринимательством и иными экономическими преступлениями. Преступления, связанные с незаконным завладением природными ресурсами, приобретают все более опасный характер, все чаще выливаются в организованные формы длительной криминальной деятельности.

Корыстные посягательства на природные ресурсы все чаще совершаются с использованием и злоупотреблением служебным положением и коррупцией должностных лиц природоохранных контролирующих и правоохранительных органов.

Недооценка правоохранительными органами значения уголовно-правовой борьбы с экологической преступностью ведет к безнаказанности преступников и усилению криминализации экологической сферы» .

Заместитель Генерального прокурора Александр Звягинцев, выступая 18 января 2008 года на круглом столе в Общественной палате РФ «Экология – приоритет развития России», подчеркнул, что в России пренебрегают не только природоохранным законодательством, но и любым другим. «Мы собираемся разрабатывать природоохранное законодательство. Но для кого? Законопослушанию надо учить с детства, только так можно привить уважение к Закону. Наши действия в этом направлении должны быть не просто активными, а агрессив-но-поступательными», - считает А.Звягинцев.

Особое отношение к природоохранному законодательству имеет наиболее активная в экономическом отношении часть граждан - предприниматели.

Представители крупных деловых компаний стремятся иметь образ законопослушных, радеющих за сохранение качества окружающей среды, что приносит им дивиденды в конкурентной борьбе. Однако вкладывать средства в природоохранные сооружения, совершенствование технологии производства не спешат

или делают это лишь под давлением общественных экологических организаций и населения.

Примечательна в этом отношении позиция РСПП, представители которого на конференциях различного уровня убеждают участников в обременительности платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Кроме того, на заседании комитета по природопользованию и экологии РСПП (февраль 2008 г) рекомендовано провести необходимые консультации относительно решения проблемы отнесения затрат предприятий на себестоимость выпускаемой продукции при разработке национальных стандартов технологического нормирования и документов в области охраны окружающей среды. Как мне представляется, разработкой технологических регламентов, в том числе и в природоохранной области должно заниматься государство. В противном случае предприниматели будут разрабатывать технологические стандарты, которые будут устраивать их, а не требования по охране окружающей среды.

Предприниматели средних и особенно мелких предприятий относятся к проблеме соблюдения природоохранного законодательства как ещё к одной разновидности поборов. К сожалению, основания для такого отношения у них есть, учитывая огромное количество контролирующих органов (более 30 только федеральных - см. материалы заседания Госсовета РФ в Тобольске 27 марта 2008 года). С другой стороны, это является проявлением экологической безграмотности и эгоизма, поскольку предприниматели никак не оценивают последствия воздействия деятельности их предприятий на окружающую среду, априори полагая, что оно несущественно. Несомненно, вмешательство государства в деятельность предприятий нужно уменьшать. Однако попытки устранить бюрократические препоны на пути развития малого предпринимательства не должны привести к бесконтрольности в области воздействия на окружающую среду. Это обусловлено как возрастающей долей объемов производства малыми предприятиями (в развитых странах более 50%), так и применением ими технологий (в том числе и нанотехнологий), сопровождающихся эмиссией в окружающую среду токсичных, а зачастую и высокотоксичных веществ, а также новых веществ, токсичность которых надлежащим образом не

оценена. Кроме того, малые предприятия зачастую не организуют надлежащего обращения с отходами производства, что приводит к депонированию токсичных промышленных отходов на полигоны твердых бытовых отходов.

Граждане России, проявляя нигилизм в своем поведении, как бы демонстрируют отношение к власти, но, с другой стороны, их не покидает ожидание «хорошего барина», который вот приедет и во всем наведет порядок без их непосредственного участия. Особенно такие ожидания возрастают в период избирательных кампаний. Однако вслед за выборами регулярно приходит разочарование, что не исключает появления иллюзий при проведении очередной избирательной кампании. Анализ избирательных кампаний на региональном уровне показывает, что и этот ресурс политиками использован практически полностью. Все большее количество избирателей либо не приходит к избирательным урнам, либо выбирает протестный вариант голосования, отдавая свой голос за ЛДПР, КПРФ и другие партии, поскольку вариант голосования «против всех» исключен законодательными органами из бюллетеней.

Граждане России должны осознать, что они сами выбирают себе органы государственной власти, которые должны отвечать перед ними за результаты своей деятельности. Нужно научиться требовать с наших избранников выполнения предвыборных обещаний и регулярных отчетов перед избирателями и не лениться запускать механизм досрочного отзыва в случае невыполнения ими своих обещаний. Россияне должны дать понять государственной власти, что она избирается ими и им подотчетна, что игнорирование общественного мнения преступно и небезопасно для нее.

Однако для построения истинно демократического общества и нам всем, гражданам России, предстоит научиться законопослушанию и сделать его нормой своей жизни. Отмечу ещё раз, что такое направление развития гражданского общества возможно лишь в том случае, если власть будет демонстрировать примеры выполнения законов, а не циничного их попрания.

ГЛАВА 5. ЧТО ДЕЛАТЬ?

Анализ недостатков экологической государственной политики, проведенный в предыдущей главе, конечно, важен и необходим, в первую очередь, для того, чтобы выработать рекомендации по её совершенствованию. Конечно, автору хотелось, чтобы указанные рекомендации касались именно экологической политики. Однако поскольку одним из главных недостатков является отсутствие политической воли руководства страны в её разработке и реализации, автору приходится в заключение акцентировать внимание именно на этом аспекте обеспечения экологической безопасности.

Мне представляется, что для коренного изменения ситуации прежде всего должна быть разработана концепция экологической безопасности как элемента национальной безопасности России. В данной концепции необходимо определить:

1. структуру национальной системы экологической безопасности (НСЭБ), включая систему её управления;
2. комплекс факторов экологической опасности, контролируемых НСЭБ;
3. правовое обеспечение НСЭБ.

Каждое из перечисленных выше направлений работ, несомненно, требует тщательного анализа и выработки определенных действий для всех ветвей власти и уровней государственного управления. Автор в меру своей компетенции провёл анализ указанных проблем в ранее опубликованных работах (54-60) и в предыдущих главах данной монографии. Попытаемся в кратком виде систематизировать все мероприятия и необходимые действия для выработки эффективной экологической политики с целью обеспечения экологической безопасности населения страны.

5.1. Краткая характеристика структуры национальной системы экологической безопасности

Эффективное управление системой экологической безопасности, как, впрочем, и любое управление человеческой

деятельностью, должно иметь два уровня. На первом уровне осуществляется непосредственное управление существующей системой экологической безопасности в определенном смысле как технологическим процессом. На втором уровне должен быть орган, который работает над постоянным совершенствованием как самой системы, так и ее управлением. Причем последний должен находиться вне управления функционирующей системы экологической безопасности, поскольку разработка методов совершенствования системы экологической безопасности, а также выявление новых факторов экологической опасности не может находиться внутри действующей системы управления. Детальному анализу данной проблемы посвящена монография автора «Национальная система экологической безопасности», вышедшая из печати в 2004 году (59).

Подчеркнем, что создаваемая система экологической безопасности должна обеспечить как предупреждение проявления всех видов факторов экологической опасности, классификация которых приведена в главе 1.3., так и мероприятия по минимизации и ликвидации последствий их проявления.

С учетом данного замечания представляется, что верхним уровнем управления системой экологической безопасности должен быть *Национальный Совет по экологической безопасности*, который, в свою очередь, состоит из постоянно действующих комиссий в соответствии с выделяемыми в структуре окружающей среды компонентами. При этом Национальный Совет по экологической безопасности создается не как федеральное ведомство в структуре правительства РФ, а по аналогии с Советом безопасности РФ, напрямую подчиненного президенту РФ. Подчеркну еще раз, что окружающая среда является понятием неделимым, она принадлежит всему населению России (правильнее всем людям, населяющим планету Земля), поэтому и ответственность за ее состояние должен нести главный государственный чиновник, избранный на этот пост большинством граждан России.

Национальный Совет экологической безопасности решает следующие четыре основные задачи:

1) прогнозирование факторов экологической опасности, возникающих в ходе эволюции компонентов окружающей среды и человеческого общества;

2) выработка механизмов, технологий, методов предупреждения проявления факторов экологической опасности;

3) выработка механизмов, технологий и методов ликвидации последствий проявления факторов экологической опасности;

4) оценка эффективности работы действующей системы экобезопасности и выработка рекомендаций по ее совершенствованию.

С учетом приведенного в главе 1.2 обоснования понятия и структуры окружающей среды в составе Совета выделяются следующие комиссии:

- Комиссия по биосфере
- Комиссия по атмосфере
- Комиссия по гидросфере
- Комиссия по педосфере
- Комиссия по литосфере
- Комиссия по эргосфере
- Комиссия по техносфере
- Комиссия по информационной сфере
- Комиссия по социосфере

Самым важным моментом при этом является то, что в состав Совета должны входить самые авторитетные специалисты в области экологии, охраны окружающей среды и природоохранного права, а также обществоведы, психологи, педагоги, геологи, географы, социологи и др., специализирующиеся на изучении общих проблем в системе «человек – окружающая среда». Несомненно, что в состав Совета должны входить представители всех ветвей власти, средств массовой информации и общественных движений, партий и объединений. Национальный Совет разрабатывает стратегию обеспечения экологической безопасности по отношению к окружающей среде и населению нашего государства в целом. Однако это не означает, что все выше перечисленные специалисты входят в состав Совета на постоянной основе. Штатными сотрудниками Совета являются его руководитель и руководители комиссий с техническим персо-

налом. Специалисты по отдельным отраслям знания входят в состав Совета в роли экспертов и привлекаются к работе для решения конкретных задач.

Нужно отметить, что создание Национального Совета по экологической безопасности в принципе не потребует принятия дополнительных законодательных актов, поскольку его создание можно провести на основании закона РФ «О безопасности», в котором определен статус Совета безопасности, его функции, а также статус Межведомственных комиссий Совета безопасности (38). Потребуется внести лишь незначительные дополнения в указанный закон. Самое важное изменение будет касаться порядка формирования Национального Совета и его комиссий. Вместо перечня должностных лиц, в Совет и комиссии, как уже отмечалось выше, должны войти профессионалы-ученые в области экологии и охраны окружающей среды, а также профессионалы по профилям соответствующих комиссий. Несомненно, что в Совет и комиссии должны входить специалисты в области управления, представители общественных экологических движений.

Я твердо убеждён, что система экологической безопасности как элемент должна входить в общую государственную безопасность. Равноуровневыми элементами экологической безопасности являются: конституционная, оборонная, экономическая, политическая, информационная безопасности. С позиций системного подхода *система экологической безопасности должна иметь многоуровневый характер - от источника воздействия на окружающую среду - до общегосударственного.*

Системообразующими основаниями для выделения уровней системы экологической безопасности служат административное деление внутри одного государства и межгосударственное деление при создании межгосударственного и глобального уровней системы экологической безопасности (59). При таком подходе в системе экологической безопасности выделяются следующие уровни: предприятие, муниципальное образование, субъект федерации, Российская Федерация (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Уровни системы экологической безопасности

Представляется, что муниципальный уровень системы экологической безопасности является базовым, поскольку именно на нем осуществляются непосредственный контроль и регулирование источников воздействия на компоненты окружающей среды.

Управленческие решения, принимаемые на уровне субъектов федерации и на общегосударственном уровне, как правило, не имеют в виду конкретного источника воздействия на окружающую среду. Основным на данных уровнях экологической безопасности являются разработка природоохранного законодательства и выработка мероприятий по реализации

концепции устойчивого развития. Уровень субъекта федерации и федеральный уровень системы экобезопасности, с одной стороны, должны инициировать разработку концептуальных основ экобезопасности, с другой - принятие общегосударственных программ в виде экологической политики.

Общепланетарный уровень системы экобезопасности обеспечивает принятие природоохранных конвенций на основе анализа глобальных изменений, происходящих в окружающей среде под влиянием антропогенного воздействия, и координирует усилия государств при выработке программ по их реализации.

Межгосударственный уровень обеспечивает принятие и реализацию региональных программ (трансграничный перенос, сохранение уникальных ландшафтов, создание особоохраняемых природных территорий, бассейновые программы по водным объектам и т.п.). Кроме того, согласовываются программы по регламентации отдельных видов воздействий на окружающую среду, присущих лишь отдельным государствам (к примеру, ядерные технологии).

В качестве системообразующих оснований мы принимаем административное деление, что требует соблюдения ряда условий при создании систем экобезопасности:

1) разработки и реализации интеграционных программ как в пределах конкретного уровня системы экобезопасности, так и на межуровневых элементах системы экобезопасности ввиду несовпадения административных границ и границ природных компонентов окружающей среды;

2) кардинального изменения положений о специально уполномоченных органах в области охраны окружающей среды в плане согласования четких, обязательных процедур обмена экологической информацией между ведомствами;

3) при создании системы экобезопасности большую ответственность должны нести промышленно развитые регионы и государства, поскольку, с одной стороны, они имеют для этого большие финансовые, научные, технологические и материальные возможности, с другой стороны, они оказывают большее воздействие на окружающую среду.

Нужно подчеркнуть, что практическая реализация системы экологической безопасности на любом уровне организации

(от национального до муниципального) возможна только при совместных усилиях органов государственного управления (федеральных и субъектов федерации), органов местного самоуправления, непосредственном участии специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, а также при использовании научно-технического потенциала конкретного региона, коммунальных служб, предприятий, средств массовой информации и всего населения.

При этом эффективность функционирования системы экологической безопасности любого уровня будет определяться установлением грамотных субъектно-объектных отношений в системе: *субъект экологического контроля - объект воздействия на окружающую среду – субъект обеспечения экологической безопасности.*

Под объектом экологического контроля понимается любой объект хозяйственной и иной деятельности, который оказывает (или может оказывать) негативное воздействие на окружающую среду.

Под субъектом экологического контроля понимаются все специально уполномоченные государственные и административные органы в области экологического контроля. Важнейшим моментом в обеспечении деятельности служб экологического контроля является четкое разделение объектов контроля между различными уровнями государственной власти и органов местного самоуправления.

Субъектом физического обеспечения экологической безопасности выступают экологические службы предприятий (корпораций), подразделения МЧС, технический персонал, обслуживающий работу природоохранных сооружений и обеспечивающий соблюдение технологических регламентов в производственных процессах, коммунальные службы муниципальных образований. Именно указанные субъекты должны обеспечивать экологически безопасную деятельность предприятий, природоохранных сооружений, поселковых и городских агломераций. Эффективность работы указанных субъектов зависит от уровня материально – технического обеспечения и профессиональной подготовки, что вряд ли на сегодняшний день можно считать удовлетворительным во всех вышеперечисленных аспектах.

При этом эффективные (обеспечивающие экологическую безопасность) субъектно-объектные отношения на любом уровне управления системой экологической безопасности могут быть установлены при выполнении трех основных условий:

1. наличии полного и непротиворечивого правового обеспечения деятельности служб экологического контроля всех уровней государственной власти и органов местного самоуправления;

2. комплексности оценки воздействия объекта на окружающую среду как по видам воздействия, так и по оценке последствий произведенных воздействий на окружающую среду (оценка жизненного цикла воздействий);

3. достаточного материального, технического и профессионального уровня субъектов физического обеспечения экологической безопасности.

Полнота и непротиворечивость правового обеспечения деятельности органов экологического контроля заключаются, с одной стороны, в разработке правовых актов, охватывающих все факторы экологической опасности во всех компонентах окружающей среды. Представляется, что отсутствие системного подхода к созданию системы экологической безопасности не позволит в ближайшее время создать полное правовое обеспечение функционирования всех уровней системы экологической безопасности. Однако, учитывая, что для организации работы по контролю за проявлением многих факторов экологической опасности уже имеются те или иные правовые акты, на уровне субъектов федерации и органов местного самоуправления могут быть приняты соответствующие нормативные акты. И примеры такого подхода уже имеются на практике во многих субъектах и муниципальных образованиях России.

С другой стороны, нужно отметить отсутствие четкого разделения объектов контроля среди субъектов экологического контроля различных уровней государственной власти и органов местного самоуправления, что мешает налаживанию эффективного экологического контроля на всех уровнях управления.

И, с третьей стороны, необходимы согласованность и непротиворечивость природоохранных законов, исключаящие дублирование и несовпадение правовых норм в различных правовых актах и нормативных документах органов местного самоуправления.

На каждом уровне организации система экологической безопасности функционально состоит из трех стандартных модулей, логически дополняющих друг друга и только в своем единстве составляющих саму систему: это *комплексная экологическая оценка территории, экологический мониторинг и управленческие решения (экологическая политика)*.

Детально характеристика функций элементов системы экологической безопасности проанализирована автором в монографии «Национальная система экологической безопасности» (59). В связи с этим приведём её характеристику кратко в обобщённом виде в таблице 5.1.

Таблица 5.1.

Элемент системы экобезопасности	Функции элемента системы экобезопасности
Комплексная экологическая оценка территории	• Определение и оценка комплекса факторов экологической опасности, проявляющихся на данной территории • Районирование территории по устойчивости к проявлению факторов экологической опасности • Составление и ведение кадастра объектов воздействия на окружающую среду • Составление и ведение кадастра природных ресурсов • Определение структуры антропогенной нагрузки • Составление и ведение кадастра "загрязненных" площадей
Экологический мониторинг	• Нормирование воздействий на окружающую среду • Контроль источников воздействия на окружающую среду • Контроль качества компонентов окружающей среды
Управленческие решения	• Формирование экологической политики • Предупреждение проявления антропогенных факторов экологической опасности • Минимизация последствий проявления природных факторов экологической опасности • Разработка и совершенствование природоохранного законодательства и методов формирования экологического мировоззрения

Создание национальной системы экологической безопасности потребует решения целого комплекса проблем, которые условно можно разделить на пять групп: научно-методическая, правовая, управленческая, техническая и финансовая. В таблице 5.2. дан перечень необходимых действий, которые, по мнению автора, необходимы для решения перечисленных проблем. Детальный анализ этих действий заинтересованный читатель найдет в ранее вышедшей монографии автора «Методологические основы создания систем экологической безопасности территорий» (54).

Проблемы, требующие решения при создании национальной системы экологической безопасности

Таблица 5.2.

<i>Проблема</i>	<i>Для решения проблемы необходимо:</i>
Научно-методическая	Научное обоснование и разработка: • Концептуальных основ экологической безопасности; • Понятийной базы экологической безопасности; • Классификации факторов экологической опасности; • Структуры системы экологической безопасности и механизмов ее реализации; • Методологии создания кадастров источников воздействия на окружающую среду; • Методик экономического анализа последствий воздействия на окружающую среду, включая методики оценки ущерба.
Правовая	1. Введение поправок в действующее законодательство; 2. Внесение изменений в Положения о специализированных государственных органах в области ООС; 3. Принятие новых законов: • Об экологической безопасности; • Об экологическом образовании; • Об экологическом страховании; • Об экологическом аудите;
Управленческая	• Преемственность при реализации экологической политики и управлении информационными потоками; • Определение специально уполномоченного государственного органа; • Создание информационно-аналитических центров; • Структурирование информационных потоков и формализация экологических запросов;
Техническая	• Определение базовой ГИС; • Аппаратурное и программное обеспечение; • Определение форматов баз данных и экологических запросов; • Средства коммуникации;

Финансовая	• Определение источников финансирования государственных и административных органов; • Организация рынка экологической информации; • Определение направлений максимально эффективного вложения средств;
-------------------	--

Последовательное решение всех вышеохарактеризованных проблем позволит, по мнению автора, создать национальную систему экологической безопасности как инструмента эффективного управления антропогенным воздействием на окружающую среду.

5.2. Необходимые меры по предупреждению проявления факторов экологической опасности

Целью создаваемой национальной системы экологической безопасности является реализация конкретных мероприятий по предупреждению проявления всего комплекса факторов экологической опасности. Дадим краткую характеристику необходимых мер для обеспечения экологической безопасности по каждому фактору в соответствии с разработанной автором и приведенной в таблице 1.1. классификацией.

Рассмотрим сначала природный тип факторов экологической опасности, используя для этого также табличный вариант их систематизации. При этом мы должны иметь в виду, что проявление природного типа факторов экологической опасности обусловлено эволюцией планеты Земля и окружающего её космического пространства. Основные цели изучения факторов данного типа - познание фундаментальных эволюционных процессов и разработка моделей, с той или иной степенью достоверности описывающих данные процессы. Указанные модели служат основой для согласования деятельности человека с поведением природных факторов экологической опасности в пространственно-временных координатах. Ниже в табличном виде приводится краткая характеристика мероприятий, способных, по мнению автора, минимизировать риски от проявления природного типа факторов экологической опасности (таблица 5.3.).

Мероприятия, минимизирующие проявление природно-го типа факторов экологической опасности.

Таблица 5.3.

Класс		Вид	Мероприятия
Космические		Солнечная активность, космические излучения	Организация фундаментальных научных исследований по изучению закономерностей эволюции окружающего Землю космического пространства и ее влияние на параметры компонентов окружающей среды
		Воздействие космических тел	
		Этногенез	
ЗЕМНЫЕ	Геологические	Строение геологической среды	Геологическое картирование территории России М 1: 200 000, 1: 50 000. Инженерно-геологическое, геофизическое и гидрогеологическое изучение недр. Разработка моделей распространения антропогенных возмущений в земной коре с учетом гетерогенности ее строения.
		Свойства горных пород	
		Эволюция земной коры	
		Геомагнитные инверсии	
	Ландшафтно-географические	ландшафтные	Картирование свойств ландшафтов, влияющих на проявление факторов ЭО, и разработка прогнозных моделей в масштабах, отвечающих масштабу реализуемых социально-экономических проектов Разработка прогнозных моделей пространственного распространения «загрязнений» в различных типах ландшафтов
		геоморфологические	
		гидрологические	
	Климатические	Аномальные осадки	Создание кондиционной сети постов наблюдений за климатическими параметрами и совершенствование моделей прогноза их изменений во времени и пространстве
		Аномальные перемещения воздушных масс	
		Экстремальные температуры.	
	Деструктивные	Химические	Создание современных материалов, способных противостоять процессам деструкции, при одновременной разработке технологий по их безопасной утилизации
		Физические	
		Механические	
		Биологические	
Непредвиденные		Могут быть любых видов	Создание прогнозных моделей проявления факторов ЭО на основе познания закономерностей эволюции космоса и планеты Земля

Примечание: в таблице 5.3. принято сокращение – ЭО, означающее – экологическая опасность.

Перейдем к рассмотрению антропогенного типа факторов экологической опасности. Принципиальное отличие данного

типа факторов от предыдущего в том, что они обусловлены деятельностью человека, а значит могут прогнозироваться и управляться также человеком. Именно с таких исходных позиций в таблице 5.4. в кратком виде предложены мероприятия, минимизирующие риски проявления антропогенных факторов экологической опасности.

Мероприятия, минимизирующие проявление антропогенных факторов экологической опасности.

Таблица 5.4.

Класс	Вид	Мероприятия
Экономический	Производственные	Совершенствование технологии производства и природоохранного оборудования. Создание эффективной государственной системы нормирования и контроля антропогенного воздействия на окружающую среду.
	Ресурсные	Внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий. Создание эффективной системы охраны природных ресурсов. Исключение технологий, превращающих возобновимые ресурсы в невозобновимые
	Энергетические	
	Демографические	Разработка государственной политики по увеличению рождаемости
Политический	Недостатки экологической политики	Разработка и принятие национальной политики в области охраны окружающей среды и создание условий для реальной работы всех ветвей государственной власти на благо всех россиян. Создание национального агентства по охране окружающей среды.
	Политические кризисы	Разработка государственной политики минимизирующей появление предпосылок для кризисов и конфликтов. Создание мобильных структур по локализации и пресечению конфликтов
	Конфликты	
	Терроризм, экстремизм	Разработка грамотной государственной политики по предотвращению терроризма и экстремизма в тесном сотрудничестве с международным сообществом
	Сепаратизм	Укрепление федерализма и реальной вертикали власти, исключающих проявление сепаратизма
Правовой	Незрелость экологического права	Разработка законов, обеспечивающих реализацию национальной системы экологической безопасности
	Неполнота экологического права	Внесение дополнений и изменений в действующее природоохранное законодательство
	Правовой нигилизм	Создание условий по обязательному соблюдению природоохранного законодательства органами государственного управления, предпринимателями и населением

Социальный	Социально-экономический	Разработка стратегии устойчивого социально-экономического развития России, обеспеченной в политическом, правовом, социальном, экономическом и экологическом аспектах
	Социально-бытовой	Разработка и реализация эффективной социальной политики, гарантирующей создание рабочих мест, достойное пенсионное, медицинское, культурное и др. обеспечение населения
	Информационный	Внесение дополнений в доктрину об информационной безопасности РФ с целью создания условий по свободному доступу населения, общественных объединений, инвесторов к экологической информации и пресечению возможности дезинформации
	Религиозный	Законодательное и фактическое пресечение всех форм религиозного экстремизма
	Морально-этический	Разработка методологии по формированию экологического мировоззрения у населения России на основе осознания человеком своей неразрывности с окружающей средой
	Экологическая безграмотность	Разработка закона об экологическом образовании и просвещении. Включение экологии в качестве базового предмета на федеральном уровне
Непредвиденный	Могут быть любых видов	Внедрение стандарта ГОСТ Р ИСО 14040-99 как обязательного при реализации любой хозяйственной деятельности

Изложенные в таблицах 5.3. и 5.4. мероприятия направлены на снижение вероятности проявления природных и антропогенных факторов экологической опасности. Нужно иметь в виду, что реализация всех перечисленных мероприятий потребует значительного времени и ресурсов.

Создание национальной системы экологической безопасности дело не одного дня, это должно войти органическим компонентом в стратегию социально-экономического развития нашего государства, а в перспективе и всех государств мира. И указанная перспектива не может быть ограничена каким-то определённым временным отрезком. Обеспечение экологической безопасности является общечеловеческой и общепланетарной проблемой, поэтому принципы её обеспечения должны стать элементом культуры человечества.

С точки зрения практических шагов по созданию национальной системы экологической безопасности, сначала необходимо провести концептуальное осмысление проблемы и разработать методологию её создания.

Затем на основе принятой концепции необходимо приступить к ее практической реализации с учетом имеющихся ин-

теллектуальных, материальных, ресурсных и других возможностей. Главное это знание стратегии создания национальной системы экологической безопасности, что позволяет последовательно двигаться в выбранном направлении. Однако для этого должна быть политическая воля у руководства страны, которая, в свою очередь, должна базироваться на активном стремлении россиян к созданию экологически безопасной среды обитания. Ключевую же роль в создании условий по реализации концепции национальной системы экологической безопасности выполняет формирование экологического мировоззрения у всех россиян.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог анализу влияния сложившейся формы государственного управления на обеспечение экологической безопасности населения России, хотелось бы быть оптимистом. Однако в итоге автор пришел к достаточно грустным выводам, главные из которых сводятся к следующему:

1. Государственный аппарат осуществляет свои функции, мягко говоря, неэффективно. Разделение полномочий между различными уровнями государственной власти и органами местного самоуправления не налажено. Процветают бюрократизм, мздоимство и безответственность.

2. Государственный аппарат (причем все ветви: законодательная, исполнительная и судебная) не считает себя подотчетным населению, реагируя на все обличительные материалы в средствах массовой информации (четвертая власть?) по принципу: собака лает, а караван идет.

3. Средства массовой информации на сегодня не представляют собой четвертой независимой ветви власти. Подавляющее количество средств массовой информации выражает интересы определенных политических или финансовых кругов. Их целью не является донести до власти мнение граждан России, они выполняют функцию по манипулированию общественным мнением. Конечно, это не означает, что в России вообще не существует независимых средств массовой информации. В регионах и на федеральном уровне такие средства массовой информации существуют, и своими героическими усилиями они пытаются отстоять независимость. Однако возможность их влияния на общественное мнение населения России крайне ограничена. Любые попытки создать независимые средства массовой информации общегосударственного уровня пресекаются исполнительными органами государственной власти.

4. Избираемые представители законодательной и исполнительной властей обладают крайне короткой памятью и используют избирателей как средство для достижения своих целей. В период избирательных кампаний обещаются золотые горы, создание райских условий общего благоденствия и процветания, сказочной окружающей среды. После избирания - полная ам-

незия, сочетающаяся с лоббированием законопроектов, преследующих узкорегionalные или ведомственные интересы.

5. Судебная власть работает неэффективно, практически безмолвствует. О ней вспоминают лишь в случаях, когда сводятся счеты с конкурентами (деловыми, политическими).

6. Граждане в своей деятельности ориентированы не на соблюдение установленных законодательством норм и правил, а склонны их всячески игнорировать и в случае крайней необходимости решают проблемы с конкретными чиновниками на основе взаимовыгодных договоренностей.

На основе перечисленного автор пришел к главному обобщенному выводу: *на сегодняшнем этапе развития России государство не представляет собой уравновешенного между тремя ветвями власти и населением механизма государственного управления.*

К глубокому сожалению, приходится констатировать, что для сложившейся модели государственного управления подходят в основном такие понятия, как *правовой нигилизм* (всех ветвей власти и населения), *бюрократический произвол* (доминирование личных, корыстных целей, а не благополучие государства российского при принятии решений органами государственной власти различных уровней), высокий уровень *криминализации* экономической деятельности, *тотальная экологическая безграмотность*.

Причем проблема неэффективного государственного управления касается не только сферы контроля за состоянием окружающей среды, а в целом всей системы государственной власти. Именно эта ситуация заставляет автора предпринять попытку оценить последствия для нашей страны сложившейся формы государственного управления.

Сегодня приходится констатировать, что государственная власть достигла крайней степени цинизма – любой создаваемый орган государственного управления мгновенно превращается в предпринимательскую структуру, торгующую государственными услугами, которые должны выполняться безвозмездно. Органы государственной власти заняты самообслуживанием и налаживанием взаимодействия с контролирующими их органами, чтобы определить процент отката, обеспечивающий безо-

пасное функционирование созданной «предпринимательской» структуры. Полная безнаказанность привела к тому, что вышеуказанная предпринимательская деятельность как раковая опухоль поразила все ветви государственной власти. Сложившаяся ситуация характеризуется также тем, что в чиновники переходят предприниматели, представители криминальных кругов, поскольку чиновничья должность становится самой выгодной в экономическом отношении. И еще, что очень важно, самой безопасной, если ты правильно делишься получаемой выгодой. Уголовному преследованию подвергаются лишь отступники, нарушающие правила «деления», что создает иллюзию борьбы с коррупцией. Причем эту иллюзию питают лишь сами чиновники, поскольку каждый гражданин нашей страны ежедневно подвергается вымогательствам со стороны любого органа государственной и административной власти.

Данная оценка не является плодом больного воображения автора, достаточно обратиться к докладу **«Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты»** (Доклад рассмотрен на заседании подкомиссии Общественной палаты РФ по проблемам противодействия коррупции 21 декабря 2006 года). Приведу лишь небольшую цитату из данного доклада:

«Коррупция как одно из самых пагубных явлений для любого государства стала для России в начале третьего тысячелетия основным препятствием для политического, экономического и духовного возрождения, превратилась в реальную угрозу национальной безопасности страны, главный тормоз на пути любых преобразований. Став фактически одним из элементов функционирования государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции не только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость.

Данные криминальной статистики, социологические опросы и оценки экспертов показывают, что коррупция поразила практически все сферы нашей жизни — от государствен-

ной службы и правоохранительных органов до здравоохранения, образования, жилищно-коммунальной сферы. Уровень и масштабы существующей в стране коррупции сдерживают экономическое развитие России, негативно отражаются на инвестиционном климате, снижают международную заинтересованность в сотрудничестве с нашей страной.

Поражение коррупцией властных структур неизбежно приводит к снижению роли государства как регулятора экономических и социальных процессов, стимулирует паразитирование незначительной части общества на проблемах и тяготах большинства, переводит нормальную систему взаимоотношений между людьми в теневую, зачастую криминальную сферу. Особенно опасна коррупция в правоохранительных органах, спецслужбах, прокуратуре, судебной системе, поскольку она подрывает веру населения в способность государства защищать права и свободы своих граждан» (18).

Кроме этого, авторы доклада, ссылаясь на Послание президента России Федеральному Собранию 2006 года, делают еще один очень важный и, на мой взгляд, ошибочный вывод: *«Призыв-предостережение президента к крупным бизнесменам и чиновникам любого ранга осознать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они извлекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом, свидетельствует о том, что борьба с коррупцией переходит на новый качественный уровень»* (выделено мною – А.Ш.).

Поскольку коррупция охватила все сферы государственного управления, а президент является в нашем государстве главным чиновником, то в сложившейся ситуации, на мой взгляд, правомочен только следующий вывод - либо главный чиновник является архитектором сложившейся системы управления, либо держателем ширмы, скрывающей истинных конструкторов системы. Отсюда проистекает важное следствие: *существующая форма государственного управления не может быть изменена находящимися у власти политиками. Система не совершенствуется сама по себе, для изменений необходимо внешнее воздействие и приход во власть политиков с другими моральными ценностями, радеющих за укрепление российского государства.*

Обращаю внимание, что вышеуказанный доклад рассмотрен 21 декабря 2006 года, но не получил никакой реакции в средствах массовой информации, для которых он не представил никакого интереса. Ведь гораздо важнее с печально торжественным лицом вещать о погибших в упавшем самолете, сгоревших в пожаре, расстрелянных или взорванных террористами, на худой конец, погибших в пьяной потасовке. Создается впечатление, что российские СМИ душевно больны, поскольку только боль и страдание, в их представлении, интересны гражданам нашей страны.

Нужно отметить, что все юридические основания для борьбы с коррупцией в нашей стране есть, поскольку 8 марта 2006 года принят федеральный закон №40-ФЗ «О ратификации конвенции ООН против коррупции». Однако практических шагов по реализации законодательных норм нет.

Сложившаяся ситуация с коррупцией, по моему мнению, имеет следующие принципиальные следствия:

1. Власть становится крайне неэффективной в экономическом, политическом, экологическом и социальном смыслах, поскольку принятие решений определяется не интересами государства и населения страны, а лишь интересами чиновников;

2. Для защиты своего дела от многообразных форм государственного вымогательства предприниматели передают часть активов (в виде акций, ценных бумаг и т.д.) чиновникам различного ранга, что приводит к срастанию органов государственной власти и представителей крупных деловых кругов. В результате создается олигархически-бюрократическая система управления государством, главной целью которой является получение максимальной прибыли, а не устойчивое социально-экономическое развитие государства.

3. К руководству страной получают доступ не профессионалы в сфере государственного управления, а люди, умеющие слаженно работать в команде, обслуживающей свои корыстные интересы;

4. Коррупция проникает и в предпринимательские круги, когда система «откатов» охватывает служащих не только государственных, но и частных компаний;

5. Между властью и обществом возникает пропасть, поскольку население страны не доверяет власти, не испытывает к ней должного уважения;

6. К российской политике относятся с недоверием и на международном уровне, несмотря на вполне взвешенную внешнюю политику и разумные оценки современного мирового порядка (см. выступление президента на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 г, в Бухаресте в апреле 2008 г и др.).

Наряду с недоверием к власти, у населения нашей страны отсутствуют и нравственные ориентиры, служащие духовной опорой человека. Я не имею в данном случае религию, не приносящую ни в коей мере ее роли в духовном здоровье нации. Прежде всего это относится к общенациональной идее, объединяющей в единое целое весь российский народ вне зависимости от национальной и конфессиональной принадлежности.

К сожалению, такие идеи отсутствуют и в программах, создаваемых самой властью политических партий. Единая Россия так определяла свои цели в предвыборной программе: *«Единая Россия» - партия предсказуемой, здоровой, энергичной, решительной политики. Партия рассматривает себя как опору президента России, проводника его политики*, (выделено мною – А.Ш.) *направленной на то, чтобы обеспечить благосостояние российских граждан и вернуть нашей стране ведущее положение в мире...»* и далее *«Центризм, которым руководствуется «Единая Россия» - это не идеология в привычном смысле слова. Мы не призываем к абстрактному «светлому будущему», которое привлекает левых и правых романтиков. ЦЕНТРИЗМ - ЭТО ПРАГМАТИЗМ, СПОСОБНОСТЬ РЕШАТЬ РЕАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛЬНЫХ ЛЮДЕЙ.....*

... Но для работы нужны условия. В создании этих условий и состоит наша политическая задача. Главными условиями являются ПОРЯДОК И ЗАКОННОСТЬ.

Порядок - это простые и понятные правила, единые и удобные для всех и всеми соблюдаемые. Порядок - это бесперебойная эффективная работа «государственной машины» на благо всех граждан».

Последняя фраза звучит издевательски в документах правящей партии, учитывая все вышеприведенное описание действий «государственной машины». Но, с другой стороны, что ожидать от руководства партий, рожденных этой самой государственной машиной.

Таким образом, из приведенных программных заявлений следует, что «Единая Россия» является, по сути, одним из подразделений существующей государственной власти.

Д. Медведев в своём выступлении на IX съезде ЕР 15 апреля 2008 года сказал: *«Вы знаете, что после вступления в должность президента Российской Федерации я буду предлагать кандидатуру Владимира Владимировича Путина на должность председателя правительства России. И если учесть, что у «Единой России» 315 голосов в Государственной Думе (и, кроме того, большинство в законодательных собраниях почти всех субъектов Федерации), реализация этого предложения приведет к образованию консолидированной и действительно мощной политической силы. Такой силы, которой у нас никогда не было. Эта сила сможет гарантировать осуществление амбициозных планов по модернизации экономики, социальной сферы и гуманитарной сферы нашей страны».*

Вынужден возразить избранному президенту России. Такая сила, уважаемый Дмитрий Анатольевич, у нас уже была и называлась она «Коммунистическая партия Советского Союза». Результат её руководящей роли - развал огромного государства и обнищание подавляющего числа россиян.

Руководство ЕР уже считает возможным взвалить на свои плечи «руководящую роль». Председатель Высшего совета ЕР Б.Грызлов заявил в своём докладе на IX съезде: *«Считаю, что партия обязана обеспечить контроль за реализацией инфраструктурных проектов и их финансированием».*

В то же время удивительно слышать такие заявления Б.Грызлова, сделанные в том же докладе: *«Когда принимались решения о создании и финансировании госкорпораций, ставилась задача превратить их в эффективные институты развития. Обращаю внимание, что госкорпорации создавались как локомотивы отраслевого развития, а не институты для развития самих корпораций. Считаю, что госкорпорации дол-*

жны отчитываться о своей работе, быть открытыми и подконтрольными парламенту. Деньги были переданы не для того, чтобы прокручивать их в банках.

Точно так же, создавая Инвестиционный фонд, мы ставили задачу активного использования средств. К началу 2007 года оказалось не использовано больше 90 % из почти 70 млрд. рублей, а к декабрю 2007 года – не использовано 88 % из 265 млрд. рублей. Это непроложенные дороги, непотянутые линии электропередач, нестроенные мосты. А в итоге – нестроенные заводы и дополнительное отставание российской промышленности от конкурентов».

Так почему же ЕР не обеспечивает контроль за работой госкорпораций и использованием средств Инвестиционного фонда, являясь партией конституционного большинства? Не кроется ли причина неиспользования государственных средств в сложившейся системе их разворовывания путём различного рода откатов, безвозмездного оказания услуг чиновникам, обеспечивающим доступ к государственной казне? Возможно, аппетиты указанных чиновников так велики, что представители деловых кругов не могут их удовлетворить, сохранив свою экономическую и юридическую безопасность?

Перечисленные вопросы относятся не только к сегодняшнему дню, но и к прошедшим четырём годам, когда ЕР имела большинство в составе Государственной Думы. Почему нам снова предлагается некое программное заявление под громким лозунгом «Россия, которую мы выбираем», содержащее, несомненно, много благородных и справедливых призывов? Где оценка проделанной работы, анализ причин неудач? По-видимому, по мнению руководства ЕР, их нет.

Существенную роль в формировании национальной идеи могли бы сыграть и представители крупных деловых кругов. Однако в реальности мы имеем совершенно другое: получаемые сверх доходы идут на приобретение безумных средств роскоши, покупку зарубежных спортивных клубов, организацию культурного отдыха, вызывающих раздражение даже у толерантных жителей Западной Европы. И это в то время, как работники их предприятий не имеют достойной заработной платы, позволяющей им выехать на отдых к морю, оплатить обу-

чение своих детей и обеспечить, наконец, достойную пенсию по старости. Однако есть и другие представители деловых кругов, которые готовы вкладывать средства в развитие российской экономики, но они испытывают опасения в защищённости своего дела от притязаний чиновников.

XI Всемирный Русский Народный Собор, проходивший в Москве в марте 2007, так оценил сложившуюся ситуацию в России: *«Порочный курс на личное обогащение в ущерб интересам государства и народа чужд исторически сложившемуся российскому общественному укладу. Не имеет перспективы и ставка на замену олигархической модели бюрократической системой управления. Обе они не в состоянии решить проблемы коррупции, включая расхищение государственных средств, инфляции, сокращения населения, кризиса социального обеспечения, науки, образования.»*

Проблему бедности следует решать конкретными политико-экономическими средствами с учетом краеугольных ценностей, присущих нашей национальной традиции. Наш народ, сохранивший от предков высокую нравственную чуткость, продолжает считать законными и справедливыми трудовые доходы, а не «легкие» и уж тем более не криминальные деньги. Россия никогда не поклонялась золотому тельцу, помня, что «не в силе Бог, а в правде».

Таким образом, приходится констатировать, что на сегодня отсутствует общенациональная идея, принятая на государственном уровне и поддержанная подавляющим большинством населения. Именно наличие такой объединяющей идеи создаст у граждан России осознание принадлежности к единому этносу, именуемому **российский народ**. Мы имеем для этого прекрасную базу - русский язык и благодаря ему возможность приобщиться к культурному и духовному наследию всего многонационального народа России. Кстати, одним из составляющих элементов общенациональной идеи может стать и идея обеспечения благоприятной окружающей среды и сохранение неповторимой российской природы.

При этом вряд ли будет иметь успех создаваемый представителями ЕР образ национального лидера в лице В.Путина. Понятие «национальный лидер» относится к области морали

и его невозможно назначить сверху. Это прежде всего выбор народа, а не сообщества чиновников, готовых по первому взмаху руки дирижёра собраться в Твери или Москве и громко славословить в адрес указанного им лидера. Этот хор непостоянен в своих предпочтениях, более того, он их не имеет, а славит того, кого им укажут.

У меня есть большие опасения, что в связи с образовавшейся пропастью между властью и обществом перед нами встает реальная угроза появления лидера, который пообещает твердой рукой навести порядок в стране. Ведь нет ничего проще отобрать и раздать наворованное и посадить за решетку коррупционеров и не чистых на руку олигархов. Такой лидер может получить поддержку подавляющего большинства населения, и под общее ликование будет запущена карательная машина, которая со временем уничтожит и своих идеологов и создателей. Россия уже пережила в своей истории такие периоды и заплатила за это огромную плату – гибель миллионов своих граждан. Неужели история ничему не учит?

Мне представляется, что политическим и государственным лидерам необходимо задуматься над процессами, происходящими в нашей стране, и, если они не желают развития страны по вышеуказанному сценарию даже с позиций самосохранения, провести реальные демократические преобразования в нашей стране. Самым главным условием их должно быть следующее: *власть должна слышать свой народ и выстраивать государственную политику, в том числе и экологическую, во благо всего населения России, а не кучки примкнувших к ней дельцов.*

Литература:

1. Акимова Т.А., Хаскин В.В. Экология. М. «ЮНИТИ». 1998, с. 455.
2. Алексеев С.В. Экология : Учебное пособие для учащихся 10-11 кл. общеобразов. учр. СПб.: СММО Пресс. 1997. – 320 с.
3. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях. Учебное пособие. М. Юность. 2000. – 256 с.
4. Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. –М.: Норма, 2007. – 368 с.
5. Васильева М.И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. –М.:Акрополь, ЦЭПР, 2004. -254 с.
6. Вернадский В.И. Размышления натуралиста. Книга 2. Научная мысль как планетное явление. М. Наука. 1977. 191 с.
7. Водный кодекс Российской Федерации. № 163-ФЗ от 16.11.95.
8. ГОСТ Р ИСО 14050-99 «Управление окружающей средой. Словарь»
9. Государственный доклад «О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 2005 году». М. 2003 г., 480 с.
10. Государственный доклад «О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 2006 году». М. 2003 г., 480 с.
11. Горшков В.Г. Физические и биологические основы устойчивости жизни. М., 1995.
12. ГОСТ Р ИСО 14011-98, 14012-98. Руководящие указания по экологическому аудиту. Госстандарт России. 1998.
13. Градостроительный кодекс Российской Федерации. № 190 – ФЗ от 29.12.04.
14. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Экос-информ. №3-4, 1994.
15. Денисов В.В. и др. Экология. –М.: Вузовская книга, 2002. – 728 с.
16. Доклад по нарушению экологических прав граждан в России. Под. ред. Яблокова А.В. (рукопись).

17. Доклад Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития культуры: «Культура и будущее России. Новый взгляд» (см. сайт ОП РФ <http://www.oprf.ru>).

18. Доклад подкомиссии ОП РФ по проблемам противодействия коррупции «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты» от 21.12.06 г. (см. сайт ОП РФ <http://www.oprf.ru>).

19. Доклад ЮНЕП «Глобальная экологическая перспектива ГЕО-3», 2002 г.

20. Доклад ЮНЕП «Глобальная экологическая перспектива ГЕО-4», 2007 г.

21. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

22. Земельный кодекс РСФСР: принят Верховным Советом РСФСР 25.04.91.

23. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.93. М.: Юрид. лит., 1993

24. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Утверждена Указом президента РФ 01.04.96 г., №440.

25. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом президента РФ 17.12.97 г., №1300, (в редакции Указа президента РФ от 10.01.2000 г).

26. Лесной кодекс Российской Федерации от 19.03.97. № 60-ФЗ.

27. Московская международная декларация по экологической культуре. Экосинформ №6, 1998.

28. Муравых А.И. Философия экологической безопасности. М. 1997.

29. Николайкин Н.И. и др. Экология. – М.: Дрофа, 2005. – 622 с.

30. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон №131 – ФЗ от 06.10.2003.

31. Об общественной палате РФ. Федеральный закон №121-ФЗ (в редакции от 27.12.2005 №195-ФЗ, от 30.06.2007).

32. О техническом регулировании. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ

33. Об отходах производства и потребления. Федеральный закон №89-ФЗ от 24.06.98.

34. Об охране атмосферного воздуха. Федеральный закон №96-ФЗ от 04.05.99.

35. Об охране окружающей среды. Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.02.

36. Об особоохраняемых природных территориях. Федеральный закон №33-ФЗ от 14.03.95.

37. Об экологической экспертизе. Федеральный закон № 174-ФЗ от 23.11.95.

38. О безопасности. Закон РФ № 2446-1 от 05.03.92 (с изменениями от 25.12.92 и 25.07.02)

39. Одум Ю. Экология в 2-х томах. М.: Мир. 1986.

40. О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24.04.1995.

41. О недрах. Федеральный закон № 2395 – ФЗ от 21.02.1992.

42. О принципах экологической безопасности в государствах Содружества. Рекомендательный законодательный акт. Экосинформ. №2, 1993.

43. О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения. Федеральный закон № 52 – ФЗ от 30.03.1999.

44. О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. Утверждена Указом президента РФ 04.02.94 г., № 236.

45. П.Тейяр де Шарден. Феномен человека. М. Устойчивый мир, 2001.–232 с.

46. Петров В.В. Экологическое право России. М. БЕК. 1995.

47. Ревич Б.А., Авалиани С.Л., Тихонова Г.И. Основы оценки воздействия загрязненной окружающей среды на здоровье человека. –М.: Акрополь, ЦЭПР, 2004.-268 с.

48. Рекомендательный законодательный акт « О принципах экологической безопасности в государствах Содружества». Принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 29.12. 92 г.

49. Решение Общественной палаты РФ по вопросу «Об экологически устойчивом развитии». Принято на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 9 февраля 2007 года (см. сайт ОП РФ <http://www.oprf.ru>).

50. Степановских А.С. Прикладная экология: Охрана окружающей среды. М: Юнити-Дана, 2003, -с 751.

51. Теория государства и права. Учебник. Издание 3-е, расширенное и дополненное. Под. Ред. М.Н. Марченко. М. Зерцало. 2001. 624 с.

52. Хотунцев Ю.Л. Экология и экологическая безопасность. –М.: Академия, Юнити-Дана, 2003, - 751 с.

53. Шмаль А.Г. Экологическая политика как основа устойчивого развития региона. Сб. докладов региональной конференции «Устойчивое развитие Московской области - задачи на XXI век». БНТВ. Бронницы. 1999.

54. Шмаль А.Г. Методологические основы создания систем экологической безопасности территорий. МП «ИКЦ БНТВ». 2000 г., г.Бронницы. 216 с.

55. Шмаль А.Г. Экологическая безопасность в системе государственного управления. МП «ИКЦ БНТВ». 2001 г., г.Бронницы. -76 с.

56. Шмаль А.Г. Российская демократия как фактор экологической опасности. МП ИКЦ «БН-ТВ» 2002. г. Бронницы. -101 с.

57. Шмаль А.Г. Необходимые и достаточные условия по созданию национальной системы экологической безопасности. Материалы четвертой Всероссийской научно-практической конференции «Региональные и муниципальные проблемы экологической безопасности». М. 2007. - с 121-128.

58. Шмаль А.Г. Введение в общую экологию. М.: Всероссийское изд-во ЗАО «Современные тетради». 2003.-215 с.

59. Шмаль А.Г. Национальная система экологической безопасности (методология создания). МП ИКЦ «БНТВ» 2004. г. Бронницы. - 200 с.

60. Шмаль А.Г., Шмаль Т.В. Муниципальная система экологической безопасности (настольная книга муниципального эколога). МП ИКЦ «БНТВ» 2005. г. Бронницы. - 424 с.

61. Экологическая доктрина Российской Федерации. М.: Государственный центр экологических программ, 2002.-40 с.

62. Экономический анализ воздействий на окружающую среду. Джон А. Диксон и др. М. ВИТА. 2000.

63. Ясвин В.А. Формирование экологической культуры. – М.:Акрополь, ЦЭПР, 2004. - 196 с.

Издание второе, дополненное и переработанное

Компьютерная верстка: Владимирова С.А.
Корректор: Корчагина Г.А.

Изд. лиц. ЛР № 040964 от 12.05.1999. Сдано в набор 26.03.2007. Подписано в печать 2.04.2007. Формат 60х90/16. Бум. Офсетная. Гарнитура Таймс. Печать офсетная. Заказ №399 от 07.08.2008. Тираж 500 экз.

МУП “БН”-ТВ”, Московская область, г.Бронницы, ул.Новобронницкая, д.46. Тел.: 8 (496) 46 6-99-37, 46 4-42-00