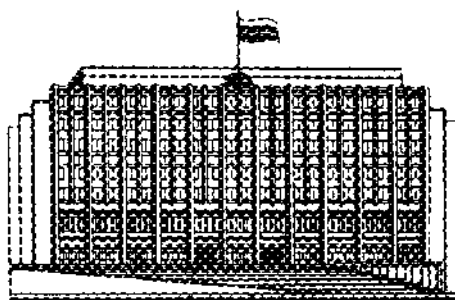


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АППАРАТ КОМИТЕТА ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ И ОХРАНЕ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ



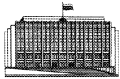
Серия: Развитие России

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 17(384)**

**Экологическая безопасность:
отечественный и зарубежный опыт в
деятельности парламентов и регионов**

*(к «правительственному часу»
256 заседания Совета Федерации)*

Москва
2009



Над выпуском работали:

Ж.К. Алтынбаев, руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

В.А. Барсамов, начальник ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

М.З Гнездилов, начальник отдела парламентских программ Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Т.Е. Голубинская, главный советник аппарата Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

О.Ю. Сундатова, ведущий советник ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Э.В. Ходина, консультант ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Я.И. Здоровец, консультант ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

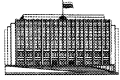
Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации
103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации
Телефон: 697-88-89, 697-78-58

Адрес в Интернет: www.council.gov.ru

Данную версию Аналитического вестника можно получить на сервере Совета Федерации в сети Интранет в разделе «Совет Федерации»

Подписано в печать 14.10.2009 г.

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна



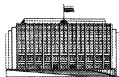
Настоящий выпуск Аналитического вестника посвящён опыту деятельности в сфере экологической безопасности.

Открывается вестник статьёй председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды В.П. Орлова, посвящённой проблеме модернизации природо- и ресурсосберегающего законодательства.

В международном разделе вестника рассмотрено сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности, международные механизмы страхования экологических рисков в рамках Шанхайской организации сотрудничества.

Отдельная статья раскрывает опыт природоохранной деятельности и экологического менеджмента в парламентах европейских стран.

Два материала представляют региональный раздел вестника, основанный на трудах Международной экономической конференции «Роль Сибири и Дальнего Востока в глобальном развитии», проведённой в рамках Байкальского экономического форума (июль 2009г.). Это статья о развитии Байкальской природной территории и связанных с этим сложностях ведения хозяйственной деятельности в Республике Бурятия, а также Рекомендации «круглого стола» «Особенности использования природных ресурсов в условиях правового режима охраны природных объектов (на примере Байкальской природной территории)».



СОДЕРЖАНИЕ

В.П. ОРЛОВ, председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

К вопросу об идеологии природо- и ресурсосберегающего законодательства5

I. Деятельность парламентов и международное сотрудничество

Н.П. ЧУРКИН, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

Международное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности: проблемы и пути решения12

А.Н. ЛОТОРЕВ, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, Председатель Совета по экологическому законодательству при Комитете Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

Международные механизмы страхования экологических рисков в рамках Шанхайской организации сотрудничества28

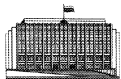
В.А. БАРСАМОВ, начальник ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации,

О.Ю. СУНДАТОВА, ведущий советник ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Ю.С. ЛЕОНОВ, ведущий консультант отдела парламентских программ Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Е.А. ПРОКОПЬЕВА, МЭСИ

Природоохранная деятельность и экологический менеджмент в парламентах европейских стран37



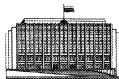
II. Региональный аспект

Т.Б. БАРДАХАНОВА, начальник отдела экономики природопользования Министерства экономики Республики Бурятия, к.э.н.

Т.Н. АЛАЕВА, консультант отдела экономики природопользования Министерства экономики Республики Бурятия, к.э.н.

*О некоторых подходах к планированию и развитию экономики Республики Бурятия в условиях экологических ограничений на Байкальской природной территории.....*51

*Рекомендации «круглого стола» «Особенности использования природных ресурсов в условиях правового режима охраны природных объектов (на примере Байкальской природной территории)» Международной экономической конференции в рамках Байкальского экономического форума*68



К вопросу об идеологии природо- и ресурсосберегающего законодательства

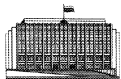
В.П.Орлов, председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

По действующему в России природоохранному законодательству запрещается или существенно ограничивается хозяйственная деятельность в заповедных местах, а, следовательно, резко ограничено не только создание новых рабочих мест, но и сохранение традиционных производств, резко заужены источники дохода муниципальных бюджетов. Ограничительный подход применяется во всем мире, но он хорош, если особо охраняемая природная территория (ООПТ) представляет собой необжитой участок суши или моря, который целесообразно сохранять в качестве эталона природы мирового или национального наследия, находящегося или не находящегося под охраной ЮНЕСКО. Такие площади есть и у нас. Но что делать, если в пределах заповедных территорий располагаются населенные пункты или хозяйственные объекты?

Пример тому - Байкальский ЦБК, в отношении которого сначала было принято решение о закрытии производства, потом перешли на замкнутый цикл водообеспечения и решили вроде бы производство восстановить. Судьба полутора тысяч людей решена, а где, кроме экологического туризма, работать остальным жителям города? Туризм пока остается единственной и крайне слабо развитой сферой трудоустройства. Россия ведь не Америка, где люди легко мигрируют из штата в штат. А сибиряки всегда были крепко привязаны к родным местам. Но есть и вторая сторона медали.

Учреждая ООПТ, мы, к сожалению, мало обращаем внимания на последствия, занижаем возможные потери, идеализируем, я бы сказал, виртуальную заботу о будущих поколениях. А будущему поколению кроме экологии нужны еще и достойная экономика, социальная сфера, культура, медицина, образование. Например, по данным Федерального агентства по недропользованию, в России на территориях, отведенных под ООПТ различного ранга и уровня, заморожено 1150 месторождений полезных ископаемых.

Я сам около 15 лет назад при создании различного ранга заповедников,



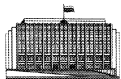
заказников, парков и т.д., был свидетелем, когда внутри границ предлагаемых ООПТ или резервных под них площадей в 60-70% случаев оказывались не только одиночные месторождения, а целые рудные районы. Конечно, не хлебом единым жив человек. Но хлеб он должен где-то вырастить или заработать. А у нас принято не зарабатывать, а просить помощи из федерального бюджета. А он, как известно, прямо или косвенно связан с использованием природных ресурсов: в одних регионах больше, в других – меньше. А природа по большому счету у нас вся и везде уникальная.

Отсутствие генеральной схемы развития производительных сил на дальнюю перспективу и увязанной с ней схемы развития особо охраняемых территорий, причем не только федерального, но регионального и местного значения, приводит к тому, что простые решения мы сами превратили в сложные: дороги, ЛЭП, трубопроводы вынуждены прокладываться в обход ООПТ, удлинняя и удорожая их. На федеральных землях решениями местных властей учреждаем ООПТ регионального значения и, минуя Москву, напрямую вводим их в ранг всемирного наследия. Наследие-то оформили, но за это никто не платит.

Когда В.В. Путин принял решение по ВСТО и отнес трассу прокладки трубы далеко на Север, тем самым, гарантировав защиту озера Байкал от возможной техногенной аварии, было ясно, что цена вопроса не менее 1 млрд. долларов США. Безусловно, Байкал этого стоит, но в каждом отдельном случае надо взвешивать все за и против. Например, даже для обеспечения обороны и безопасности через ООПТ запрещено прокладывать линейные объекты инфраструктуры и изменять границы. Казалось бы, асфальтированная дорога будет способствовать посещению туристами заповедных мест, но не все так просто, и порой ситуация доходит до абсурда.

На моей практике был случай, когда на севере Камчатки для жизнеобеспечения населенных пунктов в Пенжинском муниципальном районе необходимо было спроектировать автомобильную дорогу через Корякский природный заповедник. Не удалось по той же причине. В итоге добраться до сел с большой и малой земель можно либо морем, либо вертолетом. Из-за отсутствия дороги продукты питания здесь в 2-3 раза дороже, чем в том же Петропавловске-Камчатском. Ведь все завозное. Только хлеб на месте выпекается.

Парапольский дол на севере Камчатки зарегистрирован как часть



Корякского природного заповедника в начале 90-х годов по настоятельному предложению районной и окружной администрации, которые надеялись столь экстравагантным образом привлечь на Камчатку зарубежные гранты и федеральные деньги. В итоге спустя 18 лет мы не можем в этих краях даже создать нормальную администрацию заповедника, не говоря уже о какой-то его охране или организации работы.

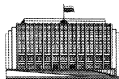
Я дважды выходил с законодательной инициативой, суть которой состояла в том, чтобы Правительство России кроме закрепленного за ним права образовывать ООПТ и устанавливать их границы, было наделено полномочиями в том же порядке принимать решения об изменении статуса и границ таких территорий без уменьшения общей площади, вычленять полосы для линейных инфраструктурных объектов федерального значения (дорог, ЛЭП, магистральных трубопроводов) с компенсацией выпадающего участка за счет прирезки прилегающих территорий. Даже если в результате лесного пожара или наводнения полностью будут утеряны первичные природные свойства такой территории, она так и останется особо охраняемой, поскольку правовой механизм снятия или снижения особого статуса отсутствует.

Оба законопроекта были отклонены. В последний раз на заседании Государственной Думы один из депутатов меня даже обвинил в том, что я пытаюсь заповедные места под предлогом строительства дорог раздать олигархам под дачи. Хотел бы я видеть хоть одного олигарха, проживающего на даче в корякской тундре. А кое-кому и не помешало бы пожить год–два в отрезанных от большой земли селах, чтобы прочувствовать, что значит Север.

Таким образом, недоработки закона "Об особо охраняемых природных территориях" сохраняются. В этом законе, например, отсутствуют механизмы компенсации потерь муниципальным образованиям и гражданам, чьи интересы и права оказались ущемлены в результате введения особого природоохранного режима.

Во время дней Республики Бурятия в Совете Федерации нам привели пример, когда жители старейшего сибирского поселения, оказавшегося в зоне особой охраны, вынуждены вывозить бытовые отходы за сотни километров; раза в три дальше, чем вывозит Москва. И это никто не дотирует. В чем же сибиряки и перед каким миром провинились?

Что же их выселять, а дома сносить? А может быть найти неординарное



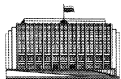
решение и считать людей неотъемлемой частью этой территории, дать им спокойно жить и работать на земле отцов и дедов, обеспечить современными природоохранными технологиями. Надо не от местных жителей охранять особые природные объекты, а от варягов.

Десятилетний опыт действия того же закона "Об охране озера Байкал" не оправдал возлагаемых на него надежд. Этот документ сегодня нуждается в серьезных изменениях. Но жизнь подсказывает, что пообъектное природоохранное законодательство необходимо развивать, а опыт Байкала учесть.

Сегодня многие понимают, что нужно принимать новые законы. В своё время Закон "Об охране озера Байкал" был исключением из общей структуры федерального законодательства, поскольку касался конкретного и локального объекта. Но сейчас с подобными инициативами выступили администрация, ученые и экологическая общественность Республики Алтай по Телецкому озеру. Ранее аналогичную идею по Ладожскому озеру выдвинула общественность Северо-запада. Подготовлен законопроект по бассейну реки Амур.

Неоднократно поднимался вопрос о бассейнах рек Волга и Обь. В этой связи хотел бы подчеркнуть два момента: во-первых, законодательные инициативы касаются пока только водных объектов; во-вторых, они затрагивают интересы уже не нескольких тысяч, а десятков миллионов людей, проживающих в сфере их действия. И это не случайно. Вода – важнейший жизнеобеспечивающий ресурс. Поэтому берегающие функции закона мы должны дополнить необходимыми для местного жителя социально-экологическими и социально-экономическими функциями. Нельзя противопоставлять ООПТ жизненным интересам местных жителей. Идеология будущего природоохранного законодательства должна быть несколько иной. Вообще говоря, слово "охрана" ассоциируется с представлениями об изоляции охраняемого объекта от всего, что находится вне его границ. Только режим разный – спецстрогий, строгий, общий...

Рассмотрим, например, недостатки закона "Об охране озера Байкал". Они были заложены в самом начале, с момента его принятия. Тогда рассматривалось несколько вариантов этого документа, и поначалу он предлагался не как закон об охране озера Байкал, а как закон о Байкальской природной территории. А в итоге из законопроекта, предусматривавшего



экономическое и социальное развитие территории, получился закон исключительно об охране. Мы выстроили законодательный забор вокруг озера Байкал, обозначили запретные зоны и полосы, ну только что часовых не поставили.

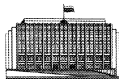
Это произошло потому, что в 1990-х годах, на первом этапе формирования природоресурсного и экологического законодательства, в обществе и в верхних эшелонах власти преобладала идеология охраны, т.е. запрета. По-другому сохранение природных объектов мы себе не представляли. Сейчас понемногу дозреваем до иного понимания. Сама жизнь подсказывает, что надо органично вписывать человека в природную среду, ставить его во главу угла. Но не абстрактного человека, а конкретного. То же самое и в природосбережении. Поэтому и нужны индивидуальные законы по уникальным природным объектам. Только идеологию их сбережения надо поменять.

Очень остро стоит проблема содержания и функционирования созданных ООПТ. Сегодня их в России более 15 тысяч, а площадь, занимаемая ими, - около 14% территории страны, что примерно соответствует площади Западной Европы. По этим показателям мы явно "впереди планеты всей". Но из общего количества всего 273 ООПТ, занимающие 2,8% территории России, имеют федеральное значение.

Среди наших ООПТ 16 объектов - гигантов, площадь каждого из которых превышает размеры территорий некоторых европейских государств. Например, средняя площадь, приходящаяся на одну охраняемую государством территорию в Канаде, - около 250 квадратных километров, а у нас - почти в 10 раз больше, около 2300 квадратных километров.

На федеральном уровне мы идем по пути учреждения объектов-гигантов по принципу "лучше меньше, да крупнее". А страны, в которых природоохранное дело поставлено давно и более обстоятельно, следуют принципу "лучше больше, но помельче". В той же Канаде в государственном ведении более 1800 территорий, в США – более 800, кстати говоря, средней площадью по 675 квадратных километров, в Швеции – около 750 территорий, средним размером всего около 5 квадратных километров.

Проповедуя идеологию крупных ООПТ, мы исключаем из хозяйственной деятельности гигантскую территорию и в то же время не охватываем всё многообразие участков уникальной природной действительности,



нуждающихся в сохранении.

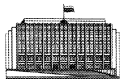
Еще одна проблема – в финансовом обеспечении таких территорий. У нас сегодня на содержание ООПТ федерального значения выделяется около 2-х млрд. рублей в год. Этих денег явно недостаточно. И как следствие, необустроенность, низкая зарплата сотрудников, резкая нехватка кадров, слабая техническая и транспортная оснащенность администраций ООПТ. Решение насущных проблем требует резкого усиления роли государства.

Скажем, в тот же Корякский заповедник можно добраться только вертолетом, а это 1,5 часа полета в один конец. Никаких опорных точек или мест для ночлега персонала там нет. Ну и каким же образом можно охранять эту территорию?

Бюджет все не вытянет. Необходимо искать формы деятельности, приемлемые для ООПТ, которые бы помогали не только их сохранять, но обустраивать, для этих целей давать людям рабочие места. Пока, к сожалению, кроме экологического туризма никто ничего предложить не может. Предположим, этот вид деятельности в районе Байкала закроет часть проблем. Вокруг туристической деятельности разрастется малый и средний бизнес, но трудно предположить, в какой форме он поделится доходами с администрацией ООПТ. Прозрачности здесь мало.

На примере той же Камчатки, самый посещаемый туристами объект – Долина гейзеров. До 3000 посещений в год. Однодневная путевка на одного человека при вылете из г. Петропавловска-Камчатского обходится около 700 долл. США... Деньги, согласитесь, немалые. Из Москвы на эти деньги можно слетать в Турцию, на Кипр, в Грецию на целую неделю. Для кого такой туризм? Для избранных. А рядовые жители Камчатки не имеют возможности увидеть одно из чудес света, хотя и живут рядом. И заповедник ведь не процветает. Но бизнес делается.

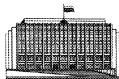
Полагаю, здесь можно увеличить протяженность туристических троп и число площадок. Кроме того, до 50% путевок необходимо передать в распоряжение правительства Камчатского края, выделить из них социальную квоту. Я это говорю не голословно. Встречаясь со студентами вузов Москвы и Санкт-Петербурга, родившимися и закончившими школы на Камчатке, точно знаю, что практически никто из них не бывал в Долине гейзеров. И в абсолютном большинстве случаев уже не побывают. Так для кого эта заповедная территория? Для зарубежных туристов, высокопоставленных



гостей из Москвы, состоятельных людей Камчатки?

Нынешней зимой в Совете Федерации проходили дни Республики Бурятия. По просьбе руководства республики для обсуждения на федеральном уровне был вынесен вопрос об исполнении закона "Об охране озера Байкал". О наиболее участниках конференции рассказал директор Байкальского института природопользования сибирского отделения РАН Арнольд Тулохонов. В своем выступлении он поднял несколько злободневных тем, в том числе и вопрос о корректировке концепции названного закона, что важно для всего российского природоохранного законодательства в части особо охраняемых природных территорий. Ученый недоумевал, почему ФЗ "Об охране озера Байкал" не работает на территорию и местных жителей, а, напротив, в какой-то части направлен против них. Почему он трудно вписывается в социально-экономическую инфраструктуру региона, на территории которого расположена заповедная зона?

Похоже, что А. Тулохонов прав: административными и экономическими мерами мы ограждаем заповедные территории от местного населения. Поэтому еще раз подчеркиваю, что идеологию природосберегающего законодательства надо менять. Особо охраняемые территории – это территориальные части субъектов Российской Федерации, и они должны быть вписаны в социально-экономическую и экологическую жизнь регионов. Учреждая новые ООПТ, надо предусматривать компенсацию регионам за ограничение их возможностей в социально-экономическом развитии в связи с выводом из хозяйственного оборота больших и малых территорий. Местный житель, оказавшийся волею судеб на ООПТ должен быть вписан в структуру и сферу деятельности такой территории без нарушения его конституционных прав. Совершенствуя законодательство в целом, мы неизбежно дополним его законами, действующими в отношении отдельных уникальных территорий, в частности – Байкальской или Камчатской природных территорий, природосберегающий режим которых должен строиться не только на запретах и ограничениях в интересах сохранения их в качестве национального или всемирного наследия, но и на интересах региона и местных жителей.



Международное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности: проблемы и пути решения¹

*Н.П. Чуркин, первый заместитель
председателя Комитета Совета Федерации по
природным ресурсам и охране окружающей среды*

Жизнь на Земле развивается по строгим законам природы.

Природа обеспечивает для человека условия, без которых он не может существовать. А именно: озоновый слой защищает нас от ультрафиолетовых лучей, а эти лучи вредны также и для животных, и для растений. Экосистемы превращают отходы в ресурсы, снижают уровень CO₂ в атмосфере, очищают воздух, которым мы дышим, и воду, которую мы пьем. Биологическое разнообразие обеспечивает пищу как человека, так и животный мир.

Но мы со своими потребностями, порой необоснованными, истощаем эти природные ресурсы, уменьшаем, а кое-где уже и заблокировали естественные способности природы.

Академик В.И. Вернадский в своих трудах определил роль человека в развитии производственной деятельности. Он указал, что именно к человеку переходит роль основного «геологического фактора» всех происходящих на поверхности планеты изменений. Сегодня мы наблюдаем эти изменения уже как явления глобального характера. И задача сегодняшнего дня состоит в том, чтобы эти изменения природной среды не приносили вреда самому человеку и другим формам жизни, а также приняли разумную направленность для поддержания в биосфере свойств, пригодных для жизни.

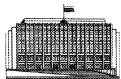
Без сомнения, природно-ресурсный потенциал Российской Федерации является важнейшим фактором устойчивого развития на национальном уровне. Он же является и существенным резервом глобальной стабильности мировой экономики и общества.

В Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года² подчеркнута глобальная зависимость всех сфер международной жизни, которая отличается высоким динамизмом и взаимозависимостью событий.

В Стратегии отмечено, что «между государствами обострились

¹ Доклад на «круглом столе» «Трансграничное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности» Второго Невского международного экологического конгресса, май 2009 г.

² Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».



противоречия, связанные с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран. Ценность и модели развития стали предметом глобальной конкуренции.

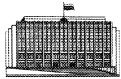
Возросла уязвимость всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз.

В результате укрепления новых центров экономического роста и политического влияния складывается качественно новая геополитическая ситуация. Формируется тенденция к поиску решения имеющихся проблем и урегулированию кризисных ситуаций на региональной основе без участия нерегиональных сил».

Это подтверждает выводы о том, что рост глобальной зависимости мировой экономики от интенсивно возрастающего потребления природных ресурсов, неизбежное соперничество на мировом природно-ресурсном рынке, обострение проблем сохранения благоприятной окружающей среды требуют укрепления международного компонента экологической и природно-ресурсной безопасности Российской Федерации.

И мы уже все понимаем (по крайней мере, в России, и очень жаль, что это с трудом понимают в Европе), что в рамках одного государства невозможно решить указанные экологические проблемы, так как они носят глобальный характер, они - в отличие от войн, агрессии, террора, правонарушений - не имеют границ. Течение воды остановить невозможно; воздух, тучи и дожди не имеют границ, нуклиды разлетаются, и никакие ПВО их не остановят.

Россия - крупнейший «экологический донор» Земли. Сохраняющиеся на территории России массивы природных систем, выполняющих важнейшие биосферные функции и образующих крупнейшую в мире зону стабилизации глобальной окружающей среды, представляют собой уникальный экологический ресурс для восстановления биосферы Земли. Обширные таежные леса и водно-болотные угодья России поглощают углекислый газ из атмосферы, депонируют углерод и в связи с этим играют ключевую роль в глобальных процессах поддержания газового баланса в атмосфере и стабилизации климата. На территории России сохраняется существенная часть глобального биологического разнообразия, тем более что в последние годы роль России в поддержании равновесия глобальной экологической



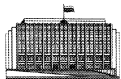
системы повысилась.

В 2003-2004 годах Россия оказалась в центре внимания мирового экологического сообщества в связи с затяжкой ратификации Киотского протокола, которая создала угрозу отбрасывания на несколько лет назад всего международного сотрудничества в области предотвращения изменения климата. Киотский протокол является одним из немногих международных соглашений в области охраны окружающей среды, где Российская Федерация может претендовать на роль мирового лидера в выполнении основных обязательств. Согласно оценкам, Российская Федерация обладает большим резервом национальной квоты на выбросы парниковых газов (около 3-4 млрд. тонн CO₂-экв. за период 2008-2012 годов), поскольку уровень выбросов в России сейчас ниже, чем в 1990 году. В конечном итоге Россия ратифицировала договор. Однако резкое возрастание роли доходов от экспорта «сырых» природных ресурсов (в первую очередь - нефти и газа) и недооценка значения успешности реализации экономических механизмов Киотского протокола как важного элемента характеристики зрелости развития инфраструктуры и механизмов рыночной экономики затормозило деятельность Правительства России по созданию нормативной базы по подготовке и реализации проектов совместного осуществления и выходу российских компаний на международный углеродный рынок.

На современном этапе международное сотрудничество (отдельными категориями которого являются трансграничное и приграничное сотрудничество) в области природопользования и охраны окружающей среды следует рассматривать как самостоятельный блок активной внешнеполитической деятельности российского государства. Это объясняется особым значением и ответственностью России, обладающей природно-ресурсным и стабилизационным экологическим потенциалом общемирового значения.

Специфической особенностью трансграничных проблем является невозможность их разрешения усилиями отдельного государства. Более того, экологические трансграничные проблемы (наряду с проблемами в области торговли, энергетики и транспортных инфраструктур, а также миграционными и гуманитарными вопросами) относятся к факторам, определяющим политическую стабильность в регионе.

Следовательно, вопросы мира и войны сегодня нужно решать в этом



сложном ресурсно-охранном блоке. И это уже - не теория, это - практика, которую требует от нас все мировое сообщество.

Эта проблема - общая, которую должны решать группы государств и регионов, вернее сказать, весь европейский континент, то есть европейские государства в обязательном взаимодействии с Российской Федерацией, её богатствами, её уникальными запасами и экологическими возможностями, с её уникальным самобытным народом.

Под трансграничным сотрудничеством традиционно понимается система взаимодействий субнациональных образований, лежащих по обе стороны границ: в рамках совместных программ, субрегиональных структур, взаимодействий на микроуровне (связи городов-побратимов) и т.п.

Очевидно, что предпосылки развития трансграничного сотрудничества крайне неравномерны. Так, например, в силу благоприятного экономико-географического положения регионы Северо-Запада России, «выдвинутые» в сторону стран ЕС, находятся в преимущественном положении при реализации инструментов международного сотрудничества.

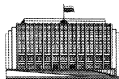
Федеративный характер российской государственности предполагает, что субъекты Федерации также ищут каналы непосредственного выхода на международную арену. Выходя на международную арену и развивая взаимодействие с европейскими партнерами, российские регионы решают, как минимум, три задачи:

- для многих регионов внешние связи, направленные на диверсификацию региональной экономики и привлечение иностранных инвестиций, стали частью экономической стратегии выхода из кризиса;
- международные отношения стали одним из главных способов политической самоидентификации региональной элиты;
- развивая внешнеэкономические связи, регионы пытаются ослабить одностороннюю зависимость от федерального центра в политике и экономике.

Проблемы границ

Решая проблемы, связанные с обеспечением экологической безопасности в условиях трансграничного сотрудничества, нельзя не обратить внимания и на следующую проблему.

Одно из последствий распада СССР - возникновение десятков тысяч километров новых государственных границ и необходимость адаптации к ним



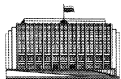
российского хозяйства и всей жизни «вдруг оказавшихся пограничными» регионов Федерации. Проблемы «новых границ» исследованы слабо. Они относительно хорошо изучены лишь в том, что касается Калининградской области и районов, пограничных с Финляндией и с Эстонией.

Значительная часть новых границ России не получила договорно-правового оформления. Для их надлежащего оформления предстоит согласовать результаты предварительных работ по делимитации, произвести съемки на местности и передать их результаты в ООН.

Новые российские границы отличает огромная протяженность и исключительное разнообразие морфологических особенностей. Протяженность новых границ России - около 13 тыс. км. Граница между Россией и Казахстаном - самая длинная сухопутная граница в мире. Участки новой границы различаются по происхождению и «возрасту», степени совпадения с этнокультурными рубежами и хозяйственной освоенности приграничных районов, обеспеченности трансграничными коммуникациями.

Особый морфологический тип составляют **внутренние водные границы**. Рубежи России пересекают более 1000 трансграничных водных объектов, в том числе 70 бассейнов крупных и средних рек. В СНГ Россия занимает первое место и по притоку водных ресурсов из-за рубежа, и по их оттоку. С международными бассейнами связано множество политических проблем вододеления, водопользования, согласования водохозяйственных нормативов, фиксации загрязнения, определения вклада каждой из пограничных стран в загрязнение вод поллютантами, источники которых расположены на территории разных стран, и их ответственности за него. В ряде случаев решение этих проблем осложняется тем, что одна и та же река сначала покидает пределы российской территории, а потом снова в них заходит.

Функции новых российских границ становятся все более дифференцированными. Соотношение двух главных функций - барьерной и контактной - различается в связи с усиливающимися контрастами в политико-правовом, экономическом и культурном пространстве между отдельными странами СНГ. Дифференциация границ возрастает и вследствие разной динамики трансграничных потоков, неодинаковых последствий их возникновения для прилегающих районов и разной скорости адаптации их населения и хозяйства к происходящим изменениям.



И, как следствие, к прямым причинам отрицательных экологических последствий относится отсутствие правового регулирования или упадок хозяйства приграничных районов, к косвенным - обнищание населения, вынужденное браконьерство, незаконные порубки леса, вызывающие, в свою очередь, риск селей и наводнений в горных районах. Новую угрозу стало представлять расхищение природных богатств.

В «Основах пограничной политики Российской Федерации»³ среди основных угроз интересам и безопасности страны в пограничном пространстве назван риск природных и техногенных катастроф и трансграничный перенос загрязнителей.

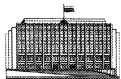
Но есть и другая типология границ - «позитивная», она зависит от перспектив и основных направлений приграничного сотрудничества. Основаниями для таковой могут служить следующие признаки:

- наличие перспектив совместного использования находящихся в приграничной зоне природных ресурсов;
- совместное использование рекреационного потенциала приграничных территорий;
- необходимость в совместных мерах по охране окружающей среды, созданию и поддержке существующих заповедников, принятие мер по предотвращению рисков природных и техногенных катастроф и др.

Международные факторы играют существенную роль в жизни все большего числа регионов России. Особенно показателен в данном плане опыт Северо-Запада России, становящегося важным элементом системы трансграничного балтийского сотрудничества. Поскольку Северо-Запад России является частью Балтийского региона, проблемы его развития следует рассматривать в контексте трансграничных региональных связей. Балтийский регион в начале XXI в. ориентируется на Европейский Союз. Россия также стремится внести свой вклад в создание общеевропейского экономического пространства.

Это подтверждено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: «Российская Федерация выступает за всемерное укрепление механизмов взаимодействия с Европейским союзом, включая последовательное формирование общих пространств в сферах экономики,

³ «Основы пограничной политики Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 05.10.1996).



внешней и внутренней безопасности, образования, науки, культуры. Долгосрочным национальным интересам России отвечает формирование в Евроатлантике открытой системы коллективной безопасности на четкой договорно-правовой основе».

Экологические проблемы

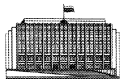
Экологические проблемы можно подразделить на следующие укрупненные категории:

1. Источники загрязнения атмосферы, трансграничных рек и международных водоемов, земель и геологических структур в приграничной зоне.

Большинство самых крупных рек мира являются международными, а после возникновения СНГ число таких рек возросло. Например, Волга сейчас является международной, а бассейн Аральского моря включает пять государств. По данным ООН, в мире существует более 200 речных бассейнов, расположенных на территории двух и более стран. Бассейн Амазонки включает семь государств, Дуная - более восьми, Нигера и Нила - более семи, Рейна - семь, Заира - девять, Замбези - шесть. Почти 40 % населения в мире проживает в речных бассейнах, расположенных на территории двух или более стран. Данная площадь составляет около половины всей территории земель на нашей планете. Государственными границами суверенных государств после 1992 года были рассечены инфраструктура и зоны активного загрязнения, сопряженные с промышленными и коммунальными объектами. Создалось множество ситуаций, при которых выгоды от хозяйственной деятельности оказались принадлежностью одних государств, а экологические издержки достались их соседям.

Трансграничные загрязнения порождают множество потенциально конфликтных коллизий в бассейнах Днепра, Сырдарьи и Куры; на приграничных топливно-энергетических комплексах Экибастуза, Донецка и Урала.

Принципиально многосторонняя трансграничная проблематика присуща Черному и Балтийскому морям, загрязняемым стоками рек многих государств. Судьба экосистемы и богатейших биоресурсов Каспийского моря в перспективе будет определяться степенью опасности загрязнений, сопутствующих добыче нефти на шельфах пяти прикаспийских государств, четыре из которых участвуют в процессе «Окружающая среда для Европы».



Катастрофическое обмеление Аральского моря обусловлено нерациональной политикой водопользования пяти центрально-азиатских государств.

Значимость проблем трансграничного загрязнения существенно возрастает в аварийных ситуациях, что уже имеет место в Чернобыльской зоне и при загрязнении цианидами рек Днестр и Шу.

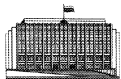
При этом снижаются возможности урегулирования трансграничных проблем. Распалась ранее единая система экологического мониторинга, информации и принятия решений. Унаследованная нормативно-методическая база природоохранной деятельности, по мере становления и развития национальных природоохранных законодательств, подвергается постепенной, все увеличивающейся диверсификации. Это приводит к несопоставимости данных мониторинга состояния окружающей среды и снижению объективности процедур оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду (ОВОС). Отсутствует правовая и методическая основа регламентации пользования совместными природными ресурсами; согласованной оценки и взыскания трансграничного экологического ущерба.

2. Наличие общих природных ресурсов, порождающее проблему совместного пользования и охраны таких объектов.

Трансграничные водные ресурсы, особенно в зонах развитой ирригации в вододефицитных аридной и субаридной зонах (юг Восточной Европы, Центральная Азия), наиболее представительны в этой категории проблем. К ней также относится: использование и охрана мигрирующих видов животных (перелетных птиц); использование и охрана биоресурсов международных морей; пользование месторождениями подземных вод, нефти и газа, имеющими трансграничный характер залегания; практикуемая рядом стран аренда пастбищ в приграничной зоне сопредельных государств, сопровождаемая деградацией растительного биоразнообразия.

3. Наличие трансграничных экосистем, требующих установления особого статуса охраны, однотипного и целенаправленного природопользования.

Обычно эта потребность возникает на локальных приграничных территориях двух-трех государств, где рассеченные границами особо ценные экосистемы нуждаются в равном статусе охраны. При организации охраны водно-болотных угодий на путях миграции перелетных птиц требуется участие многих стран региона, основанное на общей методологии и



согласованных действиях.

Российская Федерация является стороной более двадцати конвенций по вопросам охраны окружающей среды и осуществляет сотрудничество по этим вопросам в рамках более пятидесяти международных организаций.

В условиях повышенного внимания международного сообщества к проблеме загрязнения окружающей среды прорабатываются вопросы целесообразности присоединения России еще к ряду конвенций, а также необходимости усиления взаимодействия России с международными организациями в рамках многосторонних и двусторонних договоров и соглашений.

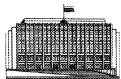
Но главная задача нынешнего этапа в том, чтобы, во-первых, последовательно и до конца реализовать уже принятые решения. Во-вторых, создать действенную систему экологической безопасности в стране, такую, которая эффективно справлялась бы с имеющимися техногенными и антропогенными факторами загрязнения, включая трансграничные, и при этом результативно отвечала бы на возникающие новые проблемы и вызовы в этой сфере.

Для современного трансграничного регионального сотрудничества характерны следующие черты:

1. *Децентрализация сотрудничества*, обусловленная возникновением возможностей для проявления внутренними регионами большей самостоятельности в установлении и развитии внешних связей.

2. *Трансграничные связи на региональном уровне охватывают основные сферы жизнедеятельности государств: политическую, экономическую, культурную, экологическую и др.* Примером может служить взаимодействие так называемой "**балтийской тройки**" — крупнейших городов центральной зоны Балтийского моря — Санкт-Петербурга, Стокгольма и Хельсинки.

3. *Фундаментом трансграничного сотрудничества* служат исторические традиции и региональные связи, которые складывались на протяжении столетий. Так, в Балтийском регионе попеременно доминировали различные державы: Дания (XVI в.), Швеция (XVII в.), а затем Российская империя (XVIII — XIX вв.). Страны Балтии имеют богатый опыт совместного исторического развития, в определенные периоды некоторые из них объединялись — часто насильственно, иногда добровольно — в рамках



единого государственного образования.

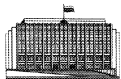
4. Важной тенденцией развития трансграничных отношений является их *институционализация*. Речь идет о создании системы региональных международных организаций, дополняющих мировые политические институты. Так, с 1992 г. ведет активную работу Совет государств Балтийского моря, в деятельности которого участвует делегация Российской Федерации. В том же году был образован Союз балтийских городов, куда вошли 86 городов из 10 стран региона. С 1997 г. в Санкт-Петербурге открыто информационное бюро Совета министров северных стран.

«Северное измерение»

Ключевое значение для трансграничного сотрудничества имеют выдвижение, формирование и реализация программ регионального развития. Применительно к Балтийскому региону наибольшую известность получила международная программа «Северное измерение», инициатором которой выступила в 1997 г. Финляндия. Данная программа призвана создать благоприятные условия для участия в международных региональных отношениях всех стран региона. По мнению ведущего специалиста в области международного регионального развития и безопасности, профессора Кёльнского университета В.Вессельса, «инициатива Северного измерения должна рассматриваться как способ для дополнительного расширения представлений о внешней политике. Она привлекает внимание к региону, который был вне зоны интересов общего сотрудничества для большинства входящих в него государств».

Один из главных принципов «Северного измерения» — «позитивная взаимозависимость». Предполагается, что расширение на его основе связей между государствами региона будет способствовать стабильности и устойчивому развитию, обеспечению региональной интеграции, формированию общерегиональных интересов. Конечно, экономические и политические противоречия, симпатии и антипатии, исторические обиды и сожаления об упущенных выгодах вряд ли исчезнут полностью. Однако высокий уровень взаимозависимости может сыграть важную роль в предупреждении открытых конфликтов и прямых столкновений между странами региона.

Участникам программы «Северное измерение» еще предстоит найти способы достижения такого уровня взаимозависимости. Тем не менее, сама

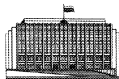


она приобретает в наши дни вполне конкретные очертания. В рамках «Северного измерения» расширяется экспорт российского сырья и энергоносителей в страны ЕС. Тем самым наша страна оказывается все больше привязана к европейским рынкам сбыта, что ведет к усилению ее зависимости от Евросоюза. Однако не следует забывать и об обратной стороне медали. Многие эксперты указывают на все большую зависимость ЕС от поставок нефти, газа, леса и других видов сырья из России. Иными словами, роль нашей страны в обеспечении энергетической, сырьевой и, в конечном счете, экономической безопасности ЕС неуклонно возрастает. В свою очередь, экономическая стабильность РФ все больше определяется устойчивостью ее связей с Европейским Союзом, особенно в рамках «Северного измерения».

Другим важным направлением развития трансграничного сотрудничества стран Балтики является формирование принципиально новой, всеобъемлющей системы региональной безопасности. Россия играет в этом процессе заметную роль. Более того, система международных отношений в зоне Балтийского моря в принципе невозможна без участия РФ. В последние годы Россия проводит в данном регионе активную внешнюю политику, как на федеральном, так и на региональном уровне. Сокращая военную активность в этой зоне, она наращивает внешнеэкономический потенциал своих северо-западных областей, развивает соответствующую транспортную инфраструктуру.

У региональной безопасности есть, конечно, общие черты с безопасностью международной, в то же время она отличается разнообразием методов, отражающих специфику конкретных регионов — баланс сил, исторические, культурные, религиозные традиции и т.п. Региональную безопасность могут обеспечивать как специально созданные структуры (например, ОБСЕ), так и объединения более универсального характера (скажем, Организация американских государств, Организация африканского единства и т.п.). Неспециализированные международные правительственные организации, уделяя проблемам региональной безопасности первостепенное значение, увязывают их с другими ключевыми задачами регионального развития.

Подводя итог, можно констатировать, что Северо-Запад России превращается в органическую часть системы международных региональных

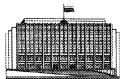


отношений в зоне Балтийского моря. Развитие в регионе трансграничных связей — проявление процесса глобализации, весьма активно идущего в региональном измерении на северо-востоке Европы. Региональное трансграничное взаимодействие в регионе охватывает все основные сферы жизни — от политики до экономики, от культуры до экологии. В этих условиях перед Российской Федерацией стоит серьезная задача по обеспечению активного и эффективного участия всех ее субъектов в децентрализованном региональном международном сотрудничестве. Решение этой задачи требует новых теоретических подходов и инновационных практических действий.

Особенность Балтийского региона

Особенность Балтийского региона — многообразие способов международной институционализации усилий по обеспечению национальной и региональной безопасности. Несколько ведущих стран региона являются членами НАТО: Германия, Дания и Норвегия вступили в альянс еще в годы холодной войны, Польша — в 1999 г., Швеция и Финляндия держатся в стороне от военных союзов и обеспечивают национальную безопасность собственными силами. Особое место в регионе занимает Россия. Оставаясь мировой державой, она играет в международном сообществе одну из ведущих ролей. Россия взаимодействует с НАТО в рамках «Совета 20-ти» по широкому спектру вопросов международной безопасности (в т.ч. по борьбе с международным терроризмом), хотя в ее отношениях с альянсом имеют место и разногласия, связанные с расширением НАТО на Восток и включением в него бывших республик Советского Союза. Кроме того, большинство государств региона входят или готовятся войти в ЕС, который реализует программу Общей политики в области международных отношений и безопасности (The Common Foreign and Security Policy — CFSP). Основные принципы CFSP — согласованность действий членов ЕС по вопросам безопасности и обороны, наднациональный механизм принятия решений в указанной сфере, развитие эксклюзивной идентичности ЕС в международных делах.

В регионе Балтийского моря сегодня происходят геополитические изменения, связанные с размыванием одних границ и укреплением других. Здесь сталкиваются две рассмотренные традиции восприятия государственных границ — европейская и российская. И в той, и в другой традиции северо-западная граница РФ воспринимается как серьезный



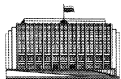
водораздел, отражающий не только исторически сложившиеся геополитические и экономические барьеры, но и различия в национальной психологии, массовом сознании и политической культуре народов. Данный фактор необходимо учитывать при развитии региональных трансграничных связей с участием областей, республик и городов Северо-Запада России.

За последнее двадцатилетие прошлого века человечество выстроило сложнейшую систему международного природоохранного сотрудничества, осуществляемого в рамках международных организаций, глобальных и региональных многосторонних конвенций и протоколов к ним, а также двусторонних договоров и соглашений в области охраны окружающей среды. Российская Федерация является важным элементом этой системы, участвуя примерно в трех десятках многосторонних соглашений, носящих глобальный и региональный характер.

Что необходимо сделать

Начавшийся в 2007 г. **переговорный процесс по новому климатическому соглашению** (на период после 2012 г.) является беспрецедентным в истории по комплексности и сложности охватываемых проблем, влиянию на экономическое развитие отдельных стран и человечества в целом. Огромное влияние (как позитивное, так и негативное) это соглашение окажет и на развитие России. К числу проблем, имеющих особое значение для России в ходе переговоров, можно отнести:

- сценарное обоснование уровня обязательств России на 2020-30 гг., в т.ч. механизмов переноса/учета в обязательствах накопленного в 2008-2012 гг. резерва квот,
- выработка позиции относительно приемлемого уровня количественных обязательств США, Евросоюза, Японии, Китая и других крупнейших стран,
- выработка позиции относительно перспектив введения новых международных финансовых механизмов (наднациональных налогов и сборов, привязанных к выбросам парниковых газов или к ВВП на душу населения) для поддержки деятельности развивающихся стран в области адаптации и предотвращения изменений климата,
- выработка позиции относительно аукционного распределения прав на выбросы парниковых газов и направления доходов в фонды помощи развивающихся стран,



– учет лесов, лесного хозяйства и землепользования в балансе страновых выбросов/поглощения парниковых газов.

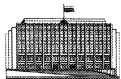
Для ответственного и эффективного участия в переговорах Правительству России необходимо выработать долгосрочную национальную климатическую стратегию и утвердить ее в качестве одного из важнейших государственных документов.

Необходимо привести правовые акты в области экологии и климата в соответствие со Стратегией национальной безопасности до 2020 года, где четко определено, что «стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение окружающей природной среды и обеспечение защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

На состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов.

Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды, вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла. Нарастает стратегический риск исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны, падает добыча многих стратегически важных полезных ископаемых.

Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и



биологических ресурсах».

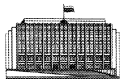
Особая роль в Стратегии отводится равноправному партнерству: «Достижению приоритетов устойчивого развития Российской Федерации способствует активная внешняя политика, усилия которой сосредоточены на поиске согласия и совпадающих интересов с другими государствами на основе системы двусторонних и многосторонних взаимовыгодных партнерских соглашений».

Формирование благоприятных условий для устойчивого развития России на долгосрочную перспективу достигается за счет обеспечения стратегической стабильности, в том числе путем последовательного продвижения к миру, свободному от ядерного оружия, и создания условий равной безопасности для всех.

Россия в отношениях с международным сообществом опирается на принципы сохранения стабильности и предсказуемости в области стратегических наступательных вооружений, придает особое значение достижению новых полноформатных двусторонних договоренностей по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений».

Активизация участия в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды может привлечь в страну значительные объемы природоохранных инвестиций, а также послужить дополнительным фактором модернизации системы управления окружающей средой. Обладая большим резервом национальной квоты, Россия может и должна стать одним из основных участников международной торговли выбросами в рамках Киотского протокола и получить дополнительные финансовые ресурсы для поддержки энергоэффективных и ресурсосберегающих программ и проектов (порядка нескольких млрд. евро). Для реализации этой возможности в России должна быть подготовлена правовая и институциональная основа для операций по продаже излишков национальной квоты выбросов парниковых газов и использования полученных доходов для финансирования модернизации устаревшей инфраструктуры в энергетике или для внедрения эффективных программ борьбы с загрязнением.

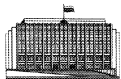
Отдельно следует остановиться на проблемах, связанных с обращением с отходами. К сожалению, природоохранные ведомства России за 15 лет так и не смогли создать эффективную нормативную базу в области



обращения с отходами, включая учет и контроль образования и размещения отходов, а также учет и контроль вторичных ресурсов. В середине 1990-х годов были подписаны межправительственные соглашения в области охраны окружающей среды почти со всеми европейскими (да и не только европейскими) странами. Во всех этих соглашениях уделено внимание проблеме обращения с отходами. **На практике, двусторонние соглашения реализованы только со скандинавскими странами, Германией и Китаем.** В то же время и иные страны заинтересованы в сотрудничестве с Россией, они готовы выделять необходимое финансирование на реализацию совместных проектов. Но препятствием является отсутствие официально созданных рабочих групп в рамках этих соглашений. Россия подписала ряд международных конвенций и соглашений о снижении и предотвращении загрязнения окружающей среды, включая образование отходов. Эти требования не выполняются. Россия не представлена в международных организациях, деятельность которых направлена на эффективное вовлечение отходов в хозяйственный оборот.

Необходима безотлагательная разработка и принятие **Концепции международного сотрудничества Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды**, приняв во внимание письмо МПР России от 6 мая 2003 г. № ИО-13-54/2858 «О Концепции международного сотрудничества Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды» (с приложением проекта Концепции), что позволит, с учетом новых экологических угроз национальной безопасности, поднять на качественно новый уровень роль Российской Федерации в мировом природно-ресурсном и природоохранном сотрудничестве.

Подобная Концепция должна стать программным документом, в котором будут четко обозначены цели и задачи международного сотрудничества в области природопользования и охраны окружающей среды, основные направления международного сотрудничества в различных отраслях природно-ресурсного комплекса, формирование и осуществление планов международного сотрудничества в области природопользования и охраны окружающей среды, укрепление институциональной основы и повышение эффективности международного сотрудничества, механизмы и этапы реализации Концепции.



Международные механизмы страхования экологических рисков в рамках Шанхайской организации сотрудничества

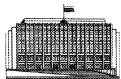
А.Н. Лоторев, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, Председатель Совета по экологическому законодательству при Комитете Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

Хартией Шанхайской организации сотрудничества, Программой многостороннего торгово-экономического сотрудничества государств-членов ШОС среди приоритетных направлений сотрудничества в рамках ШОС определены - обеспечение рационального природопользования, включая использование водных ресурсов в регионе, осуществление совместных специальных природоохранных программ и проектов, а также оказание взаимной помощи в предупреждении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий.

Последствия хозяйственной деятельности в странах - участницах, связанные с нанесением вреда окружающей природной среде, зачастую носят трансграничный характер. На международной конференции «Состояние и перспективы российско-китайского сотрудничества в области охраны окружающей среды и управления водными ресурсами»⁴ было отмечено, что современное состояние бассейна реки Амур оценивается как критическое, что вызывает озабоченность не только в России и Китае, но и у международной общественности. Амур в настоящее время является одной из наиболее загрязненных рек России. Экологически неадаптированное природопользование в регионе привело к деградации экосистемы бассейна Амура практически во всех районах как российской, так и китайской частей. Самыми загрязненными являются Нижнеаргунский, Сунгаринский и Комсомольский участки Амура. Общий объем сбросов неочищенных промышленных и коммунальных стоков в водотоки бассейна Амура составляет с российской стороны – около 800 млн. куб. м, а с китайской - до 15 млрд. куб. м.

По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране

⁴27 сентября 2007 г., Москва, МПР РФ.



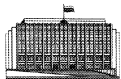
окружающей среды Российской Федерации в 2007г.» основными источниками загрязнения поверхностных вод бассейна являются береговые объекты речного флота, золото- и угледобывающие предприятия, железнодорожный транспорт, предприятия мясо-молочной промышленности, а также объекты коммунального хозяйства таких промышленных центров, как Хабаровск, Благовещенск, Комсомольск-на-Амуре, Николаевск-на-Амуре, Амурск, Чита. Очистные сооружения большинства промышленных предприятий работают в ненормативном режиме, в результате чего сточные воды сбрасываются недостаточно очищенными или совсем без очистки. Более 60% от общего объема стоков, попадающих в поверхностные водные объекты, остается загрязненным. Наиболее сложная ситуация с очисткой стоков наблюдается в Приморском крае, Хабаровском крае, Читинской области.

Общее количество субъектов хозяйственной деятельности, находящихся на территории Читинской, Амурской областей, Еврейской автономной области, Хабаровского, Приморского краев и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, - около полутора тысяч.

Наибольший вред на состояние речных вод оказывают превышения установленных лимитов ПДС и аварийные сбросы. Значительное количество аварийных ситуаций с разливом нефтепродуктов происходит при утечках на магистральных нефтепроводах, на нефтебазах, в речных, морских и рыбных портах при проведении бункеровочных операций. По данным министерства природных ресурсов Хабаровского края, из 382 крупных субъектов хозяйственной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, больше половины (192 объекта) оказывают влияние на состояние и качество вод реки Амур.

Кроме проблем загрязнения в бассейне Амура наиболее значимым является проявление природного риска наводнения. Берегоукрепительные и защитные противопаводковые сооружения, регулирование стока рек водохранилищами приводят к возникновению трансграничных проблем, связанных с деформацией русел, изменением русловых процессов, к обострению экологических проблем.

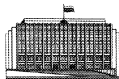
Общее количество водохранилищ в приамурских регионах Российской Федерации - 258, в том числе: в Приморском крае – 113, в Хабаровском крае – 16, Еврейской автономной области – 1, в Амурской области – 119, Читинской области – 9. Безопасность гидротехнических сооружений (ГТС) находится на



низком уровне. 22% водохранилищ имеют аварийное и предаварийное состояние, большая часть оставшихся ГТС требует ремонта. Вероятность аварийных ситуаций на напорных и водосборных сооружениях с каждым годом увеличивается. В настоящее время более 70% дамб превышают нормативные сроки службы сооружений подобного типа, свыше 60% находятся в неудовлетворительном состоянии и требуют капитального ремонта.

Еще одной экологической проблемой региона Забайкалья и Приамурья является отсутствие рекультивации нарушенных земель, которая проводится последние 15-20 лет только на объектах россыпной золотодобычи. На отработанных или выведенных из эксплуатации рудных месторождениях рекультивация не выполнялась, что отразилось на современном экологическом состоянии дренирующих рудные площади водотоков. Использование водоемов в карьерах и хвостохранилищах для рыборазведения или рекреации исключается в связи с тем, что формируются кислые обогащенные тяжелыми металлами сульфатные воды или воды с высокими концентрациями фтора, по многим показателям не соответствующие рыбохозяйственным нормативам. В экологическом отношении наиболее опасными являются отвалы, сток с которых поступает в речную сеть. Вынос токсичных компонентов с горнорудных отвалов будет продолжаться практически неограниченное время, что видно на примерах старых горнорудных территорий, выведенных из эксплуатации 40-50 лет назад.

В значительной степени экологические проблемы в бассейне реки Амур возникают в связи с тем, что в последнее время возрастает антропогенное воздействие на реку со стороны Китайской Народной Республики. Главным загрязнителем амурских вод является река Сунгари. Доля загрязнений вод Амура за счет влияния реки Сунгари по отдельным ингредиентам составляет от 50 до 90% при доле стока 27%. В водах, поступающих из Сунгари, обнаружено большое количество разнообразных стойких органических соединений, среди которых особую опасность представляют хлорорганические соединения. Население нижнего Амура фактически становится заложником загрязнений, поступающих в Амур с территории Китая. В результате аварии, произошедшей в ноябре 2005 г. на нефтехимическом заводе в г. Цзилинь (КНР), более 100 т. химических

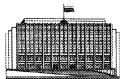


веществ бензольной и фенольной групп попало в реку Сунгари. Катастрофа привела к долгосрочному ухудшению самоочистительной способности водных биоценозов реки Амур и опасности потери основного источника питьевого водоснабжения для нескольких миллионов человек в районе г. Хабаровска.

В Совместном заявлении участников 1-ой Международной конференции «Страховое обеспечение социально-экономического сотрудничества стран-членов ШОС», состоявшейся в 2008 г. в г. Москве, была выражена взаимная заинтересованность в развитии рынка услуг страхования, решении трансграничных проблем и проблем приграничных территорий при помощи инструментов страхования, увеличении вклада страхового бизнеса в социально-экономическое развитие и интеграцию государств - членов ШОС. Для ликвидации негативных трансграничных последствий хозяйственной деятельности в странах - участницах, связанных с нанесением вреда природной среде, необходимо объединение усилий и координация по созданию финансовых механизмов предупреждения и гарантированного возмещения нанесенного ущерба. Экологическое страхование может быть использовано как защитный механизм от рисков в сфере хозяйственной деятельности.

Для решения названных экологических проблем региона и обеспечения экологической безопасности хозяйственной деятельности в бассейне реки Амур предлагается использовать механизм страховой защиты, позволяющий создать финансово-экономическую основу для гарантированного возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде. С этой целью предлагается реализовать международный пилотный проект по созданию системы страховой защиты от экологических рисков в бассейне Амура.

В соответствии с рекомендациями парламентских слушаний, конференций, круглых столов, проведенных Комитетом Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды в 2006-2009 гг., Ассоциацией экологического страхования ведется подготовка пилотных проектов добровольного экологического страхования в ряде регионов Российской Федерации, в том числе Дальнего Востока. Инициатива была поддержана рядом министерств и ведомств, представители которых участвовали в разработке проектной документации. Подготовлены «Методические рекомендации по организации и проведению регионального пилотного проекта по экологическому страхованию», включающие «Правила



страхования ответственности за вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности» и другие методические документы.

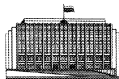
В 2008 году по сообщениям китайских средств массовой информации, ввиду роста числа инцидентов, связанных с загрязнением окружающей среды, Государственная администрация по охране окружающей среды (SEPA) и Всекитайская комиссия по регулированию в сфере страхования (CIRC) осуществили подготовку к внедрению механизма страхования ответственности за вред окружающей среде. Рабочая группа, созданная SEPA и CIRC, провела исследование среди предприятий северо-восточных и восточной провинций и предложила провести пилотный проект по внедрению новой программы страхования в ряде провинций.

Реализация вышеуказанных инициатив говорит о необходимости объединить и скоординировать усилия в направлении создания финансового механизма предупреждения и гарантированного возмещения экологического вреда по обе стороны Амура.

В пилотном проекте экологическое страхование рассматривается как деятельность, направленная на создание страховой защиты от экологических рисков в сфере хозяйственной деятельности. При этом экологические риски могут быть связаны не только с аварийным, но и постепенным негативным воздействием. К тому же негативные изменения в окружающей среде могут проявляться не только в виде загрязнения отдельных ее компонентов, но также в виде истощения или уничтожения природных ресурсов, в виде деградации и разрушения местообитаний флоры и фауны, в виде необратимых изменений естественных экологических систем и снижения биоразнообразия, уничтожения в целом природных комплексов и природных ландшафтов.

Предлагаемый пилотный проект экологического страхования представляет собой инновационный проект, основными целями которого являются:

- создание целостной и эффективной системы страхования экологических рисков в сфере хозяйственной деятельности, использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- гарантированное возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде;



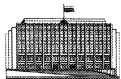
- создание условий для предупреждения и уменьшения вреда окружающей среде, ликвидации его последствий и восстановления природной среды;
- создание многоуровневой системы финансовых гарантий компенсации причиненного вреда в полном объеме.

Правовой базой реализации такого проекта может стать Соглашение между Россией и КНР о рациональном использовании и охране трансграничных вод, подписанное в начале 2008 года. Этим документом создана договорно-правовая основа для взаимодействия двух стран по всем ключевым вопросам охраны и использования трансграничных вод.

В соответствии с этим документом «стороны создают и обеспечивают функционирование эффективных систем оповещения, получения и передачи необходимой информации по предупреждению чрезвычайных ситуаций на трансграничных водах». «При возникновении чрезвычайной ситуации стороны незамедлительно уведомляют друг друга и обмениваются соответствующей информацией, а также предпринимают необходимые разумные меры по ликвидации, либо смягчению негативных последствий чрезвычайной ситуации...».

Основные направления сотрудничества, предусмотренные Соглашением, включают разработку единых нормативов и целевых показателей качества трансграничных вод; содействие применению современных технологий рационального использования и охраны трансграничных вод; информирование сторон об осуществляемых и планируемых мероприятиях, способных привести к значительному трансграничному воздействию, предотвращение таких воздействий. Кроме того, документ предусматривает содержание в надлежащем техническом состоянии существующих гидротехнических и иных сооружений; проведение мероприятий по стабилизации русел рек и предотвращению их эрозии; мониторинг трансграничных вод и обмен данными о его результатах; проведение совместных научных исследований; сотрудничество в сфере гидрологии, предупреждения паводков на трансграничных водах и др.

Рабочей группой по развитию нормативно-правового обеспечения страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды Совета по экологическому законодательству при Комитете Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды и Ассоциацией



экологического страхования разработана Концепция развития экологического страхования в Российской Федерации. В соответствии с разработанной Концепцией, под экологическим страхованием предлагается рассматривать систему различных видов страхования рисков в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Среди них: страхование ответственности хозяйствующих субъектов за вред, причиненный загрязнением окружающей среды; страхование ответственности природопользователей за ненадлежащее выполнение обязательств по договорам природопользования; страхование финансовых рисков природопользователей; страхование природных ресурсов, на которые имеется право собственности; страхование имущества юридических и физических лиц от негативного воздействия загрязненной окружающей среды; страхование физических лиц от несчастных случаев и болезней в связи с негативным воздействием загрязненной окружающей среды.

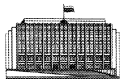
В пилотном проекте по бассейну Амура предлагается реализовать отдельные виды страхования, которые позволят решить экологические проблемы региона.

В первую очередь - это страхование ответственности за вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной деятельности. Данный вид страхования защищает интересы хозяйствующих субъектов в связи с их обязательствами по возмещению вреда природной среде, вреда жизни и здоровью граждан, причиненному негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, способствует созданию условий для предупреждения возникновения загрязнения окружающей среды и ликвидации его последствий, посредством использования механизма страховой защиты.

В объем страховой защиты включается возмещение вреда, причиненного природной среде в виде:

- расходов на мероприятия по расчистке территории для приведения ее в состояние, пригодное для начала восстановительных работ; расходы по транспортировке, хранению и удалению загрязненной почвы, расходы по очистке речных и морских акваторий при разливах нефтепродуктов и другие необходимые затраты;

- расходов на восстановление компонентов природной среды, включая расходы на проведение рекультивации земель, расходы по очистке



загрязненных видов животных и другие необходимые расходы;

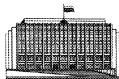
– расходов на оценку необходимых затрат и составление сметы на проведение восстановительных работ.

В случае невозможности восстановления компонентов природной среды, объем вреда, причиненного природной среде, рассчитывается в соответствии с методиками, утвержденными органами государственной власти.

Реализация пилотного проекта по созданию международной системы страховой защиты от экологических рисков в бассейне реки Амур и внедрение страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды позволит осуществить комплекс мер по снижению риска нанесения вреда окружающей среде, создать механизм гарантированного возмещения нанесенного экологического вреда, использовать страховые резервы как внебюджетный источник финансирования восстановительных и предупредительных мероприятий, предоставить надежную страховую защиту природопользователям, чья деятельность представляет опасность для окружающей среды.

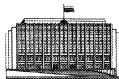
При проведении пилотного проекта будет создан реальный механизм финансирования затрат на восстановление компонентов природной среды: водных объектов, фауны, флоры. Страховщик будет производить страховые выплаты исходя из фактических затрат на восстановление природной среды в соответствии с планом восстановительных работ. В случае невозможности проведения восстановительных работ страховая организация вместо причинителя вреда будет возмещать ущерб природной среде в соответствии с действующими методиками его расчета и обоснования.

Исходя из региональных особенностей, в первую очередь должен возмещаться экологический вред, нанесенный в результате аварийных сбросов промышленных и хозяйственно-бытовых вод ЖКХ в водные объекты, в результате аварийных выбросов загрязняющих веществ, поступающих в атмосферный воздух от предприятий электроэнергетики (ТЭЦ, ГРЭС и различных котельных), авиатранспорта, автотранспорта, а также предприятиями коммунального хозяйства (полигонов твердых бытовых отходов и очистных сооружений), а также (при установлении причинно-следственной связи) в результате негативного воздействия на растительный и животный мир, ареалы обитания флоры и фауны.



Применение системы страховых тарифов и понижающих коэффициентов к базовым тарифам может стать стимулирующим фактором в целях внедрения на предприятиях наилучших доступных технологий и проведения предупредительных природоохранных мероприятий. Использование дифференцированного подхода к страхователям при определении страховой суммы, исходя из которой устанавливаются размер страховых взносов и размер страховых выплат при наступлении страхового случая, который учитывал бы не только специфику и объем производства, но и самое важное с экономической точки зрения – деятельность страхователя по снижению риска нанесения ущерба окружающей среде, будет стимулировать страхователя осуществлять природоохранные мероприятия, внедрять ресурсосберегающие технологии, безотходное производство, устанавливать современные очистные сооружения.

Дополнительные преимущества от применения страховых инструментов в сфере природопользования и охраны окружающей среды связаны с функцией контроля. Страховщик будет содействовать повышению заинтересованности хозяйствующих субъектов в выполнении требований экологической безопасности и действующего природоохранного законодательства и переходу на наилучшие доступные технологии.



Природоохранная деятельность и экологический менеджмент в парламентах европейских стран

В.А. Барсамов, начальник ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

О.Ю. Сундатова, ведущий советник ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

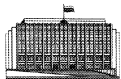
Ю.С. Леонов, ведущий консультант отдела парламентских программ Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Е.А. Прокопьева, МЭСИ

Страны Европы уделяют большое внимание задачам экологизации различных сфер жизни общества, сокращению вредного влияния на окружающую среду, развитию экологической культуры. Примером экологичной организации повседневной работы может служить опыт европейских парламентов. Ориентирами их внутренней деятельности являются применение чистых ресурсосберегающих технологий, материалов и разработок (при ремонте зданий, закупке оборудования); более рациональное использование ресурсов (электроэнергии, тепла, воды, расходных материалов); сбор и переработка отходов; экологизация транспорта. Важная роль придается вовлечению в природоохранную деятельность парламентариев и работников аппаратов парламентов, формированию у них «экологического сознания».

В последние годы часть парламентов переходит от отдельных, порой несвязанных природосберегающих мер к внедрению целостных систем экологического менеджмента, специальных руководств и программ в области повседневной экологической политики. Основанием для них является европейская система экологического менеджмента и аудита СЭМА (англ. EMAS – Eco-Management and Auditing Scheme) и стандарт ISO 14001, разработанный Международной организацией по стандартизации. Системы экологического менеджмента предполагают создание организационной структуры, распределение обязанностей и ответственности, планирование, ресурсы, приемы и конкретные действия, критерии их оценки.

Система СЭМА призвана сделать более эффективной работу по защите окружающей среды в организациях по таким направлениям, как потребление



энергии и материалов, сокращение производства отходов, снижение экологического воздействия транспортных средств.

Данный материал подготовлен на основе серии экспертных опросов парламентской сети Европейского центра парламентских исследований и документации, в которых принимал участие Совет Федерации. Также использованы сведения и публикации официальных Интернет-сайтов парламентов стран Европы.

Европейский парламент. Европарламент принял для своих организаций и структур систему экологического менеджмента и аудита СЭМА⁵.

Реализацией системы экологического менеджмента ведает координатор по вопросам экологии, он также возглавляет Комитет руководителей по экологическому менеджменту. Комитет объединяет представителей политических групп, аппарата парламента, секретариатов председателя парламента и его заместителей. Не менее одного раза в год проводится природоохранный форум с участием сотрудников, ответственных за экологическую политику. В ходе форума подводятся итоги работы, недостатки и достижения, определяются экологические задачи на перспективу.

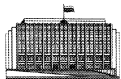
Для Европарламента ключевыми направлениями экологического менеджмента являются повышение энергоэффективности, рациональное использование ресурсов и материалов, экологизация транспорта и снижение интенсивности его применения. Предполагается, что в природоохранных мерах должны участвовать все члены парламента и сотрудники аппарата. Ведётся экологическое обучение, инструктаж новых сотрудников, действует руководство по наилучшим природосберегающим практикам.

Большое внимание уделяется развитию диалога по вопросам экологии с различными партнёрами: структурами Евросоюза, регулирующими органами, поставщиками товаров и услуг, политическими партиями, неправительственными организациями, СМИ, гражданами стран-членов ЕС.

Австрия. Парламент руководствуется строительными нормами и правилами федеральной земли Вена, которые учитывают экологический стандарт ISO 14001.

На характер природоохранных мер заметное влияние оказывает

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=41&pageRank=1&language=en>



необходимость сохранения исторического здания парламента. Оно было построено в 1882 г., во время Второй мировой войны частично разрушено и реконструировано в 1956 г. С тех пор здание неоднократно перестраивалось, а его инфраструктура приводилась в соответствие с современными требованиями.

Меры, принимаемые парламентом в области экологического менеджмента, связаны со сбором и повторным использованием отходов (рециклингом); экологическими требованиями к транспорту и строительству; использованием природосберегающих технологий и разработок.

В здании парламента были проведены работы по модернизации системы обогрева, улучшению системы поддержания климата и вентиляции. Скульптурный фонтан снабжён новым оборудованием, позволившим сократить потери воды.

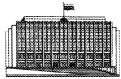
В парламенте существует должность ответственного за рециклинг различных материалов. Осуществляется сбор для переработки бумаги, стекла, металла, биомусора и специальных отходов (батарей, пенопласта, люминесцентных ламп).

Автомобили, используемые парламентом, снабжены каталитическими конвертерами для минимизации выбросов углекислого газа. Некоторые депутаты пользуются автомобилями с гибридными двигателями.

Бельгия. Палата Представителей не применяет систему СЭМА. Тем не менее, при ремонтных работах или проведении тендеров на закупку в технических нормативах учитываются экологические критерии: низкая энергоёмкость, экологическая безопасность технологий и систем, отсутствие вредных выбросов.

Так, при ремонте зданий парламента, построенных в XVIII - XX вв., системы отопления, вентиляции и охлаждения были обновлены с применением изолирующих материалов. Помещения оборудованы новыми системами охлаждения с замкнутым циклом, установками для кондиционирования воздуха, газовыми бойлерными со сниженным энергопотреблением, установлены окна и крыши из теплоизоляционных материалов. Имеются системы автоматического отключения света в пустых помещениях.

Экологический критерий учитывается также при закупке канцтоваров, расходных материалов, мощных средств. Другой пример - эксплуатация новой



системы цифрового экспонирования печатных материалов с применением бумаги, полученной путём вторичной переработки.

При приобретении автомашин для нужд Палаты учитываются уровни потребления топлива и выбросов в соответствии со стандартом Евро-4.

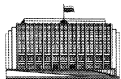
Проводится сбор и сортировка отходов и расходных офисных материалов для переработки (организован городским округом Брюсселя). Ведется сбор и переработка дождевой воды для полива зелёных насаждений на территории парламента, а также для мойки автомашин.

Сенат реализует экологические меры, в целом аналогичные мерам Палаты Представителей. В аппарате Сената имеется должность ответственного за экологический менеджмент.

Одной из приоритетных задач является снижение энергопотребления за счёт применения новых изолирующих материалов, осветительных приборов, отопительного оборудования и систем кондиционирования, которые учитывают температуру вне здания. Сотрудники аппарата инструктируются о необходимости энергосбережения.

Великобритания. Палата общин не имеет официально оформленной экологической политики. Стратегические вопросы ограничения воздействия на окружающую среду решаются парламентскими комитетами. Палата общин приняла систему экологического управления для своего аппарата. Администрация палаты ведет большой объем практической работы по конкретным направлениям, например, в области сбора и переработки отходов, применения систем энергосбережения. Так, только за 2006-2007 гг. переработано 656 тонн собранных отходов (41%), в том числе 297 тонн бумаги, 140 тонн стекла, 31 тонна металла, 2 тонны пластика, 185 тонн иных отходов. Отходы частично перерабатываются в здании парламента, частично - отправляются на установку по сжиганию, которая производит электроэнергию.

С 1 февраля 2007 г. вся электроэнергия, потребляемая парламентом, производится с использованием возобновляемых источников энергии. Актуальной задачей остается повышение эффективности использования энергии, что осложняется солидным возрастом парламентских зданий (например, Вестминстерскому дворцу около 150 лет). Существенных модернизаций таких строений с учетом природоохранных задач не проводилось. В то же время, новое здание Палаты общин построено в 2000 г.



с использованием современных технологий (в частности, для охлаждения и освещения помещений).

Изучалась возможность установки солнечных батарей на крышах Вестминстерского дворца. Исследование показало, что солнечные батареи могут быть установлены, однако проблемами являются совместимость солнечных батарей с другими элементами инфраструктуры здания и большой период окупаемости таких разработок.

В парламенте ведутся экологические кампании. Они включают приглашение лекторов, проведение выставок, демонстрацию кинофильмов, публикацию материалов в парламентском журнале.

Палата лордов не применяет СЭМА, но учитывает нормы экологического стандарта ISO 14001 при осуществлении закупок и проведении различных работ. Рассматривается возможность принятия системы экологического управления для аппарата палаты. Эта система предполагает, что в парламенте будут использоваться системы сбережения энергии, а также увеличится объем перерабатываемых отходов.

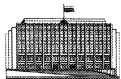
В целях уменьшения воздействия на окружающую среду в Палате лордов проводится политика рециклинга, которая включает переработку макулатуры, многократное использование картриджей принтеров, и копировальных устройств, стеклянных и пластмассовых бутылок, электронного оборудования. Помещения оснащены новой техникой и электронными устройствами со сниженным потреблением энергии.

Венгрия. Национальная ассамблея не имеет специальных экологических регламентов или должностных лиц, ответственных за экологический менеджмент. Природоохранные задачи учитываются в ходе работ по реконструкции парламента (например, система центрального отопления заменена на более энергоэффективную и экологичную).

Проводится отдельный сбор отходов. Так, только за 9 месяцев 2008 г. собрано 14 тонн бумаги, 2,3 тонны пластика, 8,9 тонн стекла.

Благодаря развитию электронного документооборота, т.н. «электронному парламенту», удалось существенно снизить расход бумаги.

Греция. Парламент, хотя пока не разработал систему экологического менеджмента, придает большое значение снижению вредного воздействия на природу. Реализуются такие меры, как переработка расходных материалов; повторное использование оргтехники и компьютеров из других организаций



или учреждений; применение газовых систем обогрева. В парламенте используются мешки для мусора, разлагаемые микроорганизмами; лампы с низким уровнем потребления энергии; чистящие средства, не вредящие окружающей среде.

Дания. Парламент (**Фолькетинг**) не применяет СЭМА или международный экологический стандарт ISO 14001, но стремится учитывать их рекомендации. В перспективе имеется возможность формирования специальной политики в сфере экологического менеджмента.

Парламент расположен в замке, самые старые постройки которого датируются XVI в. В силу ограничений, налагаемых стандартами сохранения исторических зданий, проведение кардинальных обновлений в здании не представляется возможным, как и использование некоторых технологий и материалов.

Приоритетной задачей парламента является снижение энергозатрат, в том числе за счёт формирования культуры энергопотребления сотрудников аппарата и депутатов. Осуществляется рециклинг бумаги, утилизация устаревшей компьютерной техники. Закупаемый автотранспорт должен соответствовать европейским экологическим стандартам.

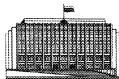
Ирландия. Национальный парламент не использует СЭМА или экологический стандарт ISO 14001, однако осуществляет мероприятия по ограничению негативного воздействия на окружающую среду.

Проводится политика отдельного сбора отходов для их последующей переработки. Действует система поощрений сотрудников парламента, активно участвующих в сборе отходов.

Разрабатываются меры по стимулированию сотрудников, которые будут использовать велосипеды для передвижения по городу.

Италия. Палата депутатов и Сенат не применяют непосредственно СЭМА или экологический стандарт ISO 14001. Палата депутатов расположена в палаццо Монтечitorio, а Сенат - в палаццо Мадама и других зданиях большого культурно-исторического значения. Это ограничивает возможности реконструкции зданий и внедрения природоохранных разработок.

Тем не менее, обе палаты парламента уделяют внимание снижению воздействия на окружающую среду, в частности, посредством энергосбережения. Производится модернизация электрических сетей, систем обогрева и кондиционирования воздуха, проведён переход на газовое



отопление вместо жидких видов топлива. Ведётся контроль за энергопотреблением, применением изолирующих материалов и флуоресцентных ламп. Режим работы системы кондиционирования корректируется в зависимости от времени года.

Палата депутатов и Сенат осуществляют рециклинг отходов.

Автотранспорт обеих палат отвечает европейским экологическим стандартам. В Палате депутатов для сообщения между зданиями используются электромобили.

Рассматриваются возможности установки фотогальванических солнечных панелей по выработке энергии для внешнего освещения здания Палаты депутатов.

Кипр. В ходе реставрации здания Палаты представителей и строительства новых помещений были внедрены экологичные системы и технологии с низким уровнем энергопотребления.

В помещениях парламента используются специальные изоляционные панели, которые хорошо удерживают тепло в зимние месяцы и обеспечивают циркуляцию воздуха летом. Применяются двойные окна, а также жалюзи и стекла, которые ограничивают попадание прямого солнечного света в летние месяцы.

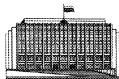
Для обеспечения здания парламента горячей водой используются солнечные батареи. Проводится сбор бумаги для переработки.

Латвия. Парламент (**Сейм**) расположен в здании, которое построено в конце XIX в. и является архитектурным памятником. Любая его реконструкция требует специального разрешения. Тем не менее, были проведены некоторые модификации здания.

Все окна оснащены двойными стеклами, что позволяет поддерживать постоянную температуру внутри здания. Часть помещений имеет окна-крыши, что содействует экономии электричества. Действует централизованная автоматизированная система теплоснабжения здания. Осуществляется постепенный переход к использованию экономичных ламп.

Сейм заключил соглашения со специализированными учреждениями по переработке бумаги и электрических приборов.

Люксембург. Палата депутатов (парламент) реализует ряд мер с целью защиты окружающей среды. Новое здание администрации парламента оборудовано солнечными батареями.



Проводится систематическая сортировка отходов для дальнейшей переработки (бумаги, стекла, батареек, картриджей принтеров и копировальных устройств). Некоторые службы парламента используют переработанную бумагу для печати и копирования документов.

Среди задач парламента - популяризация защиты окружающей среды, привлечение внимания простых граждан к проблемам экологии и мерам по их решению.

Македония. Парламент занимает старое здание, построенное в 1938 г. В 1990-х – 2000-х гг. во всех помещениях парламента были установлены системы кондиционирования, воздушные фильтры и другое оборудование, что позволило улучшить экологическое качество воздуха в здании.

В парламенте проводится централизованный сбор макулатуры. Имеется соглашение с внешней организацией о переработке бумаги.

Нидерланды. Парламент не применяет непосредственно СЭМА или экологический стандарт ISO 14001, экологическая политика не закреплена в специальном документе.

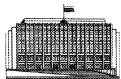
Часть зданий парламента является историко-архитектурным памятником, поэтому их модернизация с использованием новых экологических разработок ограничена.

Большое внимание уделяется рациональному и экологичному использованию ресурсов. Применяются солнечные батареи, несколько систем утилизации использованного тепла, изолирующие технологии, энергоэкономичное освещение. Проводится отдельный сбор отходов.

Норвегия. Парламент (**Стортинг**) проводит систематическую работу по снижению негативного воздействия на природу. Экологическая стратегия парламента разрабатывается специальной координационной группой, в которую входят представители всех подразделений аппарата палаты. Эта группа также организует конкретные действия в рамках парламента.

Экологическая политика Стортинга отражена в административных планах палаты и имеет четыре практических направления: закупки (поставки), отходы, транспорт и потребление энергии.

В здании парламента водяная система охлаждения заменена на воздушную. Установлены двойные окна, энергосберегающие лампы. Имеются системы автоматического отключения света и снижения температуры в пустых помещениях.



Печатный офис Стортинга официально использует символ экологически безопасной продукции скандинавских стран «Лебедь». Производится сбор и сортировка отходов, бумага и картон перерабатываются.

Экологические факторы учитываются при приобретении автотранспорта для нужд парламента. Сокращение вредных выбросов, производимых транспортом, является одной из наиболее непростых задач.

Польша. Сейм в своей деятельности не придерживается системы СЭМА и экологического стандарта ISO 14001. Однако действуют обязательные инструкции в области защиты окружающей среды.

Парламент расположен в относительно старых зданиях, некоторые из которых построены ещё до Второй мировой войны, а самым новым – около тридцати лет. В зданиях нет специального оборудования, снижающего воздействие на окружающую среду, однако в 1990-х – 2000-х гг. была проведена частичная реконструкция и обновление оборудования.

В целях энергосбережения осуществлена модернизация систем отопления, установлены термостаты, новые окна, улучшена теплоизоляция зданий. Проводится раздельный сбор отходов, расходных материалов, электронного оборудования для дальнейшей переработки внешними организациями.

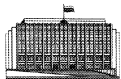
Среди перспективных экологических задач Сейма - модернизация системы кондиционирования воздуха, устранение опасности загрязнений от работы транспорта.

Сенат реализует природоохранные меры, во многом аналогичные мерам Сейма. Модернизованы системы кондиционирования воздуха, отопления, проводится политика энергосбережения. Установлена экономичная система дневного освещения. Изучается возможность сокращения потребления воды.

Португалия. Ассамблея Республики не придерживается системы СЭМА или экологического стандарта ISO 14001, однако имеется вероятность их принятия в будущем.

В парламенте работает созданная руководителем аппарата группа по вопросам защиты окружающей среды.

Парламент занимает четыре здания, главное из них – дворец Сан-Бенто – расположено в бывшем монастыре, построенном в XVI в. Сделан ряд шагов по обновлению здания с учетом современных экологических требований. В



частности, это касается модернизации систем кондиционирования, обогрева и вентиляции, использования энергосберегающих ламп. Приняты решения о постепенном сокращении эмиссии углекислого газа, а также об экономии энергии и воды. В перспективе предполагается оборудовать основное здание парламента техникой, использующей солнечную энергию.

Проводится сбор и сортировка отходов для рециклинга, в этой работе участвуют также сторонние организации-партнеры и городские власти.

Экологический фактор учитывается при приобретении автомобилей для нужд парламента.

Румыния. Палата Депутатов реализует систему экологического менеджмента и аудита.

В зданиях парламента соблюдаются рекомендации по защите окружающей среды, составленные парламентскими структурами, профильным министерством и иными государственными органами. Они предусматривают такие меры, как установка энергосберегающего оборудования и приборов, снижение энергопотребления, сортировка отходов, повышение экологичности транспортных средств.

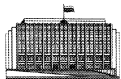
Перспективным направлением считается развитие практики закупок экологичной продукции. В частности, строительных конструкций с низким энергопотреблением, транспортных средств с низким уровнем загрязнения и потребления топлива, энергосберегающего оборудования, экологически безопасных продуктов питания. Сложности здесь связаны со стоимостью такого рода продукции и периодом окупаемости экологических инвестиций.

Словакия. Национальный совет официально не придерживается системы СЭМА, но учитывает экологические факторы в своей повседневной работе. Главное здание парламента используется с 1994 г. Оно оснащено современным оборудованием, в том числе системой автоматического регулирования температуры, экономичными люминесцентными лампами, герметичными окнами.

Реализуется сбор и переработка бумаги, пластмассы и некоторых других материалов.

При покупке новых транспортных средств для автопарка парламента учитываются их экологические показатели.

Словения. Государственное собрание применяет систему экологического менеджмента и аудита, основанную на положениях



экологического стандарта ISO-14001.

Здание парламента построено в 1959 г. В 1990-х гг. были созданы переходы между парламентом и примыкающими зданиями, построенными в 1879 г. В связи с этим проведена реконструкция, сделан ряд усовершенствований, в том числе в части снижения воздействия на окружающую среду. Здание оснащено локальной системой регуляции температуры с температурными сенсорами. Параметры настройки системы кондиционирования регулируются в зависимости от внешней температуры и времени суток.

В части помещений установлены регуляторы интенсивности света и секторное освещение, сенсорные выключатели света. Используются энергосберегающие лампы, неоновое освещение. Действуют программы снижения энергоемкости оборудования (компьютеров, мониторов, телевизоров, холодильников).

Отремонтирована и заменена бо́льшая часть окон, они внешне соответствуют историческим оригиналам и при этом удовлетворяют допустимым стандартам шума и температуры.

На кухнях и в ресторане парламента установлены устройства, позволяющие оптимально использовать воду.

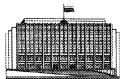
В целях экономии бумаги документы по возможности печатаются с обеих сторон.

Уполномоченные организации собирают отходы для утилизации или переработки. Проводится отдельный сбор бумаги и картона, биомусора, пластмассы, стекла, расходных материалов, мобильных телефонов, старой мебели. Устаревшие, но пригодные к использованию компьютеры передаются образовательным и гуманитарным организациям.

Транспортные средства парламента отвечают соответствующим экологическим требованиям Евросоюза.

Финляндия. Парламент (**Эдускунта**) разработал программу сохранения окружающей среды, основанную на стандарте ISO 14001 Международной организации по стандартизации.

В парламенте действует руководство по природоохранной деятельности, обязательное для исполнения. Имеется уполномоченный и рабочая группа по разработке программы по безопасности окружающей среды. Обучение и информирование персонала позволяют выполнять задачи



по снижению воздействия парламента на природу.

Главное здание парламента построено в 1931 г., часть помещений – в 1978 г. Намечено провести реконструкцию зданий с учётом экологического фактора. Осуществлены такие меры, как установка энергосберегающих флуоресцентных ламп, более эффективных и гибких систем теплообмена, вентиляции и температурного контроля. Изучается возможность оптимизации количества потребляющих энергию устройств (например, путем коллективного использования принтеров).

В новом крыле парламента, открытом в 2004 г., применен ряд энергосберегающих разработок (новые системы вентиляции, теплоизолирующие устройства, контроль освещения помещений).

Действует программа парламента по экологической политике на 2008-2010 гг. Среди ее направлений - тепло- и электроэнергия, управление отходами и рециклинг, закупки оборудования, потребление бумаги, транспорт. Планируется готовить ежегодный доклад об экологических мерах в парламенте.

Проводится отдельный сбор бумаги, картона, биоразлагаемых отходов, стекла, металла, дерева, расходных материалов, старой оргтехники.

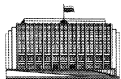
До недавнего времени основными требованиями при покупке автотранспорта были низкий уровень выбросов и потребления топлива. В перспективе планируется использовать автомобили с гибридными и биотопливными двигателями.

Чехия. Палата депутатов не имеет системы экологического менеджмента, но учитывает экологические цели. Для обеспечения своей деятельности парламент заключил контракт с уполномоченной компанией, которая придерживается системы СЭМА и стандарта ISO 14001.

Палата депутатов занимает несколько исторических зданий в центре Праги. Поэтому все работы по реконструкции и внедрению новых природоохранных разработок должны вестись с учетом большого культурно-исторического значения этих зданий.

Во всех зданиях парламента используются энергосберегающие и флуоресцентные лампы. Работа систем обогрева и кондиционирования регулируется с учетом колебаний температуры. Окна здания заменены новыми, выполненными из теплоизоляционных материалов.

Различные отходы (бумага, стекло, пластик, люминесцентные лампы,



чернила, масло с парламентской кухни) собираются для дальнейшей переработки, которой занимается уполномоченная компания.

Экологический фактор учитывается при покупке новых автомобилей. Они должны быть оборудованы двигателями с нормами не менее Евро-4 и катализаторами. Большинство автомобилей оснащено навигационной системой GPS, которая позволяет выбирать наиболее короткий и экономичный путь.

Швейцария. Федеральное собрание (парламент) участвует в программе правительства Швейцарии по защите окружающей среды.

Здание парламента построено около 100 лет назад. В рамках его реставрации реализуются меры, благоприятные для окружающей среды. В частности, новые системы вентиляции и кондиционирования позволяют уменьшить потребление энергии. Устанавливаются энергосберегающие лампы, улучшается изоляция здания. Применяются сенсорные выключатели света. Для печати документов используется переработанная бумага.

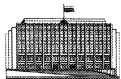
Экологические стандарты и ограничения учитываются при покупке транспортных средств. Одна из ключевых задач парламента в сфере экологии – повышение осведомленности граждан о том, что они могут сделать в повседневной жизни для снижения нагрузки на природу.

Швеция. Парламент (Риксдаг) изучает вопрос о выработке официально оформленной экологической политики. Есть планы сертифицировать деятельность аппарата парламента Швеции в соответствии с международным экологическим стандартом ISO 14001.

Ответственность за экологию несёт руководитель аппарата парламента. Разработку стратегии и тактики действий в области охраны окружающей среды выполняют экологические координаторы.

В целом экологическая деятельность интегрирована в повседневную работу сотрудников.

Парламент сокращает расходы энергии. Нагревание воздуха регулируется термостатом. Расход энергии учитывается при разработке строительных проектов. Например, при ремонте исторических помещений парламента используются такие технологии, при которых внешние части окон остаются неизменными, а внутри устанавливаются энергосберегающие двойные стекла.



В здании парламента используются энергосберегающие лампы. Ряд помещений оборудован автоматическими системами освещения. В перспективе планируется изучить возможность установки солнечных батарей на крыше парламента.

Бумажные отходы перерабатываются. Также поощряются усилия служащих по сбору бутылок (стеклянных и пластмассовых), банок и батарей. Переработке подвергаются отходы из ресторана парламента (например, остатки пищи отправляются на биогазовый завод, где используются в качестве топлива). Экологические аспекты играют значительную роль при покупке автомобилей для некоторых служб парламента. Несколько лет назад парламента приобрел велосипеды, которые служащие могут использовать в течение дня для выполнения различных поручений.

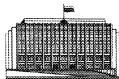
Парламент предъявляет экологические требования к закупкам. Компании, претендующие на выполнение заказа парламента, должны предоставить информацию об экологических показателях своих товаров и услуг. Например, в парламенте используется только экологически чистый кофе в ресторане, кафе, во время кофе-брейков в департаментах.

Эстония. В парламенте (**Рийгикогу**) система экологического менеджмента не используется. В аппарате парламента действует Экологический совет. Предпринимается ряд шагов в области снижения нагрузки на окружающую среду.

Замок Тоомпеа, в котором располагается парламента, является исторической ценностью и имеет статус объекта национального наследия. При его ремонте использовались натуральные материалы. Улучшена изоляция крыши, потолка и полов здания.

Система обогрева здания оборудована теплообменным устройством, поддерживающим экономичное энергопотребление. Используются энергосберегающие лампы, освещение выключается, если в нем нет необходимости. Проводятся мероприятия по сокращению использования бумаги. Одним из ключевых направлений здесь является развитие электронного документооборота, создание т.н. «электронного парламента».

Осуществляется сортировка отходов (макулатуры, пластмассы, опасных отходов). При аренде для нужд парламента автомобилей учитывается уровень потребления топлива.



О некоторых подходах к планированию и развитию экономики Республики Бурятия в условиях экологических ограничений на Байкальской природной территории

Т.Б. Бардаханова, начальник отдела экономики природопользования Министерства экономики Республики Бурятия, к.э.н.

Т.Н. Алаева, консультант отдела экономики природопользования Министерства экономики Республики Бурятия, к.э.н.

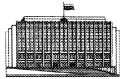
О сущности особого режима пользования природными ресурсами в бассейне озера Байкал. Озеро Байкал и Байкальская природная территория имеют особый статус, закрепленный в документах не только федерального, но международного уровня как участок Всемирного природного наследия ЮНЕСКО. В соответствии с этим статусом принят Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

Введен особый режим пользования природными ресурсами в бассейне озера, отличающийся от правового режима, устанавливаемого для иных водных объектов на территории России: выделено понятие «Байкальская природная территория», определены 3 экологические зоны, особые условия осуществления хозяйственной деятельности и особые нормативы воздействия на природную среду региона.

Понятие «Байкальская природная территория» (БПТ) охватывает территории, формирующие водный массив Байкала, т.е. водосборный бассейн озера, и те территории, которые способны оказывать воздействие на состояние озера⁶.

В БПТ входят территории трех субъектов Российской Федерации: Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей. Общая площадь БПТ – 386,158 тыс. км², из них: акватория озера Байкал – 31,5 тыс. км² (8,2%), Республика Бурятия – 201,422 тыс. км² (52,2%), Иркутская область – 97,628 тыс. км² (25,2%), Читинская область – 55,608 тыс. км² (14,4%). Следует отметить, что площадь БПТ превышает суммарную площадь всех

⁶Байкальская природная территория - территория, в состав которой входят озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него.



заповедников и национальных парков России (317тыс. км²).

БПТ по степени влияния на озеро Байкал разделена на три экологические зоны⁷.

Центральная экологическая зона (88,545 тыс. км² - 23%) совпадает по границам с участком Всемирного природного наследия.

Буферная экологическая зона (219,563 тыс. км² - 57%) включает оставшуюся часть водосборного бассейна озера.

Зона атмосферного влияния (78,05 тыс. км² - 20%) включает прилегающие к Байкалу районы Иркутской области, в которых размещены крупные предприятия, загрязняющие из-за преобладающего северо-западного направления ветров воздушную среду Байкала.

Почти вся территория Бурятии входит в БПТ, занимая 42,6% центральной экологической зоны (37,73 тыс. км²) и 74,7% буферной экологической зоны (163,755 тыс. км²).

В Центральной экологической зоне в границах Республики Бурятия расположены 9 из 23 муниципальных образований республики: большая часть Кабанского, Прибайкальского, Баргузинского, Северо-Байкальского районов, г. Северобайкальск, а также частично Тункинский, Закаменский, Джидинский, Селенгинский районы. На данных территориях проживает 83,25 тыс. человек (8,8% населения республики).

Остальные районы Бурятии, за исключением 2-х северных районов (Муйского и Баунтовского) и северо-восточной части Еравнинского района, полностью входят в буферную экологическую зону.

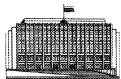
Разделение БПТ на экологические зоны предполагает введение в каждой из них специфических особенностей природопользования и специальных режимов хозяйствования. Наиболее сильные ограничения хозяйственной и иной деятельности предусмотрены в центральной экологической зоне⁸.

Следует отметить, что указанные ограничения до утверждения границ Байкальской природной территории и ее экологических зон⁹ действовали лишь в водоохранной зоне озера Байкал (ширина которой составляла 300 м),

⁷ Постановление Правительства РФ от 06 сентября 2000 г. № 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах БПТ, её экологических зон и об особенностях режима экологических зон».

⁸ Постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 г. № 1641-р.



а также на прилегающих к акватории озера Байкал особо охраняемых природных территориях, на которых и без того действуют предусмотренные законодательством РФ требования и ограничения к режиму хозяйственной деятельности.

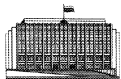
Установление в 2007 г. новых границ центральной экологической зоны ЦЭЗ с включением в нее малых рек (и их водосборных территорий) в 4 раза увеличило площадь территории ЦЭЗ, которая совпадает теперь с границами участка Всемирного природного наследия, и на которой применялись ограничения, установленные Постановлением «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

Для БПТ разработаны особые условия осуществления хозяйственной деятельности и особые нормативы воздействия на природную среду региона («Нормативы допустимого воздействия на экосистему оз. Байкал на 1987-1995 гг.», Постановление Правительства РФ от 26 марта 2001 г. № 234 «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности», Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 67 «Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений в озере Байкал»).

В основу особых нормативов заложен принцип, что, несмотря на большие размеры территории бассейна озера Байкал, любые антропогенные преобразования неизбежно и отрицательно отражаются на гидрохимическом и гидробиологическом режиме озера. По ряду показателей сброса загрязняющих веществ в бассейне Байкала приняты более жесткие показатели, а сброс особо опасных высокотоксичных и токсичных веществ считается недопустимым.

В статье 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал» определено, что на БПТ запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал:

1) химическое загрязнение озера Байкал или его части, а также его водосборной площади, связанное со сбросами и с выбросами вредных веществ, использованием пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ, эксплуатацией транспорта, размещением отходов производства и



потребления;

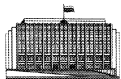
2) физическое изменение состояния озера Байкал или его части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение стоков в озере Байкал);

3) биологическое загрязнение озера Байкал, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе Байкала, в озере Байкал и водных объектах, имеющих постоянную или временную связь с озером Байкал.

Поскольку большая часть Республики Бурятия, как указывалось выше, входит в БПТ, регламентация хозяйственной деятельности предопределила строительство в Бурятии более совершенных очистных сооружений, внедрение систем оборотного водоснабжения, реконструкцию и модернизацию промышленного производства, разработку и внедрение экологически безопасных технологий, более высокие требования к размещению и функционированию производительных сил в регионе.

Особый режим пользования природными ресурсами в бассейне озера активно развивается и в настоящее время. В декабре 2006 г. внесены изменения в Федеральный Закон «Об охране озера Байкал», касающиеся особенностей охраны и использования лесов в центральной экологической зоне БПТ, а также обязанности государственной экспертизы проектной документации, как на новые, так и реконструируемые действующие хозяйственные объекты. В последние два года проводится работа по подготовке внесения изменений в Постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 «Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории». Вопросом, требующим дополнительного согласования, является определение границ водоохранной зоны на БПТ и внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал».

В связи с созданием на Байкале туристско-рекреационных особых экономических зон (ОЭЗ) вопросы землепользования в центральной экологической зоне БПТ приобретают особую актуальность, так как развитие туризма предполагает интенсивную хозяйственную деятельность: строительство спортивно-оздоровительных сооружений, гостиничных комплексов, развитие инфраструктуры и т.д.



Пересмотр ограничений необходим для обеспечения эффективного, но не наносящего ущерб экологической системе озера Байкал, развития экономики субъектов Российской Федерации, на территории которых располагается центральная экологическая зона.

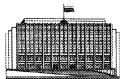
На развитии туризма и эффективном функционировании поселений в центральной экологической зоне негативно сказывается запрет на изменение категории земель лесного фонда, занятых защитными лесами. Указанная норма установлена статьей 11 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (в редакции от 04.12.2006 № 201-ФЗ).

Защитные леса в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации подлежат особой охране (вне зависимости от местоположения), и перевод их в другую категорию допускается в исключительных случаях (например, под строительство линейных объектов) по решению Правительства Российской Федерации. С учетом этого Правительством Республики Бурятия подготовлено предложение об исключении статьи 11 из закона, поскольку указанная норма не несет какой-либо смысловой нагрузки и дублирует существующее законодательство.

Кроме того, в российском законодательстве никак не оговорен статус участка Всемирного природного наследия ЮНЕСКО. Имеющиеся в земельном, водном, налоговом, природоохранном законодательствах ссылки носят формальный характер и устанавливают лишь ограничения хозяйственной деятельности и налоговые льготы без указания статуса земель. Из этого следует, что земли в границах участка Всемирного природного наследия могут относиться к разным категориям и, соответственно, хозяйственная деятельность на них будет регулироваться разными отраслями законодательства — земельным, водным, лесным, градостроительным, природоохранным и т.д.

С нашей точки зрения, указанные земли должны относиться к особо охраняемым природным территориям и регулироваться отдельным законодательным актом. Это позволит установить единые принципы в вопросах охраны и рационального использования территорий участка Всемирного природного наследия, регламентации хозяйственной деятельности и, в конечном итоге, решить проблемы охраны природы с учетом жизненных интересов местного населения.

Выпадающие доходы экономики Республики Бурятия в связи с



действием экологических ограничений на Байкальской природной территории. Проблема развития Республики Бурятия состоит в том, что республика не получает экономических преимуществ от того, что на ее территории находится уникальный природный объект, а также большое количество разнообразных месторождений полезных ископаемых и других природных ресурсов. Напротив, экономика республики несет повышенные затраты.

Ставки платы (водный налог) за забор (изъятие) водных ресурсов из поверхностных и подземных водных объектов, расположенных в бассейне озера Байкал, более чем в 2 раза выше (576 и 678 руб./тыс. м³ водных ресурсов), чем в бассейне рек Енисей и Лена (246 и 306 руб./тыс. м³)¹⁰.

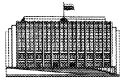
Для БПТ нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления применяются с использованием дополнительного коэффициента 2¹¹.

В республике построены станции доочистки на очистных сооружениях (стоимость очистки сточных вод на них более чем в 3 раза выше, чем на очистных сооружениях без доочистки), на Селенгинском целлюлозно-картонном комбинате (СЦКК) была внедрена система оборотного водоснабжения. Текущие природоохранные затраты на СЦКК с вводом системы водооборотного водопотребления увеличились более чем в 2 раза и составляют более 20% себестоимости товарной продукции предприятия, тогда как в среднем в целлюлозно-бумажной отрасли эти затраты не превышают 10%.

На работу лесопромышленного комплекса влияет регламентация в области использования лесных ресурсов, что проявляется в увеличении территорий с особым режимом лесопользования – ООПТ, водоохранной зоны, защитных лесов, особо защитных участков. Сырьевая база лесопромышленного комплекса «смещена» с наиболее удобных мест, близких к транспортным магистралям и пунктам переработки, в отдаленные горные районы. В Бурятии ограничены сплошные рубки, увеличены объемы экологически обоснованных рубок промежуточного пользования, внедрены

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности».

¹¹ Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344.



эколого-безопасная техника и технологии лесозаготовок. Все это в целом увеличило затраты на заготовку древесины.

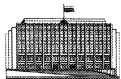
Действуют экологические ограничения на размещение животноводческих комплексов, на использование минеральных удобрений и химикатов. Это обеспечивает сохранение качества вод Байкала, но в сельском хозяйстве это негативно сказывается на урожайности сельскохозяйственных культур и, в конечном итоге, на результатах производства.

В центральной экологической зоне БПТ запрещена добыча полезных ископаемых, включая общераспространенные виды.

Повышенный уровень экологических затрат и производственных издержек в экономике Республики Бурятия также обусловлен особенностями сложившегося за длительный период хозяйственного комплекса региона. Современная структура экономики региона неэффективна:

- в структуре промышленного производства преобладают отрасли, использующие первичные природные ресурсы;
- промышленное производство размещено на территории неравномерно, вследствие чего в отдельных промышленных узлах наблюдается его значительная концентрация, что сопровождается превращением их в основные очаги загрязнения окружающей природной среды;
- в хозяйственном освоении природных ресурсов регион не имеет принципиальных отличий в применяемых технологиях;
- комплекс производств не имеет законченного цикла, между ними нет технологической зависимости, что резко снижает экономическую эффективность их функционирования;
- на горнодобывающих предприятиях и в лесном комплексе велики объемы отходов, загрязняющих природную среду и нарушающих сельскохозяйственные и лесные земли;
- технологическое оборудование имеет высокий физический и моральный износ.

Кардинальные экономические реформы 90-х годов прошлого столетия привели к нарушению традиционных хозяйственных связей, либерализации цен и поставили Республику Бурятия в крайне трудные и неблагоприятные стартовые условия по сравнению со многими экономически развитыми



регионами. Изменение статуса территории в связи с признанием озера Байкал объектом мирового наследия и принятием Федерального закона «Об охране озера Байкал», совпавшее по времени с экономическими преобразованиями, привело к еще более резкому удорожанию основных видов производственных ресурсов.

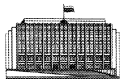
До настоящего времени идет трудный процесс формирования взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти и финансового обеспечения передаваемых на региональный уровень полномочий. Затягивается разработка механизма реализации Федерального закона «Об охране озера Байкал». В стране в целом не сформирован механизм рационального природопользования.

Сравнение российских и республиканских эколого-экономических индикаторов показывает, что в Республике Бурятия выбросы и сбросы загрязняющих веществ на душу населения ниже среднероссийских показателей. Но на единицу валового регионального продукта на территории республики выбрасывается больше загрязняющих веществ. При этом степень очистки атмосферных выбросов в Бурятии выше среднероссийского уровня почти на 10 процентных пунктов и составила в 2006 г. 86,2%. Это свидетельствует о том, что мы исчерпали резервы по сокращению выбросов в рамках действующих в регионе технологий. Нет смысла дальше вкладывать деньги в очистку, т.к. каждый дополнительный процент сокращения выбросов будет стоить дороже. Надо менять саму структуру и технологии производства.

В существующих условиях Правительством Республики Бурятия проводится работа по поиску подходов к планированию и развитию экономики региона в условиях экологических ограничений.

Данные подходы закреплены в Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2008-2010 года и на период до 2017 года, согласно которой основная задача Правительства Республики Бурятия в долгосрочной перспективе – это создание условий для изменения структуры экономики в направлении развития инновационности, связанной с экологосберегающими технологиями. С решением данной задачи будет достигнута и главная цель – повышение уровня и качества жизни населения Республики Бурятия с достижением основных индикаторов до среднероссийского уровня.

В рамках решения поставленной задачи осуществляются мероприятия в

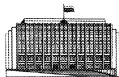


области нормативно-правового регулирования. С учетом перспектив развития республики требуют урегулирования и приведения в соответствие с иными законодательными актами Российской Федерации статьи Федерального закона «Об охране озера Байкал». Это касается вопросов пользования земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологической зонах, использования, охраны, воспроизводства лесов в центральной экологической зоне, учета хозяйственных объектов, оказывающих влияние на уникальную экологическую систему озера Байкал. Кроме того, необходимо дополнение основных принципов охраны БПТ принципом разделения полномочий и ответственности между Правительством Российской Федерации и субъектами Российской Федерации в части запрета и ограничения видов деятельности на Байкальской природной территории.

Создана методологическая база, на основе которой можно оценивать экономические последствия решений, принимаемых на федеральном и региональном уровне. В целом в России эколого-экономический компенсационный механизм даже в методологическом плане не разработан, имеются лишь отдельные подходы. Прецедентов практически нет. Это объясняет трудности с решением вопросов компенсации экологических издержек в федеральных министерствах и продвижением разработанных методических рекомендаций.

Проведены расчеты по определению дополнительной нагрузки на экономику республики (оценка прямых потерь и макроэкономическая оценка убытков в терминах ущерба и упущенной выгоды). По уточненным данным, объем валовой добавленной стоимости, недополученной Республикой Бурятия в результате экологически обусловленных потерь и недопроизводства продукции, оценивался в 2005 году 7,8 млрд. руб., в 2006 году – 8,8 млрд. руб., в 2007 году – 10,1 млрд. руб.

Дополнительная нагрузка по защите озера Байкал, которая лежит на достаточно слабой экономике республики, является для нее явно обременительной, если не сказать непосильной. Кроме того, следует иметь в виду, что в условиях рыночной экономики дополнительные расходы одних хозяйствующих субъектов по сравнению с другими неизбежно снижают их конкурентоспособность. Что же говорить о расходах, объем которых в таком сравнительно малом регионе, как Республика Бурятия, вполне сопоставим с



годовым объемом осуществляемых в ней инвестиций?

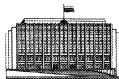
В период 2003-2008 гг. Правительство Республики Бурятия неоднократно обращалось в Правительство Российской Федерации по вопросам, связанным с особым режимом хозяйственной деятельности и необходимостью разработки механизма компенсации повышенных издержек на Байкальской природной территории. По данным Министерства финансов Республики Бурятия, объем средств, полученных из федерального центра в рамках межбюджетных отношений, возрастал год от года: 2000 г. – 1,9 млрд. руб., 2001 г. – 3,5 млрд. руб., 2002 г. – 6,1 млрд. руб., 2003 г. – 6,9 млрд. руб., 2004 г. – 6,8 млрд. руб., 2005 г. – 7,3 млрд. руб., 2006 г. – 10,1 млрд. руб., 2007 г. – 15,07 млрд. руб.

Вместе с тем финансовая помощь республике имеет в основном социальную направленность и не компенсирует в полной мере вышеуказанные потери и убытки.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ производится на основе оценки уровня бюджетной обеспеченности, рассчитываемого как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов субъекта РФ.

При расчете индекса налогового потенциала в качестве исходных данных принимаются статистические данные, характеризующие налоговый потенциал по видам налогов за три предшествующих года (объем прибыли крупных и средних предприятий, фонд начисленной заработной платы, розничный товароборот и др.). Индекс бюджетных расходов характеризует относительную (по сравнению со средним в РФ уровнем) оценку расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению объема бюджетных услуг в расчете на душу населения с учетом объективных региональных факторов и условий (дифференциации заработной платы, транспортной доступности, стоимости жилищно-коммунальных услуг, уровня цен в субъекте).

Повышение издержек в отраслях экономики РБ в связи с проведением природоохранных мероприятий, ограничениями хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории приводит к снижению прибыли предприятий, удорожанию себестоимости и, соответственно, росту цен.



Таким образом, исходя из методики расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, экологический фактор может оказывать влияние на показатели исходных данных для расчета индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. Но оценить влияние этого фактора на формирование индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, используемых в формализованной методике распределения дотаций, не представляется возможным в связи с отсутствием данных о налоговом потенциале, уровне цен в условиях отсутствия экологических ограничений хозяйственной деятельности на территории республики.

Ситуация с решением байкальской проблемы усугубляется тем, что с 2005 года завершена реализация Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 гг.)»¹², в рамках которой выполнялась подпрограмма «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории».

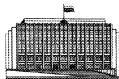
Большинство мероприятий действующей Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010гг.» имеют социальный характер. Объем финансирования по программе также не позволяет существенно сократить отставание Республики Бурятия в уровне развития от других субъектов Российской Федерации.

Согласно Протоколу № 01-15/01-МК от 31.10.2007 г. заседания Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал на федеральном уровне принято решение о разработке концепции федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» (далее - Программа).

Федеральный статус Программы определяется значением озера Байкал как уникального объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, значением и ролью Байкальского региона в экономике страны и социальной сфере, геополитическим положением и межрегиональной структурой Байкальской природной территории. По своей функциональной ориентации Программа относится к экологическим, однако в ее структуре предусматриваются подпрограммы (блоки, разделы) социально-экономической, инновационной и научно-технической направленности.

Правительством Республики Бурятия в 2008 году подготовлены

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 1952-р.



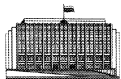
предложения по разработке концепции Программы. При формировании предложений по распределению средств на реализацию Программы в качестве приоритетного определен принцип финансовой ответственности Правительства Российской Федерации за выполнение международных обязательств в части сохранения озера Байкал как уникального объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО и требований особого режима хозяйственной деятельности, установленных федеральным законодательством. В связи с этим Правительство Республики Бурятия предлагает привлечь средства федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы в размере не менее 90% от общего объема финансирования Программы.

Для стимулирования внедрения ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий в 2008 году внесены изменения в нормативные акты Республики Бурятия по государственной поддержке инвестиционных проектов, касающиеся оценки экологической эффективности и критериев отбора. Определен круг предприятий, на которых в первую очередь должны быть реализованы экологически ориентированные проекты.

Проводится работа по созданию условий для открытия новых производств с высокой долей добавленной стоимости в приоритетных отраслях экономики. В настоящее время выделено шесть приоритетных направлений развития экономики: добыча полезных ископаемых, агропромышленный и лесопромышленный комплексы, туризм, малый бизнес и крупная промышленность, а также транспортно-логистический комплекс. Выбор данных направлений был обусловлен тем, что данные отрасли наиболее адекватны природно-ресурсному потенциалу республики, вносят наибольший вклад в экономику региона и при этом должны оказывать минимальное воздействие на окружающую среду.

В минерально-сырьевом комплексе намечены планы по освоению и переработке полезных ископаемых. Это такие проекты как строительство Озерного ГОКа, разработка Никольского месторождения угля, освоение Хиагдинского уранового месторождения и Ермаковского месторождения бериллия.

На юге республики, в Закаменском районе, будут освоены месторождения вольфрама и молибдена. К разработке и освоению будут подготовлены месторождения чистого кварца и нефритов, Орекитканское



молибденовое месторождение в Баунтовском районе, Жарчихинское молибденовое месторождение в Тарбагатайском районе, Назаровское золотосульфидное месторождение в Еравнинском районе и т.д.

Самое главное освоение полезных ископаемых будет проводиться на основе передовых эколого-безопасных технологий: технологии подземного выщелачивания урана, комплексного использования полиметаллических руд, технологии переработки хвостов горнодобывающих комбинатов.

В агропромышленном комплексе задан вектор развития на производство экологически чистых продуктов питания с использованием передовых технологий. Т.е. существующие экологические ограничения будут обращены в фактор преимущества.

Развитие лесопромышленного комплекса связано с реализацией приоритетных инвестиционных проектов по глубокой переработке леса с внедрением новых безотходных технологий. Суммарный размер инвестиций в области освоения лесов составит свыше 5 млрд. руб.

Особо стоит остановиться на развитии туризма в республике. Туризм является деятельностью, наиболее адекватной имеющемуся природному потенциалу и отвечающей целям сохранения всемирно известного озера. Перспективы развития туризма, прежде всего, связаны с развитием туристско-рекреационной особой экономической зоны и туристского кластера.

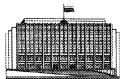
Можно выделить следующие приоритетные направления реформирования хозяйства Республики Бурятия с учетом экологических аспектов:

1. Диверсификация экономики с использованием имеющихся конкурентных преимуществ (туристско-рекреационные ресурсы озера Байкал и богатые минеральные ресурсы).

В первую очередь, это создание туристско-рекреационной особой экономической зоны (ОЭЗ) на побережье озера Байкал, способной ежегодно принимать свыше 2 млн. туристов и давать большой мультипликативный эффект.

Во-вторых, запрет добычи полезных ископаемых в центральной экологической зоне БПТ определяет необходимость опережающего развития минерально-сырьевого комплекса в буферной экологической зоне БПТ и за ее границами на северо-востоке республики.

2. Создание инновационных производств на основе применения



нетрадиционного сырья и материалов, внедрения замкнутых циклов технологической переработки.

Крупный инвестиционный проект в этой области - создание в г. Улан-Удэ комплекса по производству особо чистой кварцевой крупки и кремния полупроводниковой чистоты, основанного на использовании новой технологии получения особо чистой кварцевой крупки и поликристаллического кремния путем прямого извлечения его из кварцевых концентратов. В республике имеется уникальная сырьевая база для создания такого производства – Чулбонское и Окинское месторождения особо чистого кварцевого сырья.

3. Модернизация и техническое перевооружение секторов хозяйства республики, являющихся ключевыми с точки зрения внедрения эколого-сберегающих технологий, традиционного уклада, в первую очередь, объектов жизнеобеспечения.

Большинство поселений, начиная с тех, которые расположены на побережье озера Байкал, должны быть оснащены установками автономного электроснабжения (малая энергетика) и другими высокотехнологичными и экологичными системами жизнеобеспечения.

Тиражирование положительного опыта объектов ОЭЗ на другие малые «байкальские» поселения, реализация проектов по строительству очистных сооружений и инженерному благоустройству прибрежной территории позволит сформировать одну из приоритетных моделей расселения в условиях Восточной Сибири и Забайкалья, способных остановить отток населения.

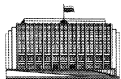
Схематично можно обозначить следующие основные этапы структурной перестройки экономики Республики Бурятия:

- создание туристско-рекреационной ОЭЗ на Байкале, а затем полноценного кластера туристических услуг;

- проектирование и создание новой системы экологических поселений с экологичными системами жизнеобеспечения как основы Байкальской зоны инновационного развития;

- формирование эколого-промышленного кластера на основе перестраивания машиностроительного, строительного, деревоперерабатывающего и агропищевого кластеров под потребности освоения Байкальской зоны инновационного развития;

- рост инвестиционной активности и формирование транспортно-



логистического кластера;

- развитие «солнечной» энергетики, применение экологических технологий добычи и переработки в сырьевых секторах.

Перспективы превращения Бурятии в инновационную площадку по внедрению современных технологий в сфере жизнеобеспечения и устойчивого роста качества жизни требуют всемерного использования всего комплекса финансово-правовых инструментов различного уровня, в первую очередь, мер по привлечению инвестиций в экономику региона.

В 2006-2008 гг. за счет средств федерального бюджета велось строительство и реконструкция мостов и дорог вдоль побережья озера Байкал, строительство мусороперерабатывающего завода, реконструкция аэропорта и взлетно-посадочной полосы, объектов социальной сферы. На создание инфраструктуры в ОЭЗ туристско-рекреационного типа в Прибайкальском районе Республики Бурятия предполагается вложить федеральные средства на сумму более 3,5 млрд. руб. Это важные итоги развития федерально-регионального партнерства, которые повышают привлекательность региона для частных инвесторов.

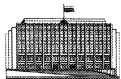
Основной упор в решении проблем развития экономики в условиях экологических ограничений в настоящее время делается на разработку механизмов государственной поддержки эколого-ориентированных проектов.

Целевая государственная поддержка может осуществляться по разным направлениям:

- субсидирование процентной ставки на реализацию экологически ориентированных проектов на условиях софинансирования;
- предоставление государственных гарантий;
- целевое безвозмездное финансирование объектов экологической инфраструктуры.

В Республике Бурятия создана соответствующая нормативная база. Принято постановление Правительства Республики Бурятия № 198 от 29.06.06 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления государственной поддержки организациям, в том числе негосударственным, реализующим инвестиционные проекты в Республике Бурятия», разработаны критерии отбора, условия участия, порядок и процедура проведения конкурсов по отбору инвестиционных проектов.

На основе проведенного анализа мирового опыта поддержки



инвестиционных проектов и с учетом экологической и экономической ситуации в регионе предлагается выделить 4 категории проектов, которые могут претендовать на государственную поддержку:

- реконструкция/модернизация действующих производств,
- использование наилучших существующих экологически чистых технологий,
- новые или замещающие производства,
- экологически ориентированные научно-исследовательские прикладные проекты.

В качестве основных критериев оценки экологически ориентированных проектов могут быть предложены:

1. Объем предотвращенного ущерба (снижение негативного воздействия на окружающую среду от предприятия, на котором реализуется инвестиционный проект).

2. Приоритетность проекта по местоположению реализации проекта. Важно подчеркнуть, что государственная поддержка должна оказываться в первую очередь проектам, которые реализуются в центральной экологической зоне БПТ. Также приоритетом является реализация проектов в зонах экологического неблагополучия.

3. Показатель снижения энергоемкости, ресурсоемкости производства.

4. Конкурентоспособность нового проекта (сравнение с существующими аналогичными проектами).

5. Прибыльность проекта (коммерческая, бюджетная эффективность).

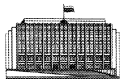
6. Социальное значение проекта (общественная эффективность).

За счет реализации эффективных инвестиционных проектов с соблюдением повышенных экологических требований будет снижена экологическая нагрузка на центральную и буферную экологическую зоны БПТ и озеро Байкал и будет сформирована структура экономики, которая более адекватна природно-экологическим особенностям территории, что приведет в конечном итоге к повышению уровня и качества жизни населения республики.

Выводы:

1. Регламентация хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории должна способствовать решению проблем охраны природы с учетом жизненных интересов местного населения.

2. Необходимо ускорить разработку федеральной целевой программы

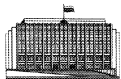


по озеру Байкал.

3. На сегодня компенсации в прямом виде и покрытие государством производственных издержек предпринимателей, обусловленных экологическими ограничениями, не представляются возможными. Основной формой возмещения экологически обусловленных потерь является привлечение инвестиций на замещение экологически опасного или экологически затратного производства другим видом экономической деятельности, либо на замещение технологий и внедрение инноваций, которые позволяют восстановить эффективное функционирование в условиях экологических ограничений.

4. Необходимо разработать действенную систему мер по эффективным механизмам привлечения инвестиций в экологически ориентированную перестройку экономики региона, процедуры отбора эффективных инвестиционных проектов.

5. Необходимо развитие партнерства в области устойчивого развития БПТ как с точки зрения выработки единой позиции субъектов Российской Федерации, расположенных на БПТ, так и развития частно-государственного партнерства.



РЕКОМЕНДАЦИИ

круглого стола «Особенности использования природных ресурсов в условиях правового режима охраны природных объектов (на примере Байкальской природной территории)» Международной Экономической Конференции в рамках Байкальского экономического форума

г. Улан-Удэ

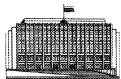
9 июля 2009 г.

Заслушав доклады и выступления по вопросам использования природных ресурсов в условиях правового режима охраны природных объектов, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В Российской Федерации имеется более 15 000 особо охраняемых природных территорий (ООПТ) различных категорий, статуса и режимов охраны. Их общая площадь составляет около 12% площади страны. ООПТ федерального значения занимают 3,3% площади России. По состоянию на 31.12.2008 они представлены 101 государственным природным заповедником, 40 национальными парками, 69 государственными природными заказниками федерального значения, а также ООПТ иных категорий. Эти ООПТ являются собственностью Российской Федерации и находятся в ведении и управлении Правительства Российской Федерации.

Сети ООПТ регионального и местного значения представлены природными парками, региональными и местными заказниками, а также специализированными (геологическими, ихтиологическими, гидрологическими, лесными, охотничьими) заказниками, памятниками природы и иными категориями ООПТ.

В Российской Федерации традиционной формой территориальной охраны природы, имеющей приоритетное значение для сохранения и изучения естественного хода природных процессов и явлений, фауны и флоры являются государственные природные заповедники, природные ресурсы которых полностью изымаются из хозяйственной деятельности. Система государственных заповедников как эталонов ненарушенных природных экосистем является предметом заслуженной гордости России. Сеть заповедников создавалась почти 100 лет. Первый общегосударственный российский заповедник – «Баргузинский» – был создан на Байкале 11 января



1917 г. (29 декабря 1916 г. по старому стилю).

В других категориях ООПТ (национальные парки, заказники и др.) допускается ограниченная хозяйственная деятельность.

Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р) в числе основных направлений государственной экологической политики рассматривает создание и развитие ООПТ разного уровня и режима.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 725-р одобрен Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, намечаемых к введению в статус ООПТ.

Система российских ООПТ интегрирована в международную систему охраняемых природных территорий.

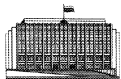
В Списке всемирного наследия ЮНЕСКО представлены 8 природных объектов, включающих 28 российских ООПТ, в числе которых 19 ООПТ федерального значения и 9 ООПТ регионального значения.

Международный статус биосферных резерватов ЮНЕСКО имеют 28 российских заповедников и 5 национальных парков.

В Список водно-болотных угодий международного значения включено 35 водно-болотных угодий, расположенных на территории 30 ООПТ (22 ООПТ федерального значения и 8 ООПТ регионального значения), 4 заповедника (Окский, Тебердинский, Центрально-Черноземный и Костомукшский) имеют дипломы Совета Европы.

Концепцией приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации, предусмотрено создание трансграничных охраняемых природных территорий, в том числе, российско-норвежского, российско-финского, российско-казахстанского, российско-украинского и российско-китайского трансграничных резерватов. В рамках осуществления двустороннего сотрудничества России с соседними государствами в сфере охраны окружающей среды предпринимаются совместные действия по развитию системы ООПТ и созданию совместных трансграничных резерватов. 3 заповедника (Костомукшский, Даурский, Ханкайский) входят в состав международных трансграничных особо охраняемых природных территорий.

Аудитом, проведенным Счетной палатой Российской Федерации было



установлено несоответствие ряда концептуальных подходов в сфере ООПТ современным социально-экономическим реалиям, а также мировому позитивному опыту (в первую очередь, это касается некоторых аспектов функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и федеральных заказников) и отмечается необходимость пересмотра этих концептуальных подходов и соответствующей корректировки правовой базы и управленческой практики.

В заключении аудита отмечается также, что отсутствует точный учет площадей земель ООПТ, значительная часть этих земель по кадастровому учету не отнесена к охраняемым территориям. По данным Государственного доклада Роснедвижимости, к категории «земли ООПТ» отнесено 34,4 млн. га земли, в то время как при приеме-передаче ООПТ федерального значения в ведение Минприроды России (в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2008 № 2055-р) их площадь составила 53,6 млн. га, что на 55,8% больше. В результате 19,2 млн. га земель ООПТ по кадастровому учету числятся в других категориях земель и менее защищены от нецелевого использования.

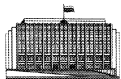
Возложенные на Минприроды России полномочия по разработке и утверждению правил ведения государственного кадастра ООПТ, форм учетной документации ООПТ и методических указаний по их заполнению, а также порядка публикации кадастровых сведений выполнены не в полном объеме.

Базовые параметры финансирования природоохранных мероприятий не учитывают фактические расходы на обеспечение функций ООПТ.

Существующая система организации и управления особо охраняемыми природными территориями России, сформированная в условиях общегосударственной собственности на землю и централизованного управления, не отвечает современным условиям социально-экономического развития страны, требует реформирования и разработки современной государственной стратегии развития системы ООПТ с учетом реалий новых экономических отношений.

К другим основным проблемам, препятствующим эффективному функционированию ООПТ, относятся:

- несовершенство правовой и нормативной базы управления системой ООПТ и отдельными территориями, наличие пробелов и противоречий в



действующем законодательстве;

- отсутствие эффективного государственного управления системой ООПТ как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также координации деятельности между этими уровнями;

- отсутствие критериев оценки эффективности функционирования ООПТ и развития их сетей на федеральном и на региональном уровнях;

- отсутствие эффективных правовых норм регулирования использования природных ресурсов на ООПТ;

- недостаточная обеспеченность ООПТ квалифицированными кадрами, их слабая социальная защищенность;

- отсутствие современной стратегии развития экологического (регулируемого) туризма на ООПТ;

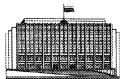
- сохранившаяся в системе создания и функционирования идеология экстенсивного расширения их территории, что выводит из хозяйственного использования значительный объем природных ресурсов.

Государственным балансом в пределах ООПТ учтены следующие запасы полезных ископаемых: нефть и конденсат – 232,9 млн. т; природный газ – 1,99 трлн. м³; твердое топливо (угли) – 1,04 млрд. т; железо – 112,8 млн. т; алюминиевое сырье – 13,3 млн. т; свинец – 3,4 млн. т; цинк – 21,2 млн. т; никель – 97,4 тыс. т; кобальт – 4,2 тыс. т; золото (россыпное) – 64 т. А это 1 тысяча 154 месторождения и проявления, из них: 102 – углеводородное сырье, 101 – твердое топливо, 581 – металлы, 379 – неметаллы.

Освоение этих запасов весьма проблематично, создается невозможность лицензирования месторождений, попадающих на особо охраняемые природные территории, с целью добычи полезного ископаемого в связи с законодательным запретом добычи на этих территориях.

Но еще большую озабоченность вызывает то, что из недропользования фактически выводится значительное количество площадей, перспективных на выявление новых месторождений различных полезных ископаемых.

Основной проблемой на пути дальнейшего развития системы ООПТ являются запретительная идеология и практика экстенсивного пространственного расширения. Такой подход, будучи оправданным на начальном этапе формирования системы ООПТ с целью создания в достаточном объеме эталонных экосистем и природных банков генетической информации, нуждается в коренном пересмотре, поскольку к исчерпанию



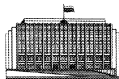
приблизилась возможности вывода территорий и природных ресурсов из хозяйственного оборота. Кроме того, не учитываются интересы местного населения, для которого создание новых ООПТ означает выпадающие доходы, которые ничем не компенсируются, примером чего является Байкальская природная территория, режим которой, определяемый через перечни исключенных видов деятельности, привел к избыточным ограничениям хозяйственной деятельности с падением уровня жизни населения.

Необходима разработка и реализация новой идеологии дальнейшего развития территориальных форм охраны природы, учитывающая произошедшие экономические и социальные перемены. В основу такой идеологии могут быть положены разработки Минэкономразвития России по определению мер и условий установления режимов защищенности на территориях традиционного природопользования, введение которых в систему ООПТ в рамках старой парадигмы развития этой системы технически не реализуемо.

Меры запретительного характера в отношении хозяйственной деятельности должны в существенной мере уступить место мерам, обеспечивающим условия гармоничного совмещения различных видов и укладов хозяйствования. Основой такого подхода должно стать нормативное закрепление дифференцированных режимов охраны и хозяйствования на конкретных территориях на основе детального природно-хозяйственного и этно-социального проектирования. Главная особенность такого подхода заключается в более детализированной настройке режимов хозяйствования на основе допускаемых к использованию технологий вместо акцента на перечнях видов деятельности, исключаемых как таковые.

Новые подходы к территориальным формам охраны природы должны смещать акцент с «природы вне человека и без человека» на повсеместное гармоничное совмещение задач хозяйственного использования территорий с сохранением их полноценной природной среды посредством нормативного закрепления режимов хозяйствования на основе комплексного проектирования с учетом местных особенностей.

Разработка методологии и методик проектирования дифференцированных режимов охраны и хозяйствования, обеспечивающих условия гармоничного совмещения интересов экономического и социального



развития с интересами сохранения полноценных и устойчивых природных систем, благоприятной среды обитания человека – важная задача на пути совершенствования системы охраны природы России. Модели для отработки методик проектирования дифференцированных режимов охраны и хозяйствования - Байкальская природная территория, территории традиционного природопользования, биосферные полигоны.

Существующая практика развития системы ООПТ в отрыве от реального учета практических интересов регионов создает условия для возникновения экономических проблем и социальных конфликтов, связанных с не решаемыми вопросами компенсации территориям и населению выпадающих доходов при образовании федеральных ООПТ и иных территорий с особым режимом охраны. Типичным примером являются проблемы, возникшие у Республики Бурятия в связи с созданием Байкальской природной территории.

ООПТ не должны оставаться инородными телами, органично вливаясь в инфраструктуру регионов, максимально используя в их интересах свой природоохранный, рекреационный, научный и интеллектуальный потенциал без ущерба для их профильных природоохранных задач.

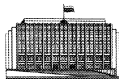
Охраняемые территории должны перестать восприниматься в обществе как изолированные от внешнего мира островки экологического благополучия, как «вещи в себе». Они должны трансформироваться в общественном сознании в «вещи для нас», как объективно выполняющие важнейшие и ничем не заменимые функции, связанные с обеспечением все более дефицитных природных благ на основе рационального природопользования, соблюдения баланса экологических, социальных и экономических интересов.

В сложившихся условиях является целесообразной разработка нового более детально прописанного режима Байкальской природной территории, основывающегося на допускаемых к использованию технологиях, в качестве пилотного проекта по отработке методики проектирования и нормативного правового закрепления таких режимов, с возможностью его последующего тиражирования на другие территории страны.

Во исполнение Конституции Российской Федерации в части статей 9, 42 и 58 участники «круглого стола» рекомендуют:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1.1. Создать межведомственную рабочую группу по разработке и



нормативному правовому закреплению нового режима функционирования Байкальской природной территории.

1.2. Внести изменения и дополнения в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» в части:

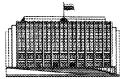
- уточнения перечня категорий ООПТ;
- создания и функционирования охранных зон заповедников и национальных парков;
- образования и функционирования биосферных полигонов биосферных заповедников;
- обеспечения регулируемого туризма и отдыха;
- регулирования использования рекреационных ресурсов и арендных отношений в национальных парках;
- реорганизации, уточнения границ, создания и ликвидации ООПТ;
- взимания платы за посещение ООПТ;
- резервирования земельных участков для создания особо охраняемых природных территории;
- уточнения особенностей режимов особой охраны различных категорий ООПТ;
- возможности долевого финансирования федеральных ООПТ из региональных и муниципальных бюджетов;
- специфики обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на ООПТ.

1.3. Согласовать нормы федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» с нормами природно-ресурсного и смежного законодательства (прежде всего, Земельным и Гражданским кодексами Российской Федерации и федеральными законами «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» и «О разграничении государственной собственности на землю»).

2. Правительству Российской Федерации:

2.1. Подготовить Президенту Российской Федерации предложения по созданию специализированного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего все функции государственного управления в сфере организации и функционирования особо охраняемых территорий.

2.2. Разработать государственную стратегию развития и совершенствования территориальных форм охраны природы в Российской



Федерации, предусмотрев:

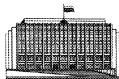
- интеграцию ООПТ в социально-экономическую инфраструктуру регионов;
- образование единого государственного органа по управлению ООПТ федерального значения, наделив его полномочиями по распоряжению природными ресурсами, объектами и землями ООПТ;
- порядок и организация работы по инвентаризации охраняемых природных объектов;
- финансовое обеспечение государственной задачи по обеспечению режима охраны и содержания ООПТ;
- компенсационные выплаты ООПТ за счет средств от платы за негативное воздействие на окружающую среду и из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- арендные и сервитутные отношения на ООПТ в целях привлечения внебюджетных средств для развития их инфраструктуры и обеспечения режима охраны;
- экологическое страхование и другие экономические регуляторы природопользования и охраны окружающей среды на ООПТ;
- компенсационные выплаты гражданам, проживающим на землях ООПТ и имеющим там собственность.

2.3. Включить природоохранные мероприятия по закрытию Джидинского вольфрамово-молибденового комбината в список первоочередных мероприятий программы ликвидации прошлого экологического ущерба, намеченной к реализации Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

2.4. При формировании Федерального бюджета на 2010 год предусмотреть увеличение расходов федерального бюджета на особо охраняемые природные территории, включая проектирование нового режима Байкальской природной территории.

2.5. Разработать и утвердить Федеральную целевую программу «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории»;

2.6. Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике рассмотреть возможности повышения вывозных таможенных пошлин на нефрит.



2.7. Принять решение об освоении Холоднинского полиметаллического месторождения, по которому лицензия на право пользования недрами была выдана до утверждения границ центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

2.8. Принять меры по предотвращению дальнейшего разрушения архипелага о. Ярки, опоясывающего северную часть озера Байкал, реализовать технические мероприятия по предотвращению вредного воздействия вод на г. Улан-Удэ.

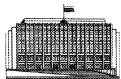
2.9. Внести изменения в Методику распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом коэффициентов, учитывающих транспортную доступность, лесистость территории, площадь защитных лесов, класса пожарной опасности по условиям погоды для конкретного субъекта Российской Федерации.

2.10. Внести изменения в Методику расчета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий Российской Федерации по контролю, надзору, выдаче лицензий и разрешений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания с учетом расчета материально-технического обеспечения и обеспечения основными средствами; объема расходов (норматив) на площадь среды обитания объектов животного мира в зависимости от видового состава и плотности расселения объектов животного мира, климатических условий и месторасположения конкретного субъекта Российской Федерации; расчета инспекторского состава.

2.11. Принять решение по использованию лесов для заготовки древесины арендаторами, перезаключившими договора аренды лесных участков до принятия поправок в постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 г. № 643 (в части запрещения заготовки древесины в центральной экологической зоне Байкальской природной территории).

3.11. Принять меры по внедрению наилучших существующих (доступных) технологий при интеграции ООПТ в социально-экономическую инфраструктуру регионов.

3. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации



Федерации:

3.1. Выполнить инвентаризацию ООПТ и произвести оценку эффективности функционирования и использования природно-ресурсного потенциала ООПТ с целью определения их значения в социально-экономическом развитии конкретного региона и в экономике страны в целом.

3.2. Разработать правовой механизм создания, ликвидации, функционирования и изменения границ особо охраняемых природных территорий и их отдельных участков.

3.3. Провести уточнение материалов функционального зонирования ООПТ с учетом сведений Государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра предприятий.

3.4. Разработать порядок резервирования земельных участков для организации новых ООПТ, как способ сохранения уникальных природных комплексов и объектов.

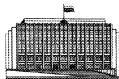
3.5. Разработать правовые механизмы организации регулируемого экологического туризма и отдыха на ООПТ, в том числе предоставления финансовых гарантий на случай нанесения вреда окружающей среде.

3.6. Разработать правовой механизм, определяющий адекватную административную ответственность за нарушение режима ООПТ, в том числе за браконьерство, нарушение плодородного слоя, несанкционированную разработку полезных ископаемых.

3.7. Подготовить поправки в действующее законодательства, для устранения препятствий созданию на федеральном уровне территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, и разработать правовой механизм, обеспечивающий защиту законных интересов и участие коренных малочисленных народов и приравненных к ним групп населения в планировании, организации и функционировании ООПТ и участков морских пространств.

3.8. Провести аттестацию руководящих работников ООПТ и разработать программы формирования и расстановки кадров и программы повышения квалификации и переподготовки, включив специальности по экономике и развитию прилежащих территорий и зон рекреации.

3.9. Разработать меры по устранению противоречий между организационной формой управления ООПТ и социальной защищенностью их



работников.

3.10. Провести анализ действующего в сфере ООПТ законодательства, и подготовить предложения по его реформированию с учетом реальных социально-экономических условий и требований международных конвенций и соглашений.

3.11. Разработать с привлечением сотрудников БНЦ СО РАН и утвердить нормативы предельно-допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также с перечень вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал, с проведением общественных обсуждений в Республики Бурятия и Иркутской области.

3.12. Пересмотреть по Республике Бурятия региональный перечень общераспространенных полезных ископаемых в части включения в него минеральных вод и грязей.

3.13. Определить критерии выделения участков недр местного значения с целью вовлечения в использование мелких месторождений полезных ископаемых или месторождений с низким содержанием полезных компонентов.

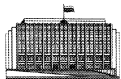
3.14. Завершить разработку и утверждение Основных правил использования водных ресурсов озера Байкал и Ангарского каскада ГЭС с учетом исполнения требований постановления Правительства Российской Федерации от 26.03. 2001 г. № 234 «О предельных значениях уровня воды озера Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности».

3.15. Предусмотреть в плане НИР на 2010 и последующие годы средства на разработку нового режима функционирования Байкальской природной территории.

4. Минэкономразвития России, Минприроды России, РАН:

4.1. Обеспечить в 2010 и последующих годах проведение научно-исследовательских работ по направлению: «Разработка новой концепции природоохранного законодательства, обеспечивающего эффективное и неистощительное использование природно-ресурсного потенциала страны».

5. Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий:



5.1. Предусмотреть в плане НИР на 2010 и последующие годы средства на разработку нового режима функционирования Байкальской природной территории в части обеспечения безопасности реализации экономических и инфраструктурных проектов.

6. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий:

6.1. Рассмотреть возможность создания филиала федерального противопожарного центра на Байкальской природной территории.

7. Правительству Республики Бурятия:

7.1. Разработать и реализовать пилотный проект по отработке механизмов включения ООПТ в социально-экономические программы развития Байкальской природной территории.

7.2. Предусмотреть в плане работ на 2010 и последующие годы средства на разработку нового режима функционирования Байкальской природной территории.

7.3. Обеспечить административную поддержку инициатив созданию новых рабочих мест по развитию традиционных промыслов и ремесел.

8. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

8.1. Активнее использовать право законодательной инициативы, в том числе консолидированной законодательной инициативы, по внесению дополнений и изменений в федеральные законы, разработке федеральных законов, обеспечивающих эффективное функционирование ООПТ.

9. Ассоциации экологического страхования:

9.1. Подготовить предложения по разработке и осуществлению проекта экологического страхования на территории Республики Бурятия.

Председатель
Комитета Совета Федерации
по природным ресурсам
и охране окружающей среды

В.П.ОРЛОВ