**Законодательное обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности (к вопросу об Экологической доктрине России)**

Грачев В.А.

Важнейшим инструментом сохранения окружающей среды и ее устойчивого развития является законодательное закрепление основных принципов, механизмов, гарантий, критериев охраны окружающей природной среды, заложенных в Конституции, а также оценки качества окружающей среды. Поэтому экологическое законодательство ориентировано на регулирование общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, чтобы активизировать все эти юридические механизмы в интересах сохранения, рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства, сохранения благоприятной окружающей природной среды для настоящего и будущих поколений. Законодательство в области охраны окружающей природной среды Российской Федерации разрабатывается уже на протяжении десятков лет.

Приданию законотворческой работе в сфере экологии упорядоченности и системности должно способствовать создание Экологической доктрины Российской Федерации. Решение о ее разработке было принято на экологическом форуме, который состоялся в доме ученых в Москве в начале года. Уже создана концепция такого документа. Ее авторами являются академики РАН Лаверов Н.П., Израэль Ю.А., Исаев А.С., Павлов Д.С., Осипов В.И.

В первом разделе дается определение доктрины, и излагаются ее правовые основы, в числе которых Конституция Российской Федерации, законы РФ в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, другие федеральные законы, регламентирующие природопользование, а также международные договоры и обязательства РФ в области охраны природы и использования природных ресурсов.

Экологическая доктрина учитывает решения Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994г. № 236), основные установки, содержащиеся в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440).

Подробнее следует остановиться на вопросе о правовых основах.

Во-первых, о международных конвенциях. За истекшие годы ратифицированы Конвенция ООН об изменении климата (04.11.94г.); Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (25.11.94г.); Конвенция о биологическом разнообразии (17.02.95г.). Недавно удалось достичь взаимопонимания по конвенции по опустыниванию, принято положение V, которое тормозило ратификацию Россией этой конвенции.

Особую тревогу, в связи с изменившейся позицией США, вызывает реализация Рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола.

Во-вторых, о нашем внутреннем законодательстве. С 1993 года, с принятием новой Конституции и выборов Государственной Думы Российской Федерации, в развитии федерального законодательства в данной области общественных отношений огромную роль имеет законодательная деятельность Федерального Собрания Российской Федерации. С 1993 года образован и действует Комитет Государственной Думы по экологии, задачей которого является развитие и совершенствование законодательства в области охраны окружающей природной среды Российской Федерации.

К особо важным из федеральных законов, принятых за последние годы относятся федеральные законы “Об особо охраняемых природных территориях”, “Об экологической экспертизе”, “О радиационной безопасности населения”, “О геодезии и картографии”(1995г.), “О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами” ( 1997г.), “О гидрометеорологической службе”, “Об отходах производства и потребления”( 1998г.), “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” и Федеральный закон “Об охране атмосферного воздуха (1999г.).

За последнее время в развитие основных Конституционных принципов в области охраны окружающей природной среды не только приняты крупные основополагающие законы, но и многие законопроекты в настоящее время проходят различные стадии законодательного процесса в Государственной Думе.

Однако многие вопросы, необходимые для решения экологических проблем, так и остались не решенными и составляют существенные пробелы в экологическом праве. Так, до настоящего времени не внесены соответствующие изменения и дополнения в Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” - основополагающий закон, который должен отвечать как современным требованиям, так и перспективным задачам охраны окружающей природной среды, обеспечивать право граждан на благоприятную среду и переход России к устойчивому развитию.

На данный момент законопроект “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” принят Государственной Думой в первом чтении. В нем максимально сохранена концепция действующего закона, но при этом он приведен в соответствие с действующим законодательством.

Стоит особо отметить крайнюю актуальность и необходимость доработки и приведения в соответствие с действующим законодательством раздела об экономическом механизме охраны окружающей природной среды. Новая редакция закона направлена на обеспечение механизма, реализующего принцип “загрязнитель платит”, и в то же время призван дать возможность загрязнителю обеспечить привлечение необходимых средств на строительство очистных сооружений, внедрение безотходных технологий и обеспечение иных мероприятий, необходимых для охраны окружающей природной среды.

Доработанный законопроект фактически является “генеральной подготовкой” к написанию Экологического кодекса Российской Федерации. Экологический Кодекс, как и любой кодекс, представляющий из себя кодификацию всего законодательства в области охраны окружающей природной среды и природопользования, смог бы урегулировать не только природоохранные проблемы, но и дал бы возможность скорректировать все законы, касающиеся природопользования. Эта задача на перспективу, к которой надо стремиться. Однако на данном этапе необходимо скорейшим образом принять закон “ О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “Об охране окружающей природной Среды”.

Ведется серьезная работа также по следующим направлениям:

1. Закон “О питьевой воде”;

2. Радиационно-ядерный блок законов:

– три атомных законопроекта;

– закон “О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда”;

3. Закон “Об обеспечении экологической безопасности автотранспорта”;

4. Закон “О государственном регулировании использования нефтяного (попутного) газа” и другие (всего около 30).

Вызывает озабоченность позиция Правительства: среди указанных законопроектов нет ни одного, внесенного Правительством.

Для нас - парламентариев - этот раздел доктрины особенно важен.

Большинство экологических проблем, с которыми мы сегодня столкнулись, имеют глубокие корни и достались “в наследство” с советских времен. Радикальные рыночные реформы и череда экономических кризисов привели к обострению проблем в сфере экологии, разбалансированию процессов управления и контроля, способствовали противопоставлению экологических интересов экономическим. Результат - повсеместное ухудшение качества окружающей среды, деградация возобновимых и сокращение невозобновимых природных ресурсов, рост числа экологически обусловленных заболеваний и реальная угроза генофонду населения страны. Нельзя забывать и о значительной инерционности экологических процессов. За наше бездействие сегодня будут расплачиваться наши дети и внуки.

Экологическая безопасность - важная составляющая национальной безопасности России. Обеспечение экологической безопасности и реализация конституционного права граждан РФ на здоровую окружающую среду – вот те основные задачи, которые должны быть решены в процессе формирования российского экологического законодательства.

В этой связи хочу остановиться на следующих проблемах, которые представляются мне наиболее важными и актуальными.

Ликвидация химического оружия. Правовая база создана: принят Федеральный закон “Об уничтожении химического оружия”, Россия стала участницей соответствующей Конвенции.

Учитывая, что при перевозке химического оружия могут возникнуть аварийные ситуации, объекты по уничтожению химического оружия предполагается размещать рядом с объектами их хранения.

Однако тут есть проблема. Так, в поселке Леонидовка Пензенской области хранится около 20 % общего объема запасов химического оружия страны. Размещение здесь объекта по уничтожению химического оружия затруднено, так как в районе поселка Леонидовка сложилась кризисная экологическая ситуация в связи с прошлым опытом уничтожения химического оружия первого поколения, когда в конце пятидесятых годов.

Таким образом, получается, что химическое оружие уничтожать надо, а завод в Леонидовке строить нельзя. К тому же, если, не дай Бог, что случится, то всему бассейну Волги угрожает участь похуже Чернобыля. Эта проблема, на наш взгляд, очень важна и ее надо решать.

Еще одна очень важная проблема - это катастрофический, более 60-процентный уровень износа основных фондов промышленных предприятий - основная причина возникновения техногенных аварий. Причем, многие опасные производственные объекты расположены в бассейнах больших рек, таких как Амур, Ангара, Волга, Енисей, Колыма, Обь, Ока, Селенга. В особенности, это касается предприятий золотодобывающей промышленности. То, что случилось в Румынии, когда в бассейн Дуная произошел выброс цианидов, должно нас насторожить и очень серьезно озаботить. Сейчас на золотодобывающих предприятиях России также скопились огромные запасы цианидов, а состояние их хранилищ оставляет желать лучшего.

Еще об одной из самых жизненно важных проблем. О питьевой воде. Чистая вода нужна всем людям, ведь 80 процентов болезней человека тем или иным образом связаны с ухудшением качества питьевой воды. Нужен Федеральный закон “О питьевой воде и питьевом водоснабжении”, который установит жесткие требования к охране источников питьевого водоснабжения, создаст правовые механизмы рационального использования питьевой воды, установит государственные гарантии питьевого водоснабжения в Российской Федерации, обязательность контроля качества воды на кране потребителя и информирования граждан о качестве потребляемой ими питьевой воды. Закон, в первую очередь, защитит конституционные интересы всех граждан России, поэтому, я думаю, о качестве и безопасности питьевой воды надо вести отдельный разговор.

Далее - радиационное загрязнение территорий. Гонка вооружений и несовершенство технологии оставили нам такое наследство, знакомство с которым заставляет думать о том, как очистить территорию страны от радиоактивных отходов (РАО) прошлых лет. Это атомные подводные лодки (АПЛ), это последствия Челябинской и Чернобыльской аварий, это огромные запасы РАО во всех городах, в том числе и в Москве. Вот о чем надо думать и искать пути решения вопроса.

Существует еще несколько очень серьезных проблем. К примеру, защита воздушного бассейна, защита от шума, вибрации, проблема энергоинформационного воздействия и другие. Но я считаю, что все они останутся нерешенными, если мы не создадим надежный эколого-экономический механизм охраны окружающей среды. Сейчас сбор платежей крайне недостаточен.

Загрязнение окружающей среды в стране, несмотря на резкий промышленный спад, продолжается, а расходы на предотвращение и ликвидацию последствий экологических нарушений уменьшаются как шагреневая кожа. Еще хуже дело обстоит с аварийными выбросами и сбросами вредных веществ. Практически прекратились компенсации пострадавшим от аварийного загрязнения среды. Система платежей за загрязнение, насчитывающая уже почти десять лет, не решает этой проблемы. А ведь наряду с бюджетными есть и небюджетные механизмы решения этой проблемы.

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

Страхование гражданской ответственности известно с конца XIX века. Экологическое страхование в обязательной форме не имеет законодательной базы нигде в мире. Отсюда - трудности разработки закона. Для России такой закон актуален.

Закон “Об обязательном экологическом страховании” безусловно обеспечит не только защиту жизненно важных интересов граждан, но и позволит сформировать ресурсосберегающую стратегию рационального природопользования - новую доминанту в обществе, когда экономически невыгодно станет загрязнять; экологически чистое и стабильное производство, ресурсосбережение начнет приносить прибыль.

Реальность такова, что в условиях постоянного дефицита федерального бюджета переход экономики страны к рыночным отношениям сопровождается резким сокращением бюджетных средств, выделяемых на охрану окружающей среды. Так, в 1994 году на обеспечение экологических задач природно-ресурсного блока было выделено всего 0,6% расходной части бюджета, в 1996 году эта доля равнялась 0,5%, а в последующие годы - 0,4%. Это на порядок ниже уровня должного обеспечения экологической безопасности.

Нужно, конечно же, искать и другие источники расходов на реализацию экологических программ. Но это ни в коем случае не плата за ввоз отходов, как это пытаются представить наши оппоненты, но это вполне может быть нормальный оборот ядерного топлива, производимого у нас в стране. Я против паники вокруг атомных станций. У нас в стране от некачественного алкоголя в год гибнет в десятки тысяч раз больше людей, чем от радиации. От некачественной питьевой воды, загрязненного воздуха, эпидемиологических бедствий заболеваемость и смертность в десятки тысяч раз выше, чем от радиации. Так можно дойти до крайности, можно и электричество запретить по той же причине, ведь от него пожары бывают и люди гибнут.

За использование природных ресурсов надо платить и платить серьезно. Это - наша позиция.

Пока политика в сфере пользования природными ресурсами не стимулирует их сбережение и рациональное использование. Наоборот, в экономике наблюдается хищническая эксплуатация природно-ресурного потенциала, а плата за ресурсы - смехотворная. Экологический налог как экономический стимулятор, с одной стороны, конечно, может ограничивать опасные формы природопользования, но с другой стороны, он должен стимулировать деятельность по охране окружающей среды.

Интересной и перспективной, на наш взгляд, может быть введение экологической ренты, в основу которой могут быть положены расчеты ущерба, нанесенного России при трансграничном перемещении отходов за период либерализации торговли со странами мирового сообщества, а также “вклада” отдельных государств и регионов в выбросы парниковых газов, озоноразрушающих веществ и т.п. Это могло бы стать основанием для пересмотра внешних долговых обязательств России с учетом принятой в мировой практике процедуры экологического зачета и получения компенсации, адекватной величине экологического ущерба. Россия также может востребовать компенсацию за вклад в сохранение устойчивости биосферы Земли.

И еще несколько слов о реализации формулы “ПОРЯДОК И ТВОРЧЕСТВО”.

Надо признать, что главной предпосылкой кризисного состояния в стране явилась ошибочная установка на то, что “рынок автоматически решит все проблемы”. В экономической теории этого периода укоренилось представление о том, что факторами производства являются только земля, труд и капитал. Тогда как великий русский ученый Вернадский еще в 1916 году говорил, что производство держится на “трех китах” земля, труд и творчество. Не нужно умалять роли капитала, но следует признать, что фактор ТВОРЧЕСТВА, в основе которого лежит образование, и как фактор формирования мировоззрения и культуры, является решающим в создании всего принципиально нового, что может дать конкурентоспособную продукцию, обеспечить эффективное развитие производства и улучшение качества жизни людей.

Все блага, которые окружают современного человека, созданы его же творческим гением.

Творчество должно помочь и в решении экологических проблем. Например, проблема уничтожения химического оружия - вот творческая задача для ученых и изобретателей. Надо на месте все бомбы превратить в безопасные болванки, потом свезти все в “одно место” и уничтожить.

Необходимо, кроме того, активизировать деятельность Правительства по представлению законодательных инициатив в сфере экологии. Сейчас в Комитете около 30 законопроектов, в той или иной стадии разработки, и среди них нет ни одного, внесенного Правительством.

Во-вторых, инициировать разработку законопроектов необходимо по экологизации транспорта, регламентации энерго-информационного обмена; борьбе с шумом, вибрацией, иными физическими воздействиями.

И, наконец, самое главное - это экологическая культура, экологическое воспитание, образование, просвещение - основа формирования экологического мировоззрения и активной жизненной позиции человека.

Главным фактором остановки деградации биосферы и ее последующего восстановления является формирование основ экологической культуры народов Земли, включая экологическое образование (воспитание) подрастающего поколения, экологическое просвещение населения. Ведь целью и ожидаемым результатом экологического образования является формирование экологической культуры личности и общества в целом, воспитание чувства ответственности у человека для решения экологических проблем, задач устойчивого развития биосферы и общества. Поэтому необходимость экологического образования воспринимается обществом как фактор коллективной безопасности.

Ведь только экологически грамотный государственный деятель любого ранга сможет экологически грамотно управлять в порученной ему сфере; только экологически грамотный законодатель экологически грамотно откорректирует правовое поле страны; только экологически грамотные родители воспитают экологически грамотное поколение; только экологически грамотное общество не допустит экологических катастроф любого масштаба в залог выживания и процветания будущих поколений человечества.

У государства всегда будут проблемы политические, экономические, социальные, межэтнические, в той или иной степени решаемые или нерешаемые, что будет, конечно же, определять и место страны в международном сообществе, и уровень жизни ее граждан, в который, однако, пока не включается качество среды обитания.

Природа - не бездонная, неисчерпаемая кладовая; планета - живой организм, здоровье которого в наши дни уже практически необратимо подорвано хищническим истреблением ископаемых Земли, интенсивной хозяйственной деятельностью и накоплением непосильного груза отходов, отравляющих все живое. Кстати, в США на всей территории с 1975 года введен мораторий на добычу полезных ископаемых стратегического значения, поэтому американские интересы простираются всюду в мире. Однако планета для всех землян одна.

Экологи уже 40 лет бьют в набат, призывая человечество остановиться от самоистребления. Вред, нанесенный среде обитания, бумерангом бьет по человеку - неотъемлемой мыслящей, а потому и опасной части Природы. Сейчас человечеству нужно научиться выживать в окружающей среде, качество которой нужно научиться улучшать и больше не экспериментировать с покорением Природы. То есть, от потребительского стереотипа поведения по отношению к Природе необходимо отказаться как от самоубийственного, нужно сознательно перевести вектор общественного и личностного мировоззрения на выживание в окружающей среде: улучшая ее - улучшать качество собственной жизни; ведь обеспечить личное спасение от экологической опасности - значит обеспечить экологическую безопасность страны.

Таким образом, экологическое мировоззрение, экологическая культура становятся защитно-приспособительным механизмом выживания человека и общества в масштабах планеты, страны, региона. Поэтому формирование основ экологической культуры посредством экологического образования и просвещения не может ограничиться только изучением предмета “Экология” в традиционных образовательных учреждениях (в соответствии с законодательством об образовании), оно всеохватно: все слои населения, все сферы жизни, все возрасты. Это должны понять, в особенности лица, принимающие решения, и, прежде всего, субъекты законодательной инициативы, руководители и специалисты органов исполнительной власти, чтобы регулирование этой жизненно важной сферы возвести в ранг государственной политики. Со вступлением в силу названного Закона будет введен в действие гуманитарный механизм обеспечения экологической безопасности страны и каждого ее гражданина. Экологическая культура - одно из главнейших направлений и основа Экологической доктрины Российской Федерации.