**Вчера и завтра российской экологии.**

А.Попов, А.Седых

Необычайные успехи мировой науки и техники, острые социально-политические кризисы на фоне перестройки отечественной планово-социалистической экономики на свободно-рыночную не могли не повлиять на формирование приоритетов общественного мышления. В них преобладают эгоистичные принципы потребительского благополучия.

Сознание экологических проблем в широких массах российского и западно-европейского общества находится на принципиально разных уровнях в понимании перспективных задач и цены, за которую готовы приобрести экологическое благополучие. Наилучшим подтверждением этого являются политические успехи зелёных в Германии и ряде других стран и их полный провал в России на примере РЭП “Зелёные”. Как ни парадоксально, но одной из основных причин этого является медленная ломка устойчивых социальных взглядов, сложившихся в период социализма на окружающую природную среду, как на общенациональное богатство.

Конституция РФ (ч.2 ст.9) устанавливает, что земля находится в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, но бытовое мнение осталось прежним: - “и всё вокруг колхозное, и всё вокруг моё”.

Второй по значимости фактор, формирующий общественное мнение, определяющий недостаточную значимость экологической тематики в российском обществе, – несравнимое ни с одной страной в мире природное богатство нашей родины. Рекреационные способности России является единственным положительным показателем, по которому мы впереди планеты всей, так на единицу окисляемого кислорода в России его производится почти 2,7 единиц, а в Бельгии на единицу только 0,021 единицы.

Для макроанализа экологической ситуации в России надо знать и специфику природоохранного дела в последние десятилетия социалистического периода. Основные подходы этой модели были достаточно эффективными для плановой экономики, что позволяло практически решать экологические проблемы промышленного производства. Во-первых, это был фиксированный процент расхода на основные средства природоохранного назначения от общего объема средств, выделяемых на промышленное строительство, закреплённое нормативами Госплана СССР для каждого отдельного вида производства. Во-вторых, финансирование ведомствами природоохранных мероприятий, по результатам экологического нормирования – разработки томов ПДВ и ПДС. Основным достоинством этой процедуры являлась возможность изыскания бюджетных средств на развитие природоохранной инфраструктуры предприятий.

В конце восьмидесятых начале девяностых, когда автор начинал свою деятельность в государственных органах экологического надзора действительно устанавливали новое воздухо- и водоочистное оборудование на действующих предприятиях, а новые без него не вводили в эксплуатацию. Режим их эксплуатации, в целом, отвечал нормативным требованиям. Человеческий фактор имел место и в те годы, тем не менее, этот природоохранный механизм был действенный и, за исключением проблем с отходами, он позволил большинству предприятий выйти на допустимый уровень загрязнения окружающей среды.

Слом планово-социалистической системы экономики специфически отразился на экологическом состоянии промышленных предприятий. С упразднением Госплана СССР пропал директивный процент на основные средства природоохранного оборудования от основных производственных средств и следствие этого хорошо просматривается на предприятиях и объектах, построенных в девяностых годах. Нормативы предельно-допустимых выбросов и сбросов предприятий при сохранении внешней, формальной формы стали процедурой подтверждения соответствия нормативов вредного воздействия уровню предельно-допустимых концентраций загрязняющих веществ. Главным недостатком этой процедуры является её обязательность для всех предприятий, в то время как аксиома промышленной экологии это 5% источников негативного воздействия дают 90% загрязнения окружающей среды. Во-вторых, объёмы негативного воздействия не увязаны с объёмами выпускаемой продукции этого предприятия, т.е. в них отсутствует эколого-экономическая составляющая для определения социальной значимости проведения процедуры экологического нормирования.

Отдельно следует подчеркнуть практически полное отсутствие сегодня механизмов финансово-экономического регулирования в отечественном природоохранном деле. Это было нормальным для плановой экономики, но как без этих механизмов обеспечивать экологию в свободно-рыночной экономике? Неэффективной является система платы за загрязнение окружающей среды, которая существует уже пятнадцать лет. На всех уровнях власти говорят о необходимости её переработки, но ничего не могут предложить нового. Согласно этому закону среднее воздухоохранное оборудование должно окупиться в интервале от 80 до 150 лет. Экологическое страхование существует в стране пять лет и до сих пор размер страховых выплат не превысил одного процента от экологических нарушений (притом зафиксированных). Где государственные, налоговые и иные льготы для деятельности в области охраны окружающей среды?...

Единственным бесспорным успехом являлось в эти годы развитие экологического права в части основных, рамочных законов. На их базе реально можно организовать эффективное природоохранное дело, если бы к рамочным законам выходило ещё бы достаточное количество качественных подзаконных актов. В настоящее время принятие решения по многим статьям экологического законодательства можно приравнять к гаданию по картам.

Приведу один пример, статья 31 Федерального закона “Об охране окружающей среды” №7-ФЗ от 10.01.02 г. определяет, что экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологической безопасности осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации. П.3 этой статьи говорит о том, что экологическая сертификация осуществляется в порядке, определённом правительством Российской Федерации.

На сегодня обязательной сертификации подлежит древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы (ст.71 Лесного кодекса РФ); продукция оборонных отраслей промышленности; ввозимые на территорию России товары и технологии, отходы; технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах (ст.7 ФЗ “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”), производство и использование топлива допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха, а технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств при наличии сертификатов подтверждающих соответствие содержания вредных веществ в выбросах (ст.15 ФЗ “Об охране атмосферного воздуха).

Необходимость проведения оценки соответствия при исполнении обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозке, реализации и утилизации регулируется Федеральным законом “О техническом регулировании” №184-ФЗ от 27 декабря 2002 года.

Статья 23 этого закона определяет, что обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом и исключительно на соответствие требованиям технического регламента.

Статья 46 - что со дня вступления в силу настоящего Федерального закона впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов (этот срок определён в 7 лет) требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранению, перевозке, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;

- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;

- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Вот и получается, нужен или не нужен сертификат на отечественное природоохранное оборудование (и т.д.) можно решить по-разному, в зависимости от того какую статью закона откроет чиновник. Вспомнив российского чиновника-эколога, не могу не рассказать, как в Москве, в одном из природоохранных органов застал внушительную очередь застройщиков-индивидуалов, пришедших туда по вопросам получения заключения государственной экологической экспертизы, к которым по законодательству чиновники подходят также как к крупным промпредприятиям. Вывод из этого один, если людей, которые стремятся самостоятельно решить жилищную проблему, ещё несколько лет подержать в очередях, то следующие десятилетие может стать в России эпохой разэкологивания, когда с чиновниками-экологами будут поступать так же, как в 30-ые годы прошлого века поступали с кулаками. Потомки потом наверняка разберутся, что большинство из них были хорошие или просто безвредные, но люди, состояние которых я видел в очереди, будут репрессировать их вместе с семьями.

Вот другой пример из жизни современных чиновников. П.8. ст.28 закона РФ “О приватизации государственного и муниципального имущества” однозначно определяет, что земли под санитарно-защитными зонами не подлежат отчуждению, но есть подзаконные документы, определяющие порядок сокращения этих зон. Вроде правильно, нормативные зоны надо корректировать расчётными и инструментальными методами, только напрашивается вопрос: сегодня предприятие может иметь небольшой объём заказов, а что завтра? Уменьшать размер зон в период обвала отечественной экономики можно было без проблем, а как быть с современным подъёмом? Что, строить новые мелкие предприятия и не давать развиваться гигантам промышленный индустрии? Может в новые контракты вводить статью расхода на отселение, или заниматься корректированием санитарной зоны при каждом увеличении объёма производства?

В начале 2005 года МПР России передал штаты инспекторов по экологическому надзору в Ростехнадзор, и последний, за счёт штатных единиц по другим видам надзора, в первую очередь технологическому, увеличил численность экологических чиновников почти на 40%. В контексте предыдущего абзаца это очень логично: застраивая санитарные зоны крупных промышленных объектов и определяя нормативы вредного воздействия без учёта объема производимой продукции, они губят перспективу развития высокотехнологичного производства и стимулируют развитие мелких, с низким уровнем обработки сырья.. Нельзя не сказать о том, что это один из показателей работы экологических служб предприятия. В большинстве своём это люди, на которых возложен только внешний имидж предприятия: главное, чтобы не было проблем с многочисленными надзорными органами. Практическая деятельность и стратегия развития предприятия не входит в сферу их деятельности.

Можно с уверенностью сказать, что более, чем десятилетний этап первичного накопления частного капитала и недостаточного внимания к государственному и муниципальному имуществу оказали глубокое негативное воздействие на отечественную экологию. Это естественно, так как основная составляющая экологии – рациональное пользование ресурсами, а нарождающемуся частному капиталу ресурсов надо было получить как можно больше, а не качественней. Качественное использование ресурсов в государственном и муниципальном секторе была проблема чисто теоретическая, а с граждан и вообще спрос невелик – и без экологии ему проблем хватало.

Эта оценка позволяет в свою очередь сделать прогноз развития природоохранного дела. В нашей стране право собственности на природные ресурсы, и в первую очередь на землю, только в последнее время приобрело практическое значение. Став товаром, природные ресурсы попали под действие п.4. ст.469 Гражданского кодекса РФ, который определяет, что, если законом или в установленном им порядке предусмотрены обязательные требования к качеству товара, то продавец обязан передать товар, пригодный для использования в соответствии с этими требованиями. Перестройка сознания идёт медленно. Как правило, покупая земельный участок никто, не требует подробной информации об уровне его загрязнения, а зря. В то же время единица площади земли в так называемых экологически “чистых” местах стоит гораздо дороже, только критерий “чистоты” строится сегодня на идеализации пейзажа – какие здесь могут быть экологические проблемы, если лесок такой зелёный, а речка такая голубая?

В действительности ситуация резко изменится после насыщения спроса на землю, который в настоящее время уже частично носит спекулятивный характер. Всеми имеющимися сегодня способами сегодня замалчивают фактическое загрязнение почв, атмосферного воздуха и вод в районе продаваемых земельных участков во многих районах, например, Московской области. В первую очередь это должно волновать государственные и муниципальные органы исполнительной власти, так как риэлтерские компании, перепродающие землю, не отличаются большим юридическим долголетием и в случае конфликтной ситуации растворятся, а вот они и будут отвечать за качество, т.е., экологическую “чистоту” проданных участков.

Начавшаяся торговля возобновляемыми природными ресурсами делает её одним из первых сегментов рынка, где существует реальная потребность в профессиональных экологах в сфере производства и потребления, а не визажистов экологического имиджа. Необходима эффективная модель организации природоохранного дела и в обеспечении населения питьевой водой. Состояние источников питьевого водоснабжения и водопроводных сетей оставляет желать лучшего, постоянно сообщают об эпидемиологических вспышках связанных с качеством воды, и только российская косность не сделала пока поставщиков питьевой воды вечными должниками наших многострадальных граждан.

Хорошую школу практической экологии проходят предприятия при процедуре ИСО-14000, которая подтверждает, что на предприятии сформированы общепринятые, системные подходы к организации природоохранного дела. Экологическая культура постепенно проникает в среду производителей, например, нефтяные магнаты уже с гордостью говорят об объёмах средств, затраченных на природоохранные мероприятия, правда, стесняются пока говорить, сколько ушло на реальные природоохранные мероприятия, а сколько на ….

Перечень положительных тенденций, которые стимулируют развитие природоохранного дела в стране можно и продолжить, но все они связаны с результатами последних лет её развития – экономика активно развивается, стабилен внутренний финансовый рынок, развивается система защиты прав человека (потребителя), растёт социальное благополучие большинства граждан, экология становится важным фактором внешней экономической политики и рыночной конкуренции.

Последние годы идёт постоянный поиск форм системы управления природоохранным делом. Природоохранные ведомства делятся, объединяются и т.д. Активность этих действий такова, что результатов долго ждать не пришлось – единый орган государственной экологической экспертизы, был разделён на два органа, что прямо противоречит федеральному закону, его регламентирующему. В настоящее время ведутся процессы подготовки передачи ряда функций по экологической экспертизе на уровень субъектов, да и среди экологов муниципальных образований идёт разговор, а что достанется нам от этого пирога?

Основной причиной притягательности сегодня экологии для чиновника является возможность прикрывать свои действия маской благородной деятельности и отсутствие практических показателей в результатах их деятельности. Нет примеров, чтобы государственного чиновника сняли по причине не ввода в срок в эксплуатацию поднадзорным предприятием природоохранного оборудования, наличия на подведомственной ему территории незаконных свалок и т.д. Нет, чиновника снимают, если он подписал то, что не имел права подписывать, или если вовремя не понял, что в конкретном случае к данному производителю нельзя относиться как ко всем прочим, а надо разуметь его избранность.

Природоохранное дело будет развиваться только при условии роста его практической значимости для экономики и социальной сферы. Основу системы управления и надзора в экологии должно являться две группы экологов. Первая группа обслуживает интересы производителей, в части эффективного и рационального использования ресурсов, имеющихся в распоряжении производителя и обеспечивает соблюдение производителем основных норм и правил природоохранного законодательства. Соблюдение нормативов и правил эти экологи должны постоянно демонстрировать, в том числе и на добровольной основе, для создания положительного имиджа не только в глазах чиновников, но и общества. Вторая группа осуществляет охрану природных ресурсов по принципу имущественной принадлежности и борется с нарушителями, обеспечивая содержание природных ресурсов в надлежащем состоянии и компенсацию нанесённого ущерба. Последние должны отслеживать и состояние природных ресурсов, переданных во временное пользование физическим и юридическим лицам.

Между разными уровнями природоохранной системы необходимо обеспечить правильное взаимодействие. Например, нельзя поручить ведение глобального экологического мониторинга муниципальному уровню. Нельзя подчинить один уровень другому, иначе, как муниципальные экологи обеспечат полноценное возмещение ущерба от объектов государственной собственности. Основным требованием к экологам являлось чёткое определение охраняемых им объектов. Не нужен инспектор, который годами не может закрыть (заставить реконструировать) экологически грязное производство, который не добивается ликвидации незаконных карьеров и т.д. В первую очередь экологу надо поставить практическую цель его деятельности, а не обязательное соблюдение формальных процедур, часть которых составляют документы эпохи СССР, и которые часто, особенно для маленьких производителей, становятся процедурой ради процедуры.

Важным моментом является уход от дублирования функций и отказ от ненужных. Например, основным экологическим сюжетом в 2006 году по телевидению стала борьба чиновников-экологов с незаконной постройкой домов в водоохранных зонах. Среднему россиянину показывали спортивного плана господ активно прижимающих других спортивных господ стоящих на фоне великолепных дворцов или скромных домиков. Несколько раз дома ломались и это зрелище, наверное, должно было поднимать оптимизм и веру в эффективную работу этой природоохранной службы. Но напрашивается вопрос, где были работники земельных служб? Как они допустили застройку этих природоохранных зон, кто из них за это ответил?

В современном мире экологическая составляющая есть почти повсеместно. Плохих специалистов водного хозяйства, земельного дела или транспортника не должны подменять экологи, их надо просто менять на хороших специалистов своего дела. Нельзя допустить комиссарские методы управления в организации природоохранного дела в России. Его необходимо организовать на строго научной основе, с использованием передовых методов экологического мониторинга, персональной ответственности экологов за состояние доверенных им ресурсов и обязательной социальной составляющей его деятельности.

Россия-матушка велика и нам надо научиться ранжировать её экологические проблемы. Кстати, это очень трудно сделать без развития механизмов экономического регулирования в вопросах охраны окружающей среды. Ранжирование экологических проблем, уход от дублирования функций, ответственность за конкретные объекты окружающей среды и взаимодействие экологических служб вне зависимости от их принадлежности являются четырьмя основными принципами, на которых следует организовывать природоохранное дело в России.