

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ: ЖЕЛАЕМОЕ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ

© 2003 Н.В. Овчинникова

Самарская государственная архитектурно-строительная академия

В системе мировых приоритетов все более важное место занимают экологические проблемы. Главной причиной деградации природной среды обычно называют экономику. Определяющую роль в процессе разрешения противоречий между экономикой и природой играет формирование устойчивого типа развития. Сегодня главной причиной критической экологической ситуации является техногенный, природоразрушающий тип экономического развития, который необходимо сменить устойчивым, экологосбалансированным. Без этого невозможно будет решить стоящие перед страной сложнейшие экономические и социальные задачи. Статья посвящена рассмотрению экологического аспекта устойчивого развития России.

Устойчивое развитие - это развитие, при котором не разрушается природная основа биологического и экономического существования человеческого общества, воспроизводится пригодная для существования человека окружающая среда, поддерживается достаточная природоресурсная база, что позволяет сохранить геном человека. Устойчивое развитие направлено на отказ от стихийной эволюции цивилизации и переход к осознанному существованию с учетом законов биосферы.

Устойчивое развитие — принятый в науке русский перевод английского термина “*sustainable development*”. Этот термин означает “развитие, не подрывающее собственные предпосылки и условия” или “развитие, которое может поддерживаться неопределенно долго”.

Некоторые авторы считают, что перевод термина “*sustainable development*” не вполне адекватен, так как на русский язык его можно перевести и как “самоподдерживаемое”, “непрерывное”, “допустимое”, “сбалансированное”, “приемлемое” развитие. Кроме того, сам по себе термин “развитие” уже предполагает наличие неустойчивых состояний. В этой связи для более точной передачи содержания концепции предлагается термин “регулируемое развитие” - целенаправленный

контроль над происходящими изменениями, прогнозирование и компенсация наиболее опасных неустойчивостей и диспропорций развития [10, с. 145].

Нам представляется нецелесообразным полемизировать с употреблением термина “устойчивое развитие”, по крайней мере, по трем причинам. *Во-первых*, этот термин уже достаточно прочно утвердился в литературе, причем не только в научной, но и в популярной, а также в нормативной. *Во-вторых*, любое новое уточнение термина часто придает более драматичный характер проблеме, но никак ее не проясняет. *В-третьих*, в конечном итоге дискуссия об уже сложившихся терминах всегда оказывается малопродуктивной, если не бесполезной вовсе.

Единственное замечание, которое мы считаем необходимым сделать по существу термина, заключается в том, что, принимая во внимание определенную его условность, следует постоянно учитывать отличие устойчивого развития, во-первых, от понятия устойчивости вообще; во-вторых, от понятия устойчивости биосферы.

Устойчивость в широком смысле (устойчивость вообще) - это неподверженность колебаниям, способность возвращаться в положение равновесия в случае отклонения от него, а также способность не отклоняться от

траектории движения при внешних воздействиях.

Устойчивость биосферы - понятие гораздо более сложное. Под устойчивостью биосферы понимается ее способность функционировать при изменяющихся обстоятельствах внешней среды (биосфера может существовать лишь в определенном диапазоне условий - климата, состава атмосферы, гидросферы, литосферы и т.д.). Устойчивость биосферы описывается принципом устойчивости Лешателье, согласно которому внешние воздействия на систему компенсируются внутренними процессами, происходящими в ней. Вследствие такой компенсации среда относительно стабилизируется, а сама система сохраняется и продолжает функционировать. Данное явление может быть охарактеризовано и как отрицательная обратная связь.

Напомним вкратце предпосылки и историю возникновения концепции устойчивого развития.

В основе любой экономической модели лежат три фактора экономического роста: трудовые ресурсы, искусственно созданные средства производства (капитал) и природные ресурсы. До середины XX века человечество не придавало должного значения экологическим ограничениям в своем экономическом развитии. Тип экономического развития того времени можно определить как техногенный. Он являлся природоёмким и природоразрушающим, базировался на использовании искусственных средств производства, созданных без учета экологических ограничений. Характерными чертами этого типа являлись быстрое и истощающее использование невозобновимых природных ресурсов и сверхэксплуатация возобновимых природных ресурсов со скоростью, превышающей возможности их воспроизводства.

Начиная же с 70-х годов прошлого века, когда экологическая проблема приобрела все черты проблемы глобальной, и вплоть до настоящего времени именно экологический фактор во все большей степени стал лимитировать экономическое развитие. Этот процесс произошел потому, что постепенно перестал

выполняться важнейший принцип соответствия действий человека законам устойчивости биосферы. Природопользование, адаптированное к законам развития биосферы, существовало только у человека-собирателя, а на протяжении всей своей дальнейшей истории человек строил свое благополучие только за счет разрушения природы, а не адаптации к ней, не отдавая себе отчета в существовании пределов допустимого вмешательства в биосферные процессы.

В 1970-е годы стало очевидным, что дальнейшее развитие техногенного типа производства приводит к огромному росту антропогенной нагрузки на окружающую природную среду. Кроме того, этот процесс начал усугубляться беспрецедентно высокими темпами прироста мирового населения. Глобальная экологическая проблема обострила восприятие экологического вызова и заставила искать альтернативную техногенной модель экономического развития.

Дискуссии по проблеме экологического кризиса в это время перестали ограничиваться рамками научного сообщества. Глобальная экологическая проблема стала широко обсуждаться общественностью, что в свою очередь привело к активизации так называемых “зеленых” движений, к появлению экологических партий. Именно к этому времени относится образование первых государственных экологических структур, создание правительственных природоохранных организаций, формирование рынка природоохранных технологий.

В 1983 году по решению Генеральной Ассамблеи ООН была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию (МКОСР) во главе с премьер-министром Норвегии Гро-Харлем Брундтланд. Перед комиссией была поставлена задача подготовки “глобальной программы изменений”. Для обозначения мероприятий, необходимых для преодоления глобального экологического кризиса, был предложен термин “устойчивое развитие”. В дальнейшем (в 1992 году) термин закрепился на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей

в Рио-де-Жанейро, где ему были приданы более конкретные программные формы.

В 1987 году МКОСР заканчивает работу и издает доклад под названием “Наше общее будущее”. В нем впервые формулируются основные положения концепции устойчивого развития. Этот доклад по сей день является основополагающим документом по устойчивому развитию, несмотря на то, что он был создан в результате длительного поиска компромиссов между людьми самых различных взглядов и убеждений.

Согласно определению Комиссии, устойчивое развитие - это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности [11, с. 50]. По постановлению Генеральной Ассамблеи ООН доклад МКОСР рассылается Правительствам стран для составления национальных программ. Решения МКОСР получили одобрение Генеральной Ассамблеи ООН и были положены в основу очередного документа ЮНЕП “Экологические перспективы до 2000 года и в последующий период”.

По мнению Комиссии Брундтланд, необходимость перехода к устойчивому развитию диктуется неравенством в глобальном масштабе между интересами нынешнего и будущих поколений: “Мы заимствуем “экологический капитал” у будущих поколений, отнюдь не намереваясь и не имея возможности вернуть долг. Они, быть может, проклянут нас за наше расточительство, но никогда не смогут добиться возврата капитала. Мы так ведем себя по той причине, что некому заставить нас возвращать долги: будущие поколения не голосуют, они не имеют ни политической, ни финансовой власти; они не могут оспорить наши решения” [11, с. 4].

Концепция устойчивого развития рассматривается в трех аспектах - экономическом, социальном и экологическом. Остановимся подробнее на последнем из них.

Если первоначально основное внимание науки и общественности было обращено на экономическую и социальную составляющие

устойчивого развития, то на рубеже XX и XXI веков особую актуальность приобрел именно экологический аспект. Сегодня на первое место в списке приоритетов выдвигается проблема охраны окружающей природной среды, так как на сегодняшний день имеется достаточное количество информации, свидетельствующей о том, что деградация природы является серьезным препятствием на пути экономического и социального развития.

Не ставя перед собой цели описания всех драматических проявлений современного экологического кризиса (они достаточно широко и подробно освещаются в литературе), остановимся лишь на двух важнейших экологических проблемах, которые, по нашему мнению, имеют непосредственное отношение к устойчивому развитию. Речь идет, во-первых, об огромном увеличивающемся потоке загрязнителей, поступающих в окружающую природную среду; во-вторых, об истощении ассимиляционного потенциала природной среды.

Во второй половине XX века разрушение экосистем, характерное для всего периода индустриального развития общества, стало сопровождаться стремительным увеличением поступления в окружающую природную среду веществ искусственного происхождения. Опасность, которую таит в себе этот процесс, связана с тем, что среди таких веществ много новых, неизвестных биохимикатов, последствия воздействия которых как на человека, так и на биосферу в целом, пока неизвестны.

Эти потоки “чуждых” биосфере загрязнителей можно подразделить на глобальные и локальные. К глобальным относятся биогены, образующиеся, главным образом, при сжигании ископаемого топлива (углекислый газ, азотосодержащие газообразные вещества), а также при производстве удобрений (азот, фосфор). Эти биогены активно участвуют в повышении концентрации парниковых газов. Во второй половине XX века эти потоки стали преобладающими по сравнению с потоками из разрушаемых человеком экосистем. Растворимые формы биогенов, особен-

но соединения азота и фосфора, резко ускорили эвтрофикацию водных объектов суши в основном за счет смыва удобрений с сельскохозяйственных полей.

К локальным относятся практически все остальные загрязняющие вещества, которые могут находиться в газообразной (угарный газ, диоксид серы), пылевидной (частицы сажи, вскрышных пород при открытых горных разработках), растворенной (самые разнообразные вещества в сточных водах) и твердой формах. Все эти вещества в той или иной степени опасны для биоты естественных экосистем и человека, но их распространение локализовано около источников выбросов. Вокруг этих источников они уничтожают и угнетают организмы естественных экосистем и агробиоценозов. Иногда их влияние распространяется на сотни километров, но обычно радиус воздействия ограничивается 100 км. Выброс в атмосферный воздух, сброс в водные объекты, складирование и захоронение этих веществ наносят существенный вред здоровью человека.

В настоящее время человек умеет синтезировать порядка 12 миллионов веществ, из которых от 50 до 100 тысяч находятся в активном обороте. Опасность для человека и биоты заключается в том, что для 80 % находящихся в обороте веществ не изучено (и вряд ли когда-нибудь будет полностью изучено) их возможное воздействие на человека и другие живые организмы. Доля таких неизученных веществ непрерывно растет, ежедневно на рынок поступает 2-3 новых вещества. Сегодня точно не знает никто состав смеси, которой дышат, и воды, которую пьют люди, живущие в городах с комплексным или химическим производством. По некоторым данным, в атмосферном воздухе и сточных водах таких городов находится несколько сотен веществ разной степени токсичности.

Драматические глобальные изменения, происходящие в окружающей природной среде, оказывают прямое влияние не только на здоровье людей, но и на экономическую сферу. Анализ характера и масштаба этих изменений позволяет сделать вывод о том, что в

своем развитии человек достиг допустимых экологических пределов воздействия на природную среду, то есть пределов, определяемых законами существования биосферы.

Биосфера очень долгое время “сопротивлялась” разрушительной деятельности цивилизации, но с середины XX века в атмосферном воздухе, водных объектах и во всех остальных ее средах, а также в самой биоте, происходят изменения, которые никогда не наблюдались ранее и скорость которых неуклонно возрастает. Отсюда следует со всей очевидностью, что в биосфере произошло нарушение естественных регулирующих механизмов, и что все экологические пределы воздействия на биосферу уже превышены. Это нашло свое выражение в формировании огромных зон дестабилизации окружающей среды. Глобальный экологический кризис развился в течение 50 лет, то есть на глазах у одного поколения людей. Таких жестких изменений окружающей природной среды не наблюдалось за всю историю человеческой цивилизации.

Ассимиляционный потенциал природной среды - это ее способность перерабатывать определенное количество загрязняющих веществ без вредных для обитающих в ней организмов последствий.

Величина ассимиляционного потенциала в значительной степени обусловлена хозяйственной емкостью биосферы, которая определена различными независимыми методами. Наиболее достоверным из них является метод В.Г.Горшкова, согласно которому хозяйственная емкость биосферы составляет 1 % чистой первичной продукции, ежегодно создающейся в биосфере [4]. Это значит, что для поддержания устойчивого состояния биосферы как системы, в которой действует принцип Ле Шателье, предел внешних возмущений не должен превышать 1 % чистой первичной продукции.

Что же мы имеем в действительности? Научные данные показывают, что уже на рубеже XIX-XX веков человеческая цивилизация вышла за пределы установленного законами биосферы коридора, в котором она дол-

жна была развиваться без деградации природной среды. В настоящее время человек замыкает на себя поток энергии в биосфере в виде 40 % (вместо допустимого 1 %) глобальной чистой первичной продукции. При этом он лишает пищи огромное число организмов - составных элементов естественных сообществ и экосистем. Но и это еще не все. Из этих 40 % непосредственно потребляются в антропогенном канале только 10 %, а остальные 30 % идут на питание популяций организмов, сопровождающих человека, но не входящих в сообщества естественных экосистем - крыс, тараканов, ворон, сорняков и пока плохо изученных болезнетворных микроорганизмов (микробов, грибов, вирусов) [8, с. 30].

По мере углубления экологической проблемы все отчетливее обнаруживается зависимость человека от экологических факторов. Длительный период условной свободы человечества от законов, которым подчинена биосфера, закончился. Наступила эпоха экологического кризиса, который, несомненно, должен рассматриваться как наиболее опасный аспект общесистемного кризиса современной цивилизации. Если не предотвратить его дальнейшее развитие, экологический кризис неминуемо перерастет в необратимую, губительную для человека экологическую катастрофу. Цивилизация оказалась перед лицом экологического вызова.

Экологический императив определяет четыре основные задачи, решение которых должно обеспечить переход к устойчивому развитию: сохранение уцелевших и восстановление до уровня естественной продуктивности ряда деградировавших экосистем, изменение структуры потребностей (рационализация потребления), регулирование роста численности населения, экологизация экономики.

В настоящий момент цивилизация еще не знает конструктивного способа, "технологии" перехода к устойчивому развитию, что дает основание для рассуждения об утопичности этой идеи. Однако обострение и углубление глобального социально-экологическо-

го кризиса, неизбежные при продолжении действующих тенденций развития, заставят человечество найти такую "технология".

Совершенно очевидно, что устойчивое развитие - это проблема одновременно естественно-научная (биологическая) и социально-экономическая.

В естественно-научной части проблемы уже есть теория, известная как теория биотической регуляции окружающей среды. Теория биотической регуляции позволяет найти ответы на многие вопросы, касающиеся проблемы сбалансированного взаимоотношения производства (экономики) и природы, вопросы о допустимости техногенной нагрузки, о допустимом объеме хозяйственной емкости экосистем. Теория биотической регуляции и стабилизации окружающей среды, разработанная В.Г.Горшковым, прочно опирается на современную физику и биологию, не противоречит их основным законам и сама внутренне не противоречива. Она позволяет объяснить с единых позиций явления и процессы, изучаемые в этой области знаний, обладает значительными прогностическими возможностями и допускает экспериментальную проверку. Она выявляет законы устойчивости биосферы, которые налагают ограничения на развитие цивилизации. В ней решен ключевой вопрос о несущей емкости экосистем.

Немногочисленные критики этой теории пока не только не опровергли ее, но и не привели никаких контраргументов, кроме таких, которые свидетельствуют либо о непонимании сути этой теории, либо о недостаточной квалификации критиков [8, с. 249].

Одной из основных проблем, существенно осложняющих реальный переход к устойчивому развитию, является то, что сама идея устойчивого развития, ставшая достоянием общественного сознания, не была достаточно глубоко научно обоснована, и поэтому сейчас идет ее размывание, появляются признаки спекулятивного ее использования. Так, устойчивое развитие Российской Федерации пока существует только на бумаге, да и то в не до конца оформленном и законодательно

закрепленном виде.

1 апреля 1996 года был подписан Указ Президента РФ № 440 “Об утверждении Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” (далее Указ № 440). В октябре того же года межведомственной рабочей группой была разработана и утверждена на коллегии Министерства экономики “Стратегия перехода Российской Федерации к устойчивому развитию”. Доклад об этой Стратегии до сих пор путешествует между сменяющимися правительствами и администрацией Президента (не зря многие иронизируют над датой подписания Указа № 440).

Сегодня даже в научных кругах, не говоря уже об общественных и политических, бытует мнение, что устойчивое развитие - это проблема, не достаточно актуальная. Логика здесь вполне очевидна: сначала, мол, надо решить многочисленные экономические и социальные проблемы, а потом уже заниматься переходом к устойчивому развитию и экологическими проблемами, в частности. Сторонники такой точки зрения не принимают во внимание того, что основа нашей будущей жизни закладывается именно сегодня, и какой получится основа, такой окажется и жизнь. Наша будущая экономика станет экологически ориентированной только в том случае, если именно сейчас мы сделаем все необходимое для этого. Экологически грязное производство уже сегодня является неэкономичным, а в ближайшие годы его продуктам на мировом рынке будет поставлен высокий заслон, причем по признакам экологического качества не только самой продукции, но и технологий ее производства.

Ошибочность описанной точки зрения подтверждается еще и тем, что именно те государства, в которых экономическое благосостояние оказалось достаточно велико, первыми подняли вопрос о необходимости перехода к устойчивому развитию.

Будущее рождается сегодня. Именно поэтому дальновидные политики, которым действительно близка проблема жизни будущих поколений, должны уделять большое внимание устойчивому развитию. В

нашей же стране разработка проблем устойчивого развития пока практически остается заботой научного сообщества, профессиональных экологов и неправительственных организаций.

Устойчивое развитие Российской Федерации, как уже отмечалось, пока существует только на бумаге. Комментируя Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, достаточно привести лишь несколько примеров того, как в этом смысле наше слово расходится с делом.

Пример первый. В Концепции предусмотрено решение ряда важнейших задач, в частности “...добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности...” [1]. В действительности вместо “коренного улучшения” произошло существенное ухудшение состояния окружающей среды. Достаточно вспомнить события, которые произошли летом прошлого года.

17 июня 2002 года стало известно, что близ поселка Ильинский Краснодарского края 10 тыс. тонн нефтеотходов было захоронено на свалке рядом с бытовыми отходами. Этим делом занялась прокуратура, так как, было нарушено несколько статей Уголовного кодекса. В итоге жители поселка Ильинский, расположенного в нескольких сотнях метров от свалки, вынужденные дышать ядовитыми парами, оказались заложниками ситуации.

24 июня 2002 года в результате крупнейшего наводнения в Дагестане были разрушены и повреждены нефтеперерабатывающие предприятия, в результате чего возникла угроза сильного загрязнения нефтепродуктами реки Терек и Каспийского моря.

17 июля 2002 года в городе Новомосковске Тульской области на НПО “Азот” в результате падения электропитания произошел аварийный выброс 10 куб. метров хлора, в результате чего более 70 человек в тяжелом состоянии были госпитализированы.

Во всех приведенных примерах причиной экологически неблагоприятной ситуации является чья-то халатность, небрежность, то

есть пресловутый человеческий фактор.

Можно привести еще несколько фактов и цифр, подтверждающих усугубление экологической проблемы в России, произошедшее в последние годы.

Почвы. Нерациональное природопользование, главным образом в сельском хозяйстве, на фоне существенного сокращения мероприятий по охране и рациональному использованию почв и земельных ресурсов все более усугубляет проявление процессов деградации почв под воздействием водной и ветровой эрозии, переувлажнения, заболачивания, подтопления, закисления, засоления, уплотнения, дегумификации, опустынивания, загрязнения тяжелыми металлами и другими химическими элементами. В конце 2000 года общая площадь эрозионно опасных почв сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации составила 58,6 %, в том числе пашни - 41,1%. Ежегодные потери почв сельскохозяйственных угодий в России составляют порядка 1,5 млрд тонн плодородного слоя. Около 100 млн. гектаров занимают районы, подверженные опустыниванию и засухам. В целом площадь нарушенных земель в стране составляет 1150,4 тыс. гектаров.

Леса. В течение последних десяти лет ежегодная расчетная лесосека по главному пользованию в лесах Российской Федерации в среднем составляла 548 млн. куб. метров, в том числе 319 млн. куб. метров - по хвойным породам. Несмотря на то, что в 2000 году фактически было вырублено только 23 % расчетной лесосеки, сведение лесов происходит в результате лесных пожаров. Только в 2000 году возникло более 18 тыс. лесных пожаров, в результате которых было уничтожено 38802 тыс. куб. метров древесины на корню, погибло 183,3 тыс. гектаров молодняка. Причиненный пожарами ущерб составил 3387 млн. рублей.

Воды. Современное состояние крупных рек страны таково, что воду, пригодную для питья, делают дорогостоящие технологии. В ряде регионов 80 % всех болезней вызваны недоброкачественной водой. Анализ качества поверхностных вод на территории Российс-

кой Федерации показал, что в основном они загрязняются нефтепродуктами, фенолами, легкоокисляемыми органическими соединениями, соединениями тяжелых металлов, азота, специфическими загрязняющими веществами (такими как лигнин, ксантогенаты, формальдегид). Все эти вещества поступают со сточными водами промышленных предприятий, а также предприятий сельскохозяйственного и коммунального хозяйства, а также с поверхностным стоком. Наибольшую опасность представляет загрязнение подземных вод на водозаборах хозяйственно-питьевого водоснабжения, которое в 2000 году было отмечено примерно на 500 водозаборах.

Атмосферный воздух. К важнейшим факторам, характеризующим санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, относится качество атмосферного воздуха. В 2000 году мониторинг состояния атмосферного воздуха осуществлялся в 253 городах Российской Федерации. Полученные данные показали, что практически 2/3 населения страны (около 96,5 млн. человек) проживают на территориях с уровнем загрязнения атмосферного воздуха, не соответствующим гигиеническим нормативам. Среднегодовые концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе превышают 1 ПДК в 202 городах, в которых проживают 64,5 млн. человек, превышают 10 ПДК в 40 городах. Проблему загрязнения атмосферного воздуха в городах определяют главным образом высокие концентрации взвешенных частиц (в 65 городах), бензапирена (в 112 городах), диоксида азота (в 100 городах) и формальдегида (в 103 городах).

Пример второй. В Концепции в качестве одного из основных направлений перехода Российской Федерации к устойчивому развитию провозглашено "...создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды" [1].

В действительности с 1996 по 2003 год

в законодательстве произошло очень много существенных изменений, но вот в сторону совершенствования ли, это большой вопрос.

Бесспорно, положительным событием в этом смысле явилось принятие 10 января 2002 года нового закона “Об охране окружающей среды” (далее ЗоООС). Кроме того, произошли и не способствующие решению экологической проблемы изменения законодательства. Рассмотрим основные из них.

Изменение первое. В истекшем 2002 году в Российской Федерации была, по сути, отменена вся система экологических платежей (платежей за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, а также за размещение отходов), действовавшая в стране в течение десяти лет. Таким образом, был фактически нарушен ЗоООС, в ст. 16 которого провозглашен принцип платности за негативное воздействие на окружающую среду.

С июня по декабрь 2002 года негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации было бесплатным. Напомним, вкратце, историю принятия такого судьбоносного для экономики страны решения, в результате которого консолидированный бюджет Российской Федерации в 2002 году недополучил 10,5 млрд. рублей, в том числе федеральный бюджет - 1,6 млрд. рублей [17, с. 4]. В федеральном же бюджете на 2003 год вместо суммы денежных средств по статье о плате за загрязнение окружающей природной среды и вовсе оказался прочерк.

До июня 2002 года определение и взимание экологических платежей осуществлялось на основании Постановления Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632 “Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в ред. от 14.06.2001 г. № 463 (далее Постановление № 632). 28 марта 2002 года Верховный Суд РФ Решением № ГКПИ 2002-178 признал незаконным (недействительным) Постановление № 632 [17, с. 5-9]. При вынесении такого решения Суд руководствовался следующими соображениями.

Во-первых, федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются Налоговым кодексом РФ. Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, не предусмотренные этим кодексом. Между тем, все существенные элементы экологических платежей (плательщики, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога) установлены не федеральным законом, а Постановлением Правительства РФ и нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, Постановление № 632 противоречит ЗоООС, в соответствии с пунктом 1 статьи 16 которого негативное воздействие на окружающую среду является платным, формы же платы определяются федеральными законами.

Определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 04.06.2002 г. № КАС 02-232 решение Суда оставлено без изменения. Таким образом, Постановление № 632 было признано недействительным с 4 июня 2002 года, а, следовательно, была фактически отменена вся система экологических платежей (более чем на полгода). Последствия столь непродуманных действий описаны выше.

10 декабря 2002 года Конституционный Суд РФ, рассмотрев запрос Правительства РФ о проверке конституционности Постановления № 632, определил, что указанное Постановление сохраняет силу и подлежит применению с 25 декабря 2002 года.

Изменение второе. Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-1 “Об охране окружающей природной среды” предусматривал единую систему внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющую федеральный экологический фонд, фонды субъектов Федерации и местные экологические фонды. На счета этих фондов поступали платежи, взимаемые на основании Постановления № 632.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.06.1992 г. № 442 “О Фе-

деральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации”, а также с Приложением к Письму Минфина РФ от 10.06.1993 г. № 71 “Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды”, все экологические платежи сводились в сводный расчет и распределялись в федеральный бюджет и экологические фонды в следующем соотношении:

- 10% - в федеральный бюджет;
- 90% - в экологические фонды.

Последняя сумма распределялась в федеральный, региональные и местные экологические фонды в соотношении 10, 30 и 60 процентов соответственно.

Средства Федерального экологического фонда (ФЭФ) использовались:

- на долевое участие в реализации программ и проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности населения;
- научно-технические исследования, разработки, внедрение ресурсосберегающих и экологически чистых технологий;
- участие в финансировании строительства, реконструкции природоохранных объектов;
- осуществление мер по воспроизводству природных ресурсов, понесших ущерб в результате загрязнения природной среды;
- выплату в установленном порядке компенсационных сумм гражданам на возмещение вреда, причиненного их здоровью загрязнением и иными неблагоприятными воздействиями на окружающую природную среду;
- развитие экологического воспитания и образования.

С принятием 31 июля 1998 года Бюджетного кодекса РФ (№ 145-ФЗ) и части первой Налогового кодекса РФ (№ 146-ФЗ) система межрегиональных отношений в стране, а также бюджетное и налоговое законодательство стали претерпевать значительные изменения.

Так, Согласно Бюджетному кодексу, Федеральный экологический фонд был преобразован в бюджетный и его средства включены в федеральный бюджет. В некоторых субъектах Российской Федерации экологические фонды так и остались внебюджетными, в некоторых, по примеру федерального бюджета, были включены в бюджеты субъектов. Таким образом, единая система внебюджетных экологических фондов в Российской Федерации была упразднена.

Федеральным законом от 31.12.1999 г. № 227-ФЗ “О федеральном бюджете Российской Федерации на 2000 год” еще был предусмотрен Федеральный экологический фонд как бюджетный, и средства, поступающие в него от экологических платежей, имели целевое природоохранное назначение. Однако с принятием Федерального закона от 14.12.2000 г. № 150-ФЗ “О федеральном бюджете Российской Федерации на 2001 год” Федеральный экологический фонд был фактически ликвидирован. Этот закон устанавливал следующий порядок распределения средств, поступающих от экологических платежей:

- 19% - в федеральный бюджет;
- 81% - в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ “О федеральном бюджете Российской Федерации на 2002 год” оставил этот порядок без изменения.

Система внебюджетных экологических фондов была фактически упразднена Постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 г. № 721 “О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации”.

Что касается Налогового кодекса, то статьей 13 в качестве одного из федеральных налогов предусмотрен экологический налог. Но глава 37 части второй Налогового кодекса, которая должна определить все существенные элементы данного налога, до сих пор не принята.

Пример третий. В Концепции в качестве одного из основных направлений перехода Российской Федерации к устойчивому разви-

тию провозглашена "...разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты..." [1].

Общеизвестно, что в значительной степени ответственность экономических субъектов за экологические результаты их деятельности реализуется посредством введения в действие механизма платного природопользования. Правовые коллизии, имевшие место по этому вопросу, рассмотрены выше. Теперь об экономическом аспекте проблемы.

Действующие вплоть до 2003 года значения базовых нормативов платы были рассчитаны для эколого-экономических условий (стоимостных и ценовых пропорций) периода 1990 года. В последующие годы значения платежей рассчитывались с применением коэффициентов индексации платы, устанавливаемых ежегодно.

Даже с учетом ежегодного повышения ставок платежей на 1999 год индексация базовых нормативов платы отставала от отраслевых индексов дефляторов как минимум в 24 раза, а по основным отраслям-загрязнителям - более чем в 70 раз [5, с. 10].

В соответствии с расчетами Минэкономразвития и торговли РФ, усредненное соотношение индексов-дефляторов и коэффициентов индексации платы за загрязнение на 2000 год в целом по промышленности составляло 22:1 [5, с. 10].

За период с 1992 по 2001 год накопленный коэффициент индексации составил всего лишь 0,55 [6, с. 54]. При этом реальный дефлятор по официальным данным составил 8,0 [6, с. 54]. Это означает, что за 10 лет реальные платежи предприятий за негативное воздействие на окружающую среду уменьшились почти в 15 раз [6, с. 54].

По другим оценкам, с 1990 по 2001 год реальная ставка платы за негативное воздействие на окружающую природную среду снизилась в десятки раз, а общая сумма поступлений сократилась с 803 до 240 млн. долларов США [9, с. 15].

Такое положение дел противоречит всей мировой практике, поскольку повсюду в мире

и экологические платежи, и объем средств на реализацию природоохранных мероприятий неизменно растут.

По оценкам экспертов, ежегодный ущерб, наносимый загрязнением природной среды, в масштабах страны составляет порядка 230-250 млрд. рублей, а вносимая природопользователями плата за загрязнение составляет около 2,5 млрд. рублей [5, с. 10].

Для обеспечения адекватного уровня величины базовых нормативов платы, установленного в 1991 году, стоимостным пропорциям, сложившимся в экономике в 2002 году, величина базовых нормативов должна была быть дополнительно проиндексирована примерно в 20 раз [5, с. 10].

Летом 2003 года Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 г. № 344 были утверждены новые 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, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Новые Нормативы по своей структуре и содержанию практически ничем не отличаются от старых, за исключением, разумеется, своих абсолютных значений. В среднем по сравнению с Базовыми нормативами 1992 года Нормативы 2003 года были увеличены в 125 раз. Но коэффициент инфляции на 2003 год на территории РФ установлен в размере, равном единице.

В заключение хочется напомнить, что с 26 августа по 4 сентября 2002 года в Йоханнесбурге проходила Всемирная встреча (Саммит Рио+10), на которой была принята очередная декларация по устойчивому развитию. Очень хочется надеяться, что на этот раз, обобщив накопившийся опыт и, сделав выводы из печального прошлого, мировое сообщество в целом и Россия в частности, начнут предпринимать хоть какие-то реальные шаги в направлении к устойчивому развитию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 “Об утверждении Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” // Собрание Законодательства РФ. № 5. 8 апреля 1996. Ст. 1572.
2. *Гизатуллин Х.Н., Троицкий В.А.* Концепция устойчивого развития: новая социально-экономическая парадигма // ОНС. - 1998. № 5.
3. *Голубев В., Савченко П.* Социоприродная основа устойчивого развития // Экономист. 1996. № 8.
4. *Горшков В.Г.* Физические и биологические основы устойчивости жизни. М.: ВИНТИ, 1995. 472 с.
5. *Грачев В.А., Волкова И.И.* Проект бюджета 2002 сквозь призму экологических интересов общества // Экос-информ. 2001. № 9. С. 6-13.
6. *Данилов-Данильян В.И.* О плате за негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации и законопроектах, инициированных для решения этой проблемы // Экос-информ. 2003. № 3.
7. *Данилов-Данильян В.И.* Устойчивое развитие и проблемы экологической политики // Экос-информ. 1999. № 5.
8. *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С.* Экологический вызов и устойчивое развитие. - М.: Прогресс-Традиция. 2000.
9. *Лукьянова В.* Налог или сбор? // Экос-информ. 2003. № 5.
10. *Назаретян А.П.* Демографическая утопия “устойчивого развития” // ОНС. 1996. № 2.
11. Наше общее будущее: Доклад МКОСР / Под ред. С.А.Евтеева, Р.А.Перелета. М.: Прогресс. 1989.
12. *Осьмова М.Н., Ляменков А.К.* Устойчивое развитие человеческой цивилизации: новые проблемы и вызовы на рубеже XX-XXI веков // Вестник МГУ. Сер. 6. Экономика. 2001. № 3.
13. *Перелет Р.* Устойчиво ли устойчивое развитие? // Экос-информ. - 2000. - № 5. - С. 36-50.
14. *Пилюев С., Цховребов Э.* Возможности устойчивого развития // Экономист. 2001. № 4.
15. *Розенберг Г.С., Краснощеков Г.П., Крылов Ю.М., Павловский В.А., Писарев А.С., Черников С.А.* Устойчивое развитие: мифы и реальность. Тольятти: Изд-во Ин-та экологии Волжского бассейна, 1998.
16. *Суховольский В.Г., Хлебопрос Р.Г.* Выбор стратегии устойчивого развития Российской Федерации // Экос-информ. 2002. № 8.
17. Экономия на экологии может обернуться катастрофой // Экос-информ. 2002. - № 11.
18. *Яхнин Е.* Проблема устойчивого развития и национальная идея // Свободная мысль. 2002. № 8.

**ENVIRONMENTAL ASPECT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RUSSIA:
WISHES AND REALITIES**

© 2003 N.V. Ovchinnicova

Samara State Academy of Architecture and Civil Engineering

Environmental problems are becoming more and more important in the system of world priorities. It is the economy that is often blamed for environmental degradation. Sustainable development is crucial for settlement of conflicts between the economy and the nature. Now the major reason for a critical environmental situation is the existing technogenic, nature-destructive type of development. Without transition to a sustainable, ecologically balanced type of economic development it will be impossible to solve complex economic and social problems. The article deals with the environmental aspect of sustainable development of Russia.