

АНАЛИЗ ИНИЦИАТИВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Карпова Валентина Викторовна

В статье исследуются документы, нормативные правовые акты и различные соглашения, которые принимаются Российской Федерацией на современном этапе в связи с негативным антропогенным воздействием на глобальную окружающую среду. Особое внимание уделяется работе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Государственной программе «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы, межправительственным и неправительственным экологическим организациям, рассматриваются расходы по программам Всемирного фонда дикой природы в России. Также в статье рассматриваются вопросы правового регулирования природоохранных отношений в рамках регионального интеграционного объединения ЕАЭС и возможность применения/использования зарубежного опыта, в частности ЕС и США, в вопросах охраны окружающей среды.

Ключевые слова: *экология, глобализация, антропогенное воздействие, защита окружающей среды, государственные программы, международные организации.*

JEL-коды: *Q 200, Q 280.*

Введение

2017 год в России официально был объявлен годом экологии, поэтому вопросы, касающиеся инициатив Российской Федерации по улучшению состояния глобальной окружающей среды, являются актуальными и крайне злободневными.

Объявляя 2017 год «Годом экологии в России», Владимир Владимирович Путин отметил: «Сегодня разговор об экологических проблемах надо вести в наступательном и практическом ключе и выводить природоохранную работу на уровень системной, ежедневной обязанности государственной власти всех уровней»¹.

Целью исследования является анализ инициатив России в области охраны окружающей среды. Современная экономика тесно связана с изменениями в окружающей среде.

Задачи исследования: выявить институты в области защиты окружающей среды, а также государственные программы в сфере экологии в России; выяснить, с какими международными экологическими организациями сотрудничает Россия; рассмотреть опыт зарубежных интеграционных объединений в данном вопросе.

Интернационализация оказывает влияние на экологию, а экология, в свою очередь, влияет на ход развития самой экономики и международных экономических отношений. Экологические проблемы, которые встали перед человечеством, благодаря своей масштабности и важности для жизни и благосостояния людей получили статус глобальных.

¹ По примеру Путина: эксперт рассказал о растущей экологической грамотности россиян // Федеральное агентство новостей Riafan.ru: интернет-изд. 2017. 4 авг. [Электронный ресурс]. URL: <https://riafan.ru/900936-po-primeru-putina-ekspert-rasskazal-o-rastushchei-ekologicheskoi-gramotnosti-rossiyan>

В связи с этим, рассматриваемые проблемы заслуживают особого внимания как со стороны граждан, так и государств, и международных организаций.

Органы России, осуществляющие контроль (принимающие меры) по защите окружающей среды

Являясь крупнейшим по площади государством в мире, Российская Федерация играет значительную роль в поддержании глобальных функций биосферы.

В Российской Федерации государственное управление в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности находится в компетенции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). Подведомственные службы данного Министерства отображены на рис. 1.



Рис. 1. Подведомственные службы Минприроды России.

Источник: Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru>

При анализе итогового доклада о результатах работы ведомства за 2016 год и основных направлений его деятельности на 2017 год был сформирован перечень показателей для создания условий формирования благоприятной окружающей среды, которые представлены в табл. 1.

Таблица 1.

Показатели в области защиты окружающей среды РФ

Показатель	По плану на 2016 год	По факту
1. Выбросы веществ, загрязняющих атмосферу, из стационарных источников (тонн / млн руб. ВВП)	0,33	0,33
2. Количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (единиц)	49	44
3. Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов (км)	200	208

4. Доля рекультивированных и экологически реабилитированных земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, в общей площади земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба (%)	0,1	0,076
5. Реализация проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба	4 кв.	4 кв.
6. Создание новых особо охраняемых природных территорий федерального значения – 3 единицы / 4 кв	3ед./4кв	1ед./4кв.
7. Создание новых рабочих мест в сфере управления особо охраняемых природных территорий (человек)	200	31

Источник: Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru>

Сведения о достижении целевых показателей и ключевых событий Плана деятельности Минприроды на 2016-2021 годы за 2016 год продемонстрировали, что многие цели были выполнены в необходимых объемах, некоторые показатели даже превысили ожидаемые результаты. За 2016 год были восстановлены и экологически реабилитированы 208 км водных объектов, что на 8 км больше поставленного плана. Также количество городов, в которых высок и очень высок уровень загрязнения атмосферного воздуха, вместо 49 составило 44.

Однако нельзя не отметить того, что по некоторым показателям поставленные задачи не были выполнены даже наполовину. Например, за 4 квартал 2016 года вместо трех новых особо охраняемых природных территорий федерального значения была создана всего одна. Также вместо 200 новых рабочих мест в сфере управления особо охраняемых природных территорий за 2016 год было создано всего 31, что в 6 раз меньше установленного плана.

Таким образом, рассмотрев некоторые показатели, характеризующие деятельность Минприроды в 2016 году, можно отметить, что в некоторых направлениях Министерство работает эффективно, а в некоторых существует ряд проблем, мешающих достичь намеченного плана.

Государственные программы России в области экологии

Для повышения уровня экологической безопасности и сохранения природных систем в Российской Федерации разрабатываются различные государственные программы, вводятся стандарты экологической безопасности, повышается контроль за исполнением экологических норм, внедряются новые технологии, позволяющие снизить вредное влияние на окружающую среду, ограничивается или запрещается ввоз и использование на территории страны техники, оборудования и технологий, являющихся источниками загрязнения окружающей среды.

Одной из программ в экологической сфере является Государственная программа «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы², главной задачей которой является

² С изменениями и дополнениями от: 13 августа 2016 г., 31 марта, 6 июля 2017 г.

снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики³.

Также действует государственная программа «Внешнеполитическая деятельность», в которой одним из приоритетов является развитие международного экологического сотрудничества в целях обеспечения безопасности окружающей среды, противодействия изменению климата на планете, обеспечения устойчивого развития нынешнего и будущих поколений⁴.

Международные экологические организации

Для решения глобальных экологических проблем созданы различные международные экологические организации, которые объединяют природоохранную деятельность заинтересованных сторон. Россия принимает активное участие в работе многих международных экологических организаций.

Значительный вклад в решении проблем, связанных с охраной окружающей среды, вносит ООН. В природоохранной деятельности участвуют как главные органы, так и специализированные учреждения, среди которых ЮНЭП, ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ⁵ и другие.

В соответствии с Соглашением между ЮНЕП и Правительством Российской Федерации, подписанным 16 апреля 2013 г., сотрудничество осуществляется по направлениям, являющимся приоритетными для сторон (рис. 2).

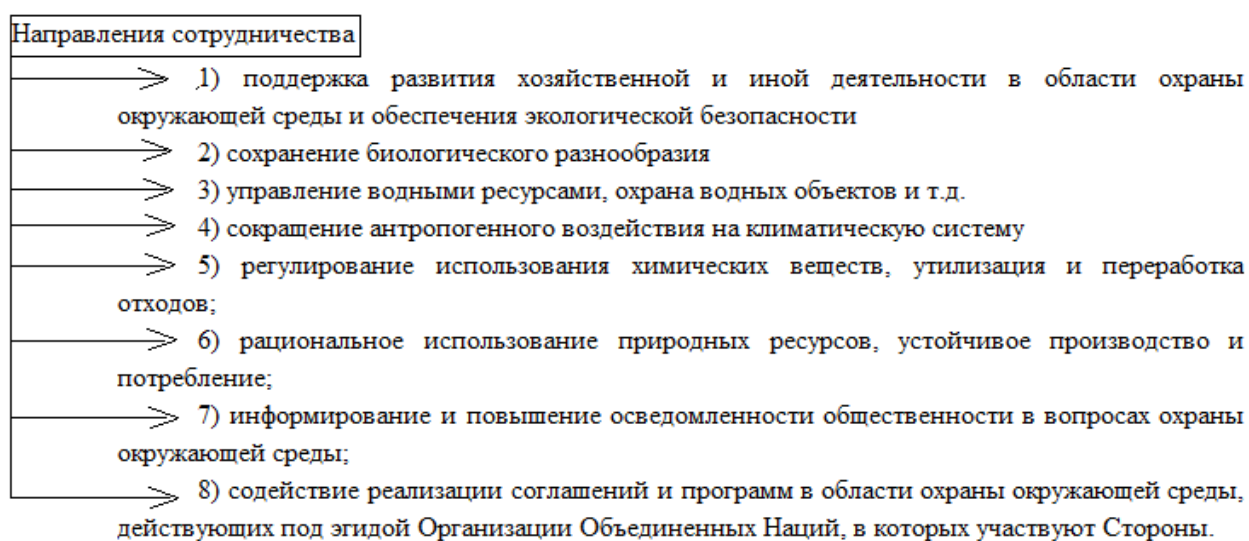


Рис. 2. Направления сотрудничества между ЮНЕП и Правительством РФ.

Источник: составлено автором.

В состав ЮНЕСКО входят 195 действительных и 10 ассоциированных государств-членов. В Список всемирного наследия ЮНЕСКО включено 17 культурных и 11 природных

³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 326 (ред. от 12.02.2018) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды" на 2012 – 2020 годы" // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru

⁴ Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mid.ru>

⁵ ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде; ЮНЕСКО – специализированное учреждение Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры; ФАО – Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН; ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения.

объектов. Россия занимает 4 место по количеству природных объектов, вслед за Америкой, Китаем и Австралией. 34 российских особо охраняемых природных территории имеют статус объекта Всемирного наследия (ООПТ), в числе которых находится 13 государственных природных заповедников и 5 государственных природных национальных парков⁶.

На 41 сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО в Кракове российско-монгольский объект «Ландшафты Даурии» был включен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО. Ландшафты Даурии являются 11-м объектом природного наследия в нашей стране, вторым – для Монголии. Создание трансграничного участка Всемирного наследия подчеркивает важность для планеты экологического региона Даурская степь, а также учитывает многолетний опыт эффективного его сохранения Международным российско-монгольско-китайским заповедником «Даурия»⁷.

Помимо межправительственных экологических организаций существуют неправительственные экологические организации, такие как:

1. Международный союз по охране природы (МСОП) реализует Вашингтонскую конвенцию о международной торговле дикими видами фауны и флоры (CITES). Данный союз является инициатором ведения Красных книг. Членами МСОП от России в настоящее время являются 6 организаций: Минприроды России, ЭкоЦентр «Заповедники», Всемирный фонд дикой природы, Центр охраны дикой природы, Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей и Хабаровский фонд диких животных.

2. Всемирный фонд охраны дикой природы является частной международной экологической организацией, созданной в 1961 г. Данный фонд объединяет 27 национальных отделений во всем мире. Российское представительство было открыто в 1994 году. Деятельность фонда в основном направлена на оказании финансовой поддержки различным природоохранным мероприятиям; на данный момент более 12 млн долл. США было вложено в природоохранные проекты России.

В 2004 году WWF России стал российской национальной организацией. За это время в России было проведено 1000 полевых проектов в 47 регионах и вложено 133 млн евро в работу по сохранению природных богатств страны⁸.

В 2016 году расходы по программам WWF России составили 787,593 млн рублей, из которых 43% – расходы на сохранение биологического разнообразия, 33% – на устойчивое лесопользование, по 6% – на работу с общественностью и административные расходы, а также расходы по другим программам, смотреть на рис. 3⁹.

Благодаря отечественному и зарубежному финансированию в 2017 году были достигнуты положительные результаты в сферах деятельности WWF России. С 2012 по 2016 года прослеживается положительная динамика по многим направлениям.

⁶ Официальный сайт фонда "Охрана природного наследия" [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nhpfund.ru/>

⁷ Ландшафты Даурии» включены в список всемирного наследия ЮНЕСКО // Всемирный фонд дикой природы. 2017. 11 июля [Электронный ресурс]. URL: <https://new.wwf.ru/resources/news/amur/landshafty-daurii-vklyucheny-v-spisok-vsemirnogo-naslediya-yunesko/>

⁸ Официальный сайт Всемирного фонда дикой природы [Электронный ресурс]. URL: www.wwf.ru/

⁹ Годовой отчет WWF России [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/resources/publications/reports/>

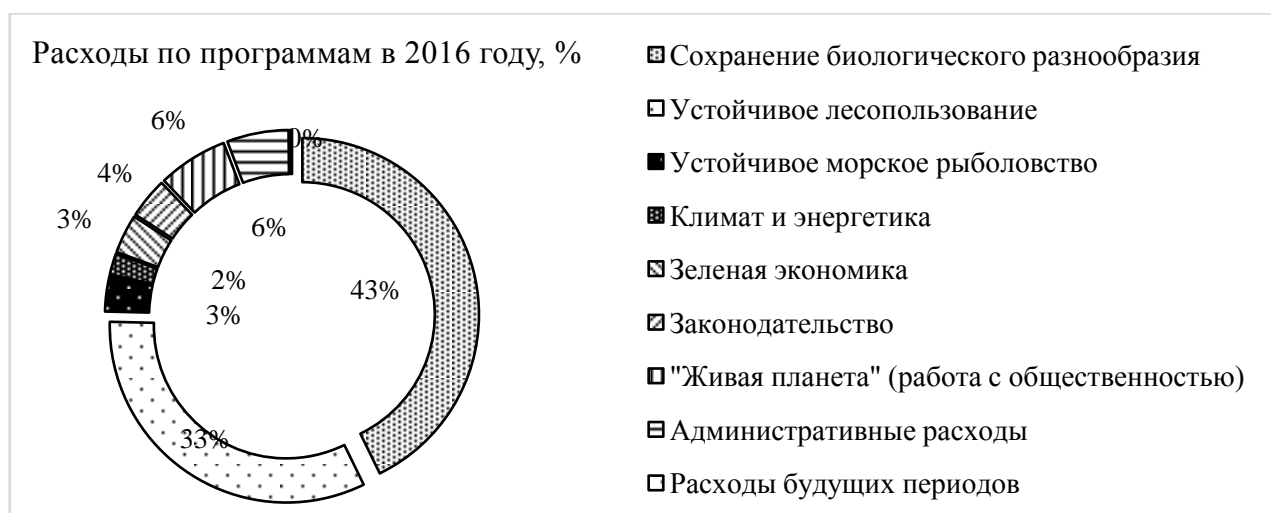


Рис. 3. Расходы по программам WWF России в 2016 году, %

Источник: Годовой отчет WWF России [Электронный ресурс].
<https://wwf.ru/resources/publications/reports/>

Таким образом, при рассмотрении деятельности WWF России прослеживается взаимодействие различных ведомств и структур, направленное на улучшение экологического состояния и биологического разнообразия планеты.

3. Римский клуб – международная неправительственная организация, которая занимается проведением исследований в крупном масштабе по широкому кругу вопросов, главным образом в социальной и экономической областях. Россия принимает активное участие в данных исследованиях.

Многосторонние договоры России в области защиты экологии

Перечень многосторонних договоров, конвенций и соглашений, по которым головным ведомством определено Минприроды России, представлен в табл. 2. К ним относятся документы в области защиты водных ресурсов, воздуха, почвы, флоры и фауны.

Таблица 2.

Перечень документов, по которым Минприроды России определено головным ведомством

Сфера деятельности	Название международного документа
В области защиты водных ресурсов	1) Конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (принята 29 декабря 1972 года; Лондон); 2) Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (принята 17 марта 1992 г.; Хельсинки); 3) Хельсинкская конвенция — конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (1992 г.; Хельсинки); 4) Бухарестская Конвенция – о защите Чёрного моря от загрязнения (подписана в 1992 г.; Бухарест).

Сфера деятельности	Название международного документа
В области промышленности и экологии	1) Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.; Базель); 2) Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.; Хельсинки); 3) Соглашение о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов (1997 г.; между странами-членами СНГ).
В области защиты воздуха	1) Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (принята 13 ноября 1979 г.; Женева); 2) Венская конвенция об охране озонового слоя — многостороннее экологическое соглашение (принято 1985 г.; Вена); 3) Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой – международный протокол к Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года (1987 г.; Монреаль).
В области защиты почв	1) Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (в странах, испытывающих серьезную засуху и/или опустынивание), (1994 г.; Париж); 2) Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения освоения и охраны недр (вступило в силу для России 4 октября 2001 г.).
В области защиты флоры и фауны	1) Международная конвенция по регулированию китобойного промысла (1946 г.; Вашингтон); 2) Соглашение о сохранении белых медведей (1973 г.; Осло) 3) Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (1971 г.; Рамсар); 4) Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.; Вашингтон); 5) Конвенция о биологическом разнообразии (1992 г.; Рио-Де-Жанейро); 6) Соглашение о сотрудничестве в области лесопромышленного комплекса и лесного хозяйства (1998 г.; между странами-членами СНГ).
Региональные соглашения	1) Соглашение о взаимодействии стран СНГ в области экологии и охраны окружающей природной среды (1999 г.); 2) Соглашение стран СНГ о сотрудничестве в области экологического мониторинга (1999 г.).

Источник: составлено автором.

Также Россия является участницей множества двусторонних договоров и соглашений о сотрудничестве в области охраны окружающей среды с рядом стран: Бельгией, Болгарией, Боливией, Бразилией, Великобританией, Венгрией, Германией, Данией, Индией, Ираном, Испанией, Канадой, Китаем, КНДР, Кореей, Литвой, Македонией, Монголией, Нидерландами, Норвегией и другими странами, в том числе со странами СНГ.

Экологическое сотрудничество в рамках ЕАЭС, использование опыта зарубежных интеграционных объединений

Для увеличения эффективности проводимой Россией политики в области охраны окружающей среды необходимо внедрить правовые экологические нормы на уровне регионального интеграционного объединения – ЕАЭС.

В настоящее время на региональном уровне ЕАЭС вопросы правового регулирования природоохранных отношений рассматриваются недостаточно глубоко. Следует отметить, что в Договоре о ЕАЭС уже закреплены такие принципы как «экологическая политика», «гармонизация регулирования экологических аспектов», «снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека» и другие, однако в нём нет специального раздела, регулирующего отношения в этой области¹⁰.

Модернизируя законодательство в экологической сфере, России и странам-членам ЕАЭС необходимо учитывать опыт ЕС и США, которые разрабатывают и включают в соглашения о создании зон свободной торговли специальные нормы об экологических стандартах.

Специальные нормы, регулирующие вопросы сотрудничества в области охраны окружающей среды, впервые были включены в Североамериканское соглашение о свободной торговле, инициатором и лидером которого являются США¹¹. В данном соглашении рассматриваются принципы и цели, относящиеся к вопросу сохранения и охраны окружающей среды, а также конкретные меры по дальнейшему сотрудничеству сторон договоренности.

В соответствии с Соглашением, стороны имеют возможность влиять на разработку нормативно-правовых актов определенного уровня другой стороны-участницы договоренности, а также использовать согласованные стандарты. В то же время у договаривающихся сторон сохраняется суверенное право на определение политики в области охраны окружающей среды, разработки и применения национального законодательства.

Политика США и ЕС в данной сфере не идентична. Положения США носят императивный характер, у ЕС формулировки изложены в более мягкой форме рекомендательного характера для разрешения спорных моментов в рамках консультаций.

Как показывает анализ положений, затрагивающих сотрудничество договаривающихся сторон в области охраны окружающей среды, все они направлены на подтверждение выполнения обязательств, предусмотренных действующими международными соглашениями, принятие законодательства с определенным уровнем природоохранной защиты, выполнение такого законодательства и пр.

Необходимо внедрять в документы, регламентирующие деятельность Союза по вопросам ресурсосбережения; переработки отходов; использования возобновляемых источников энергии; поддержание принципов экологического бизнеса, включая производство экологически чистой продукции; осуществления экологической экспертизы совместных проектов; по реализации конкретных проектов в сфере охраны окружающей среды. Данные проекты могли бы стимулировать развитие научно-технологической базы, а

¹⁰ Алимов А.А., Ермолина М.А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития евразийской экономической интеграции // Евразийский юридический журнал. - 2016. - №1 (92). - С. 181

¹¹ Кушниренко Е. Вопросы охраны окружающей среды в соглашениях о свободной торговле // Мосты. - 2017. - №2. - С. 20.

также ограничить использование экологических норм в качестве инструментов протекционизма.

Заключение

В результате изучения материала, было выявлено, что Россия активно проводит политику, направленную на улучшение состояния глобальной окружающей среды, сотрудничает с другими государствами и организациями и привлекает население страны к проблемным вопросам, существующим в экологической сфере.

Подводя итоги, следует отметить, что деятельность всех государств должна быть нацелена на поддержание экологии. Необходимо объединить усилия по защите окружающей среды, и в этом вопросе не должно быть стран, оставшихся в стороне, потому что только совместная деятельность способна принести результаты.

Список литературы

1. Алимов А.А., Ермолина М.А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития евразийской экономической интеграции // Евразийский юридический журнал. - 2016. - №1 (92). - С. 177 – 181.
2. Кушниренко Е. Вопросы охраны окружающей среды в соглашениях о свободной торговле // Мосты. - 2017. - №2. - С. 20 – 23.
3. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 326 (ред. от 12.02.2018) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды" на 2012 – 2020 годы" // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru
4. Годовой отчет WWF России [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/resources/publications/reports/>
5. «Ландшафты Даурии» включены в список всемирного наследия ЮНЕСКО // Всемирный фонд дикой природы. 2017. 11 июля [Электронный ресурс]. URL: <https://new.wwf.ru/resources/news/amur/landshafty-daurii-vklyucheny-v-spisok-vsemirnogo-naslediya-yunesko/>
6. Официальный сайт Фонда «Охрана природного наследия» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nhpfund.ru>
7. Официальный сайт Всемирного фонда дикой природы [Электронный ресурс]. URL: www.wwf.ru/
8. Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mid.ru>
9. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru>
10. Официальный сайт фонда "Охрана природного наследия" [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nhpfund.ru/>
11. По примеру Путина: эксперт рассказал о растущей экологической грамотности россиян // Федеральное агентство новостей Riafan.ru: интернет-изд. 2017. 4 авг. [Электронный ресурс].

URL: <https://riafan.ru/900936-po-primeru-putina-ekspert-rasskazal-o-rastushchei-ekologicheskoi-gramotnosti-rossiyan>

ANALYSIS OF INITIATIVES OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ENVIRONMENTAL PROTECTION

Karpova Valentina Victorovna,
Russian customs academy (RCA)
140009, Lyubertsy, avenue of Komsomol, 4

In article documents, regulations and various agreements which are accepted by the Russian Federation at the present stage in connection with negative anthropogenic impact on the global environment are investigated. Special attention is paid to work of the Ministry of Natural Resources and Environmental Protection of the Russian Federation, the State program "Environmental protection" for 2012-2020, to the intergovernmental and non-governmental ecological organizations, expenses according to programs of the World Wide Fund for Nature in Russia are considered. Also in article questions of legal regulation of the nature protection relations within regional integration merging of EEU and a possibility of application/use of foreign experience, in particular by the EU and the USA, in questions of environmental protection are considered.

Keywords: *ecology, globalization, anthropogenic impact, environment protection, government programs, international organizations.*

JEL-codes: *Q 200, Q 280.*