

СОТРУДНИЧЕСТВО И УЧАСТИЕ РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОЕКТАХ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2012 М.А. Новак

E-mail: kafedra_itemeo@mail.ru

Рассмотрены конвенционные и иные формы международного сотрудничества российской экономики в экологической сфере.

Ключевые слова: организационно-экономические формы сотрудничества, экология, международная интеграция.

Как правопреемник Советского Союза, Россия приняла к исполнению около 50 договоров, соглашений, конвенций, протоколов и других международно-правовых актов Союза ССР, направленных на предотвращение экологической катастрофы, сохранение биосферы и обеспечение экологически устойчивого развития человечества.

Участие России в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов протекает в следующих направлениях:

- 1) выдвижение государственных инициатив;
- 2) работа в международных организациях;
- 3) подготовка международных конвенций и соглашений и их последующее выполнение;
- 4) двустороннее сотрудничество.

В рамках первого направления правительством нашей страны был выдвинут ряд предложений, к примеру, по защите морской среды Балтики (октябрь 1987 г.).

Россия активно сотрудничает с ЮНЕП (Программой ООН по окружающей среде) в выработке стратегии защиты природы от загрязнения, создания системы глобального мониторинга, борьбы с опустыниванием. ЮНЕП осуществляет ключевую функцию по организации природоохранной деятельности в рамках ООН.

Россия - активный член Всемирного союза охраны природы, который является лидером в разработке проблем биоразнообразия - главного условия устойчивости биосферы.

Другими структурами ООН, с которыми Россия развивает активное сотрудничество, являются: ЮНЕСКО (Комитет ООН по вопросам образования, науки и культуры), ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), ФАО (орган ООН по продовольствию и сельскому хозяйству). Учи-

тывая развитие атомной энергетики, следует отметить, что важным и плодотворным является сотрудничество нашей страны с МАГАТЭ (Международным агентством по атомной энергии).

Российская Федерация развивает и углубляет экологическое сотрудничество по линии нескольких международных конвенций и соглашений. Венская конвенция о ядерной безопасности (1994) вступила в действие на территории России¹. Практически реализуя в жизнь Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии, Россия заключила соглашения по взаимному обмену информацией об эксплуатации и состоянии ядерных объектов со многими странами Европы (Великобританией, Германией, Норвегией, Швецией, Финляндией, Польшей). Международное сотрудничество реализуется также в создании конкретных механизмов ответственности за ядерный ущерб. Важным элементом международного сотрудничества в этой области является система обмена информацией по независимому мониторингу радиационной обстановки в районах ядерных объектов.

В настоящее время основное внимание международных экологов в области ядерной безопасности сосредоточено на реализации программы повышения безопасности действующих АЭС с реакторами первого поколения. В 1990-е гг. Россия активно сотрудничает в применении и совершенствовании международных режимов, затрагивающих различные аспекты безопасности ядерной энергетики. Это реализуется прежде всего через создание национальной законодательной базы, уже приняты следующие законы: Закон об использовании атомной энергии, Закон об охране окружающей природной среды, Закон об экологической экспертизе, Закон о радиационной безопасности населения².

Использование совместных водных ресурсов и возникающие при этом споры регулируются рядом международных конвенций. Наиболее отработана правовая база решения таких вопросов в Европе. В Европе основополагающим документом в этой области является Конвенция Европейской экономической комиссии ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (1992)³. Ряд международных конвенций определяет правовые основы в области управления сбросами загрязнений в случаях, когда прибрежные районы и внутренние моря находятся в совместном владении нескольких государств.

Трансграничное загрязнение международных водных объектов создает многочисленные проблемы. Ключевой вопрос для их разрешения - как сбалансировать приоритеты в решении вопросов межгосударственного, регионального и локального значения. Остро стоят проблемы, связанные с взаимоотношениями соседних стран, которые расположены на берегах международных рек. Загрязнение сбросами неочищенных сточных вод из прибрежных городов внутренних морей сделало актуальным вопрос об управлении прибрежными зонами.

Международное сотрудничество должно способствовать сохранению биологического разнообразия и обеспечению эффективности его использования. Эффективное и устойчивое использование означает такое использование и с такой интенсивностью, которые не приведут в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия. Подобное их применение должно сохранить биологическое разнообразие и его способность удовлетворять разнообразные потребности будущих поколений. Направления использования биологического разнообразия весьма многочисленны. Они включают применение генетических материалов микробного, растительного, животного мира для биотехнологий. Международное сотрудничество необходимо для сохранения экосистем, которые состоят из живых организмов, функционирующих как единое целое. Согласно Конвенции о биологическом разнообразии страны имеют право распоряжаться своими биологическими ресурсами⁴. Но при этом страны также несут ответственность за сохранение их биологического разнообразия и рациональное использование их биологических ресурсов. В рамках выполнения этой конвенции госу-

дарства обязуются восстановить и возродить деградировавшие экосистемы, а также способствовать сохранению видов, которым грозит вымирание. Для более эффективной реализации этих планов предлагается оказывать помощь местному населению по разработке и выполнению планов по восстановлению природы.

Наибольшая часть генофонда, биологических ресурсов находится в тропической и экваториальной зонах. Однако в этих зонах расположены развивающиеся страны, испытывающие экономические трудности. При этом предприятия и лаборатории биотехнологической промышленности, использующей ресурсы генофонда планеты, размещены в развитых странах и являются собственностью крупных корпораций. В рамках международного сотрудничества развивающиеся страны претендуют на передачу им части прибыли биотехнологических корпораций для финансирования мероприятий по сохранению биологического разнообразия. Кроме того, развивающиеся страны претендуют на передачу им на льготных условиях технологий, созданных с использованием генетического материала, а также технологий, применяемых для охраны и мониторинга окружающей среды. Такие притязания развивающихся стран встречают решительный отпор на международном уровне по ряду причин (финансовым, имущественно-правовым и т.п.). К примеру, США, наиболее экономически мощная страна, не подписала эту конвенцию, так как она квалифицирует право интеллектуальной собственности, защищенной патентами, как препятствие передаче технологий.

Исключительно актуальной в международном масштабе является проблема отходов и их утилизации. Постоянно растущее количество опасных отходов негативно влияет на здоровье населения и на природную среду, но правительства многих стран не имеют опыта, информации о видах загрязняющих веществ и масштабах загрязнения для решения этой проблемы.

Большая работа проводится международными организациями по борьбе с загрязнением воды, в частности вод Мирового океана. Морской транспорт играет большую роль в международной торговле. Наиболее распространенным загрязняющим веществом, опасным с экологической точки зрения, является нефть. Около 600 тыс. т нефти ежегодно попадает в океаны в результате обычных морских перевозок, аварий и незакон-

ного слива. Около 70 % загрязнения морской среды связано с наземными источниками, включая города и промышленность, сельское хозяйство.

Наибольший опыт охраны морских водных ресурсов имеется в работе по выполнению конвенций, связанных с загрязнением нефтью. В настоящее время комплекс конвенций регламентирует вопросы, связанные с загрязнением нефтью и возмещением ущерба от этого, а именно: Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью, 1971 г.⁵; Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г.⁶

С экономической точки зрения указанные документы обеспечивают наиболее полное и наиболее простое по способу реализации возмещение убытков, а также распределение негативных последствий транспортировки нефти и нефтепродуктов морским транспортом между судовладельцем и грузовладельцем. Ущерб от загрязнения - это убытки, причиненные вне судна, перевозящего нефть, загрязнением, происшедшим вследствие утечки или слива нефти, где бы такая утечка или слив ни произошли, исключаящие стоимость предпринятых мер. При этом загрязнение понимается в широком смысле и включает токсическое воздействие. Иные способы причинения ущерба (взрывы, пожары) не подпадают под действие данных документов. Требования о возмещении прямых убытков, причиненных загрязнением, связаны с загрязнением рыболовного и рыболовного снаряжения, а также судов, береговых сооружений и оборудования.

Ряд международных конвенций регламентирует другие аспекты защиты экологии моря: Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (1973-1978)⁷; Международная конвенция об ответственности и компенсации ущерба в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ (1996)⁸; Международная конвенция о готовности, реагировании и сотрудничестве в борьбе с нефтяным загрязнением (1990)⁹.

Приняты соглашения о защите озонового слоя, наблюдениях за изменениями климата в результате техногенных факторов. Правила международного экспорта (импорта) озоноразрушающих веществ регламентируются Венской конвенцией об охране озонового слоя 1985 г.¹⁰ и дополняющим ее Монреальским протоколом по

веществам, разрушающим озоновый слой¹¹. На их основе разработан и действует российский документ - Положение о порядке ввоза в РФ и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции¹². Это положение распространяется на всех хозяйствующих субъектов, зарегистрированных на территории РФ. Запрещаются ввоз и вывоз из РФ озоноразрушающих веществ, а также их транзитные перевозки из государств и в государства, не являющиеся сторонами Монреальского протокола.

Решение о возможности осуществления ввоза или вывоза из РФ озоноразрушающих веществ принимается Министерством природных ресурсов и экологии исходя из требований и рекомендаций Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола, прогнозируемых балансов производства и потребления лицензируемых товаров, заключения государственной экологической экспертизы и оформляется в виде письма (в произвольной форме), оригинал которого направляется в адрес заявителя.

Субъекты хозяйственной деятельности в установленном порядке представляют в Министерство природных ресурсов и экологии для принятия решения материалы обоснования и следующую информацию:

- 1) сертификат соответствия, выданный по правилам системы сертификации ГОСТа, предполагаемых к ввозу или вывозу озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции с обязательным указанием товарных знаков и кода классификатора товарной номенклатуры ВЭД (1992);

- 2) предполагаемые объемы ввоза или вывоза озоноразрушающих веществ;

- 3) предполагаемые объемы ввоза или вывоза озоноразрушающих веществ, используемых в качестве сырья для производства других химических веществ, не относящихся к озоноразрушающим;

- 4) заявку с указанием страны, в которую вывозится или из которой ввозится продукция;

- 5) копию подписанного контракта на поставку.

В случае нарушения требований данного положения ввоз (вывоз) озоноразрушающих веществ запрещается. Вопросы контроля за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением регулирует Базельская международная конвенция¹³.

В результате конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро были заключены два международных соглашения, приняты два заявления о принципах и план основных действий в целях устойчивого развития в глобальном масштабе¹⁴. Эти документы подписала и Россия. Они включают:

1. Декларацию по окружающей среде и развитию¹⁵. Права и обязанности стран по обеспечению развития и благополучия людей определяются двадцатью семью ее принципами.

2. Повестку дня на XXI в.¹⁶ Эта программа необходима, чтобы сделать устойчивым развитие в экономической, социальной и экологической сферах.

3. Заявление о принципах, определяющих управление, защиту и устойчивое развитие всех видов лесов, необходимых для обеспечения экономического развития и сохранения всех форм жизни.

Были подписаны большинством правительств - участников встречи две крупные международные конвенции. Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата направлена на стабилизацию концентраций газов, вызывающих парниковый эффект в атмосфере. Предлагается вернуться к уровням выбросов парниковых газов в 1990 г. Специалисты-разработчики Конвенции полагают, что эти уровни не вызовут опасных изменений мирового климата. Главное требование данной конвенции к промышленности - сократить выбросы углекислого газа, который является продуктом сжигания ископаемого топлива при производстве энергии.

Конвенция о биологическом разнообразии требует, чтобы страны, подписавшие ее, приняли меры для сохранения численности и разнообразия живых организмов. Конвенция также предписывает обеспечить справедливое и разумное распределение прибыли от использования биологического разнообразия. Основной итоговый документ встречи в Рио-де-Жанейро - "Повестка дня на XXI век". В нем названы основные движущие силы перемен в окружающей среде - население, потребление и технология¹⁷. Кроме того, в этом основополагающем документе излагаются необходимые политические мероприятия. Такие меры политического характера и долгосрочные программы ориентированы на достижение устойчивого равновесия между потреблением на-

селением и ресурсами планеты для поддержания жизни. В "Повестке дня на XXI век" также указываются некоторые конкретные методы и технологии, которые требуется создать для удовлетворения потребностей населения при рациональном использовании природных ресурсов.

В "Повестке дня на XXI век" подчеркивается, что важным фактором экологически устойчивого развития является необходимость повышения уровня жизни путем предоставления развивающимся странам более широкого доступа к ресурсам, которые им необходимы. Принятие "Повестки дня на XXI век" развитыми странами означает, что эти страны признают свою ответственность и обязуются вносить больший вклад в решение проблем окружающей среды, чем развивающиеся страны, которые загрязняют ее в меньшей степени.

Двустороннее сотрудничество развивается Россией со всеми соседями, а также с США, Великобританией, Францией, Индией и другими странами.

В Кирове в сентябре 2007 г. состоялась международная конференция по вопросам сотрудничества с Австрией в области утилизации твердых бытовых и промышленных отходов, организованная при поддержке Администрации Кировской области, Комитета природных ресурсов и охраны окружающей среды Кировской области, Торгового представительства Австрии в Российской Федерации.

Итоги сотрудничества с Германией подведены на 11-м заседании Координационного комитета по сотрудничеству в области охраны окружающей среды (2007 г., Берлин, Германия). Приоритетные области сотрудничества - это: окружающая среда и энергия; экологически чистое производство, экологическая безопасность промышленных объектов и подготовка технологического трансфера; управление природными ресурсами и сохранение морской среды в регионе Балтийского моря; охрана природы и биологическое разнообразие.

В Копенгагене состоялись переговоры делегации Ростехнадзора с представителями Агентства по охране окружающей среды Дании (ДАООС). Обсуждались вопросы реализации демонстрационного проекта по снижению выбросов ртути в атмосферу в северо-западном регионе Российской Федерации, осуществляемого в рамках Программы действий Арктического со-

вета по борьбе с загрязнением Арктики (АКАП). Члены делегации ДАООС информировали о результатах первых двух фаз реализации проекта, в ходе которых была проведена значительная работа по сбору и анализу информации об источниках выбросов ртути в атмосферу и объемах ртутьсодержащих отходов в северо-западном регионе.

С Китаем в 2007 г. подготовлен к подписанию проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод.

Защита Балтийского моря от загрязнения остается одним из приоритетов сотрудничества с Литвой. В соответствии с Программой мониторинга окружающей среды российской и литовской частей Балтийского моря и Куршского залива были проведены мониторинговые работы. Разработан и принят к исполнению План действий по следроектному анализу экологического воздействия на окружающую среду Куршской косы деятельности морской стационарной платформы «Д-6» ООО «ЛУКОЙЛ-Калининградморнефть».

В Москве была проведена научная конференция «15 лет российско-нидерландского сотрудничества в области охраны окружающей среды», а также состоялось 6-е заседание российско-нидерландского Совместного комитета в области охраны окружающей среды. На заседании были определены приоритетные направления сотрудничества: управление водными ресурсами и улучшение качества воды, управление в области лесного хозяйства, охрана природы и природопользование.

По линии сотрудничества с Норвегией в 2007 г., в рамках Рабочей программы российско-норвежского сотрудничества в области охраны окружающей среды, в Архангельске проведена научная конференция по управлению арктическими охраняемыми природными территориями на примере заказника «Земля Франца Иосифа», в Калининграде - российско-норвежский семинар «Нефтегазовая деятельность. Экологическое регулирование, нормы и стандарты», в Мурманске при поддержке Администрации и Комитета природных ресурсов и окружающей среды Мурманской области - научная конференция «Экологическое регулирование при осуществлении перевалки нефти и нефтепродуктов».

Приоритетные направления сотрудничества с Норвегией - это: охрана морской среды, управ-

ление биоразнообразием Баренцевого региона, снижение загрязнения, программа «Чистое производство», приграничное сотрудничество, охрана культурного наследия, национальный парк «Русская Арктика», исследование радиоактивного загрязнения, экологическая безопасность при морской транспортировке нефти вдоль берегов России и Норвегии.

В США в Вашингтоне (2007) состоялось заседание российско-американской Рабочей группы по проблеме «Охрана природы и организация заповедников».

Проведена встреча министров РФ и Финляндии, в ходе которой обсуждались основные направления совместной деятельности: в области лесного хозяйства и охраны природы, охраны Финского залива от загрязнения, безопасности морского транспорта, сотрудничества по линии Киотского протокола. В 2007 г. состоялась встреча делегации Ростехнадзора с представителями Министерства охраны окружающей среды Финляндии, Института охраны окружающей среды Финляндии, компании «Экокем».

Утверждена Программа российско-шведского сотрудничества в области охраны окружающей среды, определяющая следующие направления сотрудничества: управление и охрана водных ресурсов, охрана окружающей среды и управление биоразнообразием, охрана окружающей среды и наилучшие имеющиеся технологии, экологическое образование, региональное сотрудничество. В сентябре 2007 г. состоялся визит делегации Ростехнадзора в Стокгольм, в Шведскую государственную инспекцию по надзору за химическими веществами (КЕМИ) с целью обсуждения тематического содержания двухстороннего сотрудничества между Ростехнадзором и КЕМИ. Представители Ростехнадзора были ознакомлены со шведским опытом работы государственных органов контроля за безопасным обращением химических веществ. Обсуждены вопросы нормативного регулирования промышленной безопасности производства, управления и контроля за химическими веществами, обращения и использования опасных химических веществ, а также о полномочиях и организации деятельности Ростехнадзора.

В рамках Смешанной российско-японской комиссии по охране окружающей среды создана российско-японская Рабочая группа по охране лесов Сибири и Дальнего Востока. На первом

заседании Рабочей группы (2007 г., Токио) утверждено Положение о Рабочей группе, принят документ “Основные направления двустороннего сотрудничества в области охраны лесов Сибири и Дальнего Востока”, используемый как концепция “Российско-Японской программы лесов Дальнего Востока и Сибири”.

¹ Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 года: [сводный текст Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21 мая 1963 г. с поправками, внесенными Протоколом от 12 сент. 1997 г.].

² Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ.

³ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, Хельсинки, 17 марта 1992 г. Конвенция вступила в силу для России 6 окт. 1996 г.

⁴ Конвенция о биологическом разнообразии / Рио-де-Жанейро, 1992.

⁵ Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов от 29 дек. 1972 г.

⁶ Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, Брюссель, 29 нояб. 1969 г. (в ред. Протокола от 19 нояб. 1976 г.).

⁷ Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и Протокол 1978 г. М., 1980. В издание включены: Заключительный акт Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря 1973 г.; Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (тексты статей и приложений I-V), резолюции 1-25 Конференции 1973 г.; Заключительный акт Международной конференции по безопасности танкеров и предотвращению загрязнения 1978 г.; Протокол 1978 г., относительно Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (тексты статей и приложения I, II, добавления I-III) и резолюции 1 - 16 Конференции 1978 г. Основные требования МАРПОЛ-73-78 вошли в Наставление по предотвращению загрязнения с судов.

⁸ Международная конвенция об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ, Лондон, 3 мая 1996 г.

⁹ Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству: [принята в 1990 г.; Конвенция вступила в силу 13 мая 1995 г.]. Россия не является участником настоящей Конвенции.

¹⁰ Венская конвенция об охране озонового слоя / Вена, 22 марта 1985 г.

¹¹ Монреальский протокол 1987 г. по веществам, разрушающим озоновый слой с корректировками, внесенными вторым Совещанием Сторон (Лондон, 27-29 июня 1990 г.) и четвертым Совещанием Сторон (Копенгаген, 23-25 нояб. 1992 г.), и дополнительно скорректированный Совещанием Сторон (Вена, 5-7 дек. 1995 г.) и с дополнительными корректировками, внесенными Девятым Совещанием Сторон (Монреаль, 15-17 сент. 1997 г.).

¹² О порядке ввоза в РФ и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции: приказ от 31 мая 1996 г. № 336: [в ред. приказов ГТК РФ от 31 янв. 1997 г. № 43, от 17 дек. 1997 г. № 733, от 10 марта 2000 г. № 176, от 24 дек. 2001 г. № 1226, Приказов ФТС РФ от 25 апр. 2005 г. № 370, от 28 дек. 2006 г. № 1378].

¹³ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Базель, 22 марта 1989 г. Россия ратифицировала Конвенцию (Федеральный закон от 4 нояб. 1993 г. № 1118-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 19 апр. 2000 г.

¹⁴ Декларация развивает положения, содержащиеся в декларации конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, принятой в Стокгольме 16 июня 1972 г., и содержит в себе 27 принципов экологически корректного поведения мирового сообщества.

¹⁵ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Декларация Рио): [принята на конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия)].

¹⁶ Повестка дня на XXI век: [принята на КОСР-2 1992 г.].

¹⁷ Включает более 100 программ, охватывающих разнообразные глобальные проблемы: от преодоления нищеты и голода до усиления роли общества в решении проблем охраны природы.

Поступила в редакцию 06.01.2012 г.