



Всероссийский съезд по охране природы

В Москве 3–5 июня проходил первый Всероссийский съезд по охране природы. Полторы тысячи делегатов от всех субъектов Федерации обсудили и приняли в основном Концепцию перехода страны к устойчивому развитию.

Известно, что общие принципы устойчивого развития были выработаны и одобрены мировым сообществом на Всемирном экологическом форуме, проведенном под эгидой ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 году.

Концепция разрабатывалась под руководством заместителя директора по науке Института микроэкономики РАН профессора А. Терехова в течение трех лет.

Как говорится в принятом на съезде документе "Концепция перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития", Россия считает необходимым и возможным осуществить переход к устойчивому развитию, обеспечивающему сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущих поколений.

Концептуальная схема и основные направления перехода России на модель устойчивого развития предусматривают, что в качестве конечной цели будет выступать формирование качественно нового состояния Общества (ноосферы), в котором важнейшим мерилем национального богатства станут духовно-нравственные ценности и знания человека, живущего в гармонии с окружающей средой. В обобщенном виде концептуальная схема достижения конечной цели должна предусматривать решение ряда принципиальных задач:

- осуществить выход страны из нынешнего социально-экономического кризиса;
- реализовать принцип экологизации хозяйственной деятельности в процессе экономического роста и решения социальных проблем;
- обеспечить сохранение и восстановление биосферы, ее локальных экосистем при ограничении роста природоёмких элементов валового внутреннего продукта и усилении ориентации на потребности будущих поколений с учетом состояния природно-ресурсного потенциала;
- значительно расширить уровень знаний населения об экологической опасности, ограниченных возможностях природы продуцировать жизненные блага и необходимости экономного использования природных ресурсов.

Такая концептуальная схема перехода России на модель устойчивого развития определяется современной социально-экономической и экологической ситуацией, а также необходимостью уже в ближайшее время трансформировать исходные принципы в реальный национальный план действий.

Различные аспекты концепции были обоснованы в пленарных докладах съезду: "О Концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития" (Е.Г. Ясин, министр экономики Российской Федерации); "Состояние и проблемы охраны окружающей среды в Российской Федерации" (В.И. Данилов-Данильян, министр охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации); "Об обеспечении экологической безопасности России" (А.В. Яблоков, председатель Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности); "Развитие российского законодательства в области охраны природы" (М.Я. Лемешев, председатель

Комитета по экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации); "Окружающая среда и здоровье населения" (Е.Н. Беляев, председатель Комитета Российской Федерации по санитарно-эпидемиологическому надзору); "Участие общественности в решении экологических проблем" (И.Ф. Баршпол, председатель Центрального совета Всероссийского общества охраны природы).

На заседаниях 19 тематических секций Съезда были обсуждены и приняты рекомендации по широкому кругу проблем, относящихся к охране природы, например таких, как проблемы государственного управления и межведомственной координации в области охраны окружающей среды и природных ресурсов; экологические и экономические проблемы перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития; проблемы охраняемых территорий, сохранения биологического разнообразия; федеральные и региональные проблемы экологической безопасности и зон с напряженной экологической ситуацией; мониторинг окружающей среды; экологическая информация, образование и воспитание; экологическое право и обеспечение конституционных прав граждан; задачи науки и научно-техническая политика в сфере экологии; здоровье и окружающая среда; проблемы охраны и использования природных ресурсов; проблемы захоронения, утилизации и переработки отходов; вооруженные силы – конверсия и экология; финансы и инвестиции; проблемы развития экологического предпринимательства; участие общественности в решении проблем охраны природы; экология города; социально-экологическая безопасность женщин; экологические проблемы агропромышленного комплекса, и некоторых других проблем.

В работе Съезда участвовало свыше 30 представителей рыбохозяйственной отрасли, в числе которых В.Ф. Корельский – председатель Роскомрыболовства, В.А. Измайлов – начальник Росрыбвода, М.Е. Виноградов – председатель Межведомственной ихтиологической комиссии, ученые ПИНРО, ВНИРО, АзНИИРХ, КаспНИИРХ, руководители ряда бассейновых управлений Росрыбвода и государственные инспекторы рыбоохраны различных регионов страны.

В нашей отрасли по вопросу модели устойчивого развития сложилась точка зрения, суть которой можно было бы изложить следующим образом.

Как известно, модель устойчивого развития не нова. Она широко применяется во многих зарубежных странах и в рамках ряда межправительственных рыболовных организаций. Применительно к биоресурсам морей и океанов эта концепция была детально разработана Международной конференцией ООН по охране запасов рыб 1955 г. и закреплена в ее заключительном документе. Затем эта концепция нашла отражение в конвенциях по морскому и рыболовному праву, в том числе в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. – Хартии морей, как образно оценили этот документ журналисты и политологи.

Конференция ООН по охране окружающей среды и развитию 1992 г. (РиО-92) одобрила Декларацию принципов, которые прямо касаются проблемы соотношения принципов устойчивого развития и охраны природы.

Таким образом, международные документы прямо обязывают нас взять на вооружение концепцию устойчивого развития и следовать ей во имя нынешнего и будущих поколений.

В марте текущего года в Риме состоялась Конференция министров рыболовства, на которой обсуждалась проблема применения концепции

устойчивого развития в управлении водными биоресурсами. Конференция приняла по этому поводу соответствующее решение.

Россия располагает сырьевыми ресурсами, позволяющими ежегодно добывать рыбы и морепродуктов во внутренних водоемах и в своей исключительной экономической зоне до 4,8 млн т. Наш флот может добывать в открытом море до 2 млн т и в зонах других стран – 2,7 млн т. Сложности переходного периода российской экономики резко ограничили наши возможности эксплуатации ресурсов за пределами собственной исключительной экономзона, что позволяет рассматривать их как стратегические природные ресурсы, требующие особого внимания всех уровней власти, учреждений науки и общественности.

Основу сырьевых запасов страны составляют запасы прибрежных морских вод. Среди них важнейшими по объемам добычи и ценности улова являются минтай, лососи и крабы дальневосточных морей, осетровые Каспийского моря, треска Баренцева, Охотского и Берингова морей, камбалы Охотского и Японского морей, а также ресурсы Восточной Камчатки.

Россия до 1990 г. была единственной страной, которая в условиях антиэкологического использования водных ресурсов и их нерационального зарегулирования сумела за счет искусственного воспроизводства восстановить уникальные запасы осетровых Волго-Каспийского бассейна, над которыми из-за неопределенности правового статуса Каспия сейчас вновь нависла угроза полного исчезновения.

За пределами своих прибрежных вод Россией были открыты и исследованы большие запасы кальмаров, ставриды, скумбрии, морского окуня, анчоусов, криля, антарктических рыб, которые способны обеспечить годовой вылов в несколько миллионов тонн.

Основная причина этих отечественных достижений состоит в том, что в послевоенные годы в стране была создана эффективная система изучения, сохранения и воспроизводства рыбных запасов, регулирования и контроля рыболовства как во внутренних водоемах, так и в исключительной экономической зоне России. Нам пока удается в основном сохранить эту систему, что еще раз недавно было подтверждено постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г., которым утверждено новое Положение о Роскомрыболовстве.

Эта задача выполняется девятью рыбохозяйственными институтами отрасли путем сбора биологической, промысловой и океанологической информации на промысловых и поисковых судах, в котором ежегодно участвуют до 1,5 тыс. специалистов. Это позволяет ежегодно оценивать величину ОДУ по более чем 300 единицам запаса.

Контроль за рыболовством осуществляется 27 бассейновыми управлениями рыбоохраны, являющимися специально уполномоченными органами государственного контроля за рыбными ресурсами. В их составе имеется 56 государственных рыбодовных предприятий, обеспечивающих воспроизводство наиболее ценных видов рыб.

Рыбные запасы, особенно нашей экономзоны, являются федеральной собственностью. Их управление осуществляется Роскомрыболовством на основе Конституции, с обязательным участием в этом управлении субъектов Федерации в соответствии с договорами между Комитетом и ними, при гласном и демократическом обсуждении проблем распределения ресурсов в рамках бассейновых научно-промысловых советов, а на региональных уровнях – региональных рыбохозяйственных советов.

Ныне от простой эксплуатации мы обязаны перейти к управлению водными биоресурсами. Таково требование не только законов природы, но и реалий рыночной экономики.

Главный принцип управления рыболовством и запасами – без всестороннего изучения, оценки запасов и определения их ОДУ не может осваиваться ни одна единица запаса. В последние годы особое внимание уделяется экологическим взаимосвязям между запасами, без учета которых случаются просчеты в управлении. Запасы, которые эксплуа-

тируются нами совместно с соседними государствами, изучаются и осваиваются на основе межправительственных соглашений.

Другой принцип управления – это использование ресурсов с наименьшим ущербом водным экосистемам и с максимальной экономической эффективностью. Это достигается путем совершенствования правил рыболовства и определения сроков промысла, когда рыбные ресурсы дают наибольшую экономическую отдачу, а продукция наиболее ценна для человека (минтай, крабы). Сегодня главное – качество продукции и ее конкурентоспособность.

Третий принцип управления – это увеличение количества единиц запаса за счет вовлечения в промысел ранее не изученных или не освоенных единиц запасов и районов промысла, что особенно важно для прибрежных районов страны, для малых народов и для отдельных районов, не имеющих других природных ресурсов.

Четвертый принцип – это предпочтение при распределении ресурсов тех промысловиков-профессионалов, кто внедряет у себя схемы безотходного использования сырья в море без выброса прилова, без загрязнения акваторий рыбными отходами.

Пятый принцип – это лицензирование промысловых судов, их строительство и приобретение с целью сохранения баланса между запасами и возможностями промысла.

Шестой принцип – это государственный контроль и организация крупных промысловых мероприятий – путин (лосось, минтай, крабы).

Реализация перечисленных принципов позволит удерживать баланс между состоянием эксплуатируемых запасов и интенсивностью промысловых нагрузок на них. Такое соотношение должно составить основу модели устойчивого развития промысла водных биоресурсов.

Состояние рыбных запасов, особенно во внутренних водоемах, находится в прямой зависимости от степени антропогенного воздействия на их экосистемы.

Гидростроительство, внутригодичное перераспределение стока рек, забор большого количества пресной воды на орошение и на другие хозяйственные нужды, массовое загрязнение водоемов сточными водами промышленных, коммунальных предприятий, а также ядохимикатами и гербицидами привели к ухудшению условий воспроизводства ценных видов рыб во внутренних водоемах России и сокращению их запасов и уловов. С сожалением приходится констатировать печальный факт: экологическая обстановка в бассейнах Каспийского, Азовского морей и Обь-Иртышском бассейне находится в критическом состоянии.

В результате строительства плотин на Волге были полностью потеряны нерестилища белорыбицы и проходной сельди, нерестилища осетровых сократились на 88 %, частичковых рыб на 50 %.

Из Дона и Кубани ежегодно безвозвратно изымается до 30 % пресноводного стока, плотинами отсечены и стали недоступными для производителей 100 % нерестилищ белуги, рыбаца, шемаи, 80 % нерестилищ осетра, севрюги, сельди, леща, судака и донской тарани.

Вследствие многолетнего загрязнения водоемов этих бассейнов содержание в них солей тяжелых металлов, ядохимикатов, нефтепродуктов во много раз превышает ПДК. По этой причине у 20–30 % самок осетра и севрюги, обитающих в Волге, икра не пригодна для воспроизводства. На волжских рыбодовных заводах ежегодно наблюдаются массовый отход икры и гибель личинок осетровых.

В результате антропогенного воздействия на экосистемы только на Волге уловы частичковых рыб сократились более чем в три раза, осетровых в 8 раз. Аналогичное положение с уловами ценных видов рыб наблюдается на реках Тереке, Дону, Кубани, Оби и некоторых других внутренних водоемах.

Сама констатация факта об истощении основных рыбопромысловых водоемов свидетельствует о том, что без принятия радикальных мер по улучшению экологического состояния рыбохозяйственных бас-

сейнов мы не можем увеличить запасы и соответственно уловы промысловых видов рыб. Скорее, мы можем их потерять и лишиться наших потомков ценнейших продуктов питания.

В этой связи Роскомрыболовство высоко оценивает распоряжение Правительства России от 23.01.94 г. № 574-р о разработке Роскомводом, Миннауки России и Минприроды России Федеральной целевой программы по оздоровлению экологической обстановки в бассейне реки Волги – “Возрождение Волги”.

Представляется, что аналогичные целевые федеральные программы необходимо разрабатывать и по другим водохозяйственным бассейнам страны, и прежде всего по Каспию, который в результате политических баталий находится в кризисном состоянии.

Особую тревогу за судьбу экосистемы Каспийского моря вызывает то обстоятельство, что после распада СССР республики Азербайджан, Казахстан и Туркменистан предпринимают самые энергичные меры по организации крупномасштабных работ в части разведки и разработки нефтегазовых месторождений на акватории моря. К проведению этих работ широко привлекаются нефтяные компании зарубежных стран.

Последствия таких разработок могут оказаться катастрофическими для экологии Каспийского моря и повлечут за собой гибель уникальных биологических ресурсов, и прежде всего запасов осетровых рыб.

Очевидно, было бы целесообразно в возможно короткий срок России, республикам Азербайджан, Казахстан, Туркменистан и Исламской Республике Иран заключить международное соглашение “О сохранении и рациональном использовании биологических ресурсов Каспийского моря”, которое должно быть приоритетным перед всеми другими соглашениями по хозяйственному использованию водных и минеральных ресурсов Каспийского моря, его дна и береговой зоны.

В последние годы в нашей стране планируется проведение крупномасштабных работ по разведке и эксплуатации нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе Баренцева, Карского, Берингова, Охотского и Японского морей. Как правило, месторождения расположены в самых рыбопродуктивных районах этих морей, где осуществляются воспроизводство, нагул и промысел ценных видов рыб, крабов и других объектов промысла.

При этом Минтопэнерго России, Роскомнедра, Минэкономики России зачастую не уделяют должного внимания вопросам оценки влияния таких работ на биологические ресурсы, что может привести к нанесению невосполнимого ущерба рыбным запасам в основных районах промысла указанных морей.

Несколько слов о проблемах государственного управления и сохранения водных биоресурсов. Ситуация здесь осложнилась рядом организационных и правовых проблем. Часть их связана с неурегулированными отношениями отраслевых органов с организациями Минприроды. Благодаря усилиям руководителей Роскомрыболовства и Минприроды удалось наладить и провести на должном уровне согласование прогнозов ОДУ рыбных запасов, а также уточнение их в течение года. Однако по другим вопросам все еще не удалось найти взаимопонимания на уровне местных комитетов Минприроды. Их работа на местах практически дублирует деятельность организаций рыбоохраны.

Не соблюдаются требования о проведении предварительной экологической и рыбохозяйственной экспертизы перед проведением аукционов на право поиска, разведки и разработки месторождений нефти и газа на шельфе, а также по материалам планирования и развития нефтегазодобычи в шельфовых зонах России.

Со стороны региональных комитетов Минприроды продолжают необоснованные претензии по вопросам проведения экологических экспертиз по научным исследованиям. Параллельно с органами рыбоохраны они стремятся заниматься регулированием и контролем рыболовства и т.д., что в целом приводит не столько к упорядочению, сколько к де-

организации охраны запасов.

По мнению Роскомрыболовства, координация деятельности всех министерств и ведомств в области охраны окружающей среды должна осуществляться Минприроды при проведении государственной экологической экспертизы намечаемого строительства (реконструкции, расширения, технического перевооружения) хозяйственных объектов. К проведению экспертизы в обязательном порядке должны привлекаться все заинтересованные специально уполномоченные органы в области охраны окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов.

Координация деятельности всех министерств и ведомств должна осуществляться Минприроды и в совместном ведении кадастров природных ресурсов, и в организации работ по нормативному и метрологическому обеспечению, стандартизации и сертификации в области охраны окружающей среды, и в ведении Красной книги России, и в проведении целого ряда других работ, предусмотренных действующим Положением о Минприроды.

В то же время оперативное вмешательство Минприроды и ее территориальных органов в управление отдельными видами природных ресурсов, как представляется, недопустимо.

В нынешних экономических условиях, а также в связи с вступлением в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., разработкой ФАО Кодекса ответственного рыболовства назрела острая необходимость принятия пакета морских законов, регулирующих использование морских ресурсов, водных биоресурсов, и прежде всего Кодекса РФ о рыболовстве и аквакультуре. Без этого закона нельзя перейти на модель устойчивого развития.

В этом кодексе следует четко разграничить компетенции Федерации и субъектов Федерации в области природопользования. К этому обязывает нас ст. 72 (1) Конституции РФ. Медлить нельзя. Ряд субъектов Федерации уже распространили свои исключительные права на федеральные природные ресурсы, включая живые ресурсы шельфа и 200-мильной зоны. Такие действия компрометируют Россию на международной арене и отпугивают от сотрудничества по вопросам охраны ресурсов. В кодексе, разумеется, следует отразить единоначалие в управлении каждым специфическим ресурсом, а также систему координации использования взаимосвязанных ресурсов: рыба–нефть, вода–рыба, рыба–лес, рыба–гидротехника и т.д. Эти координирующие функции следовало бы более активно осуществлять Минприроды.

Рыночные отношения требуют решения вопросов собственности на отдельные рыбохозяйственные водоемы. Ст. 9 Конституции РФ гласит, что природные ресурсы могут быть частной собственностью. Надо решать и эту проблему.

Становление рыночных отношений в рыбной отрасли резко обострило вопросы сохранения и рационального использования ресурсов, особенно во внутренних водоемах России. Существующая система, сложившаяся в принципиально иных условиях, уже не обеспечивает решение усложняющихся задач. Для их выполнения должны быть в максимальной степени привлечены непосредственно пользователи ресурсами, для которых сохранение ресурсов и их использование на долговременной бескризисной основе жизненно важно. По-видимому, речь должна идти о долговременной аренде рыбохозяйственных водоемов России и изменении в необходимых случаях форм собственности. Делать это необходимо постепенно, не ущемляя интересов традиционных пользователей водными биоресурсами и одновременно не нанося ущерба природной среде.

Принятая Съездом Концепция будет доработана с учетом высказанных замечаний и осенью должна быть представлена Президенту РФ для подписания, после чего приобретет силу закона.

Соб. инф.