

УДК 502.3+574

ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ «ЗЕЛЕНОГО» РОСТА

© 2017 г. **Б. А. Моргунов, А. М. Багин, М. Л. Козельцев, А. А. Терентьев**

Институт экономики природопользования и экологической политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва

В статье рассмотрен ряд основополагающих вопросов экологической безопасности России и ряда других стран, в частности показано, что в значительной степени причины многих экологических проблем имеют антропогенное происхождение. Принимая во внимание экологическую ситуацию в Российской Федерации, экологическая безопасность становится важнейшим компонентом национальной безопасности страны в связи с необходимостью обеспечения благополучия и здоровья населения, учета экологических аспектов в экономической политике страны, когда экономическое развитие и окружающая среда уже не могут рассматриваться изолированно, в отрыве друг от друга. Особое значение для обеспечения экологической безопасности страны приобретает необходимость учета происходящего в настоящее время изменения климата, а также всестороннего учета ценности и стоимости природного капитала в системе национальных счетов России. Рассмотрены основные аспекты концепции «зеленой» экономики и «зеленого» роста, которые являются основополагающей идеей современного устойчивого развития, а также предложенный в рамках стратегии «зеленого» роста гибкий набор мер, который может быть приспособлен к национальному контексту Российской Федерации. Показано, что условиями обеспечения экологической безопасности России является широкое применение экологически безопасных ресурсосберегающих технологий, малоотходных и безотходных производств, повторное использование и переработка отходов в качестве источников сырья в экономике. Проанализирован опыт обеспечения экологической безопасности ряда стран Организации экономического сотрудничества и развития в свете концепции «зеленой» экономики и рассмотрены возможности для использования этого опыта для обеспечения экологической безопасности России на основе всесторонней интеграции экологических соображений в экономическую политику страны. Представлены рекомендации по приведению законодательной базы страны в соответствие с требованиями «зеленой» экономики.

Ключевые слова: экологическая безопасность, природоохранное законодательство, гармонизация нормативно-правовой базы, опыт стран ОЭСР, «зеленая» экономика, «зеленый» рост

PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL SAFETY OF RUSSIA IN THE LIGHT OF THE “GREEN” GROWTH CONCEPT

B. A. Morgunov, A. M. Bagin, M. L. Kozeltsev, A. A. TerentievInstitute of natural resources economics and environmental policy of the National Research University
“Higher School of Economics of Russia”

A number of key aspects of environmental safety of Russia and some other countries have been considered in the paper. It is shown that the reasons of many environmental issues to a significant degree had an anthropogenic origin. Taking into account environmental situation in the Russian Federation ecological safety becomes the most significant component of the national security in connection with the necessity of ensuring human health and well-being, as well as accounting of environmental aspects in the country's economic policy when economic development and environmental issues can no longer be considered separately. A special importance for providing ecological safety of the country gains necessity to consider the ongoing climate change along with full value accounting of natural capital in the system of Russia's national accounts. The article also touches upon the main aspects of “green economy” and “green growth” concepts that represent a fundamental idea of modern sustainable development, as well as a set of measures proposed within the “green” growth strategy that might be adjusted to the national context of the Russian Federation. Wide application of environmentally safe and resource-efficient technologies, low-waste and wasteless production, re-use and recycling of wastes and materials as a source of raw materials in the economy are terms of ecological security of Russia. The authors have also analyzed the experience of ensuring environmental safety of some member-countries of Organization for Economic Cooperation and Development in the light of “green economy” concept and considered possibilities for applying that experience for ensuring environmental safety of Russia on the basis of comprehensive integration of environmental observations in to the economic policy of the country. The article also contains recommendations on the alignment of legislative base of the country with “green” economy requirements.

Key words: environmental safety, environmental legislation, harmonization of normative legal base, experience of member-countries of the Organization for Economic Cooperation and Development, “green economy”, “green” growth

Библиографическая ссылка:

Моргунов Б. А., Багин А. М., Козельцев М. Л., Терентьев А. А. Проблемы экологической безопасности России в свете концепции «зеленого» роста // Экология человека. 2017. № 4. С. 3–11.

Morgunov B. A., Bagin A. M., Kozeltsev M. L., Terentiev A. A. Problems of Environmental Safety of Russia in the Light of the “Green” Growth Concept. *Ekologiya cheloveka* [Human Ecology]. 2017, 4, pp. 3-11.

Целью статьи является рассмотрение и анализ концепции экологической безопасности стран, опыта ряда государств в области ее обеспечения и оценка возможностей для использования подходов в сфере «зеленой» экономики и «зеленого» роста для совершенствования российской законодательной базы и развития концепции экологической безопасности в рамках обеспечения национальной безопасности страны.

Задачей статьи является показать, что применение концепции «зеленого» роста, опыта и наработок ряда стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в данной области может существенно облегчить принятие и успешное использование концепции экологической безопасности в России, переход на более экологически дружелюбную модель роста при максимально возможном сохранении природных активов и минимизации образования отходов производства и потребления, их переработке и повторном использовании, адекватной интеграции экологических соображений в экономическую политику России.

Методология исследования основана на использовании методов обобщения, сопоставления и аналогий, системного и институционального анализа, экспертных оценок.

Экологическая безопасность России, как и любой другой страны, определяется степенью ее готовности к предотвращению угроз и рисков, связанных с состоянием окружающей среды и ее влиянием на население. Сюда включаются и факторы химической и биологической безопасности, поскольку это связано с потенциально опасным воздействием химических и биологических факторов на окружающую среду и население страны.

Создание необходимых условий, позволяющих обеспечить экологическую безопасность государства, невозможно без обоснованного регулирования отношений в области управления окружающей средой, основанного на разработке и применении адекватного природоохранного и рамочного законодательства с использованием лучшего передового национального и международного опыта и методов лучшей практики.

Основой обеспечения экологической безопасности России являются положения статей 41 и 42 Конституции Российской Федерации (РФ), гарантирующие права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду с учетом возможных ограничений свобод и прав человека и гражданина в целях защиты здоровья, обеспечения обороны страны и безопасности государства, предусмотренных частью 3 статьи 55 Конституции, а также перемещения товаров и предоставления услуг для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы, предусмотренных частью 2 статьи 74 Конституции РФ [3]. Важным моментом является и то, что в соответствии со статьей 72 Конституции РФ обеспечение экологической безопасности наряду с охраной окружающей среды отнесено к сфере совместного ведения РФ и ее субъектов.

В число основных законов, обеспечивающих экологическую безопасность России, входят федеральные законы (ФЗ): «О безопасности» [13], «Об охране окружающей среды» [12], «Об экологической экспертизе» [14], «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [15], «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [16], Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [10] и ряд других законодательных актов.

Важным моментом является тот факт, что, например, ФЗ «О безопасности» определяет экологическую безопасность в качестве предмета своего регулирования наряду с обеспечением безопасности в других сферах жизни, но при этом само понятие «экологическая безопасность» в нем отсутствует [13]. Принятая в 2009 году Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [10] содержит термин «обеспечение экологической безопасности», но не содержит его определения. В качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в ней определены «сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды», «ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата». ФЗ «Об охране окружающей среды» вводит само понятие экологической безопасности в качестве «состояния защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий» [12]. Кроме того, в этом же ФЗ используются (без определения) такие термины, как «экологически безопасное производство», «экологически безопасное осуществление хозяйственной и иной деятельности», «повышение уровня экологической безопасности», «экологически безопасные виды топлива» [12].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в различных правовых актах России сам термин «экологическая безопасность» до последнего времени использовался достаточно бессистемно и часто отождествлялся с понятием «охрана окружающей среды» или «рациональное природопользование».

С целью упорядочения сложившейся ситуации и приведения терминологии и понятийного аппарата в соответствие с международной и национальной практикой в настоящее время Минприроды России разработан проект «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [6], в котором содержится ряд основополагающих положений. В частности, под экологической безопасностью в проекте стратегии понимается «состояние защищенности человека, общества и государства от угроз, вызываемых изменениями окружающей среды».

в результате хозяйственной и иной деятельности, а также природных явлений». При этом отмечается, что «экологическая безопасность достигается проведением единой государственной политики, представляющей собой совокупность скоординированных мер политического, правового, социально-экономического, организационного, информационного и иного характера, направленных на предотвращение внутренних и внешних угроз экологического характера».

Базируясь на классификации видов деятельности как субъектов отношений экологической безопасности, в проекте стратегии также предлагается выделить такие виды экологической безопасности, как промышленная безопасность (включая безопасность в гидроэнергетике), радиационная, химическая и биологическая (включая безопасность обращения с опасными отходами производства и потребления, радиоактивными отходами), безопасность в чрезвычайных ситуациях.

Ключевым моментом, на котором сделан акцент в проекте стратегии, является выявление и предупреждение угроз, обусловленных природными явлениями различной интенсивности, хозяйственной и иной деятельностью, оказывающими решающее влияние на уровень экологической безопасности. В соответствии с таким пониманием угрозами экологической безопасности являются изменения окружающей среды, оказывающие негативное воздействие на человека, общество и государство. Важнейшим моментом является и то, что экологическая безопасность рассматривается в качестве составляющей национальной безопасности.

Помимо прочего современные реалии обеспечения экологической, химической и биологической безопасности страны требуют гармонизации с положениями и требованиями международных договоров и конвенций. Эти международные инструменты регулируют такие вопросы, как безопасное обращение с биологическими агентами и химическими веществами, выработка единых согласованных процедур обеспечения экологической, химической и биологической безопасности в рамках экономического и научного сотрудничества и взаимодействия. К наиболее значимым международным договорам и инструментам в данных областях можно отнести такие, как Лондонские руководящие принципы обмена информацией о химических веществах в международной торговле [4], принятые в их развитие Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением [1], Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях [9] и Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле [8], а также Картахенский протокол о биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии [2].

Очень важными инструментами, способствующими обеспечению экологической, химической и биологической безопасности, являются рекомендации ОЭСР

ОЭСР совместно с организациями-партнерами и рядом стран разработан Стратегический подход по обращению с химическими веществами и их регулированию [21], а также Программа «устойчивой химии» [22], касающаяся влияния химических веществ на здоровье людей и состояние окружающей среды.

В рамках деятельности международных и межправительственных организаций ведется активная работа по упорядочению, объединению и гармонизации норм международного права. В частности, предполагается объединение трех указанных важнейших конвенций, а затем синергия на международном уровне в рамках Стратегического подхода по регулированию химических веществ, инициированного ОЭСР и странами-партнерами. Этот подход охватывает 38 различных областей деятельности и 273 различные тематические инициативы, связанные с обеспечением безопасности при обращении с химическими веществами, что позволит совместно решать проблемы и задачи обеспечения экологической, химической и биологической безопасности с глобальных экологических позиций [21].

В настоящее время в соответствии с Основами государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности РФ на период до 2025 года и дальнейшую перспективу предусмотрена разработка новой системы законов в данных сферах. В качестве целей разрабатываемых новых законов определено создание правового поля и основы для реализации мер, направленных на последовательное снижение до приемлемого уровня риска негативного воздействия опасных химических и биологических факторов на население страны и окружающую среду. Разработка новой системы законодательства напрямую связана с обеспечением экологической безопасности России.

Усиление интеграционных процессов в рамках взаимодействия с международными партнерами, в том числе ОЭСР, Евразийской экономической комиссией, требует от России выполнения определенных обязательств в части ведения единых процедур регулирования обращения с химическими веществами. Помимо рекомендаций и решений ОЭСР по вопросам государственного регулирования производства, торговли и использования химических веществ эти вопросы регламентируются статьей 53 Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), с учетом которой подготовлен Технический регламент «О безопасности химической продукции» [11].

В связи с необходимостью гармонизации нормативно-правовой базы и подходов, принятых в РФ в области химической безопасности и обращения с химическими веществами, с соответствующими подходами и рекомендациями ОЭСР, Подкомитета ООН по согласованной на глобальном уровне системе классификации и маркировки химической продукции (СГС ООН, ОЭСР и АТЭС), положениями принятого на международном уровне Стратегического подхода по обращению с химическими веществами и их регу-

лированию в России идет разработка и подготовка к принятию с учетом международных норм и подходов проекта Федерального закона «О химической безопасности» [7]. Этот закон будет учитывать и положения Межорганизационной программы по обоснованному управлению химическими веществами (ИОМС) [22], обязательства России в рамках Стокгольмской, Базельской, Роттердамской конвенций и Картахенского протокола, а также технических регламентов ЕАЭС.

При разработке новых законов будут учтены и отражены положения таких системообразующих федеральных законов, как «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об охране окружающей среды», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и др.

Одной из концепций, разработанных с целью обеспечения экологически устойчивого развития и неистощительного использования ресурсов, обеспечивающих сохранение природного капитала и в конечном счете экологической безопасности в глобальном масштабе, является концепция «зеленого» роста и «зеленой» экономики.

Интерес к принятию экологически ориентированной модели развития возник в связи с озабоченностью, вызванной скудностью природных ресурсов и растущей ценой на них, затратами на осуществление ранее существовавших моделей развития и деградацией экосистем, а также надеждами на повышение качества жизни помимо материального благосостояния. Согласно оценкам ОЭСР, стоимость экосистемных услуг в мировом масштабе может составлять около 33 триллионов долларов США, что почти вдвое превышает стоимость валового внутреннего продукта, а воздействие загрязнения атмосферы на здоровье людей в стоимостном выражении может достигать 4 % ВВП. В странах, не входящих в ОЭСР, 1,7 миллиона смертей связывается с низким качеством водоснабжения, водоотведения и гигиены. Девяносто процентов этих смертных случаев приходится на смертность детей в возрасте до пяти лет [23].

В последнее время концепция «зеленого» роста получила политическую поддержку на высоком уровне как в странах ОЭСР, так и в странах-партнерах организации в связи с ее потенциалом в области оказания содействия для быстрого восстановления после глобального кризиса при одновременном создании условий для заложения основ, позволяющих получить низкоуглеродную, ресурсоэффективную и социально оправданную экономику в долгосрочной перспективе. С экономической точки зрения следование концепции «зеленого» роста требует структурных изменений с целью увеличения доли более «чистых» производств, товаров и услуг, а также стимулирования создания новых рабочих мест, усилий, направленных на повышение результативности природоохранной деятельности «традиционных» производств.

Существует несколько соответствующих терминов и определений «зеленого» роста, в частности те, что

появились в результате работы, выполненной Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Сама ОЭСР предложила определение, которое было принято экологическим, экономическим и финансовым сообществом за пределами стран-членов ОЭСР в глобальном масштабе.

ОЭСР определяет «зеленый» рост как модель, которая предусматривает стремление к экономическому росту и развитию при одновременном избегании неоправданной нагрузки на качество и количество природных активов, что позволяет обеспечить ситуацию, при которой эти активы продолжают предоставлять ресурсные и экологические услуги, от которых зависит наше благосостояние. Экологизация роста необходима во избежание рисков, связанных с реализацией сценария «жизнь без перемен», при котором истощается природный капитал со скоростью, которая угрожает развитию. Следует иметь в виду, что концепция «зеленого» роста не заменяет концепции устойчивого развития, а представляет собой один из элементов практического механизма реализации целей устойчивого развития.

По мнению специалистов ОЭСР и стран-членов организации, для решения проблем в области «зеленого» роста необходимы конкретные меры, которые позволяют сформулировать «стратегию зеленого роста». основополагающей целью любой стратегии «зеленого» роста является создание побудительных стимулов или институтов, повышающих благосостояние путем: 1) совершенствования управления ресурсами и повышения производительности труда; 2) стимулирования экономической активности, которая должна происходить в тех областях, где это имеет наибольшее значение для общества в долгосрочном плане; 3) поиска новых путей для достижения двух первых указанных целей, а именно — инноваций. Стратегия «зеленого» роста ОЭСР не является еще одним формальным документом в области политического планирования. Скорее она представляет собой основу, которая предоставляет возможность для рассмотрения развития и выявления взаимодополняющих компонентов экономической и экологической политики через «призму зеленого роста». Она дает возможность в полной мере оценить стоимость природного капитала в качестве фактора производства наряду с другими товарами и услугами. Она также сфокусирована на экономически эффективных путях снижения нагрузки на окружающую среду с целью обеспечения перехода к новым моделям роста, которые позволят избежать превышения критических нагрузок на окружающую среду на местном, региональном и глобальном уровнях [23].

Несмотря на то, что «зеленый» рост в равной степени относится ко всем странам, политика и подходы, используемые для того, чтобы эта новая модель укоренилась в повседневной жизни, должны быть приспособлены к конкретным региональным и национальным особенностям и этапам развития.

На выбор таких методов политики и подходов, а также их сочетаний оказывает влияние целый ряд факторов, например важность охраны окружающей среды, рыночные условия или конкретные факторы управления (например, низкий потенциал для разработки и осуществления политики).

Жизненно важным условием экологически сбалансированного развития является интеграция природоохранных целей в экономические и отраслевые подходы (например, в таких отраслях, как энергетика, сельское хозяйство, транспорт), поскольку интеграция имеет более существенное влияние, чем проведение природоохранной политики в изоляции. Меры природоохранной политики необходимо принимать и с учетом всего спектра глобальных задач, таких как обеспечение продовольственной и энергетической безопасности.

По мнению ведущих специалистов ОЭСР, несмотря на то, что более обоснованная оценка стоимости использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды, а также более рациональное регулирование могут помочь в создании побудительных стимулов для проведения подобных изменений, для преодоления существующей инерции, обеспечения достижения новой модели роста и создания условий для экологической безопасности в широком смысле, потребуются нечто более серьезное, чем просто изменения в системе управления окружающей средой. К другим важным составляющим успеха относятся совершенствование макроэкономической политики, развитие финансовых рынков, повышение качества человеческого капитала (через систему образования и политику рынка труда), а также создание более эффективных институтов, которые обеспечат осуществление эффективных инвестиций, честную конкуренцию, значимые инновации и частное предпринимательство при одновременном гарантировании социальной защиты и главенства закона. Для отхода от старых способов производства необходимо в первую очередь развитие инноваций [23].

В этой связи целесообразно кратко проанализировать подходы ряда стран-членов ОЭСР, достигших наиболее эффективных результатов в сфере «зеленого» роста и обеспечения экологической безопасности на национальном уровне. К числу таких стран относятся, например, Нидерланды, Норвегия и ряд других стран.

Подход Нидерландов

Вслед за принятием Декларации и Стратегии «зеленого» роста ОЭСР в октябре 2011 года Правительство Нидерландов инициировало осуществление Повестки дня устойчивого развития. Ее основной целью является приведение основных секторов экономики страны в соответствие с целями и задачами «зеленого» роста. Так, принятая Повестка дня обеспечила ситуацию, при которой уже к концу 2015 года 85 % всех отходов, образующихся в Нидерландах, перерабатываются и используются повторно, а на дорогах

страны, согласно данным статистики, используются до 20 тысяч электромобилей [18].

Составной и ключевой частью упомянутой повестки дня является Программа «зеленой сделки» (Green Deal Programme), нацеленная на всестороннее вовлечение частного сектора страны в процесс экологизации и «зеленой» трансформации экономики. Следует отметить, что тематика «зеленого» роста занимает очень важное место в национальной и международной повестке дня. Правительство Нидерландов неоднократно заявляло, что считает своей первоочередной задачей обеспечение экономического роста в стране при минимально возможном истощении природных ресурсов.

В качестве элемента подхода в области «зеленого» роста в Нидерландах уже упомянутая Программа «зеленых сделок» нацелена на более полное вовлечение частного сектора страны в переход к экологизации национальной экономики. Летом 2013 года было инициировано и подписано Национальное энергетическое соглашение между социальными партнерами, природоохранными организациями и правительством страны. Соглашение охватывает такие аспекты, как энергетика, более чистые технологии и политика в области изменения климата. Его основной целью является способствование переходу к «зеленому» росту в стране. Одной из задач данной политической инициативы является обеспечение проведения объективной оценки состояния «зеленой» экономики страны и ее безопасности.

Нидерланды также выбрали в качестве инструмента «зеленого» производства экономику, основанную на биологических составляющих. Главным моментом такого подхода является курс правительства страны, нацеленный на отказ от зависимости от ископаемого топлива, ориентация на сохранение базы природных активов, а также максимально возможное предотвращение выбросов углерода. С этой целью ведется активное сотрудничество с химическим, энергетическим и водным секторами экономики, научным сообществом, что должно обеспечить эффективное использование биомассы для производства различных материалов, химических веществ и биотопливных продуктов.

Эти принимаемые в стране меры призваны обеспечить долгосрочный устойчивый рост и развитие. Важным моментом является тот факт, что Нидерланды явились первой страной, которая официально приняла и использовала набор показателей ОЭСР в сфере «зеленого» роста, разработанных и сформулированных в рамках Стратегии «зеленого» роста ОЭСР [24].

Примеры осуществления подхода в области «зеленого» роста и экологической безопасности в Норвегии

Проблематика устойчивого развития является одной из наиболее важных тем в сфере разработки и принятия политических решений в стране. Несмотря на тот факт, что, по признанию правительства страны, благосостояние Норвегии во многом зависит от

экономики, базирующейся на использовании углерода, страна в числе своих основных приоритетов видит цели, воплощенные в Стратегии ОЭСР по «зеленому» росту, а в ряде областей видит себя и качестве пионера в данной сфере.

Стратегия устойчивого развития Норвегии была принята еще в 2008 году. Она стала составной частью бюджетной документации страны и воплотила ключевые принципы, определяющие систему принятия решений и количественных показателей прогресса в данной области. Основной упор в сфере национальной политики был сделан на сохранение природного капитала страны и принцип превентивности. В первую очередь это касается двух различных проблем — вопросов изменения климата и устойчивого рыболовства.

Еще одним основополагающим принципом было определено использование экономически эффективных инструментов для достижения поставленных политических целей. По мнению специалистов ОЭСР, во многих отношениях Норвегия явилась пионером в сфере применения подобного подхода. В частности, к подобным мерам можно отнести инициирование введения налога на выбросы CO₂ и принятие индивидуальных норм вылова рыбы в секторе рыболовства.

В связи с этим правительство страны пришло к выводу о том, что необходимо более полно использовать возникающие возможности и экономические стимулы для достижения целей в области устойчивого развития и «зеленого» роста. Следование принципам устойчивого развития в Норвегии является неотъемлемой и одной из самых значимых составных частей общей программы экономического развития, принятой правительством страны. Важнейшие элементы этой программы — борьба с изменением климата и развитие сектора рыболовства в определенной мере являются противоположно направленными процессами: учитывая небольшое количество населения Норвегии, выбросы парниковых газов страны вносят очень незначительный вклад в общее глобальное потепление климата, хотя эта проблема и является общей для всех стран мира [25]. В то же время экономика страны в очень значительной степени зависит от нефтеперерабатывающей промышленности и углеводородного сырья, экспорт которого играет очень существенную роль.

Выводы

Говоря о мерах, принятие которых может существенно повысить степень экологической безопасности России, а также других компонентов национальной безопасности страны, следует иметь в виду ряд важных моментов.

ОЭСР, как и ранее, придает очень большое значение вопросам взаимного признания данных о роли химических веществ (ВПД), проблемам тестирования новых химических веществ и методам надлежащей неклинической лабораторной практики (НЛП). Учет этих вопросов в российском законодательстве требует гармонизации не только с подходами ОЭСР, но в

первую очередь в рамках сотрудничества с партнерами по ЕАЭС.

При разработке национального законодательства в области экологической и химической безопасности следует обратить внимание и на вопросы, связанные с экономическими аспектами предоставления химических веществ в лизинг, воздействия химических веществ на здоровье людей, связанного с их профессиональными обязанностями, а также влияние на здоровье людей наноматериалов, в том числе наноматериалов, содержащихся в отходах.

Очень важным аспектом является и необходимость учета влияния на здоровье людей трансгенных продуктов и трансграничного перемещения генетически модифицированных организмов (ГМО). Особое внимание при разработке нового национального законодательства и нормативов следует уделить и вопросу, связанному с мониторингом цепочки поставок сырья и материалов в промышленности.

Хорошим подспорьем при разработке национального законодательства России в данной области может стать использование Руководящих принципов ОЭСР, применяемых в случае аварий с участием химических веществ.

Еще одним важным моментом является целесообразность использования инструментария Межорганизационной программы по обоснованному управлению химическими веществами (ИОМС) [22]. Целью разработки инструментария является оказание помощи странам-членам и странам-партнерам ОЭСР в эффективном обращении с химическими веществами согласно их национальным целям и приоритетам. Инструментарий позволяет выявлять существующие проблемы и определять пути их решения. Шаги по применению подхода включают планы действий, национальные химические профили, оценку рисков, оценку ресурсов и т.д. Указанный инструментарий позволяет избегать дублирования усилий и максимально экономить средства на решение возникающих проблем.

Принятие Стратегии экологической безопасности после проведения необходимых обсуждений и консультаций позволит обеспечить систематизированный и упорядоченный подход к решению проблем обеспечения экологической безопасности России в увязке с другими компонентами национальной безопасности страны.

В области «зеленого» роста России в плане экологической безопасности целесообразно предпринять следующие меры:

Внедрить реалистичную и эффективную систему побудительных стимулов для чистого производства. Это в первую очередь подразумевает проведение дальнейшей реформы стандартов качества окружающей среды и перенос акцента с процедурного регулирования на регулирование на основе показателей деятельности. Кроме того, необходимо внедрение более эффективных экономических инструментов. Наборы политических мер должны содержать инструменты, основанные на информации (такие как

регистры выброса и переноса загрязнителей (РВПЗ), и деятельность по повышению осведомленности. Для обеспечения соблюдения природоохранных требований промышленностью необходимо улучшение систем инспектирования и правоприменения.

Сфокусировать внимание на выбросах от транспорта. Это потребует дальнейших усилий по регламентации борьбы с загрязнением воздуха из мобильных источников (стандарты на топливо, стандарты на выбросы отработанных газов) и правоприменительных мер (программы проверки автомобилей).

Совершенно очевидно, что переход на «зеленый» путь развития требует особого внимания к инфраструктуре. Принимая во внимание длительный жизненный цикл инфраструктуры, очень важно, чтобы решения в области развития инфраструктуры не замыкали бы общество на использовании технологий, подразумевающих интенсивное загрязнение и использование ресурсов. Адекватная инфраструктура играет обеспечивающую роль для развития других секторов и для сокращения региональных различий в уровнях развития. В контексте изменения климата существующая, зачастую слишком громоздкая и устаревшая инфраструктура плохо приспособлена к тому, чтобы противостоять экстремальным явлениям, таким как волны тепла и наводнения, или защитить от них людей.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что принятие новой Стратегии экологической безопасности России, широкое применение экологически безопасных ресурсосберегающих технологий, развитие малоотходных и безотходных производств, повторное использование и переработка отходов в качестве источников сырья в экономике, использование богатого международного опыта позволят обеспечить экологическую безопасность страны на ближайшую перспективу.

Список литературы

1. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Базель, 22 марта 1989 г., URL: <http://www.basel.int> (дата обращения 24.07.2016)
2. Картахенский протокол о биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, Картахена, январь 2000 г., URL: <http://bch.cbd.int/protocol> (дата обращения 23.07.2016)
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
4. Лондонские руководящие принципы обмена информацией о химических веществах в международной торговле (с изменениями 1989 г.) Программа ООН по окружающей среде, 1989, URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch19c.shtml (дата обращения 21.07.2016)
5. План работы по взаимодействию Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на 2016 год, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Медведевым Д. А. 14 февраля 2016 года № 957п-П2. Минэкономразвития России, 2016 г. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/foreignEconomicActivity/economic_organization/russiaoecd/indexdocs
6. Проект «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», подготовленный Минприроды России, 2016 г., опубликован Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации 28.01.2016 г. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=142854&print=Y>
7. Проект федерального закона «О химической безопасности». Пункт 3.4. Плана работы по взаимодействию Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым 14.02.2016 г. № 957п-П2, Минэкономразвития России, 2016 г.
8. Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Роттердам, 10 сентября 1998 года (пересмотренная в 2013 году), Программа ООН по окружающей среде, URL: http://www.unep.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.33/2013/mtg1/RC_Convention_Russian.pdf (дата обращения 25.07.2016)
9. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, 22 мая 2001, Стокгольм, Швеция, URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/pollutants.pdf (дата обращения 24.07.2016)
10. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», принята Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-ri-ot-12052009-n-537/>
11. Технический регламент ЕАЭС «О безопасности химической продукции», ТР ТС 015_2012. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2016 г. № 1019, Москва, 2016 г. URL: <http://government.ru/media/files/4tiWyMbEWxrnEziuz6uyAk0H Ahp1zAzM.pdf>
12. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.01.2017 г.). Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/doc/FZ-ob-ohrane-okruzhajuwej-sredy/>
13. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», (редакция от 05.10.2015 г.) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-28122010-n-390-fz-o/>
14. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», принят Государственной Думой 19.07.1995 г., одобрен Советом Федерации 15.11.1995 г. URL: <http://rulaws.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-23.11.1995-N-174-FZ/>
15. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. Федеральных законов от 28.10.2002 № 129-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 04.12.2006 № 206-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 30.10.2007 № 241-ФЗ, от 30.12.2008 № 309-ФЗ,

от 07.05.2009 № 84-ФЗ, от 25.11.2009 № 267-ФЗ, от 19.05.2010 № 91-ФЗ, от 27.07.2010 № 223-ФЗ, от 28.12.2010 № 412-ФЗ, от 29.12.2010 № 442-ФЗ, от 01.04.2012 № 23-ФЗ, от 11.02.2013 № 9-ФЗ, от 02.07.2013 № 158-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 28.12.2013 № 404-ФЗ, от 21.07.2014 № 271-ФЗ, от 14.10.2014 № 307-ФЗ, от 08.03.2015 № 38-ФЗ). Принят Государственной Думой 11.11.1994 г. URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/3485806>

16. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Принят Государственной Думой 20.06.2014 г., Одобрен Советом Федерации 25.06.2014 г. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102354386>

17. OECD (2012), Environmental governance and green growth in EESSA, OECD Green Growth Papers, No 2012-02, OECD Publishing, Paris, 2012, URL: <http://www.oecd.org/greengrowth/greengrowthandenvironmentalgovernmentcei/peessa.htm> (дата обращения 25.07.2016)

18. Green Growth in the Netherlands: 2012, Statistics Netherlands, the Hague, 2012, URL: <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2C613080-F668-439C-B12C-98BF361B5ADF/0/2013p44pub.pdf> (дата обращения 23.07.2016)

19. International Energy Agency (IEA) (2010), World Energy Outlook, OECD/IEA, 2010, Paris, URL: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/weo2010.pdf> (дата обращения 21.07.2016)

20. OECD Economic department working papers, No 804, How the Transport System Can Contribute to Better Economic and Environmental Outcomes in the Netherlands, OECD Publishing, Paris, 2010, URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5km68g0zh7ls-en> (дата обращения 25.07.2016)

21. Resolution of the Council on Implementation of the Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), Adopted by the OECD Council, 28 March 2008, [C(2008)32], OECD Publishing, Paris, France, 2008, URL: <http://www.oecd.org/env/ehs/49239915.pdf> (дата обращения 20.07.2016)

22. IOMC Strategy for Strengthening National Chemicals Management Capacities, FAO, ILO, UNEP, UNIDO, UNITAR, WHO, World Bank, OECD, 2011, URL: <http://www.who.int/iomc/en/> (дата обращения 28.07.2016)

23. OECD (2011), Towards Green Growth, OECD Publishing, Paris, 2011, URL: dx.doi.org/10.1787/9789264111318-en (дата обращения 25.07.2016)

24. OECD (2011), Towards Green Growth: Monitoring Progress – OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2011, URL: <http://www.oecd.org/greengrowth/48224574.pdf> (дата обращения 19.07.2016)

25. World Bank (2009), Adapting to Climate Change in Europe and Central Asia, the World Bank, Washington D.C., 2009, URL: http://www.worldbank.org/eca/climate/ECA_CCA_Full_Report.pdf (дата обращения 20.07.2016)

References

1. The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, Basel, 22 March 1989, available at: <http://www.basel.int> (accessed 24.07.2016)

2. The Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Cartagena, January 2000, available at: <http://bch.cbd.int/protocol> (accessed 23.07.2016)

3. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ) [Constitution of the Russian Federation (adopted by all-nation voting on 12.12.1993) (with the account of amendments to the Constitution of 30.12.2008 N 6-FKZ, of 30.12.2008 N 7-FKZ, of 05.02.2014 N 2-FKZ, of 21.07.2014 N 11-FKZ)] In: *Sobranie zakonodatel'stva RF, 04.08.2014, № 31, st. 4398*. [Collected legislation of RF, 04.08.2014, N 31, 4398], available at: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014

4. UNEP Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade, UNEP, 1989, available at: <http://www.jus.uio.no/lm/unep.chemicals.information.exchange.trade.london.guidelines.1989/doc.html> (accessed 21.07.2016)

5. *Plan raboty po vzaimodeistviyu Rossiiskoi Federatsii s Organizatsiei ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitiya (OESR) na 2016 god, utverzhdeniy Predsedatelem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii Medvedevym D. A. 14 fevralya 2016 goda No 957p-P2* [Work plan on interaction with the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) for 2016, approved by the Chairman of the Government of the Russian Federation, D.A. Medvedev on February 14, 2016 No 957п-П2]. Ministry of Economic Development of Russia, 2016, available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/economic_organization/russiaoecd/indexdocs

6. *Proekt «Strategii ekologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda», podgotovlennyi Minprirody Rossii, 2016 g* [The Draft Strategy of Environmental Safety of the Russian Federation for the Period up to the Year 2025, developed by the Ministry of Natural Resources and the Environment of Russia, 2016]. Published by the Ministry of Natural Resources and the Environment of Russia, 2016. Available at: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=142854&print=Y>

7. *Proekt federal'nogo zakona «O khimicheskoi bezopasnosti» Punkt 3.4. Plana raboty po vzaimodeistviyu Rossiiskoi Federatsii s Organizatsiei ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitiya (OESR), utverzhdenного Predsedatelem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii D. A. Medvedevym 14.02.2016 g. No 957p-P2* [The Draft Federal Law “On Chemical Safety”, Item 3.4. of the Work Plan on interaction with the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) for 2016, approved by the Chairman of the Government of the Russian Federation, D. A. Medvedev on February 14, 2016 No 957п-П2, Ministry of Economic Development of Russia, 2016].

8. The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, Rotterdam, 10 September 1998 (revised in 2013), UNEP, available at: <http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1048/language/en-US/Default.aspx> (accessed 25.07.2016)

9. The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, Adopted on 22 May 2001 in Stockholm, Sweden, available at: <http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx> (accessed 24.07.2016)

10. *Strategiya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii, prinyata Ukazom Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 12 maya 2009 g. N 537*. [The Strategy of National Security of the Russian Federation, adopted according to the Order

of the President of the Russian Federation of May 12, 2009 N 537]. In: *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiiskoi Federatsii* [Laws, codes and normative-legal acts of the Russian Federation], available at: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-12052009-n-537/>

11. Tekhnicheskii reglament EAES «O bezopasnosti khimicheskoi produktsii», TR TS 015_2012 [Technical regulation of EAEC “On Safety of Chemical Products”, TP TC 015_2012]. Moscow, 2016, available at: <http://government.ru/media/files/4tiWyMbEWxrnEziuZ6uyAk0HAhp1zAzM.pdf>

12. Federal'nyi zakon ot 10 yanvarya 2002 goda No 7-FZ «Ob okhrane okruzhayushchei sredy» (s izmeneniyami na 3 iyulya 2016 goda) [Federal Law of 10 January 2002, No 7-ФЗ “On Environment Protection” (with amendments of 3 July 2016)]. In: *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiiskoi Federatsii* [Laws, codes and normative-legal acts of the Russian Federation], available at: <http://legalacts.ru/doc/FZ-ob-okhrane-okruzhajuwej-sredy/>

13. Federal'nyi zakon ot 28.12.2010 № 390-FZ «O bezopasnosti» [Federal Law of 28.12.2010 № 390-ФЗ “On Security”]. In: *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiiskoi Federatsii* [Laws, codes and normative-legal acts of the Russian Federation], available at: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-28122010-n-390-fz-o/>

14. Federal'nyi zakon ot 23.11.1995 № 174-FZ «Ob ekologicheskoi ekspertize» [Federal Law of 23.11.1995 № 174-ФЗ “On Ecological Examination”]. Adopted by the State Duma on 19.07.1995, approved by the Federation Council on 15.11.1995 г. available at: <http://rulings.ru/laws/federalnyy-zakon-ot-23.11.1995-n-174-fz/>

15. Federal'nyi zakon ot 21.12.1994 № 68-FZ «O zashchite naseleniya i territorii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera» [Federal Law of 21.12.1994 № 68-ФЗ “On the Protection of Population and Territories from Emergency Situations of Natural and Technogenic Nature”]. Adopted by the State Duma on 11.11.1994, available at: <http://www.mchs.gov.ru/document/3485806>

16. Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskoi planirovani v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law of 28.06.2014 № 172-ФЗ “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. Adopted by the State Duma on 20.06.2014, Approved by the Federation Council on 25.06.2014, available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102354386>

17. OECD (2012), Environmental governance and green

growth in EECCA, OECD Green Growth Papers, No 2012-02, OECD Publishing, Paris, 2012, available at: <http://www.oecd.org/greengrowth/greengrowthandenvironmentalgovernance/eecca.htm> (accessed 25.07.2016)

18. Green Growth in the Netherlands: 2012, Statistics Netherlands, the Hague, 2012, available at: <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2C613080-F668-439C-B12C-98BF361B5ADF/0/2013p44pub.pdf> (accessed 23.07.2016)

19. International Energy Agency (IEA) (2010), World Energy Outlook, OECD/IEA, 2010, Paris, available at: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/weo2010.pdf> (accessed 21.07.2016)

20. OECD Economic department working papers, No 804, How the Transport System Can Contribute to Better Economic and Environmental Outcomes in the Netherlands, OECD Publishing, Paris, 2010, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5km68g0zh7ls-en> (accessed 25.07.2016)

21. Resolution of the Council on Implementation of the Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), Adopted by the OECD Council, 28 March 2008, [C(2008)32], OECD Publishing, Paris, France, 2008, available at: <http://www.oecd.org/env/ehs/49239915.pdf> (accessed 20.07.2016)

22. IOMC Strategy for Strengthening National Chemicals Management Capacities, FAO, ILO, UNEP, UNIDO, UNITAR, WHO, World Bank, OECD, 2011, available at: <http://www.who.int/iomc/en/> (accessed 28.07.2016)

23. OECD (2011), Towards Green Growth, OECD Publishing, Paris, 2011, available at: dx.doi.org/10.1787/9789264111318-en (accessed 25.07.2016)

24. OECD (2011), Towards Green Growth: Monitoring Progress – OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2011, available at: <http://www.oecd.org/greengrowth/48224574.pdf> (accessed 19.07.2016)

25. World Bank (2009), Adapting to Climate Change in Europe and Central Asia, the World Bank, Washington D.C., 2009, available at: http://www.worldbank.org/eca/climate/ECA_CCA_Full_Report.pdf (accessed 20.07.2016)

Контактная информация:

Терентьев Андрей Анатольевич – главный научный сотрудник Института экономики природопользования и экологической политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20
E-mail: aterentiev@hse.ru