

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**

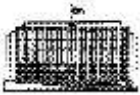


*К шестому Невскому
международному
экологическому конгрессу*

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

**Экологическая культура - основа решения
экологических проблем**

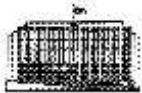
Москва
2013



2013 год объявлен в Содружестве Независимых Государств Годом экологической культуры и охраны окружающей среды, что сделало естественным выбор темы шестого Невского международного экологического конгресса - «Экологическая культура – основа решения экологических проблем».

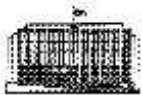
Раздел I доклада информирует о том, как продвигается работа по выполнению ряда рекомендаций предыдущего, пятого Невского международного экологического конгресса. Также в нем рассматриваются существующие концептуальные подходы к понятию «экологическая культура» и состояние связанного с ним законодательства. Другие материалы посвящены анализу изменений российского экологического законодательства за последние несколько лет, взаимодействию с общественными организациями и влиянию гражданского общества на процесс принятия решений, состоянию и перспективам развития «зеленой энергетики».

Статьи раздела II касаются актуальной темы развития биотехнологий. В первой статье, подготовленной на базе исследований Европейского центра парламентской информации и документации в 2010 году, представлен обзор управленческих решений, принимаемых в зарубежных странах для контроля в сфере продовольственной безопасности. Вторая статья подготовлена по материалам российских научных исследований, посвященных перспективам применения генно-инженерно-модифицированных организмов.



СОДЕРЖАНИЕ

I. Государственная политика и экологическая культура.....	3
1.1 <i>О Невском международном экологическом конгрессе и его решениях</i>	<i>3</i>
1.2 <i>Экологическая культура: концептуальные подходы и законодательство.....</i>	<i>12</i>
1.3 <i>Развитие природоохранного законодательства Российской Федерации</i>	<i>21</i>
1.4 <i>Экологическая политика и гражданское общество</i>	<i>33</i>
1.5 <i>Информационные системы в сфере защиты природы.....</i>	<i>41</i>
1.6 <i>Состояние, проблемы и перспективы развития «зеленой энергетики»</i>	<i>52</i>
II. Биотехнологии: достижения, проблемы и перспективы	62
2.1 <i>Организация государственного контроля в сфере продовольственной безопасности: зарубежный опыт.....</i>	<i>62</i>
2.2 <i>Расширение применения ГМО и вопросы здорового питания.</i>	<i>96</i>



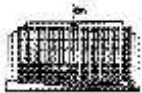
I. Государственная политика и экологическая культура

1.1 О Невском международном экологическом конгрессе и его решениях

Невский международный экологический конгресс проводится ежегодно с 2008 года. За это время Конгресс стал крупнейшей дискуссионной площадкой, на которой обсуждается экологическая проблематика. Среди постоянных тем Конгресса: экологическая безопасность использования природных ресурсов, развитие экологической инфраструктуры, укрепление межрегионального и приграничного сотрудничества на пространстве Содружества Независимых Государств, внедрение экологически ориентированных, ресурсосберегающих технологий для обеспечения здоровой среды обитания и повышения качества жизни человека, влияние экологии на здоровье, сохранение биоразнообразия, роль гражданского общества в реализации экологической политики государства.

Первый Невский международный экологический конгресс прошел 9 декабря 2008 года в Санкт-Петербурге по инициативе Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ). На нем обсуждались вопросы обеспечения экологической безопасности, сохранения благоприятной среды обитания человека и рационального использования природных ресурсов планеты. В работе Конгресса приняли участие более 700 представителей органов государственной власти, бизнеса, научных кругов, общественных организаций из 18 стран мира.

Участники первого Невского международного экологического конгресса сочли необходимым сделать его работу ежегодной, отметив,



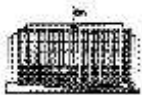
что обеспечение экологической безопасности должно рассматриваться как глобальная задача, напрямую связанная с ответственностью различных стран, организаций и каждого человека. Ее решение требует постоянных совместных усилий всего мирового сообщества.

15 мая 2009 года Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, Парламентской ассамблеей Совета Европы и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при поддержке Правительства Российской Федерации был проведен **второй Невский международный экологический конгресс** на тему «Энергетика и экологическая безопасность среды обитания в условиях глобального экономического кризиса».

Основное внимание было уделено вопросам укрепления трансграничного сотрудничества в сфере использования энергоресурсов и охраны окружающей среды, гармонизации экологического законодательства государств – участников СНГ и стран – членов Совета Европы, обмену информацией и опытом реализации успешных стратегий и программ по повышению экологической безопасности потребления энергетических ресурсов, сохранению экосистем, а также смягчению последствий техногенных экологических катастроф и стихийных бедствий, связанных с изменением климата.

Темы «круглых столов» второго Невского международного экологического конгресса: «Экологическая безопасность в энергетике»; «Трансграничное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности»; «Здоровье населения и окружающая среда: гражданское общество за безопасную энергетику»; «Экологические проблемы среды обитания человека и обеспечение устойчивого пользования энергетическими ресурсами».

14-16 мая 2010 года в Санкт-Петербурге под эгидой Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ и Совета

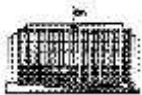


Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при поддержке Правительства Российской Федерации прошел **третий Невский международный экологический конгресс**.

Тема третьего Невского международного экологического конгресса: «Экологизация природопользования – основа модернизации экономики в равновесии с природой». В его рамках были проведены следующие тематические «круглые столы»: «Энергоэффективность и экологический прогресс», «Экология как сфера глобального взаимодействия», «Экология и здоровый образ жизни», «Чистая вода – источник жизни и здоровья», «Гражданское общество за «зеленую планету».

В 2011 году **четвертый Невский международный экологический конгресс** проводился в рамках мероприятий, посвященных 20-летию Содружества Независимых Государств. Тема конгресса – «Инновационные механизмы развития социально-экологической сферы». Особенностью четвертого Конгресса стало принятие Санкт-Петербургской декларации по «зеленой промышленности». Темы «круглых столов»: «Зеленые технологии» для охраны окружающей среды: содействие инициативам в области «зеленой промышленности», «Трансграничное сотрудничество в сфере охраны, защиты и воспроизводства лесов и сохранения биоразнообразия», «Здоровье человека: здоровье среды, мониторинг и оценка качества жизни», «Комплексное управление водными ресурсами: использование и качество воды», «Экологическая политика и гражданское общество», «Роль экологического образования и науки в решении глобальных проблем», «Черный список» Красной книги и сохранение редких видов животных», «Из МЕГАполиса в ЭКОполис».

В рамках пленарных заседаний и тематических «круглых столов» Конгресса обсуждались вопросы повышения эффективности и экологической безопасности использования природных ресурсов путем



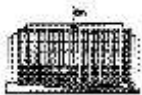
совершенствования законодательства, развития экологической инфраструктуры, укрепления межрегионального и приграничного сотрудничества на пространстве Содружества Независимых Государств и внедрения экологически ориентированных, ресурсосберегающих технологий для обеспечения здоровой среды обитания и повышения качества жизни человека, сохранения биоразнообразия, защиты лесов, а также пропаганды экологической культуры, повышения роли гражданского общества в реализации экологической политики государства.

В работе четвертого Конгресса приняли участие около 1,5 тысячи человек: государственные и политические деятели, бизнесмены, ученые и представители общественности из 45 стран.

Тема **пятого Невского международного экологического конгресса**, проходившего в 2012 году, - «Экологические аспекты устойчивого развития». Такая тема позволила участникам Конгресса согласовать свои позиции и обсудить актуальные вопросы накануне Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20», прошедшей в июне 2012 года в г. Рио-де-Жанейро.

В рамках Конгресса состоялись пленарные заседания и панельная дискуссия, были проведены «круглые столы» и второй Российско-Кенийский бизнес-форум.

Рассматривались вопросы модернизации на основе ресурсосбережения, экологические приоритеты экономического развития, международно-правовые основы экологической безопасности в системе устойчивого развития, вопросы экологии как образа жизни, участия институтов гражданского общества в формировании экологической политики, роли образования и науки в решении экологических проблем, комплексного управления водными ресурсами, использования и качества воды, экологии и здоровья населения



государств – участников СНГ, экологии культуры и эстетики окружающей среды. Рассматривались вопросы развития системы особо охраняемых природных территорий Российской Федерации на период до 2020 года, реализации экологических проектов по созданию системы устойчивого природопользования в период подготовки и проведения зимних Олимпийских игр в Сочи в 2014 году.

В работе Конгресса приняли участие более 1300 человек, представлявших 53 субъекта Российской Федерации, 29 стран мира, в том числе 11 государств СНГ.

Итоговые документы Конгресса содержали целый ряд положений, которые реализовывались в решениях различных органов государственной власти.

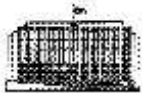
Так, на Конгрессе традиционно уделялось пристальное внимание стратегическим документам в области экологии. В итоговых документах содержались рекомендации по разработке и своевременной коррекции национальных стратегий устойчивого развития, экологических программ, законов. Эта работа проводилась на протяжении многих лет.

В 2012 году были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года»¹ и государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы².

Программа «Охрана окружающей среды» направлена на: создание эффективной системы государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; стимулирование предприятий, осуществляющих

¹ Утверждены Президентом Российской Федерации 30.04.2012 г.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 г. № 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды" на 2012 - 2020 годы».



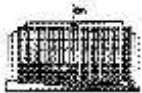
программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий; создание условий для разработки и внедрения экологически эффективных инновационных технологий, обеспечивающих снижение удельных показателей выбросов и сбросов вредных (загрязняющих) веществ, для размещения отходов; развитие рынка экологических товаров и услуг; создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения; сокращение региональных различий в сети особо охраняемых природных территорий, сохранение и восстановление численности популяций редких и исчезающих объектов животного и растительного мира России.

В итоговом документе пятого Невского экологического конгресса уделено внимание реализации Комплексной программы развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года. На шестом Конгрессе планируется уделить значительное внимание ходу реализации данной программы, которая была принята в 2012 году³.

Правительством Российской Федерации создана рабочая группа по развитию биотехнологий. Основными задачами рабочей группы являются: определение стратегических направлений развития биоэкономики в стране, разработка комплекса мер для развития биотехнологической отрасли, обеспечение скоординированной работы в рамках уже существующих программ.

В Совете Федерации также ведется работа, направленная на совершенствование законодательного обеспечения развития биотехнологий. Так, 11 декабря 2012 года было проведено заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему

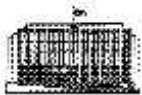
³ Утверждена Правительством Российской Федерации 24.04.2012 г.



«О совершенствовании законодательства о развитии биоэкономики в Российской Федерации, основных проблемах и возможных путях их решения в сфере внедрения биотехнологий в регионах страны». Принято решение Научно-экспертного совета, содержащее рекомендации для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также для научных организаций. Совет Федерации получил многочисленные отзывы из регионов о перспективах развития биотехнологий. По итогам рассмотрения решения Научно-экспертным советом были получены прогнозные материалы от Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и Российской академии медицинских наук о перспективах применения в Российской Федерации продукции, изготовленной с использованием генно-инженерно-модифицированных организмов, в том числе с точки зрения обеспечения биологической безопасности⁴.

Одной из центральных тем пятого Конгресса традиционно являлась тема обращения с отходами производства и потребления. В частности, отмечая проблемную ситуацию с переработкой отходов в России, участники Конгресса считали необходимым стимулировать использование наилучших доступных технологий, содействовать увеличению доли перерабатываемых отходов производства и потребления. К настоящему моменту Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации подготовило Комплексную стратегию обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации. С ней можно ознакомиться на официальном сайте министерства.

⁴ Приводится в параграфе 1.5 «Расширение применения ГМО и вопросы здорового питания».



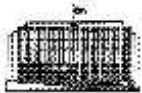
Позиция Совета Федерации по вопросам обращения с отходами также была представлена на пятом Невском международном экологическом конгрессе, где прошло обсуждение подготовленной Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию законодательной инициативы «Об обращении с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами».

Ко второму чтению в Государственной Думе готовятся законопроекты, которые наряду с экономическим стимулированием внедрения наилучших доступных технологий и создания системы безопасного обращения с отходами совершенствуют институт платы за негативное воздействие и государственную экологическую экспертизу, что позволит улучшить экологическую ситуацию⁵.

В итоговом документе пятого Невского международного экологического конгресса содержится рекомендация обеспечить свободный доступ через Интернет к достоверной информации о состоянии окружающей среды и об оценке экологических рисков для здоровья населения. В ноябре 2012 года Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации был вынесен на общественное обсуждение проект постановления Правительства Российской Федерации «О присоединении Российской Федерации к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

Участники пятого Невского международного экологического

⁵ № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий».

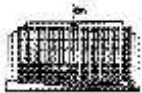


конгресса отметили в итоговом документе необходимость создания национальной системы многоуровневого экологического образования и программ экологического просвещения населения, используя потенциал особо охраняемых природных территорий. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации до 2020 г. планирует создать 11 заповедников, 17 национальных парков и 1 федеральный заказник. Это значит, что общая площадь федеральных особо охраняемых природных территорий (ООПТ) возрастет на 18% и составит 3% территории России. Правительством Российской Федерации был принят ряд подзаконных актов, реализация которых позволит развить на ООПТ экологический туризм. Создается эффективная система охраны природных комплексов и объектов, продолжается работа по оснащению заповедников и национальных парков современной транспортной и противопожарной техникой, средствами связи⁶.

В Государственной Думе ведется подготовка ко второму чтению законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»⁷.

⁶ Из выступления Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского с докладом на «правительственном часе» в Государственной Думе 13 марта 2013 года.

⁷ №97705-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и некоторые законодательные акты Российской Федерации" (в части приведения Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях» в соответствие с действующим законодательством)».



1.2 Экологическая культура: концептуальные подходы и законодательство

Определения экологической культуры и ее проблемная область

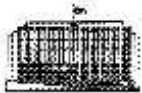
Существуют различные подходы к тому, что понимается под экологической культурой.

Например, в отечественной юридической литературе экологическая культура определяется как «совокупность экологического сознания и экологического поведения человека, способ организации и развития жизнедеятельности в системе ценностных ориентаций и экологических норм взаимодействия с окружающей средой на основе экологических знаний, навыков и умений»⁸. Можно определить экологическую культуру как систему ценностей, норм, знаний, навыков и институтов, определяющих характер практических отношений человека и общества с окружающей природной средой. С этим понятием тесно связано экологическое образование как систематическая деятельность по широкому распространению в обществе основ экологических знаний, умений и навыков в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, по укреплению экологического правосознания граждан, представителей бизнеса, лиц, принимающих решения.

В западной, прежде всего в англоязычной, науке концепт «экологическая культура» как интегральное комплексное понятие не имеет широкого распространения⁹. С экологической культурой в российском ее понимании могут быть отчасти соотнесены понятия «экологическая осведомленность / компетентность» (environmental

⁸ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) // под ред. А.П. Анисимова. М., 2010.

⁹ П.О. Ермолаева. Экологическая культура российского и американского студенчества // Социологические исследования. 2012. № 12. С. 80-88.



awareness) и «экологическое поведение» (pro-environmental behaviour). Различные аспекты экологической культуры (в широком ее понимании) рассматривает экологическая антропология, объектом изучения которой выступает культурная адаптация социальных общностей (как правило, небольших, например, из числа коренных народов) к различным природным системам. Другими смежными научными направлениями выступают экологическая социология, которая изучает взаимное влияние социальных и экологических факторов (например, в городах, на местном уровне)¹⁰, и экологическая психология¹¹, объектом исследования которой являются особенности возникновения, практической реализации и коррекции поведенческих установок человека по отношению к природе, мотивация «экологически дружественного поведения» (в том числе потребительского) и ресурсосбережения¹², место экологической культуры в иерархии общественных норм и ценностей.

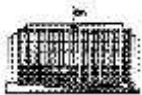
Также практические вопросы, связанные с различными аспектами формирования и реализации экологической культуры, представлены в национальных стратегиях устойчивого развития ряда европейских государств¹³.

¹⁰ См.: *Dunlap, Riley E., and William Michelson (eds.) 2002. Handbook of Environmental Sociology (Greenwood Press).*

¹¹ См.: *Steg, Linda, and Vlek, Charles. Encouraging pro-environment behavior: an integrative review and research agenda // Journal of environmental psychology 29 (2009). P. 309-317.*

¹² Например, британский Департамент по окружающей среде, продовольствию и сельскому хозяйству в своем докладе «A framework for pro-environmental behavior» указывает такие ориентиры экологического поведения, как использование менее затратных транспортных средств и отказ от автомобиля при ближних поездках, экономия энергии в быту с использованием различных сберегающих устройств, рециклинг и рачительное обращение с продовольствием (чтобы не выбрасывать излишки), экономия воды в быту, приобретение «зеленых товаров».

¹³ Подробнее см.: Опыт зарубежных стран в разработке национальной стратегии устойчивого развития // Аналитический доклад «Экологические аспекты устойчивого развития» к пятому Невскому международному экологическому конгрессу. М., 2012. С. 60-107.



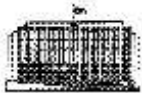
Экологическая культура не сводится к воспитательным и просветительским мерам при всей их безусловной важности. Она носит интегрирующий, комплексный характер и затрагивает культуру производства и потребления, образ жизни людей и экологическое сознание, в том числе деятелей государства и бизнеса, а также международное сотрудничество. Соответственно, меры по экологизации экономики и других сфер жизни общества требуют немалых затрат, наличия серьезных ресурсов и технологических заделов.

Международная практика показывает, что экологическая культура широко распространяется в условиях общества, в котором большинство его членов уже не вынуждено бороться за свое физическое выживание, а их базовые потребности в достаточной степени удовлетворены. Значимость экологических проблем для людей, их экологическая культура находятся в прямой зависимости от уровня образования, доходов, здоровья и качества жизни.

Вопросы экологической культуры также могут затрагиваться в рамках рассмотрения темы вмешательства науки в природу, о различных этических ограничениях и прогнозировании последствий применения новых научных разработок. Например, сегодня опасения общественности вызывает применение генно-модифицированных организмов при производстве продуктов питания.

Экологическая культура: вопросы законодательного регулирования

Задача формирования экологической культуры и ответственного отношения к природе поставлена в ряде международных документов, посвященных охране окружающей среды. Например, в документе Конференции ООН по окружающей среде и развитию «Повестка дня на XXI век» (Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г.) отдельные главы посвящены учету вопросов окружающей среды в процессе принятия



решений, а также содействию просвещения населения и подготовке кадров.

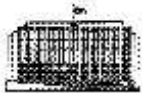
Решением Совета министров иностранных дел государств-членов СНГ 2013 год был объявлен Годом экологической культуры и охраны окружающей среды в Содружестве Независимых Государств¹⁴.

В правовой системе Российской Федерации нет отдельного закона «Об экологической культуре» и на федеральном уровне не дано специального законодательного определения понятия «экологическая культура». Тем не менее понятие «экологическая культура» достаточно активно используется наряду с понятиями «экологическое воспитание», «экологическая ответственность», «экологические ценности». Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин уделяет внимание формированию в обществе ответственности «за состояние природы, окружающей среды и в своем городе, в своем поселке, на улице и даже во дворе – везде, где люди живут»¹⁵.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» воспитание и формирование экологической культуры отнесены к числу основных принципов охраны окружающей среды. Глава XIII закона посвящена вопросам формирования основ экологической культуры. В ней определяются следующие приоритетные направления деятельности: всеобщность и комплексность экологического образования; преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях; подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Указывается, что «в целях формирования

¹⁴ Решение Совета министров иностранных дел государств-членов Содружества «Об объявлении 2013 года Годом экологической культуры и охраны окружающей среды в Содружестве Независимых Государств». г. Астана, 6 апреля 2012 г.

¹⁵ Совещание по вопросу стимулирования переработки отходов производства и потребления. 10 апреля 2013 г.

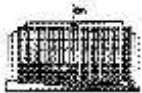


экологической культуры в обществе, воспитания бережного отношения к природе, рационального использования природных ресурсов осуществляется экологическое просвещение посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов». К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры.

Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» предусматривает ряд задач, способствующих формированию экологической культуры, таких как создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития, соответствующей системы воспитания и обучения, экологизация экономической деятельности.

13 июля 2001 г. на рассмотрение Государственной Думы был внесен проект федерального закона № 90060840-3 «Об экологической культуре»¹⁶. Областью применения законопроекта предполагалось регулирование отношений органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, возникающих в процессе деятельности по формированию в обществе экологической культуры. В документе предлагалось следующее определение экологической культуры: «экологическая культура - неотъемлемая часть общечеловеческой культуры, включающая систему социальных отношений, моральных ценностей, норм и способов взаимодействия

¹⁶ Депутатами Государственной Думы В.А. Грачевым, С.М. Ахметхановым, Р.С. Бакиевым, А.Н. Грешневиковым, В.Д. Кадочниковым, А.Н. Косариковым, Р.И. Нигматулиным, В.В. Оленьевым, О.Н. Смолиным, А.Н. Томовым.



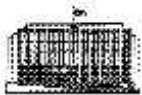
общества с окружающей природной средой, преемственно формируемая в общественном сознании и поведении людей на протяжении жизни и деятельности поколений непрерывным экологическим образованием и просвещением, способствующая здоровому образу жизни, духовному росту общества, устойчивому социально-экономическому развитию, экологической безопасности страны и каждого человека». В 2009 году законопроект был отклонен Государственной Думой¹⁷.

Следует отметить, что идея принятия закона об экологической культуре периодически обсуждается в экспертных кругах; например, с такой инициативой 17 апреля 2013 года выступил член Общественной палаты Российской Федерации, председатель Совета общероссийской общественной организации «Центр экологической политики и культуры» В.М. Захаров¹⁸.

В развитие федерального законодательства в 9 субъектах Российской Федерации приняты законы об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения региона. Законы устанавливают правовые, организационные и экономические основы осуществления экологического образования, просвещения населения, создают условия для формирования его экологической культуры, определяют полномочия органов государственной власти в указанной сфере, а также дают определение понятия «экологическая культура».

¹⁷ Постановление от 17 апреля 2009 г. № 1985-5 ГД.

¹⁸ По материалам интернет-сайта Общественной палаты Российской Федерации www.oprf.ru/press/news/2013/newsitem/21257



В законах Краснодарского края¹⁹ и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры²⁰ экологическая культура определяется как совокупность экологического сознания и экологического поведения человека, способ организации и развития жизнедеятельности в системе ценностных ориентаций и экологических норм взаимодействия с окружающей средой на основе экологических знаний, навыков и умений.

Закон Архангельской области²¹ дает следующее определение: «Экологическая культура - передаваемый и постоянно формируемый опыт жизни и деятельности человека в его взаимодействии с окружающей средой, способствующий здоровому образу жизни, устойчивому социально-экономическому развитию и экологической безопасности Архангельской области».

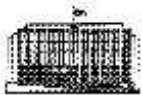
В законодательстве Владимирской области²² экологическая культура рассматривается как неотъемлемая часть мировой и национальной культуры, включающая систему социальных отношений, моральных ценностей, норм и способов взаимодействия человека и общества с природной средой.

¹⁹ Закон Краснодарского края от 26.12.2012 г. № 2630-КЗ "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Краснодарского края".

²⁰ Закон ХМАО от 22.06.2000 г. № 56-оз (в ред. от 05.06.2008) "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре".

²¹ Закон Архангельской области от 19.11.2012 г. № 575-35-ОЗ "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Архангельской области".

²² Закон Владимирской области от 13.02.2007 г. № 15-ОЗ (в ред. от 14.05.2009) "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Владимирской области".



Более развернутое определение дается законами Воронежской²³, Калининградской²⁴, Орловской областей²⁵. Экологическая культура определяется как неотъемлемая часть общечеловеческой культуры, уровень нравственного развития общества, включая морально-этические нормы поведения людей на производстве, в быту и на отдыхе, формируемые в процессе жизни и деятельности поколений через систему непрерывного экологического воспитания, образования и просвещения, способствующие здоровому образу жизни, духовному росту общества, устойчивому социально-экономическому развитию, экологической безопасности территории и каждого человека.

В Иркутской²⁶ и Костромской²⁷ областях экологическая культура рассматривается как система социальных отношений, моральных ценностей, норм и способов взаимодействия человека и общества с окружающей средой.

Также в 2006-2012 годах действовала Концепция формирования экологической культуры населения Санкт-Петербурга, в 2012 году продолженная Программой мероприятий по охране окружающей среды в Санкт-Петербурге на 2012-2014 годы²⁸.

²³ Закон Воронежской области от 10.10.2008 г. № 84-ОЗ "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Воронежской области".

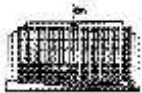
²⁴ Закон Калининградской области от 02.07.2012 г. № 132 "Об экологической культуре, экологическом образовании и просвещении населения Калининградской области".

²⁵ Закон Орловской области от 03.12.2010 г. № 1155-ОЗ "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Орловской области".

²⁶ Закон Иркутской области от 04.12.2008 г. № 101-оз "Об организации и развитии системы экологического образования и формировании экологической культуры на территории Иркутской области".

²⁷ Закон Костромской области от 12.07.2006 г. № 60-4-ЗКО (в ред. от 08.06.2009) "Об экологическом образовании и просвещении, формировании экологической культуры в Костромской области".

²⁸ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 марта 2012 г. № 271.



Экологическая культура и оценки общественного мнения

Распространенность в обществе различных элементов экологической культуры позволяет в числе прочего оценить результаты опросов общественного мнения.

Например, по данным исследования Аналитического центра Юрия Левады²⁹, 25% россиян состояние окружающей среды в их населенном пункте «тревожит очень сильно», а 49% - «скорее тревожит». В числе наиболее острых экологических проблем своих населенных пунктов респонденты назвали загрязнение водоемов (59%), загрязнение воздуха (52%), антисанитарное состояние территории (36%), плохую питьевую воду (35%), вредные вещества в продуктах питания (22%).

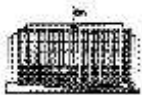
При этом обеспокоенность теми или иными экологическими проблемами не всегда подразумевает готовность к самостоятельным действиям по снижению нагрузки на природу.

Так, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в марте 2013 г. в преддверии международной экологической акции «Час Земли»³⁰ провел опрос об отношении граждан к энергосбережению³¹. Об акции «Час Земли» было известно 36% россиян (в Москве и Санкт-Петербурге – 51%), при этом личный опыт участия в акции есть всего у 11%, и лишь 1% участвуют в ней регулярно. Энергосберегающие лампы используют в быту 69% опрошенных,

²⁹ Опрос проведен 10-13 августа 2012 г. по репрезентативной всероссийской выборке, опрошен 1601 человек в 130 населенных пунктах в 45 регионах России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

³⁰ Международная акция «Час Земли» проводится с 2009 г. ежегодно Всемирным фондом дикой природы в последнюю субботу марта с целью привлечь внимание к проблемам глобального изменения климата и энергосбережения; всем ее участникам предлагается добровольно на 1 час выключить электроприборы, без которых можно обойтись.

³¹ Всероссийский опрос проведен 16-17 марта 2013 г. Опрошено 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.



многотарифные счетчики электричества с тарифами «день»/«ночь» - 21%, не используют ресурсосберегающие устройства – 23%.

1.3 Развитие природоохранного законодательства Российской Федерации

В 2012 году в России был принят ряд важных законодательных документов, непосредственно связанных с экологией.

Среди них:

- Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года³²;

- государственная программа «Охрана окружающей среды на период до 2020 года»³³;

- государственная программа «Развитие лесного хозяйства»³⁴ на 2013 - 2020 годы;

- Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года³⁵;

- федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах»³⁶;

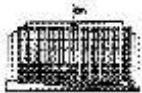
³² «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012 г.), Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

³³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 г. № 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы».

³⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 г. № 2593-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы».

³⁵ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации 24.04.2012 г. № 1853п-П8.

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2012 г. № 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах».



- федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы»³⁷;

В начале 2013 года были утверждены государственные программы «Энергоэффективность и развитие энергетики»³⁸, «Воспроизводство и использование природных ресурсов» на 2013 - 2020 годы³⁹.

Несмотря на значительные усилия, прилагаемые для модернизации российского экологического законодательства, одним из его существенных недостатков остается преобладание запретительных мер над мерами, стимулирующими внедрение современных технологий и снижающими ущерб для окружающей среды от деятельности человека. Неоднократно отмечались недоработки в системе экологического нормирования и экологического мониторинга, а также в распределении природоохранных полномочий между федеральным центром, регионами и местным самоуправлением.

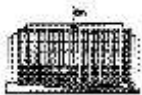
В последние годы изменения в экологическом законодательстве приобрели масштабный характер и сдвинули с «мертвой точки» ряд застарелых проблем. В 2010-2012 годах руководством России тема обновления экологического законодательства поднималась неоднократно⁴⁰. Был подготовлен и внесен в Государственную Думу ряд

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 847 «О федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы».

³⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г.

³⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г.

⁴⁰ Например, в мае 2010 года на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды Президент Российской Федерации Д.А. Медведев поставил задачу совершенствования системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду и перехода на принципы наилучших доступных технологий. Пакет поручений был сформулирован по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам обеспечения экологической безопасности и ликвидации накопленного экологического ущерба в г. Дзержинске в июне 2011 года.



законопроектов.

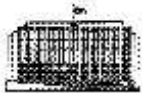
В июле 2011 года в Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁴¹ внесено дополнение, касающееся учета требований ресурсосбережения на всех этапах жизненного цикла продукции⁴².

Одной из сложностей в области переработки отходов является проблема законодательного закрепления экономических методов государственного управления, способных эффективно стимулировать хозяйствующие субъекты и потребителей разнообразных ресурсов к их рачительному использованию и последующей переработке отходов производства и потребления. Для решения данной проблемы Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования на окружающую среду и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для

⁴¹ Требования об обращении с отходами содержатся в Земельном, Водном, Градостроительном кодексах Российской Федерации, в технических регламентах, в федеральных законах от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 04.05.1999 г. № 52-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 30.03.1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

⁴² Также в 2010-2012 годах был принят ряд законодательных актов, касающихся обращения с отходами:

- Федеральный закон от 11.07.2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. «Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде»;
- Приказ Министерства природных ресурсов и экологии от 30 сентября 2011 г. «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов».



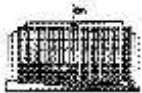
внедрения наилучших технологий»⁴³. Другой законопроект, также внесенный в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в июле 2011 года, касается экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами⁴⁴.

Вносимые изменения и дополнения в действующие законодательные акты Российской Федерации позволят перейти от регулирования на основе предельно допустимых концентраций к стимулированию технологического развития на основе контрольных нормативов, включающих, например, увеличение доли материалов и изделий, произведенных из вторичного сырья.

Законопроекты в целом отражают концептуальные установки на минимизацию негативного воздействия на окружающую среду и на более полную реализацию принципа «загрязнитель платит». В то же время в них не разрешен один из ключевых вопросов в ресурсосбережении - законодательное установление зависимости экономических стимулов (налоговых льгот, платы за негативное воздействие на окружающую среду, предоставления инвестиционных налоговых кредитов и др.) от фактически применяемых (внедренных) хозяйствующими субъектами наилучших доступных технологий. В указанных законопроектах отсутствуют четкие процедуры установления такой взаимосвязи. В законопроектах целесообразно устранить нечеткость в определении компетенций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере ресурсосбережения, охраны окружающей среды и управления

⁴³Проект федерального закона № 584587-5. На апрель 2013 года находится на рассмотрении в Государственной Думе.

⁴⁴Проект федерального закона № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами». На апрель 2013 года находится на рассмотрении в Государственной Думе РФ.

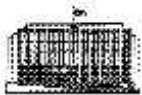


отходами. Полезно также перераспределить компетенции между уровнями государственной власти. Например, обязанность ликвидации накопленного экологического ущерба должна быть отнесена к полномочиям федеральных органов власти, а полномочиями по строительству крупных объектов, перерабатывающих бытовые отходы и отходы производства (мусороперерабатывающих заводов, крупных полигонов отходов) наделить субъекты Российской Федерации.

Разработанный Правительством России законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами»⁴⁵ предлагает серьезную трансформацию механизмов защиты и сохранения окружающей среды и работы с отходами производства и жизнедеятельности. Целью законопроекта является создание правовых рамок, позволяющих сформировать систему экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов.

Субъектам Российской Федерации предоставляется право утверждать порядок приема производителем и (или) продавцом тары, пригодной для многоразового использования, и оплаты ее залоговой стоимости. Предлагаемая мера позволит сократить количество отходов, направляемых на захоронение, и будет способствовать экономии материальных и природных ресурсов. В законопроекте предлагается установить обязанность производителя (импортера) продукции осуществлять использование (утилизацию), обезвреживание и (или) захоронение произведенной (ввезенной) продукции, утратившей потребительские свойства.

⁴⁵ Проект федерального закона № 584399-5.

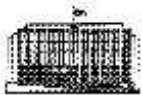


Правительству Российской Федерации дается возможность определять отрасли промышленности, где будет работать залоговый механизм, действовавший в свое время в Советском Союзе - стоимость утилизации будет закладываться в стоимость реализации продукции.

В соответствии с законопроектом предполагается ввести обязательность государственной экологической экспертизы проектов рекультивации объектов размещения отходов после окончания их эксплуатации, разграничивается ответственность на каждой стадии обращения с отходами, привлекается бизнес, население стимулируется к сортировке бытового мусора, обеспечивается безопасное захоронение мусора, запрещается практика использования необорудованных самовольных свалок.

Проблемой остается введение действенных механизмов экономического стимулирования сокращения объемов образования и захоронения отходов, в том числе их вовлечения во вторичный оборот. Не конкретизированы полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части включения в региональные программы социально-экономического развития прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых бытовых отходов, направляемых на захоронение, а также в части утверждения балансов образования отходов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Тема обращения с отходами в последние годы стала особенно заметной в деятельности верхней палаты российского парламента и имеет широкий общественный резонанс. Так, Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко отмечала, что главная цель деятельности Совета Федерации в сфере обращения с отходами - «разработка конкретных предложений по совершенствованию законодательства и



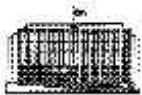
анализ подходов к решению проблем переработки отходов»⁴⁶. Запрос на такие инициативы существует. Так, в августе 2012 года в ходе прошедшего в Минприроды России совещания с представителями Росприроднадзора на тему ликвидации несанкционированных свалок твердых бытовых отходов в субъектах Российской Федерации Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донской отметил: «Мы занимаемся уборкой, но этого мало. Необходимы реформы на законодательном уровне»⁴⁷.

Проблемы регулирования отходов и сопутствующие экологические проблемы неоднократно обсуждались на многих международных мероприятиях, которые организует Совет Федерации. На пятом Невском международном экологическом конгрессе 2012 года был представлен разработанный в Совете Федерации законопроект «Об обращении с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами»⁴⁸, который фактически был призван заменить действующий в настоящее время Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Данный законопроект подготовлен с целью гармонизации законодательства с нормами международного права и с учетом современных достижений в области технического регулирования. Законопроект предполагает сокращение количества образующихся отходов и их максимальное вовлечение в хозяйственный оборот в качестве источника вторичных материальных и энергетических ресурсов с учетом наилучших доступных технологий. Также был подготовлен сопутствующий ему проект федерального закона «О

⁴⁶ В.И. Матвиенко. Важно, чтобы благие намерения подкреплялись практическими делами // Экология и жизнь. 2012. №5.

⁴⁷ По материалам официального сайта Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. 15 августа 2012 года.

⁴⁸ Разработан Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Текст размещен в сети Интранет http://hercules.council.gov.ru/kom_agro/zak_инициат/doc/информация.doc



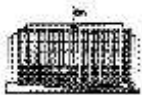
внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обращении с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами».

В данный момент нет единого мнения о том, каким образом будет модернизироваться законодательство об обращении с отходами. Но существует понимание, что лучшие наработки законопроектов Правительства России и Совета Федерации необходимо включить в действующее законодательство как можно быстрее.

В феврале 2013 года на сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации был опубликован проект Комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации⁴⁹. В программе отмечается, что ежегодно в России образуется более 60 млн. тонн твердых коммунальных (бытовых) отходов, что составляет около 400 кг отходов на 1 человека в год. В хозяйственный оборот вовлекается только около 7-8 % собираемых отходов, остальной их объем направляется на захоронение. Низкий процент утилизации связан с недостаточным развитием инфраструктуры: в настоящее время в России функционирует 243 комплекса по утилизации отходов, 53 комплекса по сортировке отходов, около 40 мусоросжигающих заводов. В проекте стратегии отмечается, что предусмотренный действующим законодательством механизм привлечения финансовых средств на создание и развитие инфраструктуры по удалению отходов неэффективен.

Также отмечается, что передача в 2004 году полномочий по организации обращения с отходами от субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления лишь усугубила

⁴⁹ Проект опубликован на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.



ситуацию. В документе предлагается ряд мер для решения существующих проблем. В их числе - закрепление ряда полномочий органов местного самоуправления по организации обращения с отходами за органами государственной власти регионов, включая: организацию деятельности по утилизации, обезвреживанию и захоронению отходов; установление тарифов на обезвреживание и на захоронение отходов; установление норм накопления отходов; установление порядка сбора отходов (в том числе отдельного сбора).

Для внедрения механизмов экономического регулирования деятельности по обращению с отходами предлагается ряд направлений.

Среди них:

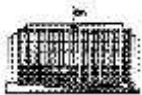
- экономическое стимулирование отдельного сбора отходов и сокращения их объемов, поступающих на захоронение;

- совершенствование системы тарифного регулирования при обращении с отходами, включая их дифференциацию в зависимости от предварительной подготовки с разделением на сортированные и несортированные отходы;

- установление общепризнанного принципа расширенной ответственности производителя (импортера) продукции, утратившей свои потребительские свойства, в том числе упаковки такой продукции;

- формирование специальных финансовых инструментов для аккумулирования финансовых средств за счет реализации принципа расширенной ответственности производителя (импортера) в целях субсидирования строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры по удалению отходов.

Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей

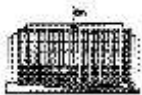


среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» подразумевает совершенствование системы нормирования и стимулирования и предусматривает переход предприятий на принципы наилучших доступных технологий, которые работают в большинстве развитых стран мира. Внедрение законопроекта предусматривается несколькими этапами в период с 2012 по 2021 год. Горизонт планирования по этому закону – 2026 год.

В предложенном законопроекте с 2014 года допускается проектирование новых объектов только на принципах наилучших доступных технологий, а с 2016 года устанавливается запрет на ввод в эксплуатацию объектов, чьи выбросы и сбросы не соответствуют указанным принципам, если проектирование не начато ранее указанного периода. Вводится система стимулов для экологической модернизации предприятий, используется система экономического стимулирования, которая существует в законодательстве: субсидирование процентной ставки; ускоренная модернизация; зачет платы за негативное воздействие в инвестиции по модернизации предприятий⁵⁰.

Тем не менее анализ показывает, что законопроект носит в большей степени фискальный, чем собственно природоохранный характер. Акценты в нем сделаны (особенно на начальных этапах) на взимании платы за загрязнение, а не на природоохранную деятельность через технологическое развитие. Нет четкости в определении объекта, оказывающего воздействие на окружающую среду, что дает возможность произвольных трактовок. Нет и четких критериев классификации объектов, вместо этого дана отсылочная норма к документам Правительства Российской Федерации.

⁵⁰ <http://президент.рф/news/11519>



Проблемой, требующей правового регулирования, остается отсутствие в действующем законодательстве понятия накопленного экологического ущерба минувших лет⁵¹.

Сегодня ликвидация экологического ущерба минувших лет переводится в план практической работы. Проводится «уборка» арктической зоны. Так, выполнены работы по сбору отходов на острове Земля Александры (архипелаг Земля Франца-Иосифа). Оттуда вывезено на утилизацию 1892 тонн стальных бочек, собрано 4797 тонн твердых отходов, выполнена консервация 1744 тонн горюче-смазочных материалов и проведена техническая рекультивация земель на площади 50 га⁵². На 2013 год запланированы работы по ликвидации загрязнения на островах Земля Александры, Грезм-Белл, Рудольфа, Хейса и Гофмана. Общий объем загрязнения должен быть снижен на 8 тыс. тонн, техническая рекультивация земель планируется на площади в 34 га. Также планируется продолжение работ на острове Врангеля, в том числе утилизация стальных бочек и остатков горюче-смазочных материалов⁵³.

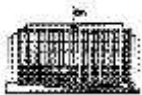
Ведется активная работа по ликвидации несанкционированных свалок по всей стране. Так, с августа 2011 года по апрель 2013 года ликвидирована 35 801 свалка на площади 6790 га.

Другим значимым направлением является формирование

⁵¹ Существует лишь определение в Методических рекомендациях по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, утвержденных Приказом Росприроднадзора от 25.04.2012 г. № 193: «Для целей настоящих Рекомендаций принимается, что накопленный экологический ущерб - это выраженный в денежном выражении вред, причиненный окружающей среде или ее компонентам в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, в том числе в результате нарушения природоохранного законодательства, а также убытки (затраты) на ликвидацию и предотвращение отрицательных последствий нанесенного вреда окружающей среде».

⁵² По материалам официального сайта Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. 9 октября 2012 г.

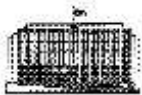
⁵³ По материалам официального сайта Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. 12 апреля 2013 г.



биоэкономики. Для этого в апреле 2012 года Президентом России была утверждена Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года. В декабре 2012 года была сформирована рабочая группа по развитию биотехнологий во главе с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем. Формирование биоэкономики, по сути, является переходом к новому технологическому укладу, где внедрение современных биотехнологий позволит снять остроту противоречия между ростом потребления и сохранностью природных систем. В частности, отходы могут из основного загрязнителя природы стать важным возобновляемым ресурсом, который позволит снизить потребление углеводородного сырья и других полезных ископаемых.

Этой теме в последнее время уделяется особое внимание. Так, 11 декабря 2012 года прошло заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «О совершенствовании законодательства о развитии биоэкономики в Российской Федерации, основных проблемах и возможных путях их решения в сфере внедрения биотехнологий в регионах страны». Кроме того, планируется продолжить обсуждение этой темы на шестом Невском международном экологическом конгрессе 21-22 мая 2013 года, уделив особое внимание ходу выполнения Комплексной программы развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года.

Проведена работа по выполнению поручения, сформулированного по итогам состоявшегося 27 мая 2010 года заседания президиума Государственного совета Российской Федерации: «Представить предложения по совершенствованию правового регулирования в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, усилению ответственности за нарушение лесного законодательства Российской Федерации, прежде всего за незаконные рубки, а также по



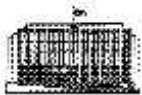
стимулированию эффективного управления лесами различных категорий, снижению уровня административного воздействия на бизнес и устранению предпосылок для установления коррупционных связей между должностными лицами органов исполнительной власти и представителями бизнес-сообщества в этой сфере». Для реализации поручения в ближайшие годы Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации разработало проект государственной программы «Развитие лесного хозяйства» на период 2013-2020 годов», который был принят Правительством Российской Федерации в декабре 2012 года. Проект содержит четыре подпрограммы, направленные не только на охрану и воспроизводство лесов, но и на повышение доходности лесного хозяйства. В частности, данная программа согласована с упоминавшейся выше Комплексной программой развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года в части создания плантаций быстрорастущего леса и по ряду других направлений⁵⁴.

1.4 Экологическая политика и гражданское общество

В настоящее время Россия и другие страны мира сталкиваются с рисками разрушения и деградации окружающей среды. Социально-экологический баланс постоянно нарушается. Многие эксперты считают, что есть все основания ставить вопрос о глобальном кризисе социотехнической системы⁵⁵. Концептуальной основой для поиска консенсуса между интересами бизнеса, государства, граждан, а также

⁵⁴ По материалам официального сайта Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. 7 декабря 2012 г.

⁵⁵ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 г. М., Общественная палата Российской Федерации. 2012. С.110 (утв. на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 22.12.2012 г.).



баланса между экономическим развитием и сохранением природы является концепция устойчивого развития общества. Она намечает выходы из ситуации, которая в иных системах координат представляется тупиковой и не имеющей удовлетворительного решения.

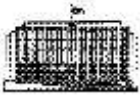
Переход России к устойчивому развитию требует серьезной системной коррекции и экологизации промышленной политики, серьезной переоценки экономической модели развития, повсеместного внедрения эффективного экологического менеджмента и широкой общественной поддержки требуемых изменений со стороны институтов гражданского общества и граждан.

О некоторых правовых актах в области защиты окружающей среды и их оценках экологами

Важнейшей составляющей права на благоприятную окружающую среду является получение точной и своевременной информации о ее состоянии и принятие в связи с этим мер по защите от вредных факторов. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года обозначено смещение акцентов государственной политики в сторону предупреждения оказания вредного воздействия загрязняющих факторов окружающей среды на человека и возникновения чрезвычайных ситуаций.

Очевидно, что эти профилактические цели могут быть достигнуты лишь при эффективной системе реализации гражданами права на получение достоверной и своевременной информации о безопасности окружающего их пространства.

Это право закреплено в федеральном законодательстве. Так, п. 1 ст. 23 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предусмотрена обязанность государственных



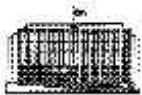
органов и органов местного самоуправления в пределах своей компетенции организовывать государственный мониторинг атмосферного воздуха. Информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий относится к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако чтобы на практике обеспечить мониторинг выбросов гражданам и их объединениям приходится прилагать немало усилий.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации указывает (на примере одного из предприятий Челябинской области), что даже наличие адекватной правовой базы и доброй воли не может являться полноценной гарантией соблюдения прав граждан в экологической сфере. Подзаконные акты и инструкции либо их отсутствие могут свести на нет действие норм закона⁵⁶.

Крайне важной для понимания нормативно-правового оформления отношения институтов гражданского общества к экологической политике является такой международно-правовой акт, как Орхусская конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Она не ратифицирована Россией по сей день.

На каждого из подписантов Конвенции возлагаются обязательства по поддержанию четких стандартов для осуществления положений

⁵⁶ Правовая основа для понуждения ЗАО «Карабашмедь» получить необходимую лицензию у Гидрометцентра России отсутствовала, так как не установлен перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха на территории Челябинской области. Согласно п. 3 ст. 23 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» данный перечень должен устанавливаться территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с территориальными органами Росгидромета, чего, однако, сделано не было.



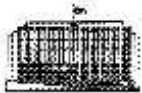
Конвенции: свободы доступа (обязательного предоставления информации по запросу, не требующему обоснования); активного информирования общественности, публикации отчетов о состоянии окружающей среды; незамедлительного информирования общественности в случае надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде.

Конвенция была принята в 1998 году, вступила в силу в октябре 2001 года, на сегодняшний день ее участниками являются 44 государства. К Конвенции принят Протокол о регистрах выбросов и переносе загрязнителей (2003 г.), поправка о генетически измененных организмах (2005 г.).

Ряд экологических организаций Российской Федерации активно выступают за популяризацию Конвенции как достижения международного законодательства, обеспечивающего экологические права граждан. В середине 2011 года Президентом Российской Федерации было поручено рассмотреть вопрос о ратификации Орхусской конвенции и Конвенции ЭСПО (об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте)⁵⁷.

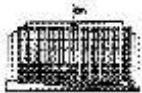
Ряд российских экологических организаций приняли участие в деятельности рабочих групп по ратификации конвенций, а некоторые даже начали сбор подписей в поддержку ратификации данных международно-правовых документов. По их мнению, ратификация не только облегчит получение кредитов российскими компаниями от международных финансовых институтов, но и приблизит российское экологическое законодательство к международным стандартам. В настоящее время предложения министерства находятся на согласовании в федеральных органах исполнительной власти.

⁵⁷ Подробнее на сайте российского представительства ООН: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?NewsID=15834>



Неоднозначно воспринимаются частью экологов и рядом представителей экологической общественности некоторые законодательные новации, например, Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Некоторые эксперты-экологи полагают, что закон под предлогом «снятия административных барьеров для бизнеса» фактически гарантировал предприятиям уход от какого-либо экологического контроля, установив вместо общественных экологических экспертиз и общественных слушаний «публичные слушания» для «информирования населения», тем самым девальвировав позицию граждан и институтов гражданского общества, включая позицию экологических активистов и организаций. В городах (где, по оценкам экспертов, реализуется 70% хозяйственных проектов и проживает 80% населения страны) крайне высока потребность в общественных экологических экспертизах, в возмещении вреда, причиненного ухудшением экологической обстановки.

Важным законодательным шагом, создающим правовые предпосылки для расширения возможности участия институтов гражданского общества в решении экологических вопросов, стало принятие Федерального закона от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В правовое поле было введено понятие «социально ориентированные НКО», которые могут претендовать на различные льготы и поддержку со стороны государства. Основанием для получения такого правового статуса была, в частности, указана и такая деятельность как «охрана окружающей среды и защита животных».



Существенный шаг в сторону большей открытости информации о состоянии окружающей среды сделан принятием нового Положения о подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 г. № 966. Новое положение предусматривает размещение доклада на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации для его общественного обсуждения.

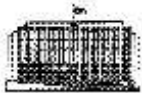
Роль институтов гражданского общества в защите окружающей среды

Руководство России придает большое значение деятельности населения, институтов гражданского общества в области защиты окружающей среды. 10 апреля 2013 года на совещании по вопросу о стимулировании переработки отходов производства и потребления Президент Российской Федерации В.В. Путин говорил о том, как **«важно формировать в обществе настоящую экологическую культуру, ответственность за состояние природы, окружающей среды и в своем городе, в своем поселке, на улице и даже во дворе – везде, где люди живут»**.

Он особо отметил, что органам государственной власти «нужно активно взаимодействовать с общественными объединениями, волонтерскими, природоохранными организациями, поддерживать конструктивные гражданские инициативы»⁵⁸.

Опросы общественного мнения (как федеральные, так и региональные) устойчиво фиксируют рост экологической

⁵⁸ президент.рф/news/17869



обеспокоенности населения⁵⁹. Особенную тревогу должен вызывать тот факт, что опросы выявляют стабильно высокую и часто имеющую тенденцию к росту долю граждан, которые считают, что экологическая обстановка ухудшается. Доля тех, кто считает, что состояние окружающей среды ухудшается, превышает долю тех, кто придерживается противоположной точки зрения примерно в 5 раз.

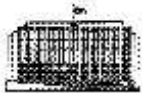
В то же время опыт участия в деятельности общественных организаций экологической направленности имеет лишь около 5% из опрошенных. Готовность принять участие в такого рода деятельности при определенных условиях проявили еще примерно 25% опрошенных.

В последнее время наметилась тенденция к координации активистами-экологами своих инициатив в рамках социальных сетей. Примером такой сетевой координации является проведение в 2012 году неформальной конференции «Делай Саммит» - обмена опытом по созданию новых общественных пространств, благоустройству дворов и парков, развитию добрососедства и других⁶⁰.

С другой стороны, экологические фестивали, конкурсы стали активно организовывать и инициировать органы государственной власти

⁵⁹ В середине 2011 года опрос социологов «Левада-Центра» дал картину оценок общественного мнения об экологическом состоянии: 40% опрошенных считают ситуацию с экологией в их населенных пунктах хорошей, а 59% выразили свою озабоченность сложившейся ситуацией. Чаще высказывают обеспокоенность и выставляют неудовлетворительную оценку экологии жители мегаполисов. Так, жители Москвы оценили негативно экологическую ситуацию - 84%, из них треть назвала её очень плохой. Москвичей больше всего тревожит загазованность воздуха, изменение климата, загрязнение водоёмов, химические вещества в продуктах питания, плохая питьевая вода, повышенный уровень шума и радиации. Вторым городом, которым в экологическом отношении более всего недовольны его жители, стал Челябинск. 74% высказались отрицательно о ситуации с экологией. Неинтересна экологическая обстановка только 25% граждан. Больше всего людей волнует вывоз мусора, заводы в черте населённых пунктов, автотранспорт и вырубка зелёных насаждений. Население Челябинска к тому же возмущено масштабами заводских выбросов в атмосферу и бездействием властей, не принимающих никаких мер к нарушителям природоохранного законодательства. <http://rpn.gov.ru/node/3753>

⁶⁰ <http://vk.com/club13263129>

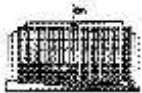


как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации. В 2013 году, например, по инициативе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации был проведен юниорский водный конкурс под девизом «Вода - проектируем будущее». В нем приняли участие 1950 школьников, выполнивших 1466 проектов в 75 регионах страны⁶¹. Другим обращенным к молодежи и школьникам мероприятием стал межрегиональный фестиваль научных работ школьников «Древо Жизни», проведенный также при участии и поддержке министерства.

Свои экологические программы осуществляют и субъекты Российской Федерации. Руководитель Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы А.О. Кульбачевский, в частности, отмечал, что департамент уделит особое внимание пробуждению экологической ответственности москвичей, плодотворному взаимодействию властных структур, работающих в этом направлении с общественными организациями и жителями Москвы. Важными экологическими событиями 2013 года станут массовые экологические акции «Час земли», «День без автомобиля», День эколога и другие.

А.О. Кульбачевский особо подчеркнул, что власти Москвы работают с достаточно большим количеством экологических движений: «Я гражданин», «Рассерженные горожане», «Молодая гвардия», акции «Блогер против мусора», «Экоцентр Заповедники», «Тут грязи нет». При департаменте есть общественный и экспертный советы, куда входят представители всех слоев общественности, которые занимаются экологическими проблемами, - ученые, видные экологи, представители «Гринпис» (Greenpeace), «Всемирного фонда дикой природы» (WWF). Планируется создать волонтерский международный проект в

⁶¹ <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=130705>



национальном парке «Лосиный остров», для того чтобы привлечь внимание к этому парку, который в перспективе может стать визитной карточкой города⁶².

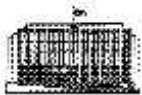
В целом, давая оценку роли населения и институтов гражданского общества в защите окружающей среды, можно согласиться с мнением Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который отметил, что «выступления граждан в защиту своего права на благоприятную окружающую среду в последнее время приобретают более рациональный и взвешенный характер. Это, в свою очередь, отразилось и на отрасли права, где появились необходимые уточнения, новые дефиниции и способы регулирования»⁶³.

1.5 Информационные системы в сфере защиты природы

Развитие информационных технологий в государственном секторе предоставляет новые возможности для организации взаимодействия гражданского общества с органами государственной власти. С помощью электронных средств коммуникации возможно организовать взаимодействие по широкому кругу вопросов. Например, власти города Москвы создали систему порталов для граждан, с помощью которых жители столицы могут направить обращения в мэрию в электронном виде, сообщив о состоянии дворов, дорог и других коммунальных

⁶² <http://greencityreview.ru/flower-news/377-umet-otkazatsya-ot-komforta>

⁶³ «Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял в отчетном году Постановление от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды», в котором, в частности, остановился на возможностях, заложенных в гражданском законодательстве. Последнее предоставляет гражданам право выступать в защиту окружающей среды в интересах всего общества вне зависимости от того, причинен ли ущерб их имуществу или здоровью. Указанное право прямо предусмотрено положениями п. 2 ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», и им необходимо пользоваться», - отмечалось в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.



проблемах. При электронном варианте взаимодействия реакция власти на запросы граждан становится прозрачной: обращения граждан публикуются на порталах в открытом доступе. Сотрудники мэрии в течение нескольких дней отвечают на запросы, а также публикуют фотографии с подтверждением о выполнении работ.

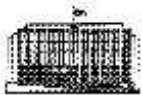
Аналогичные сервисы необходимо создавать и в области экологии. Экологическое движение приобретает массовый характер и превращается в открытое междисциплинарное направление. Существующие в области экологии модели принятия государственных решений не способны справиться со всем многообразием ситуаций, поэтому делается ставка на развитие диалога власти с обществом, на получение запросов со стороны граждан в электронном виде. Для активизации этого направления необходимо создавать набор сервисов экологического портала, с помощью которых пользователь смог бы сформулировать обращение по определенной тематике.

Основой диалога граждан и власти с одной стороны, является прозрачная, доступная гражданам картина разных экологических ситуаций. Особенность экологической тематики состоит в том, что значительная часть данных имеет территориальную привязку, и поэтому возникает необходимость активного использования геоинформационных технологий, т.е. применение цифровых карт, полученных в результате аэрофотосъемки, и космических снимков систем дистанционного зондирования.

Рассмотрим отдельные направления экологии, в которых можно продуктивно использовать информационные технологии для взаимодействия граждан и государственной власти.

Мониторинг лесохозяйственной деятельности

Лес играет важную роль в экономическом, социальном и культурном развитии Российской Федерации. Лесные ресурсы



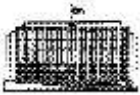
используются для разных целей: лес является основой для производства товаров, местом отдыха, средой обитания диких животных. Российские леса являются поглотителями углерода в атмосфере и буфером глобальных климатических изменений. Эффективное управление лесными ресурсами требует достоверной и своевременной информации о состоянии и тенденциях в области лесных ресурсов.

С точки зрения экологии можно выделить две категории лесных ресурсов: первая - в зоне населенных пунктов, вторая – за пределами населенных пунктов, в том числе сектор интенсивного лесопользования.

Деревья, посаженные в черте населенного пункта, оказывают влияние на его экологическое состояние, поскольку наличие и количество деревьев сказывается на уровне стока ливневых вод, качестве и сохранности дорог и других сторонах жизни города.

В условиях города деревья играют роль стабилизатора экосистемы, поддерживая баланс между естественными и искусственными ее частями. Например, посредством деревьев можно поддерживать соотношение между водонепроницаемыми поверхностями и естественным стоком. Водонепроницаемые поверхности (дороги, парковки, тротуары) во время дождя и других осадков не позволяют воде просачиваться через почву, загрязненная вода через ливневые стоки попадает в ливневую канализацию. По пути к канализации вода смешивается с бензином, моторным маслом, тяжелыми металлами, мусором и другими добавками с дорог и парковок. В случае естественного водостока земля выступает естественным фильтром. Помимо этого, сток воды через канализацию приводит к понижению уровня грунтовых вод.

Поэтому наличие деревьев в границах населенных пунктов способно оказывать существенное влияние не только на внешний вид

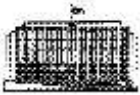


поселения, но и сказаться на затратах по содержанию системы жизнеобеспечения. Отсутствие зеленых насаждений приводит к дополнительным затратам при создании и поддержании в рабочем состоянии системы водостока, системы отопления, уборки территории. Наличие деревьев сказывается на качестве воздуха, на стоимости имущества.

Для поддержания экосистем городов и населенных пунктов, зеленых насаждений в их границах необходимо активное участие населения в сборе информации по отдельным земельным участкам: наличию деревьев, их отдельным характеристикам. Наличие такой информации дает возможность оценить воздействие деревьев на разные аспекты жизни населенного пункта. В зарубежной практике существуют примеры оценки совокупного воздействия отдельного дерева на жизнь города.

Аналогичные сервисы являются актуальными и для России. Для информационного наполнения необходимо привлекать население, волонтеров. Для реализации таких сервисов необходима организационная работа, связанная с локализацией программных продуктов, их поддержкой, а также объяснение населению возможностей создаваемых услуг.

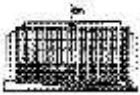
Несколько другой круг вопросов существует в секторе интенсивного лесопользования России. Такие проблемы лесного сектора, как развитие арендных отношений, сертификация, охрана старовозрастных лесов, борьба с незаконными порубками, также требуют участия граждан и бизнеса. С наличием актуальной и объективной информации об этих процессах лесозащита будет более эффективной. Для мониторинга этого сектора лесопользования в большей степени используются высокотехнологичные методы с обработкой больших объемов пространственных и временных данных,



получаемых с систем спутникового наблюдения Земли, которые являются основными элементами систем дистанционного зондирования. Возможность получения информации с систем зондирования наряду с возрастающими вычислительными мощностями для обработки и анализа космических снимков делают эту технологию доступной для широкого круга пользователей. Ее использование позволяет подготовить информацию о лесных массивах в доступном для конечного пользователя виде.

Получение информации от аэрофотосъемки или космических снимков, их обработка - это только подготовительные этапы информационного наполнения. Далее необходимо сопоставление информации дистанционного мониторинга лесопользования в зонах интенсивного освоения леса с планами размещения арендных участков и лесосек.

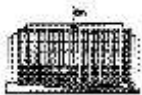
Сейчас такая работа выполняется в единичных случаях инициативными группами. Для реализации таких инициатив нужна долговременная деятельность целой группы профессионалов в разных областях. В некоторых случаях это создает прецеденты наказания нарушителей, но наказания за нарушения не становятся массовыми. Для придания этому процессу масштабного характера необходимо создание условий для привлечения широкого круга пользователей в эту деятельность, куда могут быть привлечены как граждане, так и профессиональные участники, например лесничие. Для реализации таких инициатив в масштабном варианте со стороны государства необходимо создать инфраструктурные сервисы, которые не могут быть выполнены отдельными гражданами. К таким работам относятся аэро- и космическая съемка, обработка этих данных и представление в формате пользовательского интерфейса. Для проведения сопоставления разрешений с фактическими вырубками необходима информация об



арендованных участках, лесосеках, выданных лесорубочных билетах, ордерах и т.д. На основе этих данных можно создать информационную систему, которая бы позволяла понять, в каких местах производится вырубка леса, на основании каких разрешительных документов и т.д. В случае выявления нарушений пользователь мог бы сообщить об этом государственным органам.

Полноценная система информационного обеспечения лесопользования охватывает целый спектр данных, которые создают целостную картину в области лесопользования. Принципиальные разделы, которые должны быть отражены в данных этого сектора, включают виды лесопользования, категории лесопользователей, права на лесные участки, договоры, на основе которых возникают эти права, лицензирование и ряд других категорий данных. Для поддержания этой совокупности информации в актуальном состоянии необходимо предоставление этой информации со стороны отдельных участников лесопользования, в том числе государственных ведомств. Наличие таких данных позволит создать полноценную картину данных по биоразнообразию, здоровью лесов, почв и водных ресурсов, а также провести комплексную оценку как локального, так и национального уровня. Текущее состояние данных о лесопользовании имеет ряд недостатков: их большая часть собрана различными участниками в разное время и для разных проектов, для сбора и хранения данных использовались различные подходы. О низком уровне состояния мониторинга лесопользования говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении по проблемам лесопользования в Улан-Удэ⁶⁴. Он отметил, что власти не обладают полной и достоверной информацией ни о количестве, ни о качестве

⁶⁴ В.Путин раскритиковал регионы и Рослесхоз за состояние лесов. РБК. 11.04.2013, Улан-Удэ. <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20130411150147.shtml>

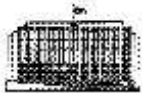


лесных ресурсов. В аренду передана пятая часть лесов, но аукционы организованы непрозрачно, процветает незаконная вырубка лесов. «Получается, что Федеральное агентство лесного хозяйства и ряд субъектов Федерации представляют искаженную информацию, а правоохранительные органы работают неэффективно, а подчас бездействуют просто», - говорил В.В. Путин. По его словам, необходимо наладить систему точного мониторинга и определить более жесткие меры наказания для тех, кто варварски истребляет лес.

Аналогичная ситуация с информационным обеспечением по другим направлениям в области экологии: водным ресурсам, отходам производства и потребления и т.д.

В области управления водными ресурсами одним из элементов являются гидротехнические сооружения. Посредством гидротехнических сооружений производится задержание, отвод и безопасный сброс водных потоков. В сочетании с агротехническими и лесомелиоративными приемами, гидротехнические сооружения позволяют управлять состоянием почвенного покрова сельскохозяйственных угодий.

Информационное отображение гидротехнических сооружений предполагает такие данные, как категоризация типов гидротехнических сооружений, инвентаризация гидротехнических сооружений, землеотвод под них, владельцы гидротехнических сооружений и земельных участков, на которых они расположены, кадастровые паспорта гидротехнических сооружений и т.д. В области учета гидротехнических сооружений начата работа по созданию основы для учета гидротехнических сооружений. Федеральное агентство водных ресурсов ведет Регистр гидротехнических сооружений, в котором ведется государственная регистрация и учет сооружений. Одновременно с учетом планируется отображение этих сооружений на публичной карте



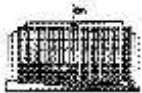
Росреестра⁶⁵. Картографирование гидротехнических сооружений - задача более простая, поскольку динамика их изменения не очень высокая, в отличие от таких задач, как оперативный мониторинг леса, обследование быстрой рубки или состояние паводковых вод в период наводнений. Вместе с тем вопросы в этой области тоже возникают. Так, например, сейчас существует большое количество неучтенных гидротехнических сооружений. Для постановки их на учет необходимы действия по их обнаружению и признанию права собственности за владельцами: юридическими, физическими лицами или муниципальными образованиями. Эту деятельность, особенно в части отображения всех сооружений в реестре, также можно выполнить с привлечением населения. После прохождения периода инвентаризации можно выстраивать стратегию управления водными ресурсами.

Информационные потоки в экологии

Экология становится все более насыщенной данными наукой. Одним из положений открытого правительства является предоставление государственных данных в открытом формате⁶⁶. Для качественного информационного обеспечения деятельности открытого правительства необходима системная работа в области оборота экологических данных и создания информационных систем. Данные экологического сектора характеризуются высокой степенью неоднородности: они описывают состояния объектов различных предметных областей, отражают территориальную распределенность, данные привязаны к временной шкале. Эти содержательные характеристики данных дополняются технологическим разнообразием платформ хранения и прочими технологическими характеристиками.

⁶⁵ <http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/>

⁶⁶ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».



Поэтому для качественного информационного обеспечения необходима системная работа в области данных.

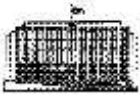
Большое количество участников информационного обмена, разнообразие информационных потоков предполагают установление единых принципов публикации экологических данных. Информационная составляющая инфраструктуры данных должна быть устойчивой с разных точек зрения: с точки зрения полноты данных, их детализации, актуализации во времени. Помимо этого, важна такая составляющая, как доступность данных для широкого круга пользователей. Это предполагает возможность доступа к данным с различных технологических платформ. Для хранения данных должны быть использованы стандартные форматы.

Экологическое состояние оценивается по большому количеству направлений, среди которых можно выделить следующие сектора:

- состояние воздуха;
- изменение климата;
- отходы и очистка территорий;
- пестициды;
- токсичные вещества;
- водные ресурсы.

Сейчас существует ряд областей экологии, в которых есть наработки, созданы прототипы информационных систем. Можно выделить следующие направления:

- Комплексное управление водными ресурсами: использование и качество воды
 - Мониторинг строительства гидротехнических сооружений
 - Спутниковый радарный мониторинг морей

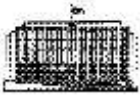


- Регулирование в области обращения с отходами производства и потребления
 - Оценка воздействия нефтегазодобычи на экосистемы
 - Нефтегазодобыча как угроза морским экосистемам
 - Мониторинг прибрежного промысла рыбы
 - Транспортировка нефти и газа как угроза экосистемам
- Мониторинг пожаров на природных территориях
- Мониторинг лесохозяйственной деятельности
- Мониторинг особо охраняемых природных территорий
- Экологические аспекты культуры питания и сохранения здоровья
 - Мониторинг состояния сельскохозяйственных территорий.

Для качественного информационного обеспечения необходима организационная работа с разными категориями участников информационного обмена, в том числе тесное взаимодействие с органами власти.

На текущий момент у разных категорий участников накопилось значительное количество оцифрованных ресурсов, но данные рассредоточены, их использование ограничено зачастую рамками одного проекта. Затруднен или невозможен поиск существующих данных, отсутствуют правила доступа к данным, не налажен обмен. Существует потребность в объединении данных, имеющих распределенный характер, организации их хранения с возможностью доступа, в создании на основе интернет-технологий единого информационного пространства.

Отдельное направление - это организация сотрудничества государства с частными организациями по созданию информационных систем, порталов. Этот класс систем может стать ценным для общественности ресурсом, который отражал бы состояние в области



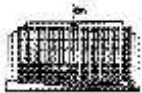
экологии. Для информационных систем в области экологии характерным является совмещение функциональности геоинформационного приложения с функциями прикладных решений. При совмещении геоинформационной системы с прикладными решениями получается понятная даже для начинающего пользователя среда, с помощью которой пользователь может сделать запрос, либо сообщить об инциденте. Система должна предоставлять пользователям возможность отслеживать состояние, а также отображать в доступном формате результаты реагирования органов власти на запросы пользователей в агрегированном виде.

Многие организации, в том числе государственные ведомства, сегодня имеют информационные системы, в которых накоплен значительный объем информации. Информационные активы наряду с кадрами, технологиями, финансами сегодня признаются как один из ключевых элементов развития. Использование накопленных данных в качестве информационной поддержки для принятия управленческих решений способно существенно повысить эффективность государственного управления в области экологии.

В управлении экологическими данными существенно продвинулись отдельные государственные структуры. Так, американское Агентство по защите окружающей среды (U.S. Environmental Protection Agency)⁶⁷ является наиболее активным участником информационного обмена. С участием этого ведомства разработаны и реализованы многие проекты по обмену экологическими данными.

Вместе с созданием качественной информационной базы, в которой будут взаимоувязаны базовые компоненты, экологи-профессионалы получают инструмент для обнаружения, интеграции, анализа и визуализации необходимых биологических, экологических и

⁶⁷ <http://www.epa.gov>



социально-экономических данных. Это также позволит создать набор информационных систем для представления экологической ситуации широкому кругу пользователей и получения ответной реакции со стороны граждан.

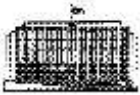
1.6 Состояние, проблемы и перспективы развития «зеленой энергетики»

В последние годы широко обсуждается вопрос о целесообразности перехода на генерацию энергии из возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Мнения экспертов весьма разнообразны, а порой и противоречивы. Но одно не вызывает сомнений – использование возобновляемых источников энергии позволит значительно минимизировать последствия воздействия человека на окружающую среду, а также решить массу экономических и социальных проблем.

Задача эта - мирового масштаба, поэтому всем странам решать ее необходимо с учетом ряда факторов, которые обуславливают эффективное использование того или иного вида генерации из ВИЭ.

На сегодняшний день в существующих информационных источниках все чаще встречаются такие понятия, как «зеленая энергетика», «возобновляемые источники энергии», «альтернативная энергетика», «чистая энергетика», что рождает вполне логичные вопросы: что же включают в себя эти понятия и чем они отличаются друг от друга?

Все эти определения являются синонимичными, и к источникам энергетики данных видов относится следующий спектр альтернативных технологий производства «зеленой энергии»: гидроэнергия, геотермальная, энергия биомассы – традиционные; ветровая, солнечная, энергия морских волн, течений, приливов,



низкопотенциальная тепловая энергия и другие нетрадиционные виды возобновляемой энергии.

Указанные технологии позволяют исключить использование ископаемых природных ресурсов при генерации электрической энергии, что минимизирует вредные выбросы в атмосферный воздух.

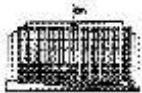
Изменение экологической ситуации в результате процессов генерации энергии, а также проблема ухода от все более возрастающей сырьевой зависимости для многих стран мира стали неким катализатором для поиска альтернативных технологических решений для выработки энергии. Кроме того, стимулирование развития энергосберегающих технологий идет в жесткой связке с развитием чистой энергетики.

Странами, которые первые стали проводить политику в части ВИЭ, являются Германия, Дания и Испания: они разработали и внедрили механизмы поддержки и стимулирования «чистых» технологий еще в начале 1990–х годов. Постепенно к ним стали присоединяться и другие страны.

К сожалению, энергополитика, ориентированная на возобновляемые источники энергии, проводится, в основном, в странах, которые обладают ограниченными природными ресурсами и вынуждены находить оптимальные и энергоэффективные способы производства энергии.

Однако в большинстве крупных стран развитие ВИЭ регулируется на уровне государства при помощи тарифных и иных мер, что зачастую препятствует либерализации и конкуренции рынка чистой энергии.

В связи с тем что экономический цикл альтернативной генерации концептуально отличается от экономического цикла традиционной энергетики, а также отсутствует накопленный опыт функционирования чистых технологий, сейчас весьма сложно проводить экономическую

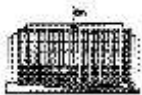


оценку этих типов генераций, а также делать более или менее точные прогнозы. Технологии для генерации чистой энергии в настоящее время находятся на этапе внедрения разработок в производство, их усовершенствования и распространения, поэтому сроки окупаемости таких технологий сложно определяемы. Само собой, такая ситуация влечет за собой определенные инвестиционные риски, т.к. инвесторы понимают, что делают инвестиции в будущее, что обуславливает активную позицию государства в части финансовой поддержки. Помимо финансовой поддержки в виде субсидий государственные органы определяют целевые показатели, а также устанавливают объективные финансовые ограничения и стимулы для компаний сектора чистой генерации.

Несмотря на это, инвестиционная привлекательность проектов, касающихся ВИЭ, весьма высока, и компании – участницы отрасли, кроме господдержки весьма привлекательны для частных инвесторов. Таким образом, инвестиционный показатель ВИЭ-проектов достиг половины всех инвестиций в мировую генерацию, что позволяет наращивать опыт в этой сфере в ускоренном режиме.

Однако, вышеперечисленные меры могут быть максимально эффективными только при комплексном подходе. Так, во избежание рисков инвесторам необходимо также применять разнообразные финансово-экономические инструменты, делая акцент на развитии «чистых» технологий. И что немаловажно, инвесторам необходимо иметь наиболее детальную картину, включающую все шаги по формированию стоимости генерации из ВИЭ.

Относительно ветровой энергетики можно сказать, что ее главными достоинствами являются такие факторы, как доступность и неиссякаемость, а также высокая степень локализации. Экологичность данного вида генерации неоспорима, поскольку не происходит выброс в



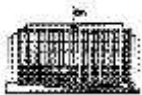
атмосферу загрязняющих веществ. Кроме того, с помощью современных ветровых генераторов уже сегодня можно решать задачи электроснабжения большинства объектов, отдаленных от централизованного энергоснабжения.

Сегодня использование энергии ветра наиболее распространено по сравнению с другими видами ВИЭ, поскольку в последние годы в этот сектор осуществлялся максимальный приток капитала, в том числе во время экономического кризиса. Однако достижение оптимального уровня конкурентоспособности ветровой генерации по сравнению с традиционными источниками, по прогнозам экспертов, возможно только к 2020 году.

По экспертным оценкам, увеличение мощности ветровых установок в мире будет наблюдаться в последующие десятилетия, однако в Российской Федерации до сих пор ветровая энергетика не достигла широкого распространения, хотя в российских регионах наблюдается высокий потенциал выработки энергии с помощью ветра. По сравнению с США, Китаем и Европейским союзом темпы выработки ветровой энергии в России в тысячу раз ниже. Проекты, которые были заявлены, в основной своей массе носят пилотный характер.

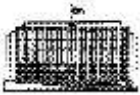
В середине 2000-х годов были приняты национальные программы по развитию возобновляемой энергетики по всему миру, что послужило толчком для роста объема генераций на основе фотоэлементов. К настоящему времени наблюдается средний рост данного вида генерации на 20%, что привело к достаточно высокому уровню концентрации солнечной энергетики по всему миру. Особенно развит данный сектор в Европейском союзе, где хорошо отлажены механизмы государственного субсидирования этого вида энергетики.

Данный сегмент генерации за последние годы получил широкое распространение, что обусловило значительное понижение стоимости



выработки энергии. На формирование цены оказывают влияние как технологические, так и рыночные факторы. Рост конкуренции между государствами-производителями фотоэлектрических компонентов также приводит к снижению конечной цены на солнечную генерацию. По некоторым экспертным оценкам, данный сектор достигнет равного традиционным видам генерации ценового паритета в промежутке с 2014 по 2030-е годы. Помимо мер государственного субсидирования данного сектора в ближайшие годы предвидится активное развитие инфраструктуры и механизма продвижения данного вида генерации на мировых рынках. С этой целью практикуется создание так называемых «солнечных карт», целью которых является выявление экономического эффекта от применения солнечных технологий. В России выработка энергии с помощью солнца имеет исключительно локальный характер. Использование солнечных батарей ограничивается малой осведомленностью о потенциальных возможностях солнечной энергии, а также высокой стоимостью фотоэлементов. Кроме того, на законодательном уровне не отлажен механизм стимулирования распространения данного сектора.

Что касается биоэнергетики (отходы деревообрабатывающего сектора, древесное топливо, сельскохозяйственные культуры и побочные продукты агропромышленного комплекса), то в последние годы этой сфере уделяется повышенное внимание. Во-первых, потому, что она способна составить реальную конкуренцию транспортному топливу на основе нефти и занимает все больший процент на мировом рынке моторного топлива. Данный вид топлива является очень перспективным, поскольку наблюдается тенденция роста производства биотоплива от 30% до 100%, а лидирующие позиции в этой отрасли занимают США и Бразилия.



Однако существует ряд факторов, препятствующих развитию данного вида топлива. В частности, важно отметить позицию международной организации Greenpeace, которая настаивает на введении ограничений на вырубку лесного массива, а также на создании конкретных ограничений в виде регламента на производство и максимально эффективного использования биотоплива.

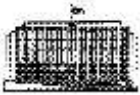
В Российской Федерации приблизительно с 2005 года данный сектор получил серьезный импульс для развития, в результате которого произошли качественные изменения. С тех пор в нашей стране потребление древесного топлива не только увеличилось, но и происходит его экспорт в другие страны.

Существует ряд вопросов, которые предстоит разрешить в процессе наращивания использования биотоплива. Например, насколько велик потенциал инновационных технологий получения энергии из биотоплива или насколько серьезную конкуренцию оно способно составить традиционным моторным топливам. Все эти вопросы носят сугубо экономический характер.

Одним из возобновляемых источников энергии, являющимся традиционным, является гидроэнергетика. Данный энергетический сектор является лидирующим по объемам генерации в мировой структуре потребления энергетических ресурсов. В этом секторе существует несколько основных сегментов генерации: крупные ГЭС, малые ГЭС, гидроаккумулирующие станции.

В целом гидроэнергетика является стабильным видом генерации по сравнению с другими ВИЭ. В будущем ситуация не изменится в части цен на комплектующие, а также вхождения в сектор частных инвесторов и прогнозов выработки.

В недрах Российской Федерации располагаются громадные залежи ископаемых топливных ресурсов — уголь, нефть, газ, горючие сланцы,

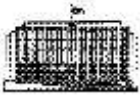


торф и т.д. Но и потенциал гидроэнергетического сектора весьма высок, несмотря на то что значительная часть этого потенциала расположена в Сибири, на Дальнем Востоке, т.е. в удаленном доступе от потребителей электроэнергии. Что касается серьезного потенциала использования гидроэнергетики на Северном Кавказе, то он еще недостаточно освоен и находится на стадии становления.

Как уже упоминалось выше, во многих странах мира возобновляемые источники энергии еще не достигли конкурентного уровня в части стоимости по отношению к традиционным источникам, даже несмотря на высокую стоимость приобретаемого газа. В Российской Федерации доступность основных энергоносителей является фактором, затрудняющим обоснование потребности в развитии альтернативных технологий в энергетике.

Однако в последнее время тенденция была переломлена в пользу развития возобновляемых источников энергии, что, в свою очередь, нашло отражение в законодательной базе. «Зеленая энергетика» может получить активное развитие в нашей стране при определенных стимулах. Необходимо прежде всего продолжить работу по формированию эффективной нормативной базы, которая создаст дополнительные стимулы для энергетических компаний по использованию возобновляемых источников энергии.

Во многих странах мира существуют достаточно разнообразные законодательные механизмы, направленные на стимулирование развития «зеленой энергетике», например, квоты, льготные тарифы, налоговые кредиты и отсрочки по уплате налога, ускоренная амортизация, «зеленые сертификаты». Но прежде чем внедрять такие механизмы на законодательном уровне, для начала крайне важно провести анализ последствий их внедрения, а также их эффекта для конечного потребителя. Для Российской Федерации крайне важно



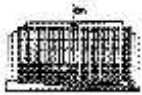
учитывать мировой опыт при разработке собственной законодательной базы в этом направлении.

Мировая генерация с применением альтернативных технологий непосредственным образом скажется на структуре международных рынков электроэнергии. В Европе уже происходит частичная замена угольных и газовых электростанций на ветряные, а также солнечные генераторы и т.д., и эта тенденция будет расти. Последствием этого станет планомерное снижение спроса на российские газ и уголь по сравнению с прошлыми годами. В этой связи, чтобы не понести существенные потери по причине собственной недалёковидности, российские добывающие компании и производители энергетического оборудования должны осуществлять долгосрочное планирование и ценообразование с учетом вышеуказанных тенденций, пересмотреть экономические модели с учетом преимуществ и недостатков альтернативных технологий, а также их экономических перспектив.

Кроме прочего, необходимо создать благоприятный климат для привлечения российских и иностранных инвестиций в альтернативную энергетику. Для этого крайне важно сделать процесс регулирования максимально прозрачным, а цепочку формирования цены понятной, прогнозируемой, а, главное, экономически обоснованной.

Наконец, необходимо определить с максимальной точностью устойчивость энергосистем, основанных на использовании альтернативных технологий, установить степень целесообразности развития комбинированных энергосетей: газовой и возобновляемой генерации, а также усовершенствовать технологии хранения энергии.

В настоящее время представляется весьма сложным сформировать адекватный прогноз роста доли возобновляемых источников в российском энергетическом секторе. Однако на



законодательном уровне уже предприняты важные шаги для создания определенной базы по внедрению «зеленой энергетики».

В соответствии с прогнозными оценками, в результате планируемых мер структура генерирующих мощностей до 2020 года будет видоизменяться таким образом:

гидроэлектростанции с 47 млн.кВт (20,6%) до 57-59 млн.кВт (18,3-19,7%), атомные электростанции с 24 млн.кВт (10,5%) до 35-41 млн.кВт (12,1-12,9%), ВИЭ-электростанции (без учета крупных ГЭС) – с 2,2 млн. кВт. до 25,3 млн. кВт;

в структуре потребления топлива на ТЭС будет снижаться доля газа с 69% в 2008 году до 61-66% в 2020 году при интенсивном росте доли угля от 26,2% до 30-35% соответственно. При этом абсолютный объем потребления газа увеличится всего примерно на 10%, а угля – в 1,35 – 1,75 раза⁶⁸.

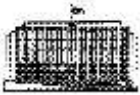
Предпосылки формирования принципиально новой позиции в отношении возобновляемых источников энергии нашли свое отражение в 2007 году в виде поправок к существовавшему длительное время Федеральному закону «Об электроэнергетике»⁶⁹, которые заложили основу развития «зеленой энергетики» в Российской Федерации. За принятием указанных поправок последовал ряд решений Правительства Российской Федерации, например, постановление о правилах квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования ВИЭ⁷⁰. Также Правительством Российской Федерации были сформулированы основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности

⁶⁸ Сайт Минэнерго России

http://minenergo.gov.ru/activity/vie/policy_and_legal_framework/

⁶⁹ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

⁷⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2008 № 426 «О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе возобновляемых источников энергии».



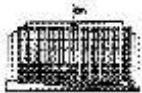
электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года⁷¹. Кроме того, Министерство энергетики Российской Федерации на основании вышеуказанных документов утвердило схему размещения генерирующих объектов электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на территории Российской Федерации⁷².

На данный момент существует ряд нормативных актов в этой сфере, однако особенно важным шагом на пути к «зеленой генерации» является утверждение Правительством Российской Федерации в 2012 году комплекса мер по стимулированию производства электрической энергии генерирующими объектами, функционирующими на основе использования возобновляемых источников энергии⁷³. Этими мерами предусмотрено внесение изменений в ряд нормативных актов, регулирующих производство электрической энергии в тех регионах нашей страны, где развитие использования возобновляемых источников энергии имеет серьезное социальное и экономическое значение. Что немаловажно, принятие этого нормативного акта сопровождалось проведением согласительных мероприятий с федеральными органами исполнительной власти, учетом предложений и замечаний от исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, а также мнений заинтересованных компаний и организаций. Это говорит о том, что регулирование использования возобновляемых технологий происходит не в одностороннем порядке, а с учетом объективных факторов формирования «зеленой энергетики», включающих не только бизнес-сообщества, но и также общественное мнение.

⁷¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.01.2009 № 1-р.

⁷² Приказ Минэнерго России от 29.07.2011 № 316.

⁷³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.10.2012 № 1839-р.



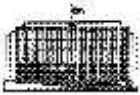
Таким образом, в Российской Федерации сформированы серьезные предпосылки для роста доли «зеленой энергетики», что предполагает применение эффективного комплексного подхода по распространению такого вида генерации, включающего в себя меры поддержки со стороны государства, бизнеса и общественности.

Несмотря на то что до сих пор есть масса неразрешенных вопросов, включающих как технологические, так и управленческие, сегодня есть все основания утверждать, что при следовании указанному курсу у энергетического сектора нашей страны есть все предпосылки для перехода в ближайшие десятилетия на низкоуглеродный и устойчивый путь развития, так называемую «зеленую экономику».

II. Биотехнологии: достижения, проблемы и перспективы

2.1 Организация государственного контроля в сфере продовольственной безопасности: зарубежный опыт

Тема безопасности продуктов питания остро воспринимается населением нашей страны. Существует недовольство качеством продуктов, фальсификацией сроков годности продуктов при их продаже в предприятиях торговли, недоверие к полноте информации о товарах. В данном материале рассматривается зарубежный опыт решения перечисленных и иных проблем, связанных с безопасностью продовольствия. Материал подготовлен на основе экспертного опроса о полномочиях государственных органов в сфере продовольственной



безопасности, проведенного Европейским центром парламентских исследований и документации в 2010 году.

Участникам опроса были заданы следующие вопросы:

Есть ли в Вашей стране государственный орган власти, ответственный за продовольственную безопасность?

Если да, то какими законами регулируется его деятельность?

Каковы его полномочия?

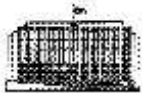
Перед кем он отчитывается?

Как он координирует свою работу с другими органами государственной власти и неправительственными организациями?

В масштабах Европы важнейшими структурами являются Главное управление защиты здоровья и защиты потребителей Европейской комиссии, Агентство по продуктам питания и ветеринарии (FVO) и Европейское ведомство по безопасности пищевых продуктов (EFSA).

Австрия. Федеративное устройство Австрии, включающей девять земель и 99 районов, сказывается на решении вопросов продовольственной безопасности. На федеральном уровне за проблему отвечает федеральный канцлер и федеральные министры, за большую часть законодательства в рамках федеральной системы, за качество продуктов питания (включая безопасность пищевых продуктов и т.д.) отвечает федеральный министр здравоохранения.

Законодательство реализуется как федеральным правительством, так и правительством земель в рамках их компетенций. Проведение федеральной политики через губернаторов земель и земельные власти является опосредованным федеральным управлением. Задачи федеральных органов власти ограничены функциями планирования, координации, изданием инструкций. Губернаторы связаны инструкциями и указаниями федерального правительства, но несут непосредственную

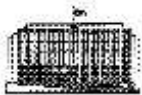


ответственность за то, как организовано управление, каковы гарантии, что ресурсы используются по назначению.

Существует специальный орган - Австрийское Агентство по охране здоровья и безопасности пищевых продуктов. Реально - это компания с ограниченной ответственностью, принадлежащая государству. Она была создана, чтобы обеспечить гарантии безопасности пищевых продуктов и их качество (в ней существует научный совет, она проводит оценку рисков и лабораторную экспертизу образцов). С ним тесно связаны еще три экспертных института, руководимые соответственно властями федеральных земель Вена, Каринтия и Форарльберг.

Бельгия. За продовольственную безопасность отвечает специально созданное федеральное агентство по безопасности пищевых производств. Оно объединяет все службы инспекции и контроля производства пищевых продуктов во всех звеньях технологических цепочек. Четыре основных направления проводимой Агентством политики – это обеспечение безопасности продуктов питания, предотвращение болезней животных, болезней растений и поддержание здоровья животных. Контроль, осмотр, экспертизу продуктов питания и сырья для них осуществляют операторы на этапах производства, хранения, доставки, торговли, импорта и экспорта. В местах, где осуществляются данные операции, создаются базовые представительства Агентства.

Компетенция пищевого агентства весьма обширна: подготовка эффективных регламентов, наблюдение и оценки опасности, организация идентификации и учета животных, маркирование продуктов. Разрешения операторам, экспортные лицензии, планирование и организация превентивных мер, использование сторонних лабораторий, информации - также сферы компетенции Агентства.



Агентство подчиняется напрямую министерству общественного здравоохранения, направляя ему раз в три месяца отчет о результатах деятельности. Годовые отчеты направляются также в Парламент. С финансовой точки зрения Агентство зависит и от министерства финансов. Ежегодный бюджет агентства - более 180 млн. евро. Агентство получает средства из ассигнований федерального правительства, из налогов и штрафов, выплачиваемых разными структурами, из поступлений от Европейского союза, добровольных взносов. Оно работает в тесной связи с такими институтами гражданского общества, как организации защиты потребителей, профессиональные союзы, общества защиты животных.

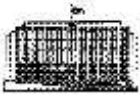
Босния и Герцеговина. Имеется Агентство по безопасности пищевых продуктов Боснии и Герцеговины, которое несет полную ответственность за безопасность продовольствия и пищевых продуктов. Его деятельность регулируется специальным законом о продовольствии.

Агентство осуществляет следующую деятельность:

а) обеспечивает научное консультирование и научно-техническую помощь при разработке законодательства и проводимой политике в областях, которые имеют значение для безопасности пищевых продуктов и продуктов животного происхождения, предоставляет информацию и статистику по всем проблемам и возможным рискам в данной области;

б) является контактным центром для международного сотрудничества с аналогичными европейскими, международными и иностранными структурами⁷⁴;

⁷⁴ Система Европейского сообщества «RASFF» была создана для предоставления органам контроля эффективного средства для обмена информацией по мероприятиям обеспечения пищевой безопасности. Юридическим основанием «RASFF» послужило Постановление ЕС № 178/2002. Статья 50 этого постановления



в) способствует защите уровня жизни и здоровья людей, поскольку в его компетенцию входит забота о здоровье и благосостоянии животных, экологической безопасности предприятий и охрана окружающей среды на территории Боснии и Герцеговины;

г) собирает и анализирует информацию для определения рисков, прямо или косвенно связанных с безопасностью пищевых продуктов;

д) обеспечивает научную поддержку и научно-техническую помощь по вопросам, связанным с продуктами питания в рамках программ защиты здоровья в Боснии и Герцеговине;

е) обеспечивает научную экспертизу других проблем, связанных со здоровьем и благосостоянием, защитой растительного и животного мира;

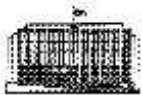
ж) обеспечивает научную экспертизу продуктов, включая продукты питания и продукты животного происхождения, связанные с генетически модифицированными организмами (ГМО);

з) обеспечивает научную экспертизу и обоснование для принятия решений Совета министров, в рамках компетенции и ответственности Агентства;

и) сотрудничает с компетентными органами, реализующими задачи Агентства;

к) сотрудничает с компетентными органами для повышения эффективного взаимодействия в случае возникновения рисков и чрезвычайных ситуаций в пределах компетенции Агентства.

создает «RASFF» как сеть с участием стран-участниц (EU + EFTA/EEA), Комиссии, а также Европейское управление пищевой безопасности (EFSA). Если у члена сети появляется информация, связанная с существованием серьезной прямой или косвенной опасности для здоровья людей, то эта информация немедленно передается в Комиссию в рамках системы «RASFF». Комиссия немедленно передает данную информацию членам сети.



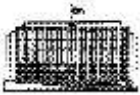
Агентство – независимый административный орган, но подотчетен Совету министров Боснии и Герцеговины, активно сотрудничает с различными НКО по профилю деятельности. Годовой бюджет на 2010 составлял 1,5 миллиона евро.

Венгрия. Офис по безопасности пищевых продуктов был создан в 2003 году с помощью Европейского союза. Деятельность офиса регламентирована постановлением правительства. Главная цель заключается в том, чтобы информировать о безопасности пищевых продуктов, снабжая достоверной информацией, опирающейся на международный опыт. Другим приоритетом является тесная кооперация с международными структурами и органами власти Венгрии с целью предотвращения прямого и косвенного риска для здоровья граждан. Контроль над деятельностью офиса осуществляет министр сельского хозяйства.

Германия. В Германии в соответствии с разделом 42 федерального Кодекса о продовольствии, кормах и производстве товаров народного потребления функции и полномочия официального контроля над качеством и безопасностью продовольственных товаров возложены на администрации земель. Этот контроль координируется соответствующими государственными министерствами, а в городах, имеющих статус федеральных земель, соответствующими административными отделами.

Продовольственный и ветеринарный контроль осуществляют соответствующие административные структуры районов и городов, имеющие право отбора образцов и осмотра предприятий, производящих продовольственные товары.

Официальный государственный контроль охватывает все этапы производства пищевых продуктов, включая хранение, транспортировку и продажу продуктов питания. Предприятия и фирмы периодически



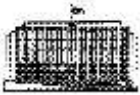
инспектируются без предварительного уведомления, а также после получения сигналов от потребителей или других заинтересованных сторон. Предприятия, в которых имели место какие-либо инциденты, осматриваются чаще.

Власти следят за соблюдением норм законодательства относительно состава, безопасности для здоровья и правильной маркировки продовольственных товаров. Проводятся исследования на предмет выявления патогенных микробов, остатков продуктов защиты растений, тяжелых металлов и других нежелательных или опасных веществ. Если результаты подтверждают наличие какого-либо отступления от требований закона, то контрольные службы предъявляют официальную жалобу на данный продукт, или даже удаляют его из продажи. На муниципальном уровне предоставляются услуги по местному продовольственному контролю или ветеринарии.

Административные органы земель передают информацию о наблюдении за качеством продовольственных товаров в федеральный офис защиты потребителей и безопасности пищевых продуктов. Федеральный офис собирает, оценивает информацию и издает на основе полученных материалов годовой отчет, который передается также Европейской комиссии.

На федеральном уровне действует Федеральное министерство продовольствия, сельского хозяйства и защиты потребителей. Его задачи: профилактика и защита здоровья потребителей, обеспечение гарантий качества в производстве пищевых продуктов.

В системе обеспечения безопасности продовольствия задействованы среди прочих Федеральный институт оценки рисков (Bundesinstitut für Risikobewertung, BfR), Федеральный офис защиты потребителей и безопасности пищевых продуктов (BVL), Федеральное агентство поддержания видового разнообразия (Bundessortenamt), а

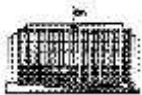


также четыре федеральных научно-исследовательских центра. Министерство контролирует такие учреждения, как Федеральный институт оценки рисков, Федеральное агентство сельского хозяйства и продовольствия (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, BLE), и маркетинговые фонды содействия производству отдельных продуктов.

Федеральный офис защиты потребителей и безопасности пищевых продуктов способствует созданию и развитию административных механизмов, процедур и условий, а также программ контроля. Он оказывает необходимую помощь землям в качестве координатора и руководителя различных программ. BVL также координирует работу рабочей группы по аналитике изотопов, для определения географического происхождения продовольствия. Агентство является национальным информационным бюро в Системе быстрого уведомления по качеству продуктов питания и кормов ЕС (RASFF) и снабжает ее информацией из земельных органов о продуктах, которые могут оказаться потенциально опасными для здоровья потребителей. Эта информация проверяется, а в случае необходимости переадресовывается в Европейскую комиссию, которая передает ее во все страны - члены ЕС. Агентство доводит до земельных властей информацию, получаемую через Европейскую комиссию из других стран - членов ЕС.

Федеральный офис защиты потребителей и безопасности пищевых продуктов планирует меры предотвращения кризисных и чрезвычайных ситуаций, равно как и минимизирует риски и экономический ущерб для потребителей в случае возникновения кризисов. Это позволяет контролировать зоны потенциальных рисков и разработать меры по предотвращению кризисов.

Федеральный институт оценки рисков (BfR) формирует научно обоснованные оценки безопасности пищевых продуктов и защиты

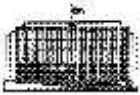


здоровья потребителей на основе всемирно признанных научных критериев и оценок. Институт независим в научном плане и вырабатывает предложения по снижению риска. Оценки института формулируются в понятной и доступной для общественности форме. Кроме данного института, существуют еще 16 федеральных потребительских центров и объединяющая их организация - Федерация немецких потребительских организаций.

В соответствии с общеевропейскими решениями члены Европейского союза должны сформировать постоянно действующие национальные планы контроля с прозрачными и эффективными инструментами, включая обученный персонал и достаточные материальные средства. Согласно немецкому национальному плану контроля он имеет федеральный модуль и 16 земельных планов. Земли обязаны обеспечить реализацию и внедрение этих планов и проинформировать о результатах Федеральным офисом защиты потребителей и безопасности пищевых продуктов.

Греция. Главной государственной организацией, ответственной за безопасность продуктов питания, является Ведомство по пищевой промышленности (EFET). Его главные функции:

- координация деятельности местных властей по регулированию производства продовольствия и повышение эффективности их деятельности;
- осуществление координации общественных дебатов с частным сектором по формированию национальной стратегии безопасности продуктов питания;
- подготовка и внедрение ежегодных государственных планов контроля над этим производством;
- регулирование норм питания, основанных на научных исследованиях и оценках степени потенциальных рисков, связанных с



продовольствием;

- поощрение и стимулирование передовых практик в производстве продуктов питания;

- работа с отчетами предприятий, производящих продукты питания;

- планирование программ исследований в области безопасности пищевых продуктов;

- оперативная и эффективная реакция на угрозы продовольственных кризисов;

- развитие и внедрение программ обучения администраций и контрольных органов местных властей;

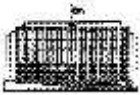
- предоставление оперативного доступа к информации о безопасности пищевых продуктов для потребителей.

Ведомство по пищевой промышленности контролируется Министерством здравоохранения и социальной солидарности и работает в качестве национального информационного бюро системы быстрого уведомления по качеству продуктов питания и кормов ЕС (RASFF) и для системы Кодекс Алиментариус⁷⁵. Это агентство также

⁷⁵ Кодекс Алиментариус – свод международных пищевых стандартов, принятых Международной комиссией ФАО/ВОЗ по внедрению кодекса стандартов и правил по пищевым продуктам (Комиссией «Кодекс Алиментариус»). Стандарты Кодекса охватывают основные продукты питания – как обработанные и полуфабрикаты, так и необработанные. Кроме того, в той мере, в какой это необходимо для достижения принципиальных целей Кодекса – охраны здоровья потребителей и содействия добросовестной торговле пищевыми продуктами, – представлены материалы, используемые при последующей переработке пищевых продуктов.

Положения Кодекса касаются: гигиенических требований и пищевой ценности продуктов питания, включая микробиологические критерии, требования по пищевым добавкам, следам пестицидов и ветеринарных лекарственных препаратов, загрязняющим веществам, маркировке и внешнему виду, а также к методам отбора проб и оценки риска.

Кодекс Алиментариус с полным основанием может рассматриваться как важнейший международный справочник в области качества пищевых продуктов. В нем учтены новейшие достижения научных исследований в области питания. Кодекс значительно повысил информированность мирового сообщества по таким жизненно важным вопросам, как качество продуктов питания, продовольственная безопасность и деятельность общественного здравоохранения. Кодекс

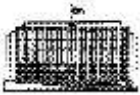


выполняет функции национального отделения Европейского ведомства по безопасности пищевых продуктов (EFSA).

В 2010 году Ведомство по пищевой промышленности (EFET) имело годовой бюджет 12,2 млн. евро (в том числе 6,5 млн. евро предоставлено государственным бюджетом). Другим важнейшим источником доходов являются отчисления от налагаемых штрафов. EFET сотрудничает со многими ассоциациями пищевой промышленности, с организациями защиты потребителей, ветеринарными ассоциациями. Также сотрудничает с организациями, ответственными за наблюдение, сертификацию и стандартизацию продуктов питания. Агентство EFET выпускает регулярные отчеты, где отмечается, какие мероприятия проведены в области безопасности продуктов питания, какие наложены штрафы. Публикуется также информация по образовательным программам по вопросам ответственности агентства.

Грузия. Главным административным органом, обеспечивающим безопасность пищевых продуктов, является агентство по ветеринарии и защите растений. Деятельность данного органа регулируется законом «О безопасности и качестве пищевых продуктов» 2005 года. Агентство уполномочено обеспечивать и гарантировать наблюдение и государственный контроль продуктов питания, защиты растений, здоровья животных и эпизоотического благосостояния, санитарных и гигиенических требований и агрохимических мер на всех этапах производства и распределения пищевой продукции.

Агентство является структурой при Министерстве сельского



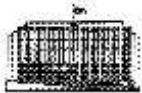
хозяйства Грузии. Для реализации возложенных на нее задач служба тесно сотрудничает с налоговой службой Министерства финансов, Министерством окружающей среды и природных ресурсов, Министерством труда, здравоохранения и социальных вопросов, с НКО, деятельность которых пересекается с миссией агентства. Отдельного от министерства бюджета у агентства по ветеринарии и защите растений нет. Ежегодно агентство готовит отчетный доклад для министра сельского хозяйства, который поступает также в парламент и к президенту Грузии.

В настоящее время ведется работа по реорганизации системы обеспечения безопасности продуктов питания. Агентство планируется трансформировать в Продовольственное Агентство – отдельное юридическое лицо при правительстве в рамках Министерства сельского хозяйства.

Израиль. За продовольственную безопасность отвечает правительство, обеспечивая некоторую финансовую помощь НКО, работа которых связана с этой сферой. Государственным органом, который финансирует эти организации, является Министерство социальных вопросов и социального обеспечения. Ежегодно на эти цели для НКО выделяется сумма примерно равная 2-3 млн. евро.

Испания. Существует Агентство по безопасности пищевых продуктов и пищи при Министерстве здравоохранения и социальной политики. Агентство является независимым органом при министерстве. Оно сотрудничает с другими государственными органами и международными организациями. В нижней палате парламента есть комитет по здравоохранению, социальной политике и проблемам потребителей, в компетенцию которого входят вопросы безопасности продовольствия.

Главные обязанности Агентства:

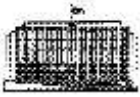


- координация действий, связанных прямо или косвенно с безопасностью пищевых продуктов;
- поощрение законных действий компетентных органов, особенно в ситуации кризиса и чрезвычайной ситуации;
- координация существующих сетей предупреждения относительно безопасности пищевых продуктов;
- консультации по вопросам планирования и развития продовольственной политики;
- обеспечение технических консультаций в сотрудничестве с научными структурами и распространение необходимой информации;
- представительство Испании по вопросам безопасности пищевых продуктов в ЕС и международных организациях;
- координация взаимодействия по безопасности пищевых продуктов и действий различных национальных управлений по контролю качества продуктов питания, научно-исследовательскими институтами и потребителей.

Исландия. Центром, координирующим работу по обеспечению безопасности продуктов питания, является «Мэтис» (Matis) - независимый научно-исследовательский институт, находящийся в 100-процентной государственной собственности. «Мэтис» исследует новые тенденции в производстве продуктов питания и биотехнологиях, изучает весь спектр услуг и продуктов пищевой промышленности. Институт работает согласно закону, который был принят парламентом Исландии (Альтингом), обеспечившим слияние трех общественных продовольственных научно-исследовательских институтов.

«Мэтис» – это прежде всего институт, обеспечивающий консультирование и предоставляющий экспертные услуги. Институт подчинен Министерству рыболовства и сельского хозяйства.

Консультирование и услуги оказываются частным компаниям в



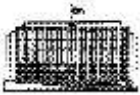
сфере рыболовства и сельского хозяйства, а также различным правительственным агентствам. Приблизительно 40% оборотного капитала институт получает в виде дотаций правительства; другие доходы приносят различные проекты. Институт регулярно публикует отчеты о своей работе.

Италия. В стране действует законодательство ЕС относительно продовольственной безопасности, в частности Постановление № 178/2002, которое обязывает государства-члены, обеспечивать согласованные со стандартами европейской безопасности пищевых продуктов национальные нормы и механизмы и сотрудничать со специализированным органом Еврокомиссии (EFSA).

Ключевым органом является Национальный секретариат оценки рисков пищевой цепочки, являющийся также органом сотрудничества с европейскими структурами EFSA (Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare). Секретариат создан в отделе ветеринарии и продовольственной безопасности при Министерстве здравоохранения.

Национальный Комитет по продовольственной безопасности (CNSA) - это технический консультативный орган, который участвует в консультативных форумах EFSA. Комитет был создан в соответствии с межминистерским декретом, изданным министром здравоохранения и министром сельского хозяйства, продовольствия и лесоводства. Национальный Комитет по продовольственной безопасности обеспечивает научное и техническое консультирование правительства, ведет работу по управлению рисками в сфере продовольственной безопасности. Доводит научные оценки и рекомендации до центрального правительства, правительств областей (включая автономные области Тренто и Больцано).

Национальный секретариат оценки рисков пищевой цепочки,

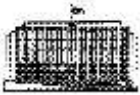


созданный в соответствии с министерским декретом от 26 июля 2007 года тесно сотрудничает с другими действующими в этой сфере институтами и организациями: Высшим институтом здравоохранения Италии, Экспериментальным институтом зоопрофилактики, университетами, исследовательскими центрами и агентствами, местными органами здравоохранения.

Каждые три года Национальный комитет по продовольственной безопасности выносит на обсуждение отчет Министерству здравоохранения, Министерству сельского хозяйства, продовольствия и лесоводства, а также Совету Министров и Президенту относительно своей работы по достижению поставленных целей.

Согласно декрету Министра здравоохранения от 19 сентября 2009 года государственные структуры должны информировать ассоциации потребителей и объединения производителей по вопросам продовольственной безопасности. Национальный секретариат оценки рисков пищевой цепочки действует также, как консультативный орган и площадка для переговоров государственных структур, ассоциаций потребителей и объединений производителей в области продовольственной безопасности и правильного питания. Одной из функций данной структуры является повышение эффективности информационного обмена между потребителями и объединениями производителей с целью более полного информирования граждан о правильном питании и безопасности продовольствия. Упомянутые структуры являются составной частью Министерства здравоохранения и поэтому не обладают независимым финансированием.

Канада. В Канаде не существует специализированного государственного органа, ответственного за продовольственную безопасность. Правительство обеспечивает ее через свои отделы и департаменты совместно с другими структурами и организациями.

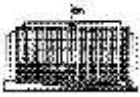


Например, через министерство сельского хозяйства и пищевой сельскохозяйственной продукции Канады, через министерство здравоохранения. Именно эти две правительственные структуры призваны в основном обеспечивать продовольственную безопасность, хотя она не является непосредственной задачей этих структур.

На международном уровне Канада сотрудничала для достижения решения продовольственных проблем с 1996 года с мировым саммитом по продовольствию (World Food Summit (WFS)). С 1998 года вырабатывается План действий Канады относительно безопасности продовольствия. Он рассматривается как «всесторонняя национальная повестка дня, разъясняющая цели и действия для реализации ключевых семи обязательств Римской Декларации». Для этих целей был создан специальный орган - Объединенная Консультативная группа, состоящая из представителей правительства, гражданского общества и представителей частного сектора.

В пределах Канады продовольственная безопасность обеспечивается в рамках национальных программ, таких как «Стратегия молодежного трудоустройства», «Национальная инициатива по вопросам бездомных», «Национальная защита детства», «Безопасная старость», различных инициатив, поддерживающих людей с ограниченными возможностями. Все эти программы и инициативы содержат элементы продовольственной безопасности. Они часто дополняются провинциальными программами и услугами в области социальной помощи, программами обеспечения доступного жилья, заботы о детях и стандартов занятости (например, через установление минимальных размеров оплаты труда) и через разнообразные инициативы гражданского общества.

По проблемам здоровья в Канаде выпускается ежегодный отчет, анализирующий связь продовольственной безопасности в стране с



доходами домохозяйств, состоянием здоровья населения. Также ежегодно издается отчет о внешних программах помощи, проблемах их реализации и соответствующей коррекции программ. Ответственность за издание отчета лежит на министерстве сельского хозяйства и пищевой сельскохозяйственной продукции Канады.

Молдова. Вопросы безопасности продуктов питания регулируются на основе решения правительства, регламентирующего правила и процедуры организации и функционирования Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности.

Основными функциями и задачами министерства являются:

а) разработка и осуществление политики в области развития рынков продуктов питания, сельскохозяйственных продуктов, включая экологически чистую продукцию, повышение уровня продовольственной безопасности государства с учетом коррекции политики в случае необходимости;

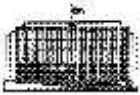
б) гарантии продовольственной безопасности государства в отношении качества и доступности продуктов питания;

Министерство также обязано осуществлять управление, анализ и оценку сельскохозяйственной ситуации и продовольственной ситуации, отслеживать тенденции их развития в форме регулярных отчетов и обновления получаемых данных, участвовать в разработке и координации внедрения документов национальной аграрной и продовольственной политики.

В области продовольственной безопасности министерство обязано:

а) вырабатывать, поддерживать, развивать и продвигать меры, гарантирующие продовольственную безопасность государства на национальном и международном уровне;

б) разрабатывать, инициировать, поддерживать и



совершенствовать систему санитарного контроля в соответствии со стандартами и ценностями ЕС;

в) разрабатывать технические правила в соответствии с международными соглашениями и особенно правилами ЕС, включая стандарты для Продовольственных Кодексов;

г) содействовать приобретению и использованию необходимого оборудования и методов анализа в национальных лабораториях, обеспечивая их аккредитацию в соответствии с требованиями ЕС;

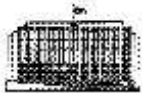
д) содействовать модернизации местной системы управления качеством и безопасностью продуктов питания и здоровья растений и животных;

е) участвовать в разработке законов в сфере производства, обработки и распределения продуктов питания, гарантирующих их безопасность, защиту здоровья человека, интересы потребителей;

ж) осуществлять сотрудничество с международными органами в области продовольственной безопасности.

Нидерланды. В 2002 году была создана Администрация безопасности пищевых продуктов и потребительских товаров. Администрация - независимое ведомство в Министерстве сельского хозяйства, охраны природы и обеспечения качества пищевой продукции (LNV). Оно также тесно сотрудничает с Министерством здравоохранения, благосостояния и спорта. Законодательство, регулирующее деятельность агентства, гармонизировано с законодательством ЕС. Задача Администрации безопасности пищевых продуктов и потребительских товаров заключается в защите здоровья граждан и животных. Эта структура осуществляет управление всей производственной цепочкой от производства сырья до конечных продуктов, доступных потребителям. Основные функции:

- наблюдение и мониторинг ситуации в сфере производства



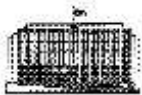
пищевых продуктов;

- оценка степени возможных рисков;
- информирование о реальных или потенциальных рисках для граждан и соответствующих структур;
- в случае инцидентов агентство реализует функции кризисного управляющего;
- обеспечивает функции стратегического советника для Министерства сельского хозяйства, охраны природы и обеспечения качества пищевой продукции. Агентство подотчетно руководителям министерства.

Эта структура также осуществляет международные контакты в сфере безопасности продуктов питания, поддерживает постоянные связи с экологическими организациями. Его бюджет на 2011 год составил 154 млн. евро. Кроме того, у инспекций Министерства сельского хозяйства также есть бюджет порядка 35 млн. евро.

В 2003 году опубликован отчет, в котором была обоснована необходимость слияния Управления по контролю качества продуктов питания (VWA-Voedsel Waren Autoriteit), Общей инспекции (Algemene Inspectiedienst) и Отдела по борьбе с болезнями растений (Plantenziektenkundige Dienst). Новая объединенная организация начала работу в 2012 году. Целью слияния было повышение уровня координации и эффективности, объединение в одном ведомстве экспертизы и ноу-хау.

Норвегия. Существует административный орган Норвежской администрации по безопасности продовольствия (NFSA). Его бюджет определяется парламентом в рамках ежегодного бюджета. Деятельность и полномочия NFSA, функции наблюдения и контроля регулируются согласно закону о производстве пищевых продуктов и их безопасности. Помимо основного закона, правовые рамки деятельности



норвежской администрации по безопасности продовольствия определяются также другими законами.

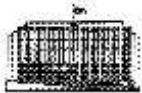
Норвежская администрация по безопасности продовольствия подотчетна Министерству сельского хозяйства и продовольствия, Министерству рыболовства и береговой службы и Министерству здравоохранения и социального обеспечения в зависимости от зоны ответственности министерств. Министерство сельского хозяйства и продовольствия несет административную ответственность за действия NFSA. NFSA как единое агентство было создано 1 января 2004 года после слияния нескольких администраций и агентств:

- Норвежской администрации по контролю над продовольствием (SNT);
- Норвежской сельскохозяйственной инспекции;
- Норвежской службы защиты здоровья животных;
- Управления по рыболовству и морепродуктам;
- Агентства по пищевым стандартам при местных органах власти.

NFSA строит свою работу, опираясь на исследовательские материалы Норвежского научного комитета по безопасности пищевых продуктов, Национального ветеринарного института, Норвежского института здравоохранения; Института морских исследований, Норвежского института сельскохозяйственных и экологических исследований; Национального института исследований продовольствия и морепродуктов. Годовой бюджет в 2011 году составлял 1 168 млн. норвежских крон. В службе работает примерно 1 300 сотрудников.

Важной функцией NFSA является оценка основных инцидентов в сфере их компетенции. Так, в 2006 году правительство создало специальный комитет, чтобы оценить, как администрация реагировала на вспышку эпидемии заболеваний.

Польша. Организационная структура продовольственной

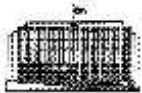


безопасности в Польше охватывает ряд сфер и деятельность четырех учреждений (инспекций). В каждом случае продовольственная безопасность представляет только часть их установленных законом обязанностей.

I. Санитарная инспекция – центральный орган управления, подчиненный Министру здравоохранения. Правовая основа его деятельности - закон о государственной Санитарной инспекции (принятый в марте 1985 года с внесенными впоследствии в него поправками). Инспекция отвечает за такие области здравоохранения, как контроль над инфекционным заболеванием, контроль над продовольствием и безопасностью продуктов, экологическая гигиена, охрана здоровья и другие проблемы, связанные со здравоохранением. Годовой бюджет учреждения (состоящего из центральной Главной Инспекции, 16 региональных отделений и многих провинциальных офисов) составляет приблизительно 200 млн. евро.

II. Ветеринарная инспекция контролирует все аспекты здоровья животных и безопасность продуктов животного происхождения. Данная инспекция - учреждение при Министре сельского хозяйства (ее деятельность регулируется законом о Ветеринарной инспекции 2004 года). Инспекция проводит наблюдение за всеми этапами жизненного цикла продуктов животного происхождения. Совокупный годовой бюджет Главной инспекции, региональных и провинциальных офисов составляет приблизительно 95 млн. евро.

III. Инспекция сельскохозяйственных продуктов и качества продовольствия (IJHARS, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych) отслеживает согласно закону (принятому в декабре 2000 года) товарное качество сельскохозяйственной продукции и продуктов питания. Инспекция подчинена Министру сельского хозяйства. В функции инспекции входит и контроль качества импортных

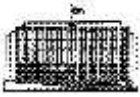


сельскохозяйственных продуктов и продуктов питания, сертификация сельхозпродукции и продуктов питания, осмотр мест хранения и условий транспортировки. Инспекция сотрудничает с Ветеринарной инспекцией, Санитарной инспекцией, Инспекцией защиты растений и семян. Годовой бюджет приблизительно 7 млн. евро.

IV. Государственная инспекция защиты растений и семян (PIORiN, несет ответственность за контроль условий здоровья растений, торговли ими, использование пестицидов, проверяет качество семян. Подчинена Министру сельского хозяйства. С точки зрения продовольственной безопасности инспекция главным образом проводит исследования содержания пестицидов в продуктах растительного происхождения до их поступления на рынок. Годовой бюджет приблизительно 30 млн. евро.

Существующая установленная система продовольственной безопасности критикуется за раздробленность, пересечение компетенций, дублирование функций. По инициативе Министра сельского хозяйства было выдвинуто предложение объединить инспекции в единую интегрированную Инспекцию продовольственной безопасности. В настоящее время предложение является предметом обсуждения и консультаций⁷⁶. В ближайшее время Министерство сельского хозяйства Польши планирует приступить к разработке закона о создании единого контрольного органа – Государственной инспекции

⁷⁶ В январе 2013 года правительство Словакии обратилось в Еврокомиссию с предложением провести проверку механизма контроля поставляемых на европейский рынок польских сельскохозяйственных и продовольственных товаров. В заявлении подчеркивается, что «систематические скандалы с польским продовольствием позволяют сделать вывод, что в Польше отсутствует эффективная национальная система контроля за безопасностью продуктов». Поводом для такого заявления стал разразившийся в середине января скандал с польскими кондитерскими изделиями. Из торговых сетей в нескольких странах Европы - Чехии, Словакии, Германии и Литве- были отозваны вафли польского производства в связи с подозрениями, что при их изготовлении использовалось загрязненное крысиным ядом сухое молоко. Министерство сельского хозяйства Ирландии проинформировало о том, что прекращает импорт из Польши мясной продукции в связи с обнаружением в ней небезопасных для здоровья человека компонентов.

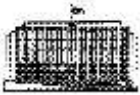


продовольственной безопасности и ветеринарии. Такая объединенная структура сможет начать работу в 2015 году.

Португалия. Вопросы безопасности пищевых продуктов находятся в компетенции специальной Администрации по безопасности продуктов питания экономики (ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica), созданной в 2007 году. Деятельность ведомства регулируется соответствующим законом. Этот орган отвечает за оценки и риски во всей технологической цепочке, производящей продукты питания, и является в значительной степени полицейским органом по борьбе с экономическими преступлениями при Министерстве экономики, инноваций и развития.

Вопросы обеспечения доступности продуктов питания не регулируются государственными органами или структурами, но являются предметом заботы НКО, таких как Благотворительный продовольственный фонд. Он был основан в 1990 году и является членом европейской Федерации благотворительных продовольственных фондов. Миссия Благотворительного продовольственного фонда заключается в распределении излишков продовольствия среди нуждающихся слоев населения. Фонд мобилизует волонтеров и компании на добровольной основе. Это официально зарегистрированная частная организация социальной солидарности (IPSS). Бюджет ее зависит от вкладов, сделанных частными лицами и компаниями, и может существенно меняться в разные годы.

Румыния. Система государственной инспекции проверяет соблюдение технологических норм обработки сельскохозяйственной продукции, проверяет случаи выдачи фальсифицированных лицензий и иных нарушений норм законодательства. Инспекция создана в 1995 году в статусе специального департамента при Министерстве сельского хозяйства и лесоводства. Филиалы этой структуры, укомплектованные

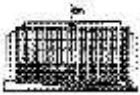


инспекторами, существуют во всех регионах страны, осуществляя технический контроль на всех этапах производства продуктов питания. В случае нарушений применяются санкции в соответствии с законодательством. Необходимую помощь при анализе оказывают научно - исследовательские специализированные подразделения, такие как лаборатория биоресурсов Института продуктов питания при Министерстве сельского хозяйства и иные лаборатории. Эта структура тесно сотрудничает с профильными организациями Еврокомиссии и другими общеевропейскими органами в сфере безопасности продуктов питания.

Сербия. В соответствии с законом о безопасности пищевых продуктов, ответственность за безопасность продуктов питания несут предприятия, зарегистрированные в Центральном Регистре, а также Министерство сельского хозяйства, лесоводства и управления водными ресурсами, Министерство здравоохранения и наделенные контрольными функциями лаборатории.

Министерство сельского хозяйства, лесоводства и управления водными ресурсами является главным государственным органом, отвечающим за продовольственную безопасность. Его деятельность начинается с издания правил и инструкций, регламентирующих производство, и завершается стимулирующими субсидиями для производителей сельскохозяйственных продуктов и продуктов питания. Цель национальной политики в области безопасности пищевых продуктов заключается в создании гарантий защиты жизни, здоровья, интересов потребителей, а также в обеспечении защиты здоровья животных и растений и охраны окружающей среды. Министерство ежегодно отчитывается перед Национальным собранием.

В 2010 году производители сельскохозяйственных продуктов и продуктов питания получили субсидии приблизительно 2,8 млн. евро.

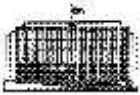


Словакия. Администрация государственных материальных ресурсов («ASMR») является основным государственным органом, который отвечает за продовольственную безопасность. Его деятельность, касающаяся данной области, регламентируется Законом №82/1994 о государственных материальных запасах.

Словения. Гарантии продовольственной безопасности являются одной из стратегических целей сельскохозяйственной политики. Однако специального государственного органа, ответственного за достижение этой цели, не существует. Все производители аграрной продукции несут ответственность за достижение этой цели, участвуя в реализации сельскохозяйственной политики в разной степени. Ежегодные доклады о ситуации в сельском хозяйстве, подготовленные Министерством сельского хозяйства, лесоводства и продовольствия в сотрудничестве с Сельскохозяйственным институтом Словении, обсуждаются правительством и предоставляются Комитету по сельскому хозяйству, лесоводству и продовольствию Национального Собрания.

Финляндия. Единого административного органа власти, ответственного за продовольственную безопасность, не существует. Главными государственными органами, обеспечивающими продовольственную безопасность и безопасность пищевых продуктов, являются Министерство сельского хозяйства и лесоводства, Министерство социальных вопросов и здравоохранения и Министерство экономики, труда и социального развития.

Министерство сельского хозяйства и лесоводства обеспечивает единство сельскохозяйственной политики и политики в области рыболовства в соответствии с правилами и требованиями Европейского союза. Министерство принимает решения, затрагивающие область ветеринарии. Оно несет ответственность за подготовку законодательства, финансирование мер по поддержке производства

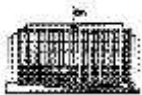


продовольствия, контроль, регулирование и поддержку исследований и консультативных услуг в этой сфере. Министерство сельского хозяйства и лесоводства гарантирует, что продукты потребления, полученные из возобновляемых природных ресурсов, являются безопасными и высококачественными.

Продовольственный контроль в Финляндии регулируется специальным законом о продуктах питания, а также общими и специальными законами о контроле в рамках ЕС.

Главным административным и уполномоченным органом по вопросам безопасности пищевых продуктов и контроля за их качеством является финское Управление по контролю качества продуктов питания (Evira). Оно работает под руководством Министерства сельского хозяйства и лесоводства. Основная роль данного агентства заключается в том, что оно должно обеспечивать безопасность и качество продовольствия, здоровье растений и животных. Средствами решения данной задачи являются научные исследования, оценки степени риска и контроль. Управление по контролю качества продуктов питания также управляет лицензированием и сертифицированием ветеринарных структур и Центром «Зооноосис» (Zoonosis). Совет по поддержанию видового многообразия растений и генеральный секретарь Национального совета по продуктам питания также являются отделами агентства.

Другим агентством, работающим в данной области, является Агентство по чрезвычайным ситуациям (NESA). Это орган, работающий под эгидой Министерства экономики, труда и социального развития. Его задачи – планировать и осуществлять деятельность по безопасности импортного сырья и продуктов. Регулирование деятельности Агентства по чрезвычайным ситуациям осуществляется на основе решений правительства о безопасности поставок. Важнейшей задачей является

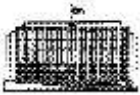


безопасность поставок продовольствия, в том числе в экстраординарных случаях и в условиях чрезвычайного положения. Другой функцией данного органа является взаимодействие и влияние на аграрную политику ЕС, чтобы обеспечить пищевой промышленности страны достаточную сырьевую базу. Доступность сельскохозяйственных продуктов будет гарантирована даже в случае неурожая путем создания в разных регионах страны запасов злаков и зерна, соответствующих нормальному ежегодному потреблению белка. Кроме того, данный орган обеспечивает сохранность достаточного количества качественного зерна и других культур в качестве семенного фонда. При необходимости нормативы стратегических запасов могут быть пересмотрены.

Администрация национального контроля над благосостоянием и здоровьем (Valvira) подчинена Министерству социальных вопросов и здравоохранения. Она контролирует применение законодательства, регулирующего использование химикатов, выполняет среди прочего задачи предотвращения рисков для здоровья, вызванных применением химикатов в пищевой продукции. Она следит за использованием биоцидов, проводит оценку воздействия на здоровье пестицидов и биоцидов, корректирует соответствующее законодательство и ведет реестр произведенных и применяемых химикатов.

Все эти административные органы сотрудничают с различными правительственными органами и неправительственными организациями, включая Евангелическо-лютеранскую церковь, финский Красный Крест и разнообразные волонтерские организации, осуществляющие поставки продовольствия для бедных, которые частично профинансированы ЕС.

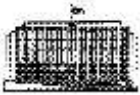
Годовой бюджет «Evisa» составляет приблизительно 50 млн. евро, «NESA» - 45 млн. евро и «Valvira» – 17,5 млн. евро.



Франция. Во Франции существует Агентство санитарной безопасности продуктов (Afssa), которое было объединено с французским Агентством санитарной безопасности условий работы и окружающей среды (Afsset). Новая структура отвечает за безопасность продуктов питания, за среду и за условия работы. До слияния ежегодный бюджет Afssa был порядка 65 млн. евро.

Чехия. Специальной государственной структуры, ответственной за продовольственную безопасность, в Чешской Республике нет. Государственными органами, обеспечивающими безопасность пищевых продуктов, являются Министерство сельского хозяйства, Министерство здравоохранения, Министерство промышленности и торговли, Министерство охраны окружающей среды, Министерство внутренних дел, Министерство транспорта, Министерство финансов, Государственная служба ядерной безопасности. НКО, вовлеченные в деятельность по обеспечению безопасности пищевых продуктов, объединены в Федерацию пищевых отраслей промышленности и производства напитков, Аграрную Палату, чешскую Конфедерацию торговли и туризма.

Министерство сельского хозяйства отвечает за координацию всех звеньев системы безопасности пищевых продуктов. Контролирующие органы в сфере продовольственной безопасности: Государственная ветеринарная администрация, чешская администрация сельского хозяйства и контроля качества пищевых продуктов, государственная фитосанитарная администрация, Центральный институт сельскохозяйственного наблюдения и тестирования. Все эти структуры подотчетны Министерству сельского хозяйства. У каждого из перечисленных учреждений, вовлеченных в процессы обеспечения безопасности пищевых продуктов, есть свой собственный бюджет. Бюджет Министерства сельского хозяйства - 1 581 161 400 евро.



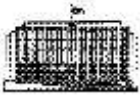
Швеция. Центральным наблюдательным органом для решения вопросов, касающихся безопасности продуктов питания, включая питьевую воду, является Национальная администрация по контролю над продуктами (National Food Administration - NFA). Продовольственный контроль на региональном уровне координируется региональными и муниципальными властями⁷⁷.

Одна из главных задач Национальной администрации по контролю над продуктами - защита интересов потребителей, включая качество продуктов питания, справедливые методы в торговле продовольствием, пропаганду здорового питания. Справедливые методы в торговле продовольствием означают, что потребитель может положиться на маркировку относительно состава, веса, качества и происхождения продукта. Агентство подотчетно правительству, а его деятельность регулируется Постановлением об инструкциях для Национального управления по контролю за качеством продуктов.

Национальное управление по контролю над продуктами:

- разрабатывает обоснованные нормы питания и другие инструкции в отношении продовольственных товаров;
- осуществляет наблюдение согласно закону о продовольствии, осуществляет и координирует продовольственный контроль в Швеции;
- держит правительство в курсе событий в пищевой промышленности;
- помогает правительству и участвует в международных действиях в области продовольственной политики;

⁷⁷ Швеция разделена на 21 округ и 290 муниципалитетов. Продовольственный контроль на местном уровне - ответственность соответствующего муниципального комитета, обычно Комитета по окружающей среде и охране здоровья.



- осуществляет исследования и практические научные разработки по продуктам питания, развивает методы для осуществления необходимого продовольственного контроля;

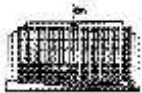
- информирует потребителей и другие заинтересованные стороны о действующем законодательстве и других важных вопросах, связанных с производством и потреблением продовольствия;

- участвует во внедрении политики регионального развития;

- ведет работу по развитию школьного питания в стране.

Национальная администрация по контролю над продуктами - автономное правительственное учреждение, подчиненное Министерству сельского хозяйства, продовольствия и рыболовства. Национальная администрация по контролю над продуктами принимает активное участие в развитии нового законодательства о продуктах питания в сотрудничестве с другими странами - членами ЕС. Акт ЕС № 178/2002 устанавливает общие принципы и требования к законам о продовольствии, существует также значительно количество подробных инструкций ЕС, которые непосредственно применяются в Швеции. Шведский закон о продовольствии и Продовольственный декрет служат дополнением к инструкциям ЕС. В них указаны продовольственные контрольные органы и содержится информация о штрафах. Директивы ЕС инкорпорированы в инструкции Национальной администрации по контролю над продуктами и изданы в ее собственном Кодексе. В администрации есть генеральный директор и штат - приблизительно 350 сотрудников - в центральном аппарате, приблизительно 90 ветеринаров и 110 санитарных инспекторов по проверке мясной продукции, которые работают во всех скотобойнях Швеции.

Научная поддержка работы обеспечена собственными научными подразделениями и экспертами и внешними советниками. У агентства около 50 высококвалифицированных внешних научных советников с

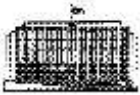


научными степенями из университетов, университетских больниц и научно-исследовательских институтов. При нем действуют также два внешних научных консультативных комитета - по диете и здоровому питанию и по детскому питанию. Научные эксперты от Национальной администрации по контролю над продуктами принимают активное участие в работе групп экспертов Европейского ведомства по безопасности пищевых продуктов, Совета Европы, ФАО/КОГО и других международных организаций.

Национальная администрация по контролю над продуктами тесно сотрудничает с другими правительственными учреждениями:

- Шведским министерством земледелия;
- Национальной инспекцией по химикатам;
- Агентством по лекарственным препаратам;
- Управлением по охране окружающей среды;
- Шведским потребительским агентством;
- Национальным институтом здравоохранения;
- Государственным советом здоровья и благосостояния;
- Институтом контроля над инфекционными заболеваниями;
- Национальным ветеринарным институтом;
- Государственным советом по рыболовству;
- Управлением по аккредитации и оценке соответствия (лабораторная аккредитация);
- Шведским институтом экономики продовольствия и сельского хозяйства.

Бюджет для Национального управления по контролю над продуктами утверждается ежегодно шведским парламентом - Риксдагом. Годовой бюджет на 2011 год составил приблизительно 205 млн. шведских крон. В Консультативном совете Национального Управления по контролю над продуктами, назначаемом правительством,

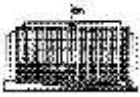


есть постоянное представительство от НКО. Задача консультативного совета - обеспечение прозрачности деятельности Национальной администрации по контролю над продуктами, советы и консультации генеральному директору агентства, тесная координация его работы с институтами гражданского общества.

Швейцария. Проблемы безопасности продуктов питания регулируются в соответствии с Конституцией в рамках осуществляемой аграрной политики. Ответственность за решение этой задачи лежит на Федеральном ведомстве по делам национального экономического снабжения и соответствующих структурах в кантонах. Задачами этих структур является мониторинг качества продуктов на всех этапах их производства, обработки и распределения.

Эстония. Целью продовольственного контроля в Эстонии является обеспечение потребителей продуктами, которые отвечают всем критериям безопасности. Это достигается контролем над всеми звеньями технологических цепочек в производстве продовольствия. Также потребитель должен иметь достаточную и надежную информацию о продуктах питания, которая позволяет им делать соответствующий выбор.

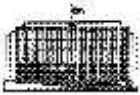
В Эстонии сфера производства продовольствия регулируется законом о продовольствии и Директивой Европейского парламента и Европейского совета (178/2002/ЕЕС), которые устанавливают общие правовые принципы и требования в сфере производства продовольствия на основе работы такого органа, как Европейская администрация по обеспечению безопасности пищевых продуктов. Помимо этого, сфера производства продовольствия регулируется также другими законами и постановлениями, а также непосредственным применением норм законодательства ЕС.



В соответствии с законом продовольственный контроль со стороны органов власти должен осуществляться в Эстонии Советом по ветеринарии и продуктам питания, специализированной инспекцией по охране здоровья, эстонским советом по защите прав потребителей, налоговыми и таможенными органами. Совет по ветеринарии и продуктам питания должен осуществлять наблюдение и контроль над всеми сферами обработки и производства, определенными в Статье 1 (2) Устава Европейского парламента и Европейского совета (№ 35/2004/ЕС).

Задачами Совета по ветеринарии и продуктам питания являются:

- планирование и организация, предотвращение и контроль над инфекционными заболеваниями животных;
- защита людей от болезней, общих для людей и для животных;
- защита животных от факторов, подвергающих опасности их здоровье, контроль над условиями их содержания;
- выделение при необходимости грантов предприятиям, вовлеченным в обработку и производство продовольствия и организациям, которые определяют качество продуктов питания;
- проверка безопасности сырья для производства продуктов питания (включая этап предварительной обработки, транспортировки, оптовой торговли и т.д.);
- наблюдение и контроль над процессами органической обработки сырья для производства продуктов питания и их непосредственного приготовления;
- организация лабораторного анализа в целях диагностики инфекционных заболеваний животных, оценки свойств кормов, сена, соломы, лекарств и питьевой воды;

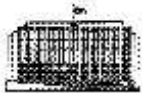


- защита окружающей среды от вредных факторов, возникающих в результате неправильного содержания животных или от инфекционных заболеваний животных;
- лицензирование предоставления ветеринарных услуг;
- контроль за использованием лекарственных препаратов, медикаментов, кормов ветеринарными службами и ответственными за хранение продуктов животного происхождения;
- проверка происхождения животных и сельскохозяйственных продуктов, несущих маркировки, после их импорта в Эстонскую Республику;
- выдача лицензий и сертификатов операторам в животноводстве;
- ведение наблюдения по проблемам животноводства;
- организация сохранения генофонда сельскохозяйственных животных;
- организация процедур контроля, необходимых мер по регулированию рынка мясо - молочной продукции.

При выполнении собственных задач Совет использует услуги соответствующих сертифицированных ветеринарных и продуктовых лабораторий, уполномоченных на проведение лабораторных экспертиз в соответствии с законом о ветеринарии.

Совет является правительственным агентством и выполняет свои задачи, подчиняясь Министерству сельского хозяйства, функционируя как его контрольный орган по выполнению требований, предусмотренных действующим законодательством, регулирующих сферы ветеринарии, безопасность пищевых продуктов, защиту животных и животноводство.

Данное агентство - независимый административный орган, он осуществляет тесное сотрудничество с другими органами и организациями, включая поддержку через выдачу бюджетных грантов



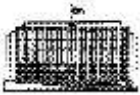
сотрудничества с НКО. Годовой бюджет в 2010 году составлял 892 млн. евро. Информацию о результатах деятельности Совета содержат ежегодные отчеты по проблемам ветеринарии и продовольствия.

2.2 Расширение применения ГМО и вопросы здорового питания⁷⁸

Последствия применения генно-инженерно-модифицированных организмов (ГМО) для производства продуктов питания волнуют население многих стран. Люди боятся, что ученые потеряют контроль над живой материей, которую создают. Существуют также опасения, что последствия применения ГМО человечество сможет осознать лишь через несколько поколений, но уже не сможет исправить. С другой стороны, очевидно, что научные разработки являются важным конкурентным преимуществом в современном мире. Если у нашей страны не будет своих научных достижений, то нам придется пользоваться зарубежными технологиями, в том числе в сфере биотехнологий. Многие эксперты убеждены, что доминирующей наукой становится биология и впереди нас ждет эра биотехнологий.

Законодателям важно понимать глобальные тенденции и представлять, где в настоящее время проходят границы научного знания. Поэтому в верхней палате российского парламента регулярно проходят встречи с научной элитой страны, посвященные злободневным вопросам. Так, 11 декабря 2012 года в Совете Федерации состоялось заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему

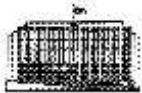
⁷⁸ Статья написана на основе материалов, предоставленных Российской академией медицинских наук и Российской академией сельскохозяйственных наук по итогам рассмотрения решения Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации от 11 декабря 2012 года.



«О совершенствовании законодательства о развитии биоэкономики в Российской Федерации, основных проблемах и возможных путях их решения в сфере внедрения биотехнологий в регионах страны». На заседании было принято решение, которое содержало обращение к Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и Российской академии медицинских наук с предложением направить в адрес Научно-экспертного совета прогнозные материалы о перспективах применения в Российской Федерации продукции, полученной с использованием генно-инженерно-модифицированных организмов, в том числе с точки зрения обеспечения биобезопасности. В полученных в ответ на данное обращение материалах, предлагаются меры для развития данной отрасли.

В материале, подготовленном Российской академией медицинских наук и ФБГУ «НИИ питания», отмечается, что биотехнологии начинают играть возрастающую роль в создании новых материалов, повышении продуктивности сельского хозяйства, защите окружающей среды. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), к 2030 году биотехнологии будут использоваться при получении 35% продукции химической промышленности, 50% - сельскохозяйственного производства, 80% лекарственных препаратов. В целом продукция биотехнологий будет составлять до 3% ВВП.

В последние годы в агропромышленном комплексе Российской Федерации отмечено снижение производства всех видов сельскохозяйственной продукции более чем в 1,5 раза, из оборота выведено более 30 млн. га высокопродуктивных агроценозов, продуктивность агроэкосистем очень низкая. Например, урожайность сои в России составляет 10,9 ц /га, тогда как в США и ЕС этот показатель составляет 29,58 ц /га и 27,75 ц /га соответственно.



По оценке экспертов Российской академией медицинских наук и ФБГУ «НИИ питания», одним из возможных способов изменения ситуации может быть применение биотехнологий. Помимо решения проблемы продовольственной безопасности, использование биотехнологий в сельском хозяйстве ориентировано и на экологические задачи: переработку отходов производства, восстановление плодородия почв.

Перспективы развития агrobiотехнологии в России

Со времени распада СССР позиции России в области биотехнологий были в значительной мере ослаблены. Сегодня на высшем государственном уровне осознается необходимость перемен, что подтверждено документами последних лет, в их числе:

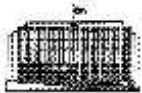
- Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы»;

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2010 года № 1873-р «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года»;

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 2237-р «Об утверждении Программы



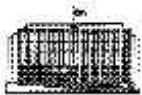
фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013 - 2020 годы»;

- Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Правительством Российской Федерации 24 апреля.2012 года № 1853п-П8).

Для создания механизма государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности по поручению Правительства Российской Федерации Министерством образования и науки разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы».

Развитие данной отрасли во многом зависит от имиджа ГМО в российском обществе и внутреннего спроса на биотехнологическую продукцию. По данным наших ученых, появляющиеся в печати результаты псевдонаучных исследований ГМО⁷⁹ не выдерживают научной критики, однако являются причиной обострения негативного отношения к данной продукции. Важна не только роль средств массовой информации, формирующих отношение общества к проблеме, но и роль научных публикаций, обеспечивающих выход научной информации за пределы узкого круга посвященных, делающих ее доступной для широкой общественности. Именно публикации результатов исследований в научной печати, открытое обсуждение полученных данных позволят, по мнению отечественных ученых, изменить

⁷⁹ Одна из последних публикаций – статья Г.Е. Сералини и других соавторов (G.E. Séralini et al.) о результатах токсикологических исследований гербицида «Раундап» и генно-инженерно-модифицированной (ГМ) кукурузы линии NK603, устойчивой к этому гербициду, опубликованная в онлайн версии журнала «Food and chemical toxicology».

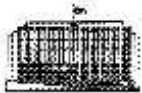


предвзятое отношение общества к современной биотехнологической продукции.

Согласно оценкам экспертов Россия в значительной мере пропустила «зеленую волну» мировой агробиотехнологической революции, что оказало негативное влияние на продовольственную безопасность страны. Суммарный вклад России в мировой рынок биотехнологий оценивается сегодня в 0,2%, а на рынке ГМ - культур Россия практически не представлена. При этом, по оценкам экспертов российских государственных академий наук, сейчас открывается возможность прорыва по отдельным направлениям агробиотехнологий. Наша страна имеет значительный потенциал в таком перспективном направлении, как получение ГМ - растений (с улучшенными целевыми признаками) в качестве источника биомассы для производства волокон, целлюлозы, бумаги. Важную роль в коммерчески привлекательной индустрии, биоэнергетике, могли бы играть расположенные в теплом поясе России площади быстрорастущих растений (ива, тополь, мискантус). В 2010 году Сибирским отделением Российской академии наук получены ускоренно-растущие трансгенные осина и пирамидальный тополь - возможный ресурс сырья для биотоплива. Россия имеет условия для организации полного цикла производства биотоплива второго поколения (биоэтанола).

В соответствии с действующей в России системой оценки безопасности ГМО растительного происхождения за период с 1999 по 2012 год 19 линий ГМО прошли полный цикл медико-биологических исследований⁸⁰ и разрешены для использования в питании населения Российской Федерации.

⁸⁰ В экспериментах было использовано более 15 тысяч лабораторных животных, проведено более 150 тысяч анализов.



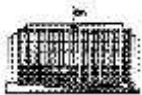
Безопасность ГМО растительного происхождения и контроль за оборотом ГМО

Общепринятая концепция оценки безопасности ГМО растительного происхождения одобрена Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО)⁸¹.

Российская система оценки безопасности ГМО по международным меркам является достаточно строгой⁸². Разработка системы оценки безопасности ГМО, действующей в нашей стране, была начата в середине 1990-х годов. Она аккумулирует отечественный и зарубежный опыт и включает научные подходы, основанные на достижениях современной фундаментальной науки: геномный и протеомный анализ, выявление повреждений ДНК и мутагенной активности, выявление продуктов свободнорадикальной модификации ДНК и других чувствительных биомаркеров. Система контроля за оборотом ГМО на продовольственном рынке России разработана на основании фундаментальных исследований, проведенных РАН, РАМН, РАСХН, и внедрена в практику Роспотребнадзора, агропромышленного комплекса страны, таможенной службы и других заинтересованных ведомств. Только в 2003-2011 годах учреждениями системы Роспотребнадзора было проведено более 250 тысяч исследований пищевых продуктов с целью выявления ГМО.

⁸¹ На национальном уровне системы оценки безопасности ГМО созданы в США, Канаде, государствах Европейского союза, Российской Федерации, Мексике, Аргентине, Бразилии, Чили и других странах Латинской Америки, Египте, Саудовской Аравии, Китае, Японии, Индии, Таиланде, Филиппинах, Индонезии, Австралии, Новой Зеландии, ЮАР.

⁸² В отличие от подходов, принятых в Европейском союзе и США, где при подтверждении композиционной эквивалентности ГМО его традиционному аналогу набор исследований может быть сокращен, в России оценка безопасности ГМО включает проведение полного спектра исследований, выполнение каждого из которых обязательно.



Согласно результатам мониторинга за обращением ГМО на продовольственном рынке страны распространенность таких продуктов за последние годы значительно снизилась: в 2003 - 2004 годах доля продукции из ГМО составляла 11 - 12% от всей продукции, имеющей ГМ-аналоги, в 2009 году – 0,23%, в 2011 – 0,1%. Такая тенденция свидетельствует об отказе производителей от использования биотехнологического сырья и о замене полноценного растительного белка (сои) при производстве мясных и колбасных изделий на соединительнотканые белки или крахмалсодержащие компоненты.

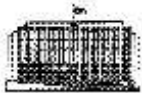
Подход к маркировке ГМ пищевой продукции осуществляется с учетом требований российской общественности и действующих международных норм. Маркировка, введенная в 1999 году в качестве рекомендательной меры, к 2002 году приняла обязательный характер. Установленный ею порог снизился с 5% в 2002 году до 0,9% в 2007 году, став нормой, гармонизованной с аналогичной в странах Европейского союза⁸³.

Тенденции на мировом рынке ГМО

К настоящему времени в мире зарегистрированы и допущены к промышленному производству пищи и кормов 152 линии ГМ -культур, в том числе 26 линий кукурузы, 7 линий хлопка, 1 линия рапса, 1 линия сои. Из них 95 линий зарегистрированы в США – в соответствии с базой данных Управления по пищевым продуктам и лекарственным препаратам при правительстве США, 30 линий зарегистрированы в Европейском союзе – в соответствии с базой данных GMO-COMPASS.

Сегодня наиболее интенсивно в сельском хозяйстве используются культуры с генетической модификацией, определяющей устойчивость к

⁸³ СанПиН 2.3.2.2227-07, Федеральный закон «О внесении изменений в закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» № 234-ФЗ от 25 октября 2007 года.



гербицидам: в 2011 году растения с этими свойствами занимали 59% от общей площади посевов ГМО; растения с комбинированными признаками – «селекционные стекеры», содержащие два и более трансформационных события, занимали 2-е место (26%), Вt-культуры, устойчивые к вредителям занимали 3-е место (15%).

Последние 3-4 года ГМ-культуры 1-го поколения замещаются ГМ-культурами 2-го поколения: например, вместо сои линии 40-3-2, устойчивой к глифосату, компания «Монсанто» разработала линию сои MON89788, обладающей устойчивостью к данному гербициду, но также характеризующейся повышенной урожайностью.

В Российской Федерации (по ситуации на 1 февраля 2013 года) разрешено использование в питании населения 19 линий ГМО (5 линий сои, 10 линий кукурузы, 2 сорта картофеля, 1 линия риса, 1 линия сахарной свеклы); использование при производстве кормов 15 линий ГМО (5 линий сои, 10 линий кукурузы). Сельскохозяйственное выращивание ГМО в России не производится.

Принимая во внимание тенденцию роста использования растений с комбинированными признаками, очевидна необходимость формирования подходов к оценке безопасности и процедуры государственной регистрации таких культур в Российской Федерации. В настоящее время в ФГБУ «НИИ питания» РАМН в рамках НИР № 116 проводится разработка методологии оценки безопасности и контроля за новыми видами ГМО с комбинированными признаками (GM stacks).

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

К шестому Невскому международному экологическому конгрессу

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
«Экологическая культура –
основа решения экологических проблем»

Аналитический вестник № 12 (496)

Под общей редакцией начальника
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
В.Д. Кривова

В подготовке материалов принимали участие:

В.А. Барсамов, Р.Л. Кохнович, И.П. Паргачева, Я.И. Здоровец,
Ю.С. Леонов, Ю.П. Липунцов (параграф 1.5), О.Ю. Сундатова,
А.В. Туманов, А.М. Юсуповский

Подписано в печать 18.01.2013 Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 9,07.
Тираж 100 экз. Заказ № ...

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации