

*Leadership for  
Environment  
And  
Development*



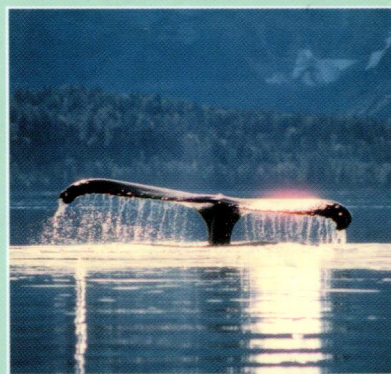
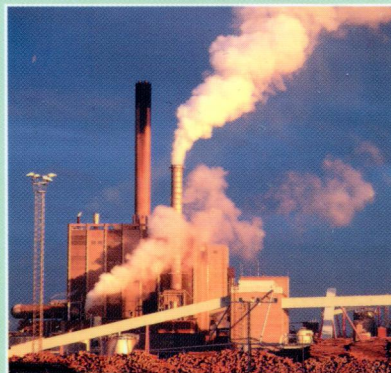
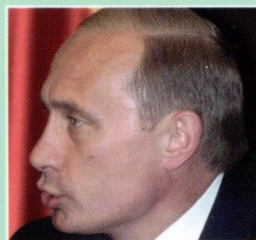
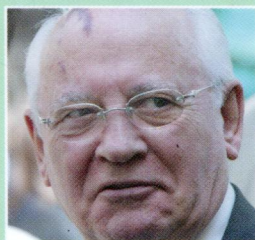
# ОХРАНА ПРИРОДЫ РОССИИ: от Горбачева до Путина

Владислав  
ЛАРИН

Рубен  
МНАЦАКАНЯН

Игорь  
ЧЕСТИН

Евгений  
ШВАРЦ



Москва, 2003

**ВСЕМИРНЫЙ ФОНД ДИКОЙ ПРИРОДЫ (WWF)  
ЦЕНТРАЛЬНО-ЕВРОПЕЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ (CEU)  
ПРОГРАММА “ЛИДЕРЫ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ  
И РАЗВИТИЯ” (LEAD PROGRAM)  
МОСКОВСКИЙ ЭКОПРЕССЦЕНТР**

---

**Владислав ЛАРИН  
Рубен МНАЦАКАНЯН  
Игорь ЧЕСТИН  
Евгений ШВАРЦ**

# **ОХРАНА ПРИРОДЫ РОССИИ: от Горбачева до Путина**



**Москва 2003**

**В. Ларин, Р. Мнацаканян, И. Честин, Е. Шварц.** “Охрана природы России: от Горбачева до Путина”. — М.: КМК, 2003, 416 С., 17 илл.

Книга посвящена истории охраны природы и экологической политики России в последние десятилетия XX и первые годы XXI века. Анализ материалов выполнен с учетом международного контекста событий, развития государственного управления в этой сфере и общественного экологического движения. Показано, как исчерпание экстенсивной модели экономического развития и отраслевого управления экономикой пагубно отражаются на состоянии окружающей среды. Основное внимание уделено истории государственного природоохранного ведомства Российской Федерации, существовавшего в 1988-2000 гг. — причинам и условиям его создания, реорганизаций и ликвидации. В качестве источников материала использованы нормативные правовые акты, интервью с экспертами, публикации и личный опыт авторов.

Основным выводом является то, что упразднение независимого от отраслевых ведомств государственного управления в области охраны окружающей среды, проведенное под предлогом ликвидации административных барьеров развития рыночной экономики, не привело к увеличению инвестиционной привлекательности и росту экономики России, а, наоборот, совпадает с замедлением ее роста. Сделан вывод о необходимости восстановления дееспособного государственного управления в области охраны окружающей среды в ходе начинающейся комплексной административной реформы государственного управления.

Для широкого круга читателей, интересующихся проблемами охраны окружающей среды, сотрудников государственных органов в области экономики, природных ресурсов и охраны природы, дальновидных представителей бизнеса, преподавателей, студентов и участников общественного природоохранного сообщества.

- © В. Ларин, 2003.
- © Р. Мнацаканян, 2003.
- © И. Честин, 2003.
- © Е. Шварц, 2003.
- © WWF, 2003.
- © ООО “КМК”, издание, 2003

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие авторов .....	9
<b>I. ДО РАССВЕТА, или «От кого вы хотите охранять природу, от нашего советского человека?!» (1972-1986 гг.)</b>	
1.1. Охрана природы в бывшем СССР — что можно, и чего нельзя сделать в экстенсивной экономике .....	13
1.1.1. Исчерпание возможностей экстенсивного пути развития экономики СССР, как источник экологических проблем .....	13
1.1.2. «Мы не можем ждать милостей у природы, взять их у нее — вот наша задача» .....	14
1.1.3. Заповедники, как индикаторы экономических процессов .....	17
1.2. «А помнишь, как все начиналось...» .....	19
1.2.1. «На границе тучи ходят хмуро», или международный фон происходивших процессов .....	19
1.2.2. После Стокгольма: тем временем в СССР .....	23
1.3. Государство и охрана природы в СССР .....	24
1.3.1. Основные органы государственного управления охраной природы .....	24
1.3.2. Деятельность Госкомгидромета .....	25
1.3.3. Деятельность Госкомстата .....	25
1.3.4. Природно-ресурсные и контролирующие ведомства .....	27
1.3.5. Служба санитарно-эпидемиологического надзора .....	29
1.3.6. Научно-исследовательские подразделения экологической направленности .....	32
1.4. Общественные природоохранные организации .....	34
1.4.1. Основные формы добровольного участия общественности в охране природы .....	34
1.4.2. Всероссийское общество охраны природы (ВООП) .....	36
1.4.3. Совет по охране природы ЦК ВЛКСМ .....	44
1.4.4. Феномен Движения Дружин по охране природы (ДОП) .....	45
1.4.5. Неформальная экологическая деятельность академических структур .....	49
1.4.6. «Постоянные величины» .....	53
1.5. «Наша служба и опасна, и трудна, и на первый взгляд как будто не видна...» или первые «зеленые» ростки во властных структурах .....	54
1.5.1. Экономические причины «позеленения» власти .....	54
1.5.2. Кузницы кадров .....	56
1.5.3. Комплексные программы научно-технического прогресса .....	57
1.5.4. Роль гласности в приближении «коренной перестройке дела охраны природы» .....	59
<b>II. УТРО, или «Процесс пошел» (1986-1991 гг.)</b>	
2.1. «И тут объявили свободу» или «Зеленая» волна демократии .....	62
2.1.1. Повернем реки вспять .....	62
2.1.2. Консолидация природоохранной общественности. ....	63

2.1.3. Природоохранная общественность второй половины 1980-х, как локомотив демократических перемен .....	66
2.1.4. Первые международные контакты общественности .....	69
<b>2.2. Создание Государственного комитета СССР по охране природы .....</b>	<b>70</b>
2.2.1. Нужно ли создавать природоохранное ведомство? .....	70
2.2.2. Предпосылки создания природоохранного ведомства .....	72
2.2.3. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”, как начало нового пути .....	73
2.2.4. Создание первого природоохранного ведомства .....	75
2.2.5. Кадры решают все .....	79
2.2.6. Недолгая жизнь Госкомприроды СССР .....	81
<b>2.3. Становление Госкомприроды России .....</b>	<b>85</b>

### **III. ДЕНЬ (июль 1991 — май 2000 гг.), или «хотели, как лучше...»**

<b>3.1. Экологическая политика, как основа деятельности государства по охране природы .....</b>	<b>87</b>
<b>3.2. Развитие федерального экологического законодательства .....</b>	<b>89</b>
3.2.1. Закон “Об охране окружающей природной среды” — краткий обзор .....	89
3.2.2. Другие законы .....	94
3.2.3. Президентские, правительственные и ведомственные нормативные правовые акты .....	96
<b>3.3. Структурные изменения природоохранных и природно-ресурсных органов .....</b>	<b>100</b>
3.3.1. Органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды .....	100
3.3.2. Правительственная Комиссия по окружающей среде и природопользованию .....	106
3.3.3. Межведомственная комиссия по экологической безопасности Совета Безопасности РФ .....	108
3.3.4. Изменение полномочий природоохранного ведомства .....	110
3.3.5. Структурные подразделения природоохранного ведомства и кадровая политика .....	112
<b>3.4. Экономические механизмы и инструменты финансирования охраны природы .....</b>	<b>121</b>
3.4.1. Общие принципы экономики охраны природы и природопользования .....	121
3.4.2. Организация экологических платежей в России .....	123
3.4.3. Федеральное бюджетное финансирование .....	126
3.4.4. Федеральные экологические программы .....	129
3.4.5. Государственные экологические фонды .....	139
3.4.6. Финансирование охраны природы из международных источников .....	145
<b>3.5. Экологический контроль .....</b>	<b>149</b>
3.5.1. Организация экологического контроля .....	149
3.5.2. Материально-техническое обеспечение экологического контроля .....	151
3.5.3. Динамика основных показателей загрязнения окружающей среды и экологического контроля .....	153
<b>3.6. Экологическая экспертиза .....</b>	<b>154</b>
3.6.1. История экологической экспертизы в России .....	154
3.6.2. Правовая база экологической экспертизы .....	155
3.6.3. Практика проведения экологической экспертизы .....	162
3.6.4. История одной экспертизы: нет предела совершенству .....	165

3.7. Охрана живой природы .....	182
3.7.1. Правовое обеспечение охраны живой природы .....	183
3.7.2. Развитие особо охраняемых природных территорий и территориальной охраны живой природы .....	186
3.7.3. Сохранение редких видов животных и растений .....	191
3.8. Информационное обеспечение. Система сбора экологической информации .....	196
3.8.1. Экологическая информация — проблема определений .....	196
3.8.2. Государственная сеть мониторинга окружающей природной среды .....	197
3.8.3. Достоверность и надежность экологической информации .....	199
3.8.4. Первые открытые публикации .....	200
3.8.5. Попытка создания Единой государственной системы экологического мониторинга .....	201
3.8.6. Подготовка Государственных докладов о состоянии окружающей природной среды .....	206
3.9. Международное сотрудничество .....	212
3.9.1. Российская делегация на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) .....	212
3.9.2. Участие России в международных конвенциях .....	216
3.9.3. Сотрудничество на двусторонней основе .....	228
3.9.4. Сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств .....	237
3.10. Общественные природоохранные организации .....	240
3.10.1. Основные тенденции развития .....	240
3.10.2. Финансирование экологических НПО: проблемы и упущенные возможности .....	242
3.10.3. Новые попытки расширения социальной базы экологического движения .....	244
3.10.4. Примеры мобилизации международной поддержки охране природы в России и СНГ .....	244
3.10.5. I и II Всероссийские съезды по охране природы .....	246
<b>Рисунки</b> .....	248

#### **IV. ВЕЧЕР (конец 1999 г. — 17 мая 2000 н.) или «...мы разрушим до основания...» А зачем?**

4.1. Как это было .....	265
4.2. Причины упразднения самостоятельного природоохранного ведомства .....	266
4.2.1. Версия первая — мнение экс-председателя Государственного Комитета Российской Федерации по охране окружающей среды .....	266
4.2.2. Версия вторая — НЭП, или Неверная Экономическая Политика .....	267
4.2.3. Версия третья — заговор олигархов .....	275
4.2.4. Версия четвертая — кризис Госкомэкологии России .....	279
4.3. А был ли мальчик? .....	284

#### **V. НОЧЬ (17 мая 2000 г. — 2003 г.)**

5.1. Реакция общества на упразднение природоохранного ведомства .....	286
5.1.1. «А баба-яга против!» .....	286
5.1.2. Экологическая политика на практике .....	287

<b>5.2.</b> Последствия ликвидации природоохранного ведомства .....	292
5.2.1. Деградация федерального экологического законодательства .....	292
5.2.2. Развал природоохранных структур .....	296
5.2.3. Экономические механизмы и финансирование охраны окружающей среды .....	298
5.2.4. Основные показатели состояния и охраны окружающей среды .....	302
5.2.5. Охрана живой природы .....	303
5.2.6. Международное сотрудничество .....	305

## **VI. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ, или «Что день грядущий нам готовит»**

<b>6.1.</b> Трава сквозь асфальт .....	311
6.1.1. Как мы писали Экологическую доктрину России .....	311
6.1.2. Гражданское общество и право граждан на здоровую окружающую среду .....	315
6.1.3. Административная реформа и Государственный Совет: «мухи отдельно, котлеты отдельно» .....	317
<b>6.2.</b> Наше видение будущего: лучше быть здоровым и богатым, чем бедным и больным .....	319
6.2.1. Экология и инвестиционная привлекательность экономики — близнецы-братья .....	319
6.2.2. «Здесь будет город-сад» .....	322
<b>Литература</b> .....	326
<b>Перечень нормативно-правовых актов</b> .....	322
<b>Приложение 1.</b> Сведения об экспертах, оказавших помощь в работе над этой книгой .....	336
<b>Приложение 2.</b> Сведения об организациях-спонсорах .....	340
<b>Приложение 3.</b> “ОБ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ В РСФСР” Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. ...	344
<b>Приложение 4.</b> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 января 1988 г. “О коренной перестройке дела охраны природы в стране” .....	350
<b>Приложение 5.</b> Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года “ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ” .....	355
<b>Приложение 6.</b> ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ от 10 января 2002 года .....	363
<b>Приложение 7.</b> ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ДОКТРИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	407