

ОРИГИНАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии.
2019. – Т. 28. – № 1. – С. 9-17.

DOI 10.24411/2073-1035-2019-10177

УДК 574.2+340.132.23

МЫСЛИ ВСЛУХ О ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ О РЕКЕ ВОЛГЕ

© 2019 Г.С. Розенберг^{1,2,3}, Д.Б. Гелашвили⁴, А.Г. Зибарев¹,
А.Ю. Кулагин⁵, В.З. Латыпова⁶, С.В. Саксонов^{1,3}, Р.Н. Салиева⁷,
И.Ю. Усманов⁸, Г.Р. Хасаев², Г.В. Шляхтин⁹

¹ Институт экологии Волжского бассейна РАН, г. Тольятти (Россия)

² Самарский государственный экономический университет, г. Самара (Россия)

³ Кафедра ЮНЕСКО «Изучение и сохранение биоразнообразия экосистем
Волжского бассейна» ИЭВБ РАН, г. Тольятти (Россия)

⁴ Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского –
Национальный исследовательский университет, г. Нижний Новгород (Россия)

⁵ Уфимский институт биологии РАН Уфимского федерального
исследовательского центра, г. Уфа (Россия)

⁶ Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань (Россия)

⁷ Института проблем экологии и недропользования АН РТ, г. Казань (Россия)

⁸ Институт экономики и сервиса Уфимского государственного
нефтяного технического университета, г. Уфа (Россия)

⁹ Саратовский национальный исследовательский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского, г. Саратов (Россия)

Поступила 20.11.2018

В работе поволжских экологов, представляющих Тольятти, Нижний Новгород, Уфу, Казань, Самару, Саратов, обсуждается структура и содержание некоторых разделов предлагаемого закона о Волге (области правового регулирования, основных принципов охраны, нормативов предельно допустимых вредных воздействий на экологическую систему Волжского бассейна и пр.).

Ключевые слова: Волжский бассейн, закон о Волге, основные принципы, запреты и ограничения.

Rozenberg G.S., Gelashvili D.B., Zibarev A.G., Kulagin A.Yu., Latypova V.Z., Saksonov S.V., Salieva R.N., Usmanov I.Yu., Khasaev G.R., Shlyakhtin G.V. Thinking out loud on the Federal law on the Volga River. – The paper of ecologists representing Togliatti, Nizhny Novgorod, Ufa, Kazan, Samara, Saratov, discusses the structure and content of some sections of the proposed law of the Volga (area of legal regulation, basic principles of protection, standards of maximum permissible harmful effects on the ecosystem of the Volga basin, etc.).

Key words: Volga River Basin, the law on the Volga River, the main principles, prohibitions and restrictions.

В своих более ранних работах (Г. Розенберг и др., 2013, 2014, 2016, 2017, 2018; Хадеев и др., 2015; Салиева, 2016; Латыпова и др., 2017; Зибарев и др., 2018) мы писали о том, что любая Программа сохранения Волги должна иметь статус не ниже Национального проекта. В рамках такой Программы в разделе правового, нормативного и экономического её обеспечения следует предусмотреть разработку закона о реке Волге (аналогичному федеральному закону 1999 г. «Об охране озера Байкал»). Это тем более актуально, что в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию (1 декабря 2016 г.) Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству в 2017 г. «подготовить программы сбережения уникальных природных символов России, таких как Волга (*подчеркнем, Волга стоит на первом месте. – Авторы.*), Байкал, Телецкое озеро на Алтае» (Перечень поручений Президента Российской Федерации от 5.12.2016 № Пр-2346, п 1е; [<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53425>]). Такой Закон должен обеспечить правовые основы охраны бассейна Волги, являющегося не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и Европы (территория бассейна – две Франции), и, фактически, объектом всемирного природного наследия.

В ноябре 2002 г. на «круглом столе» Комитета по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы обсуждался законопроект «Об экологическом оздоровлении

Розенберг Геннадий Самуилович, доктор биологических наук, чл.-корр. РАН, genarozenberg@yandex.ru; *Гелаишвили Давид Бежанович*, доктор биологических наук, профессор, ecology@bio.unn.ru; *Зибарев Александр Григорьевич*, доктор экономических наук, чл.-корр. РАН, ievbras2005@mail.ru; *Кулагин Алексей Юрьевич*, доктор биологических наук, профессор, kulagin_ay@mail.ru; *Латыпова Венера Зиннатовна*, доктор химических наук, профессор, чл.-корр. АН РТ, esoaart@yandex.ru; *Саксонов Сергей Владимирович*, доктор биологических наук, профессор, svсахonoff@yandex.ru; *Салиева Роза Наильевна*, доктор юридических наук, профессор; sagus6@yandex.ru; *Усманов Искандер Юсуфович*, доктор биологических наук, профессор, iskander.usmanov@mail.ru; *Хасаев Габидулла Рабаданович*, доктор экономических наук, профессор, gr.khas@mail.ru; *Шляхтин Геннадий Викторович*, доктор биологических наук, профессор, biofac@sgu.ru.

реки Волги и ее притоков, о восстановлении и сохранении природных комплексов Волжского бассейна». Среди достоинств проекта следует отметить его бассейновый характер; недостатки «кроются в его краткости и отсылочном характере. Пока авторы проекта не выработали в нем достаточной юридической "начинки" (*можно добавить, и экологической. – Авторы*), чтобы считать закон достаточно подготовленным» (Сиваков, 2009, с. 88-89). В данной статье как раз и предпринята попытка подчеркнуть именно экологические особенности предлагаемого «Закона о Волге».

Можно предложить следующую структуру и разделы предлагаемого Закона (авторы отдают себе отчет в том, что закон должен быть предметом, в первую очередь, юриспруденции; но мы уверены, что и точку зрения экологов необходимо учесть).

В области правового регулирования охраны Волжского бассейна. Такое регулирование осуществляется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Экологическое зонирование территории Волжского бассейна. Еще в 1946 г. академик Л.С. Берг (цит. по: [Рянский, 1989, с. 3]) утверждал, что началом и концом «каждой истинно географической» (*добавим, и экологической. – Авторы.*) работы является районирование или «разделение земной поверхности на естественные области». Итогом такого рода районирования «становится обоснованный вариант нормирования возможных конкретных хозяйственных воздействий на природную среду, включающих характеристики обратной реакции природных систем на хозяйство и здоровье человека» (Рянский, 1993, с. 3; Районирование территорий..., 2018, с. 13). Фактически, такое зонирование уже выполнено (см., например, [Г. Розенберг, 2009]).

Разработанная в ИЭВБ РАН экологическая информационная система (ЭИС) для анализа пространственно-распределенных эколого-экономических данных REGION-VOLGABAS (Г. Розенберг, 2009; Костина, 2015; Г. Розенберг и др., 2016) способна на новом уровне решать задачи комплексного анализа состояния экосистем региона, оценивать харак-

тер антропогенной нагрузки, с помощью модельных «сценариев» осуществлять прогноз развития экологической обстановки в регионе и на этой основе давать рекомендации по достижению в регионе экологической безопасности, устойчивого эколого-экономического развития и направлений социально-экологической реабилитации территорий. На сегодняшний день ЭИС REGION насчитывает более 300 карт-параметров, с помощью которых и осуществлено районирование территории Волжского бассейна (рисунок).

Возможна корректировка такого зонирования с учетом новой информации.

Основные принципы охраны территории Волжского бассейна. Здесь следует обосновать

особый режим хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в соответствии с такими принципами, как приоритет видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной социо-эколого-экономической системы (СЭЭС) Волжского бассейна, учет комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную СЭЭС бассейна, сбалансированность решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы Волжского бассейна на принципах устойчивого развития (не обойтись без моделирования, прогнозирования, управления и оптимизации механизмов достижения устойчивого развития региона, обязательности государственной экологической экспертизы).

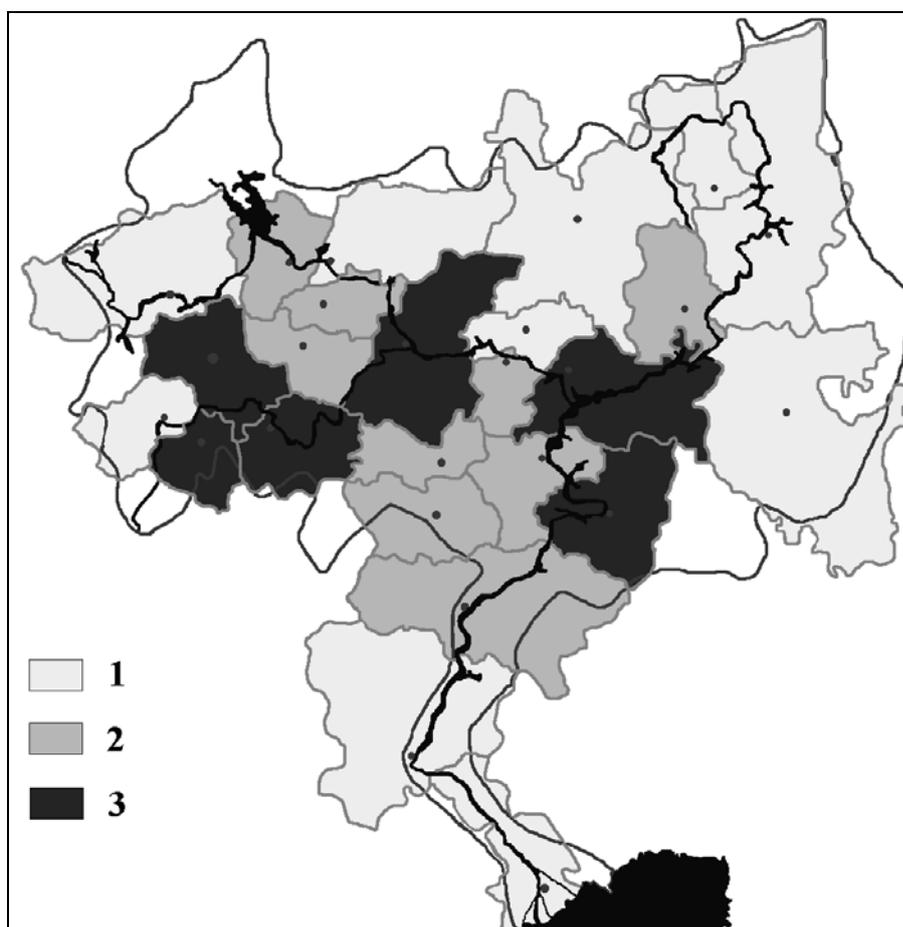


Рис. Районирование территории Волжского бассейна по обобщенным параметрам 1991-2008 гг. (Г. Розенберг, 2009, с. 386): 1 – относительно благополучная обстановка; 2 – средняя антропогенная нагрузка, 3 – территории повышенной антропогенной нагрузки

Виды деятельности, запрещенные или ограниченные на территории Волжского бассейна. Этот «блок» федерального закона требует особо тщательной проработки – он не должен стать декларативным, а действительно сочетать (оптимизировать) взаимодействия в рамках СЭЭС региона (особая роль в формировании

такого рода «запретительных мер» должна принадлежать гражданскому обществу [Минакова и др., 2016]). Следует предусмотреть, в частности, запреты (или ограничения) на виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на СЭЭС Волжского бассейна: химическое загрязнение

рек и водосборных бассейнов (связанное со сбросами и с выбросами вредных веществ, использованием пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ, эксплуатацией транспорта, размещением отходов производства и потребления и пр.), физическое изменение состояния СЭС Волжского бассейна или его части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение объемов стоков и пр.), биологическое загрязнение (связанное с инвазией, использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе Волжского бассейна). Должен быть разработан и на уровне Правительства Российской Федерации утвержден перечень видов деятельности, запрещенных в Волжском бассейне. Следует разработать, своего рода, «Генеральную схему» развития Волжского бассейна, в рамках которой на некоторый срок вперед (например, на 25 лет) предусмотреть строительство новых и реконструкцию действующих хозяйственных объектов (причем, с обязательным проведением государственной экологической экспертизы проектной документации таких объектов).

В Законе необходимы статьи о водном режиме р. Волга (режим наполнения и сработки водохранилищ, ограничения на уровни воды в них и пр.); об особенностях охраны и добычи рыбных ресурсов и других видов водных животных и растений; об особенностях использования земельных ресурсов этой территории; использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Особое внимание следует уделить, скажем так, «не очень пока традиционным» видам природопользования в Волжском бассейне, – в первую очередь, организации туризма и отдыха в соответствии с правилами, обеспечивающими соблюдение предельно допустимых норм нагрузок на окружающую среду в регионе.

Нормативы предельно допустимых вредных воздействий на экологическую систему Волжского бассейна. Эта глава предлагаемого Закона может опираться на следующие исследования (Селезнёв, Селезнёва, 1998; Селезнёва, 2007; Г. Розенберг и др., 2011; Латыпова и др., 2016).

Анализ значимости экологических воздействий проводится с целью совокупной оценки «качества среды», предметом которой являются:

- *в экологическом смысле* – вся экосистема региона, состоящая из иерархии

соподчиненных биологических компонентов (сообществ), способных сохранять устойчивость путем адаптации к внешним факторам и обеспечивать утилизацию веществ, поступающих извне;

- *в прикладном смысле* – характеристики ресурсов, обеспечивающие их использование в тех или иных практических целях.

Определенная таким образом цель подразумевает наложение граничных условий (нормативов) как на само воздействие, так и на факторы среды, отражающие и воздействие, и отклики экосистем. Для веществ природного и антропогенного происхождения предлагается методика расчета бассейновых допустимых концентраций, как показателей качества воды (Селезнёва и др., 2013).

Принцип антропоцентризма верен и в отношении истории развития нормирования: значительно ранее прочих были установлены нормативы приемлемых для человека условий среды (прежде всего, производственной). Тем самым было положено начало работам в области санитарно-гигиенического нормирования. Однако человек – не самый чувствительный из биологических видов и принцип «защищен человек – защищены и экосистемы», вообще говоря, неверен.

Экологическое нормирование является ключевой проблемой в формировании экологической безопасности. Более чем три десятилетия назад в России был поставлен вопрос о необходимости определения допустимых экологических нагрузок и адекватных ограничений (нормирования) существующих антропогенных воздействий с учетом всей совокупности возможного вредного воздействия многих факторов и природной специфики объектов (Израэль, 1984). В Федеральном законе "Об охране окружающей среды" (2002 г.), в числе прочих, предписывается обоснование и использование в практике двух типов нормативов (ст. 21, 22, 27):

- нормативов качества окружающей среды – «устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов»;

- нормативов допустимого воздействия на окружающую среду (в т. ч. нормативов допустимой антропогенной нагрузки) – «устанавливаются для субъектов хозяйственной и иной деятельности в

целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий».

Экологическое нормирование предполагает учет так называемой предельно допустимой нагрузки на экосистему. *Допустимой* считается такая нагрузка, под воздействием которой *отклонение от нормального состояния системы не превышает естественных изменений и, следовательно, не вызывает нежелательных последствий у живых организмов и не ведет к ухудшению качества среды.*

К сожалению, как слишком часто случается в нашей жизни, написать закон или дать основополагающее определение оказывается значительно проще, чем разработать методику измерения частных показателей, закрепленных в законе. Например, кто может решиться хотя бы на, казалось бы, несложное определение, что такое «нормальное состояние экосистемы» и каков у нее «диапазон естественных изменений»? Поэтому, к настоящему времени известны лишь некоторые попытки обоснования «экологических ПДК» для растений суши и для сообществ водоемов рыбохозяйственного назначения (Лукьяненко, 1996; Гелашвили, 2014). Одним из выходов из этой сложной ситуации является введение бассейновых допустимых концентраций (БДК) в качестве региональных нормативов качества окружающей среды (Селезнёва, 2007; Г. Розенберг и др., 2011; Латыпова и др., 2016). Такого рода «экологические» или «бассейновые» допустимые концентрации могут стать удобным «переходным звеном» к методологии оценки риска (Давыдова, 2002; Тихомиров, 2003; Дмитриев, 2014; Харченко, 2014 и др.)

Государственное регулирование в области охраны Волжского бассейна. Правительство Российской Федерации определяет федеральные органы исполнительной власти в области охраны Волжского бассейна, их функции и полномочия, а также создает координационный орган (для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти). В последнем случае можно вспомнить Ассоциацию «Большая Волга» (межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия), которая весьма эффективно функционировала в конце 1990-2000-х годов. Волжский бассейн имеет все шансы стать «пилотной площадкой» для отработки «зелёных» технологий и продвижения идей «зелёной» экономики (с учетом стоимости

природного капитала, экосистемных услуг и пр.; Кудинова, 2014; А. Розенберг, 2015).

Основой для осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Волжского бассейна должны стать *скоординированные региональные комплексные схемы охраны и использования её природных ресурсов*, разрабатываемые во всех субъектах Российской Федерации на территории Волжского бассейна и утверждаемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Отталкиваясь от убеждения, согласно которому охрана окружающей среды имеет не только моральную составляющую, но и материальную цену, и люди должны платить за природное богатство нашей планеты, напрямую связанное с человеческим благосостоянием, такого рода комплексные схемы охраны и использования природных ресурсов бассейна крупной реки (и страны, в целом) должны учитывать «стоимость таких "нематериальных активов" как человеческая жизнь, красота природы или долгосрочные экологические выгоды» (Costanza et al., 2011, p. 255). Невозможно переоценить значение природного капитала и экосистемных услуг для устойчивого развития всего человечества. Что касается моральных аспектов защиты природы, то они должны учитываться параллельно с экономической стоимостью. В пользу этого утверждения приведем пояснения Б. Коммонера (1974, с. 32) к своему широко известному четвертому экологическому закону «ничто не дается даром»: «Глобальная экосистема представляет собой единое целое, в рамках которого ничего не может быть выиграно или потеряно и которое не может являться объектом всеобщего улучшения: все, что было извлечено из нее человеческим трудом, должно быть возмещено. Платежа по этому векселю нельзя избежать: он может быть только отсрочен».

В рамках государственного регулирования следует предусмотреть ликвидацию или репрофилирование экологически опасных хозяйственных объектов на территории Волжского бассейна; порядок и сроки такой деятельности должны быть установлены законодательством Российской Федерации. В этом случае, для отдельных регионов могут быть запущены пилотные проекты (эксперименты) по, например,

- обязательному страхованию источников и реципиентов риска;
- премированию (штрафованию) предприятий за выполнение (невыполне-

ние) принятых обязательств по предотвращению аварийных ситуаций;

- субвенционирование (дотации государства) за снижение риска аварий;
- специальному налогообложению экологически опасных видов деятельности в отдельных регионах.

Здесь следует остановиться на одном важном, с нашей точки зрения, моменте. Это – устаревшая методология экологической безопасности, следствием которой является устаревшая методология оценки экологической опасности на основе ПДК и ПДВ, а не на основе оценки риска, как это делается во всех развитых странах (Харченко, 2014; Харченко, Дорохина, 2016).

Примерно, до середины 70-х годов прошлого века, политика обеспечения безопасности человека и окружающей среды от различных факторов опасности во всех странах мира была ориентирована на достижение, так называемой, «абсолютной» безопасности. В научной литературе принцип «абсолютной» безопасности или «нулевого» риска получил известность как принцип ALAPA (аббревиатура от «As Low As Practically Achievable»), то есть достижение уровня безопасности «настолько низкого, насколько это достижимо на практике»). у законодательства по промышленной безопасности экономически развитых стран. «В рамках такой политики "абсолютной" безопасности требовалось обеспечить хозяйственную деятельность инженерными системами безопасности (различными фильтрами, скрубберами, инженерными противоаварийными устройствами и т. п.) и принять соответствующие организационные меры, которые позволили бы исключить следующее:

- ситуации, приводящие к превышению в окружающей среде законодательно установленных уровней ПДК для токсичных и радиоактивных веществ;
- аварийные ситуации, оказывающие влияние на человека и окружающую среду» (Харченко, Дорохина, 2016, с. 54).

В силу беспрецедентного роста масштабов промышленного производства и соответственно масштабов его воздействия на окружающую среду, с 1980 г. под влиянием Международного общества по анализу риска – The Society for Risk Analysis (SRA) политика «абсолютной» безопасности во всём мире постепенно уступает место подходу «приемлемого» риска – оценка опасности не на основе ПДК и ПДВ (оцениваются, фактически, источники воздействия, источники риска), а на основе методов количе-

ственной оценки факторов опасности, основанных на методологии риска (оцениваются результаты воздействия; например, в виде повышения заболеваемости или смертности от ЗНО [злокачественных новообразований] в данном месте на определенное количество случаев в год).

Думается, что и эта ситуация должна найти свое отражение в обсуждаемом Федеральном законе о реке Волге.

Государственный экологический мониторинг СЭС Волжского бассейна. Государственный экологический мониторинг СЭС Волжского бассейна должен, естественно, стать частью (подсистемой) государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), которого в полном объеме пока, к сожалению, все еще нет¹. Этот экологический мониторинг должен осуществляться уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (возможно создание Центра экологического мониторинга Волжского бассейна).

Статья 63.1 Федерального закона "Об охране окружающей среды" (2002 г.) постулирует, что «единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) создается в целях обеспечения охраны окружающей среды»; задачами этой системы «являются:

- регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;
- хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;
- анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воз-

¹ В настоящее время, например, мониторинг водных объектов в рамках своих полномочий и компетенций осуществляет ряд организаций, подведомственных различным федеральным органам РФ: Минприроды, Минсельхоз, Минобрнауки, РАН и др. В силу существующих нормативных барьеров (ведомственных приказов, инструкций, методик и т. д.) взаимодействие между этими организациями, во многих случаях, поддерживается лишь личными контактами руководителей и специалистов.

действием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

- обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Иными словами, «законодательное основание» государственного экологического мониторинга создано уже давно, а единой системы – все еще нет...

Государственный экологический надзор в области охраны р. Волги и её бассейна осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и региональными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориально входящих в состав Волжского бассейна в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством соответствующих субъектов Российской Федерации.

Федеральные целевые программы в области охраны р. Волги и её бассейна формируются Правительством Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации осуществляют разработку и реализацию межмуниципальных целевых программ в области охраны р. Волги и её бассейна, а также участвуют в разработке и выполнении федеральных целевых программ в области охраны р. Волги и её бассейна.

В Законе должны быть прописаны действия по обеспечению доступа гражданам и юридическим лицам к информации в области охраны Волжского бассейна (в порядке, установленном законодательством Российской Федерации), ответственность за нарушение настоящего Федерального закона (в соответствии с гражданским, административным, уголовным и иным законодательством Российской Федерации) и международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны Волжского бассейна (последнее предложение выглядит несколько «пожелательным», так как Волжский бассейн граничит лишь с двумя областями Казахстана [Западно-Казахстанской и Атырауской]; здесь можно попытаться привлечь «инструменты» ЮНЕСКО, СНГ и даже Совета Европы).

Во всех разделах предлагаемого Закона следует четко установить *разграничение* предметов ведения и полномочий по охране р. Волги и её бассейна, и федеральных органов власти, и органов власти субъектов, в том числе в сфере

государственного экологического надзора. В качестве примера укажем на «Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Нижегородской области о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и охраны окружающей среды» (от 08.06.1996, № 3; все, что удалось найти в Интернете). Это «Соглашение...», в частности, определяет право региональной власти устанавливать повышающие коэффициенты к базовым нормативам платы за воздействия на окружающую природную среду, использовать средства от платы за воздействия на окружающую природную среду (какой-то процент) на нужды территориальных природоохранных органов области, регламентирует проведение эксперимента в Нижегородской области по экологическому страхованию с созданием страховых фондов, органам исполнительной власти области на основе базовых нормативов платы, установленных федеральными органами исполнительной власти, даны права определять дифференцированные размеры платы за пользование водными объектами, прописаны и другие финансовые механизмы использования и охраны природных ресурсов.

В результате произошедших в последнее время изменений как природоохранного, так и административного законодательства, субъекты Российской Федерации потеряли часть полномочий по самостоятельному правовому регулированию охраны природных объектов на своей территории. Кроме того, эффективность осуществления мер по охране федеральных объектов органами исполнительной власти субъектов Федерации (на основании передачи им соответствующих федеральных полномочий) во многом зависит от выделяемых на эти цели федеральных средств (полномочия без денег трудно реализовать).

Проведение государственной экспертизы проектной документации при строительстве, расширении и реконструкции хозяйственных объектов должно стать *обязательным*. Следует также *избегать (ликвидировать)* противоречия с уже существующим законодательством (Водным, Лесным, Градостроительным кодексами и пр.).

Наконец, *финансирование деятельности по охране р. Волги и её бассейна* осуществляется за счет средств федерального бюджета и других источников в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (как уже отмечалось выше – это должна быть Феде-

ральная программа ранга Национального проекта). Например, в новой программе «Оздоровление Волги» (паспорт Программы 2017 г.) по сравнению с ФЦП «Возрождение Волги» (паспорт Программы 1996 г.) общее финансирование в 20 раз ниже, а вклад федерального бюджета – в 3 раза выше... (Розенберг, 2017).

Завершая эти «мысли вслух», подчеркнем, что есть законы, которые решают социально-экономические проблемы: они вполне понятны и работают. Но их «делают» юристы, правове-ды, не знающие основ структуры и функционирования природных экосистем. Если регулировать такими законами жизнь Природы, это встречает сопротивление самой Природы, да и местных жителей, которым зачастую приходится менять свой многовековой уклад жизни. В природе другие законы и они не подчиняются нашим желаниям.

И еще. Нужен именно «Закон о реке Волге», а не «Закон об охране реки Волга»: только запретительными мерами (а охрана – это всегда те или иные запреты) добиться улучшения социо-эколого-экономической ситуации в Волжском бассейне *невозможно*. Поэтому закон о реке Волге должен готовиться с привлечением профессиональных экологов, с учетом экологических законов и закономерностей². Иными словами, необходима интенсификация научных исследований на Волге. А это, неизбежно, влечет еще один вывод: великий ученый и гражданин мира Фредерик Жолио-Кюри (Jean Frédéric Joliot-Curie, 1900-1958) писал: «Наука необходима народу. Страна, которая её не развивает, неизбежно превращается в колонию – La science est nécessaire du peuple. Le pays qui ne la développe pas, se transforme inévitablement dans une colonie». И «Закон о Волге» тогда не поможет.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гелашвили Д.Б. Принципы обоснования нормативов допустимого воздействия (НДВ) по привносу химических и взвешенных минеральных веществ в поверхностные водные объекты // Экологический мониторинг. Часть VIII. Современные проблемы мониторинга пресноводных экосистем: Учебное

² Именно об этом шла речь на круглом столе «О реализации мероприятий, направленных на сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» с участием депутатов Государственной Думы ФС РФ и представителей федеральных органов исполнительной власти (Казань, 26 февраля 2018 г.), в котором в качестве экспертов принимали участие соавторы этой работы, профессора В.З. Латыпова и С.В. Саксонов.

пособие. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госун-та, 2014. С. 43-60.

Давыдова Р.П. Понятия, признаки, критерии, виды и особенности экологических рисков // Управление рисками. 2002. № 3. С. 36-45.

Дмитриев В.Г. Оценка экологического риска. Аналитический обзор публикаций // Арктика и север. 2014. № 14. С. 126-147.

Зибарев А.Г., Попченко В.И., Розенберг Г.С., Саксонов С.В. О разработке Федерального закона об охране р. Волга // Экология и природопользование: прикладные аспекты: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. Уфа: Аэтерна, 2018. С. 146-152.

Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды. М.: Гидрометеиздат, 1984. 560 с.

Коммонер Б. Замыкающийся круг. Природа, человек, технология. Л.: Гидрометеиздат, 1974. 280 с.

Костина Н.В. Анализ состояния и сценарии развития социо-эколого-экономических систем территорий разного масштаба с помощью экспертной информационной системы REGION. Тольятти: Кас-сандра, 2015. 200 с.

Кудинова Г.Э. Парадигма перехода России и регионов к «зелёной» экономике и устойчивому развитию // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3. Экон. Экол. 2014. № 3 (26). С. 104-112.

Латыпова В.З., Никитин О.В., Степанова Н.Ю., Минакова Е.А., Горшкова А.Т. Об условиях реализации проекта «Оздоровление Волги» // Сб. тр. VIII Междунар. конгресса «Чистая вода. Казань». Казань: Изд-во ООО «Новое Знание», 2017. С. 78-80.

Латыпова В.З., Степанова Н.Ю., Никитин О.В. и др. Региональные фоновые гидрохимические показатели для оценки качества водных ресурсов // Рос. журн. прикладной экологии. 2016. № 4. С. 24-28.

Лукьяненко В.И. Экологические ПДК и комплексный экологический мониторинг качества вод // Розенберг Г.С., Краснощеклов Г.П. Волжский бассейн: экологическая ситуация и пути рационального природопользования. Тольятти: ИЭВБ РАН, 1996. С. 218-219.

Минакова Е.А., Шлычков А.П., Латыпова В.З., Хадеев Т.Г. Реализация принципов Хартии Земли для развития идей устойчивого развития на земле Татарстана // Междунар. науч.-практ. конф. «Хартия Земли – практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития». Казань: Тат. кн. изд-во, 2016. С. 36-40.

Районирование территорий: принципы и методы. Тольятти: Анна, 2018. 308 с.

Розенберг А.Г. Природный капитал и экосистемные услуги региона. Тольятти: Кассандра, 2015. 84 с.

Розенберг Г.С. Волжский бассейн: на пути к устойчивому развитию. Тольятти: ИЭВБ РАН; Кас-сандра, 2009. 477 с.

Розенберг Г.С. Программа «Оздоровление Волги»: статус повышается – проблемы остаются // Экология и пром-сть России. 2017. № 12. С. 1.

- Розенберг Г.С., Гелашвили Д.Б., Зибарев А.Г. и др.** Формирование экологической ситуации и пути достижения устойчивого развития Волжского бассейна // Региональная экология. 2016. Т. 43, № 1. С. 15-27.
- Розенберг Г.С., Гелашвили Д.Б., Зибарев А.Г. и др.** О Федеральном законе об охране реки Волги // Инновационные подходы к обеспечению устойчивого развития социо-эколого-экономических систем: Материалы V Международной конференции. 11-14 апреля 2018 г. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та; Тольятти: ИЭВБ РАН, 2018. С. 202-206.
- Розенберг Г.С., Евланов И.А., Селезнёв В.А. и др.** Опыт экологического нормирования антропогенного воздействия на качество воды (на примере водохранилищ Средней и Нижней Волги) // Вопросы экологического нормирования и разработка системы оценки состояния водоемов / Материалы Объединенного пленума Научного совета ОБН РАН по гидробиологии и ихтиологии, Гидробиологического общества при РАН и Межведомственной ихтиологической комиссии. Москва, 30 марта 2011 г. М.: Тов-во науч. изд. КМК, 2011. С. 5-29.
- Розенберг Г.С., Саксонов С.В., Зибарев А.Г. и др.** Сбережение уникальных природных символов России: от программ «Возрождение Волги» к «Оздоровлению Волги» // Охрана природы и региональное развитие: гармония и конфликты (к Году экологии в России): материалы междунар. науч.-практ. конф. и школы-семинара молодых ученых-степеведов «Геоэкологические проблемы степных регионов», проведенных в рамках XXI сессии Объединенного научного совета по фундаментальным географическим проблемам при Международной ассоциации академий наук (МАН) и Научного совета РАН по фундаментальным географическим проблемам, п. Партизанский Бузулукского района Оренбургской области, 01-05 октября 2017 года. Т. I. Оренбург: Институт степи УрО РАН, 2017. С. 51-59.
- Розенберг Г.С., Саксонов С.В., Сафронова Т.Н., Хасаев Г.Р.** О национальном проекте «Спасем Волгу». Эскиз // Изв. Самар. НЦ РАН. 2013. Т. 15, № 3 (7). С. 2072-2079.
- Розенберг Г.С., Саксонов С.В., Сафронова Т.Н., Хасаев Г.Р., Зибарев А.Г.** От Федеральной целевой программы «Возрождение Волги» к Национальному проекту «Спасем Волгу» // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. 2014. Спецвып. С. 52-60.
- Рянский Ф.Н.** Ландшафтное районирование для целей размещения новых производств в зоне БАМ. Препринт. Владивосток: ДВО АН СССР, 1989. 66 с.
- Рянский Ф.Н.** Эколого-экономическое районирование в регионе. Владивосток: Дальнаука, 1993. 154 с.
- Салиева Р.Н.** Мониторинг состояния недр: вопросы законодательного обеспечения // Журн. экол. и пром. безопасности. 2016. № 1 (65). С. 4-8.
- Селезнёв В.А., Селезнёва А.В.** Методика расчета предельно допустимых сбросов и временно согласованных сбросов веществ в поверхностные водные объекты со сточными водами (проект) // Экология и пром-сть России. 1998. № 12. С. 32-36.
- Селезнёва А.В.** От мониторинга к нормированию антропогенной нагрузки на водные объекты. Самара: Самар. НЦ РАН, 2007. 105 с.
- Селезнёва А.В., Беспалова К.В., Селезнёв В.А.** Разработка бассейновых нормативов качества воды (на примере водных объектов Нижней Волги) // Водное хозяйство России: проблемы, технологии, управление. 2013. № 2. С. 42-53.
- Сиваков Д.О.** Водное право. Учебно-практическое пособие / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2009. 296 с. (Сер. «Образование»).
- Тихомиров Н.П.** Методы анализа и управления эколого-экономическими рисками. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 350 с.
- Хадеев Т.Г., Минакова Е.А., Шлычков А.П., Латыпова В.З.** Основные направления политики Республики Татарстан в обеспечении экологической безопасности // На пути к устойчивому развитию России. Бюл. Ин-та устойчивого развития общественной палаты РФ. 2015. № 73. С. 17-21.
- Харченко С.Г.** Экологическая безопасность: наука или философия. (Попытка обоснования научной методологии) // Экология и пром-сть России. 2014. № 8. С. 55-60.
- Харченко С.Г., Дорохина Е.Ю.** Экологическая безопасность: кризис продолжается // Экология и пром-сть России. 2016. № 3. С. 52-57.
- Costanza R., d'Arge R., de Groot R. et al.** The value of the world's ecosystem services and natural capital // Nature. 1997. Vol. 387. P. 253-260. (Костанца Р., д'Арге Р., де Гроут Р., Фарберк С., Граcco М., Хэннон Б., Лимбург К., Наим Ш., О'Нил Р., Паруэло Дж., Раскин Р., Суттонк П., ван ден Белт М. Стоимость мировых экосистемных услуг и природного капитала: пер. с англ. А.Г. Розенберг // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии: Бюл. 2011. Т. 20, № 1. С. 165-183).