

КАКАЯ ЭКОПОЛИТИКА НУЖНА РОССИИ?

Нужна ли России экологическая политика? Вопрос риторический, поскольку документа под названием «Экологическая политика России» не существует.

В истории формирования национальной экологической политики в Российской Федерации можно выделить два периода. Первый – с начала 90-х годов прошлого века до начала двухтысячных. В эти годы Россия «шла» за мировым сообществом, которое в июне 1992 года на Конференции ООН по окружающей среде и развитию заявило о переходе к цивилизационному развитию, которое не разрушало бы своей природной основы, гарантируя человечеству возможность выживания и дальнейшего управляемого и устойчивого развития.

В рамках рекомендаций этой Конференции в 1994 году было принято несколько документов, в частности, Указ Президента РФ «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», которым одобрены «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Они предусматривали решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов и реализацию права граждан на благоприятную окружающую среду и прав будущих поколений людей на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития.

Следующим важным документом, в котором обозначался основной замысел ресурсосберегающей стратегии, стала Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ в 1996 году. Для реализации Концепции было принято постановление Правительства РФ «О разработке проекта государственной

стратегии устойчивого развития Российской Федерации». Стратегия была подготовлена, но лишь одобрена Правительством РФ в декабре 1997 года.

В экологической литературе отмечается, что согласованный вариант стратегии не был принят из-за противодействия ведомств экономического и финансового блока, «игнорирования как идеи устойчивого развития, так и утвержденных Президентом РФ указов и документов с момента их принятия до настоящего времени», хотя они готовились с участием всех заинтересованных ведомств, ученых и специалистов.

В те годы Россия не только экономически не была готова к реализации идеи устойчивого развития. Экологическая ситуация в стране была крайне напряженной, а ряд промышленных районов находился на грани экологической катастрофы. Тяжелое экологическое наследие оставила однобокая ориентация на приоритет экономических интересов перед экологическими. Для реализации Концепции требовалась реорганизация системы управления природоохранной деятельностью, чего не произошло.

Конкретные механизмы реализации идеи устойчивого развития были предложены в планах действий Правительства РФ в области охраны окружающей среды, утвержденные постановлениями Правительства РФ в 1994 году – План действий на 1994-1995 годы. и 1996-1997 годы. Планы содержали перечень законодательных актов, целевых и научно-технических программ, организационно-экономических мероприятий, направленных на обеспечение экологически безопасного устойчивого развития в условиях рыночных отношений.

За этот период было разработано, принято и введено в действие свыше

30 федеральных законов, принято свыше 40 правительственных постановлений и распоряжений; принята и реализована федеральная целевая программа господдержки заповедников и национальных парков (создано 19 государственных природных заповедников, 10 национальных парков, расширены территории 8 действующих заповедников); принято более 15 федеральных целевых программ и более 20 программ по решению региональных экологических проблем.

В 1999 году был принят «Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 годы», включающий необходимость выполнения 76 мероприятий природоохранной направленности, разработки 8 законопроектов, 39 федеральных целевых программ и 27 ведомственных нормативных актов. Цели реализации плана – оздоровление экологической обстановки, сохранение жизнеобеспечивающих функций биосферы, эффективное участие России в международной природоохранной деятельности. Национальный план не получил необходимой юридической силы, а приказом Госкомэкологии России в 1998 году были частично утверждены лишь включенные в него мероприятия.

В 2002 году распоряжением Правительства РФ была принята Экологическая доктрина Российской Федерации. В документе отмечается, что «для повышения качества жизни и улучшение здоровья населения, обеспечения экологической безопасности страны необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику». Принцип устойчивого развития означал баланс экономических, социальных и экологических составляющих развития.

В Доктрине были определены

базовые основы экологической политики, сформулированы принципы, направления и задачи госполитики с позиций устойчивого развития, названы пути и средства её реализации. Задачи обеспечения устойчивого природопользования заключались в рациональном использовании природных ресурсов, снижении загрязнения окружающей среды, сохранении и восстановлении ландшафтного и биологического разнообразия. Реализация положений документа предполагала разработку планов действий на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, а также разработку и реализацию мер господдержки и регулирования в сфере охраны окружающей среды.

Принятием Доктрины и завершился первый период становления экологической политики России. Его можно охарактеризовать, как период начала реорганизации системы управления охраной окружающей среды, основная задача которой сводилась к тому, чтобы заставить промышленное производство внести коррективы в структуру собственной природоохранной деятельности и перейти к экологически сбалансированному развитию.

В эти же годы формировалось современное природоохранное законодательство, создавались институты управления, вводились рыночные инструменты экологического регулирования в виде установления платы за негативное воздействие на окружающую среду, лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, лимитов на размещение отходов, проведения экономической оценки природных объектов, формирование системы экологических фондов.

Но проведённые реформы не дали ожидаемых результатов.

Вместе с тем, потребность в эффективной экологической политике оставалась крайне высокой. Неудачи первого периода её становления совпали с периодом активного экономического роста начала 2000-х годов и сопутствующего роста антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Второй период попыток оформить национальную экологическую политику начинается с принятия «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» и «Основ го-

Экологическая политика – это система мероприятий, связанных с влиянием общества на природу, совокупность способов достижения поставленных экологической стратегией целей и задач. Государственная экополитика – социально-экономическая политика, в том числе международная, построенная на понимании эффектов и недостатков, связанных с экологическим состоянием территорий и акваторий.

www.wikipedia.org

ФАКТ



сударственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года».

В Основах стратегической целью государственной экологической политики провозглашался курс на «экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности».

Апофеозом Основ государственной политики стало принятие в 2012-2013 годах Государственной программы РФ «Охрана окружающей среды на 2012-2020 годы и плана по её реализации».

Но в Программе ничего не говорится о национальной экологической политике, а в качестве целей в документе провозглашается повы-

шение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем путем принятия очередных законов, постановлений, распоряжений.

Краткий и неполный обзор принятых документов стратегического уровня показывает, что, независимо от названия, даже приблизительно мы не имеем чёткой государственной экологической политики, как целостной системы принципов и правил регулирования деятельности по охране окружающей среды. Стихийно сложившаяся в России совокупность действующих природоохранных норм и правил не представляет собой упорядоченную систему, а экологические нормативы практически отсутствуют. А отсутствие эффективных механизмов регулирования ещё больше обостряет экологические проблемы.

В последнее время на правительственном уровне всё чаще звучат тревожные заявления относительно неисполнения поставленных перед Правительством РФ задач в приро-



доохранной сфере. Отмечается низкая эффективность действующего законодательства, его противоречивость, а порой абсурдность некоторых норм законов и подзаконных актов, отсутствие адекватных механизмов исполнения правовых норм.

В мае 2009 года на заседании Президиума Госсовета РФ Президент РФ отмечал, что «...попытки решать экологические проблемы за счёт разрозненных и несистемных действий ни к чему положительному не приводят и не приведут. Для эффективного их решения России нужна единая государственная политика, определяющая механизмы государственного регулирования в экологической сфере в отношении предприятий промышленности». Тогда же были впервые поставлены конкретные задачи, направленные на защиту интересов бизнеса и снижения административных барьеров:

Так, предполагалось совершенствование системы нормирования воздействия на окружающую среду, переход на принципы технологического нормирования на основе наилучших доступных технологий. Это означало фактический отказ от применения в природоохранном регулировании разработанных еще в 40-х годах прошлого века санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ (ПДК) в воде водного объекта или атмосферном воздухе, которые до настоящего времени являются основой нормирования техногенного воздействия промпредприятий;

Также – стимулирование бизнеса к переходу на новые технологии и модернизацию. Выполнение экологических требований должно стать экономически эффективным для

бизнеса, а нарушение требований – повлечь адекватную ответственность.

Далее – развитие институтов ответственности за загрязнение окружающей среды не только со стороны бизнеса, но и органов власти, ответственных за развитие территорий.

В марте 2011 года на совещании «О комплексе мер по улучшению экологической обстановки в РФ» Президент РФ вновь говорит о необходимости перехода на технологическое нормирование. Отмечает, что мерами, направленными на снижение воздействия, должны стать экономические стимулы для предприятий, стимулирование внедрения наилучших доступных технологий (НДТ).

Тогда речь шла о создании новой национальной экологической политики, учитывающей интересы бизнеса, населения и государства, создании новой системы правового регулирования экологических промышленных отношений с поэтапным включением современных гражданско-правовых институтов и процедур защиты интересов сторон и урегулирования правоотношений. Основная идея новой политики состоит в переходе к политике преимущественного предупреждения и возмещения экологического вреда. Реализация такой идеи в условиях накопленных проблем и противоречий в сложившейся системе природоохранного регулирования невозможна принятием отдельных законов или подзаконных актов, а требует межведомственных скоординированных действий.

Нужна реальная позитивная программа реформирования экологического законодательства, которая включает:

- концептуальную переработку ряда законов и базовых подзаконных актов в природоохранной сфере, устранение противоречий, абсурдов, пробелов, неточностей действующего законодательства, пересмотр системы понятий.

- создание новых институтов регулирования и управления природоохранной деятельностью, в частности, институтов экологического планирования и страхования, урегулирования экологического ущерба, привлечение граждан и общественных организаций в процессы выработки решений, изменения роли и статуса сторон промышленных экологических правоотношений.

- изменение процедур взаимодействия всех сторон экологических отношений и процедур выполнения функций регулирования. Прежде всего, это касается содержания положений ведомственных инструкций, методических рекомендаций, административных регламентов, структуры и функций природоохранных органов, пересмотра и перераспределения полномочий и ответственности органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды.

Отдельные шаги в этом направлении предпринимались и в последние годы. Неоднократно поднимался вопрос о необходимости кодификации законодательства об охране окружающей среды, однако до сих пор он не решён. Многократно «перекраивались» полномочия природоохранных органов, но они по-прежнему отличаются распылчатостью и неопределённостью положений, что часто становится причиной серьёзных конфликтов. Обсуждался на разных уровнях, но так и не решён вопрос экономического стимулирования модернизации в промышленности.

Реализация новой национальной политики возможна только при следующих условиях:

Во-первых, отказа от тотального государственного регулирования воздействия всех хозяйствующих субъектов, независимо от уровня воздействия, степени государственного участия и нахождения в перечне стратегических объектов, уровня технологий и степени их морального и физического износа, социальной значимости каждого предприятия.

Во-вторых, упрощения жёсткого администрирования природопользователей путём сокращения перечня объектов, подлежащих экологическому контролю и экспертизе;

МНЕНИЕ

Снижение воздействия промышленных предприятий на окружающую среду остаётся важной, но вторичной государственной функцией, направленной на предупреждение возможного экологического ущерба.

Ядром целевой системы регулирования должна стать подсистема урегулирования конфликтов и экологических споров, вплоть до введения института экологического суда.

сокращения перечня нормируемых и контролируемых государством загрязняющих веществ, сокращения разрешительных процедур;

В-третьих, передачи части полномочий с федерального уровня субъектам РФ, повышение эффективности регулирования на уровне регионов при их возрастающей роли в реализации национальной экополитики;

В-четвёртых, перехода на технологическое нормирование воздействия, основанное на практике применения НДТ. К разработке справочников по применению НДТ нужно привлечь все профильные министерства;

В-пятых, разработки и внедрения современных механизмов предотвращения и разрешения конфликтов «предприятие–государство–гражданин», вовлечение общества в процессы выработки решений, развития современных институтов ответственности за нанесённый экологический вред;

И, наконец, восстановление компенсационной функции экологических платежей, внедрение возвратного механизма платежей и реальных экономических стимулов для промпредприятий. Повышение эффективности администрирования платы, сокращение списка контролируемых загрязняющих веществ и показателей, используемых для расчёта платы.

Реконструкция системы природоохранного регулирования в рамках новой экологической политики потребует подготовки кадров, проведения научных разработок, организационной проработки. Един-



ственным приемлемым сценарием является эволюционное изменение старой системы с наследованием её лучших сторон.

Современная экологическая политика явно неспособна создать стимулы к экологической модернизации. Отсутствие стимулов консервирует старые технологии и старые производства, а это значит, что Россия будет «плестись не только в хвосте решения экологических проблем, но и в хвосте экономического развития» (Из выступления Президента РФ на совещании «О комплексе мер по улучшению экологической обстановки в РФ» в 2011 году).

Ядром Национальной экологической политики должна стать Экологическая промышленная политика (ЭПП), которая была рассмотрена и одобрена Российским союзом промышленников и предпринимателей. Она представляет собой точку зрения экологически ответственного бизнеса на то, как государство должно осуществлять экологическое регулирование в отношении промышленности.

Предложение ЭПП состоит в необходимости перевода экологических отношений в современное правовое поле, перехода от преимущественного администрирования воздействия к регулированию экологических правоотношений субъектов этих отношений. К административно-правовым должны добавиться гражданско-правовые механизмы регулирования.

Снижение воздействия промпредприятий на окружающую среду остаётся важной, но вторичной государственной функцией, направленной на предупреждение возможного экологического ущерба. Ядром целе-

вой системы регулирования должна стать подсистема урегулирования конфликтов и экологических споров, вплоть до введения института экологического суда или придания арбитражному суду дополнительных функций.

Принятие такой Политики позволит снизить издержки госорганов на выполнение процедур регулирования и экологического надзора и контроля

Внедрение ЭПП необходимо проводить в несколько этапов:

- устранение противоречий в действующем природоохранительном законодательстве, приводящих к конфликтам, условно называемых «абсурдами», что даст определённое снижение административных барьеров;
- реинжиниринг действующей системы управления природоохранной деятельностью, что позволит обеспечить ключевой этап реформы нормативно, институционально и методологически;
- переход на новые целостные «экологические правоотношения» с использованием гражданско-правовых институтов, позволяющих воплощать экологически обеспеченное развитие территорий, снижать воздействие и цивилизованно разрешать экологические конфликты на территории их возникновения.

Этот путь долг и труден, но иного пути нет.

*Максименко Ю.Л., Горкина И.Д.,
Комитет РСПП по экологии
и природопользованию;
Кучкаров З.А.,
Центр инноваций и высоких технологий «Концепт»*