

УДК 338:98  
ББК 65.9(2p)-1  
P 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.  
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

P 31

**Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./** под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишацкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чиринин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.  
© Коллектив авторов, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:  
[http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya\\_Ekonomicheskaya\\_Politika\\_Subekta\\_Federacii.pdf](http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya_Ekonomicheskaya_Politika_Subekta_Federacii.pdf)

## Глава 12

# ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

---

---

### 12.1. ОПЫТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

Разразившийся в начале 70-х годов XX века мировой энергетический кризис и совпавшие с ним сырьевой и экологический кризисы остро поставили проблему поиска качественно новой модели социально-экономического развития, учитывающей не только ограниченность природно-ресурсных факторов и адаптационных возможностей природной среды, но и обеспечивающей сохранение природной среды как фундаментальной системы жизнеобеспечения человека и всей биоты. В основу такой модели легла концепция устойчивого развития, ставшая стратегическим ориентиром развития экономики на перспективу на всех уровнях территориального охвата – от глобального до локального. В соответствии с данной концепцией требуется соблюдение, по крайней мере, следующих требований: обеспечение сбалансированного развития экономической, социальной и экологической сфер; поддержание паритета экономических и экологических целей; увязка интересов настоящего и будущих поколений людей прежде всего в сфере использования невозпроизводимых природных ресурсов и сохранения качества окружающей среды.

Ставшая очевидной необходимость отказа от потребительского отношения к природной среде привела к повсеместному росту внимания к экологическим проблемам и обусловила усиление значимости всестороннего учета экологических ограничений экономического развития. Это, в свою очередь, сопровождалось активизацией деятельности государства в экологической сфере. В структурах государственного управления во многих странах были созданы специальные органы по охране окружающей среды (министерства, агентства и т.д.), тем самым было положено начало формированию государственной экологической политики.

Сформировались и ключевые направления природоохранной деятельности, которые стали определять содержание государственной экологической политики в различных странах. К числу таких направлений можно отнести следующие:

- регулирование и контроль антропогенных воздействий разного рода (для этого используется широкий набор разнообразных методов экономического, правового и административного характера, направленных, прежде всего, на формирование нормативно-правового поля, адекватного складывающейся экономической и экологической ситуации и, в конечном счете, на минимизацию загрязнения окружающей природной среды);

- проведение политики протекционизма по отношению к ресурсосберегающим и экологически безопасным технологиям (обычно осуществляется через систему различных льгот и стимулов);

- поддержка фундаментальных и прикладных исследований в области экологии (как правило, реализуется посредством государственного финансирования и использования других источников);

- организация системы информирования населения о состоянии окружающей среды (путем формирования системы экологического мониторинга);

- экологическое воспитание и образование населения как основа экологического благополучия общества (организация непрерывного экологического образования в системе народного образования; экологизация как естественного, так и гуманитарного образования путем введения элементов экологии во все учебные предметы; поддержка распространения экологической информации всеми средствами массовой информации; поддержка издания экологической литературы).

В рамках каждого из названных направлений, в свою очередь, предложены и апробированы различные конкретизирующие их подходы, методы и инструменты.

Формирование эффективной системы управления в экологической сфере требует изучения зарубежного опыта, выявления специфических особенностей и причин, определяющих выбор конкретных инструментов управления. Накопленный опыт (в том числе организационный) и практика проведения природоохранной деятельности в других странах могут быть особенно полезными для нашей страны.

К настоящему времени мировая практика в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды располагает достаточно отработанным механизмом государственного регулирования, включающим как методы административного воздействия и контроля, так и довольно широкий арсенал экономических рычагов и инструментов<sup>1</sup>.

*Административные методы*, как правило, включают:

1) различные меры законодательного и организационного характера, прежде всего разработку экологического законодательства и контроль за его соблюдением, а также осуществляемые органами экологического контроля всех уровней мероприятия по обеспечению постоянного наблюдения за состоянием и изменением особо важных для человека компонентов и показателей качества среды, выявление источников и факторов происходящих изменений;

2) формирование института экологической экспертизы и оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС). ОВОС и экологические экспертизы хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на окружающую природную среду, предназначены для того, чтобы еще на стадии проектирования обеспечить адекватные аргументы для принятия решения относительно возможности или невозможности их осуществления. Реализацию любого хозяйственного проекта должна предварять деятельность по прогнозированию его возможного воздействия на окружающую природную среду и получению оценок экологических возможностей осуществления соответствующего проекта. На решение этих важных проблем и нацелены экологические экспертизы;

3) организацию и проведение экологического аудита действующих объектов с целью проведения независимых вневедомственных проверок хозяйственной деятельности существующих объектов, оказывающих влияние на окружающую среду, и выработки рекомендаций по снижению их негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения;

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. Известные основные направления экологической политики... // Зеленый мир. – 2008. – № 11–12. – С. 17; Бурматова О.П. Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности // Вестник НГУ. Серия Социально-экономические науки. – 2005. – Т. 5. – Вып. 2. – С. 36–48.

4) экологическую паспортизацию, имеющую целью оценку и прогноз экологической ситуации на отдельных объектах и вокруг них, а также контроль за выполнением природоохранных мероприятий. Экологический паспорт содержит общие сведения о предприятии; используемом сырье; описание технологических схем выработки основных видов продукции; схем очистки сточных вод и аэровыбросов; перечень планируемых мероприятий, направленных на снижение нагрузки на окружающую среду, с указанием сроков, объемов затрат, удельных и общих объемов выбросов вредных веществ до и после осуществления каждого мероприятия; а также сведения о наличии в мире технологий, обеспечивающих достижение наилучших удельных показателей по охране природы;

5) экологическую сертификацию, имеющую целью контроль безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, а также создание экологически справедливого рынка. Экологическая сертификация охватывает деятельность по подтверждению соответствия объекта сертификации природоохранным требованиям, установленным действующим законодательством страны, государственными стандартами и другими нормативными документами, в том числе международными и национальными стандартами других стран, введенными в установленном порядке;

6) лицензирование загрязнения окружающей среды и использования природных ресурсов, которое предусматривает оплачиваемое разрешение на выброс или сброс определенного количества вредных отходов заранее оговоренного или юридически установленного химического состава, а также выдачу разрешений на право эксплуатации тех или иных видов источников природных ресурсов. Лицензии предоставляются, как правило, на определенный срок;

7) квотирование загрязнения окружающей среды и использования природных ресурсов, установление ограничений и запретов. К использованию прямых запретов прибегают в тех случаях, когда осуществление какой-либо деятельности в том или ином месте связано с нанесением заведомо невосполнимого ущерба, например, при размещении определенных объектов - загрязнителей в пределах конкретных территорий;

8) разработку экологических стандартов, т.е. совокупности единых, соответствующих достигнутому уровню научно-техни-

ческого прогресса, требований, предъявляемых государством и его органами к состоянию природных объектов, деятельности предприятий и граждан в целях обеспечения оптимального качества окружающей природной среды. Состоят из технических, экономических и организационных норм, определяющих параметры качественного состояния окружающей среды, при соблюдении которых не происходит деградации экосистем, гарантируется сохранение биологического разнообразия и экологическая безопасность населения;

9) разработку и реализацию экологических программ на уровне государства и регионов. Национальные и региональные экологические программы являются одним из важных средств реализации государственной экологической политики. При этом региональные программы выступают в качестве способа перераспределения компетенции между федеральными и региональными органами власти в сфере экологического управления.

*Экономические методы* регулирования природопользования представляют собой достаточно эффективный механизм, нацеленный на достижение задач, стоящих в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Под экономическими методами обычно понимается совокупность мероприятий, направленных на изменение отношения участников экономической деятельности в направлении, благоприятном для состояния природно-ресурсного потенциала и окружающей среды, путем воздействия на стоимость и преимущества различных вариантов, которые предлагаются участникам экономической деятельности. Основное назначение экономических методов состоит в обеспечении стимулирования природоохранной деятельности, включая внедрение природосберегающих и экологически безопасных технологий, а также поиск путей минимизации затрат, необходимых для достижения желаемого состояния окружающей природной среды.

Экономический механизм экологического регулирования включает, как правило, следующие элементы.

1. Сборы за экологические услуги, предназначенные обычно для возмещения затрат, связанных с оказанием разного рода экологических услуг отдельным потребителям или общественности. Подобные платежи часто встречаются в водном секторе и в управлении отходами. В частности, они могут иметь форму сбора

средств, необходимых для компенсации расходов по эксплуатации коллективных или государственных сооружений и установок по очистке сточных вод. Сборы за пользование услугами взимаются также за удаление и обработку отходов и оказание других видов экологических услуг. Взимание подобных платежей способствует возмещению издержек, требуемых для сбора, переработки и удаления отходов, а также проведения других подобных мероприятий, и обеспечивает поступление средств, необходимых для финансирования соответствующих мероприятий. Данные платежи взимаются обычно местными властями в качестве финансового механизма для покрытия затрат за коллективные услуги в сфере природопользования.

2. Сборы или налоги на товары, налагаемые на продукцию, создающую загрязнение в процессе ее производства, потребления или утилизации (например, удобрения, пестициды, упаковочные материалы, батарейки и т.д.). Такие сборы устанавливаются, как правило, применительно к экологически «грязной» продукции и отходам, характеризующимся высокой степенью экологического риска, т. е. используются для таких видов продукции, при производстве, потреблении и удалении которых наносится ущерб окружающей природной среде. Сборы или налоги на товары вводятся с целью относительного увеличения цен на экологически вредную продукцию. Подобными налогами может облагаться, в частности, продукция, содержащая токсичные вещества.

Налоги на товары применяются и в случаях, когда возникают особенно трудные и дорогостоящие проблемы удаления (или размещения) тех или иных видов использованной продукции, например, отработанных нефтепродуктов, автомобильных шин, свинцово-кислотных батарей, контейнеров одноразового использования и т.д. Очевидно, что использование налога на экологически «грязную» продукцию можно вводить при условии существования развитого рынка, когда высокие цены на экологически «грязную» продукцию или продукцию, произведенную по экологически «грязной» технологии, будут ограничивать ее потребление или производство, при этом рынок сможет предоставить потребителю другую взаимозаменяемую продукцию.

В целом, налоги на товары (или косвенный налог на конечный результат производства, включая отходы), стимулируют предпринимателей сокращать токсичность выпускаемой продукции, повышать экологичность производства, а потребителей – делать выбор в пользу

экологически чистых товаров. Собранные доходы часто используются для финансирования систем сбора и переработки отходов.

3. Платежи за пользование ресурсами, призванные способствовать рациональному использованию природных ресурсов. Как правило, выделяется два вида платежей: а) за право пользования природными ресурсами (включая недра, землю, воду, леса); б) за воспроизводство и охрану природных ресурсов. Плата за право пользования природными ресурсами ориентирована, по существу, на собственника данных природных ресурсов, независимо от формы собственности. Она представляет собой форму изъятия абсолютной ренты. Платежи за воспроизводство и охрану природных ресурсов служат компенсацией затрат природных ресурсов в процессе производства.

4. Налоги и сборы за загрязнение окружающей среды, имеющие, как правило, форму прямых платежей, основанных на измерении или оценках количества и качества загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду. Подобные налоги и сборы являются одним из наиболее широко распространенных видов сборов, накладываемых на тех, кто является виновником загрязнения. Они предоставляют право на выбросы загрязняющих веществ в воздух, сброс в водные объекты, загрязнение почвы, а также право на шумы. Данный вид сборов имеет форму налогов и рассчитывается в зависимости от объема выхода и вида загрязняющих веществ. В зарубежной практике регулирования природопользования подобные налоги используются как одно из важных направлений стимулирования природоохранной деятельности.

Налоги и сборы за загрязнение окружающей среды нацелены на реализацию принципа «загрязнитель платит», экономический смысл которого состоит в том, что стоимость товара или услуги должна включать, помимо своей непосредственной стоимости производства, стоимость ресурсов, связанных с использованием окружающей среды. В соответствии с этим использование воды, воздуха, почвы при сбросах, выбросах, производстве, размещении или накоплении отходов представляет собой использование ресурсов аналогично «классическим» факторам производства. Налоги за загрязнение окружающей среды призваны возложить на загрязнителя социальную стоимость загрязнения, которое он вызывает, а также поощрить его к тому, чтобы взять на себя бремя соответствующих расходов, связанных с загрязнением. Данные налоги и сборы предусматривают взимание обязательной выпла-

ты с загрязнителя, определяемой государственными органами и используемой более или менее непосредственным образом в целях восстановления окружающей среды в соответствии с теми нормами загрязнения, которые установлены законодательством.

5. Природоохранные субсидии, экологические инвестиции, дотации природоохранных мер, займы под пониженный процент охватывают все формы прямой финансовой помощи загрязнителям или пользователям природных ресурсов, например, в виде грантов, мягких займов, налоговых льгот, ускоренной амортизации и т.п. Могут предоставляться объектам-загрязнителям при условии сокращения воздействия на окружающую среду.

6. Залоговая (или залогово-возвратная) система, суть которой заключается в необходимости внесения залога при приобретении товаров, являющихся потенциальными загрязнителями окружающей среды. Залог возвращается при возврате товаров или их остатков. Система залога выполняет функцию платежей, стимулирующих повторное использование и вторичную переработку (например, для люминесцентных ламп, шин, аккумуляторов и т.п.). При этом пользователи платят повышенную плату, которая возмещается им после того, как продукт возвращен в систему сбора, утилизации и повторного использования. В целом система залога обеспечивает гарантии выполнения экологических требований загрязнителями или природопользователями. Они должны внести депозит в форме залога. Залог возвращается, когда обязательства выполнены.

7. Плата за экологические нарушения (имеет смысл штрафа и применяется к загрязнителям, не выполняющим требования природоохранного регулирования и использования природных ресурсов). Она может определяться по-разному, например, на базе ущерба или прибыли, полученной из-за несоблюдения экологических требований. В любом случае уровень данной платы должен быть сопоставим с реальной оценкой наносимого объектом-загрязнителем экологического ущерба.

8. Экологическое страхование как один из возможных путей предотвращения или смягчения последствий аварий и катастроф, наносящих ущерб окружающей природной среде. Оно способствует повышению ответственности предприятий – источников повышенного экологического риска за причинение убытков в связи с аварией, техническим сбоем или стихийным бедствием, приводящим к загрязнению окружающей среды.

Экологическое страхование как один из путей аккумуляции средств для решения экологических проблем позволяет решать ряд экономических задач, среди которых:

- компенсация убытков, образующихся у застрахованного предприятия и третьих лиц в результате загрязнения окружающей среды (тем самым снизятся издержки предприятия, вызванные необходимостью удовлетворить претензии третьих лиц в связи с ущербом, нанесенным окружающей среде; выплата же возмещений самим предприятием может привести к серьезным финансовым затруднениям, осложняющим работу предприятия и экономики в целом);

- экономическое стимулирование предотвращения аварий за счет увеличения противоаварийных затрат со стороны страховой компании при уменьшении затрат самого страхователя; при этом потерпевшей стороне (например, окружающей среде в лице соответствующей государственной структуры) гарантируется получение причитающихся ей по закону сумм возмещения независимо от финансового состояния причинителя вреда);

- повышение эффективности использования денежных средств, концентрируемых в страховых фондах и т.д.

Кроме того, страхование может частично выполнять функции контроля за выполнением требований по предупреждению случаев загрязнения.

9. Формирование экологических фондов, средства которых идут преимущественно на природоохранные цели. Подобные фонды создаются преимущественно за счет экологических платежей и налогов и имеют перераспределительный характер. Средства данных фондов используются, как правило, на природоохранные мероприятия конкретных объектов-загрязнителей или на улучшение экологической обстановки в стране в целом. Тем самым экологические фонды выступают в качестве механизма координации природоохранной деятельности в соответствии с общими целями экологической политики на различных уровнях управления – от национального до местного.

10. Экологизация налоговой системы посредством введения налоговых механизмов, позволяющих сокращать загрязнение окружающей среды и стимулировать внедрение ресурсосберегающих и малоотходных технологий (например, повышенные акцизы на низкокачественный бензин и др.).

11. Государственные инвестиции в охрану природы, государственные закупки товаров природоохранного назначения, создание различных типов особо охраняемых природных территорий, организация и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований в области природопользования и охраны окружающей среды и т.д.

12. Различные льготы, в том числе льготные кредиты, льготы на новое строительство, льготы при использовании экологически безопасных технологий и другие.

13. Административные платежи, включающие выдачу лицензий, формирование систем компенсации или экологических квот, а также предельно допустимых уровней загрязнения, которые после их установления могут переуступаться при условии соблюдения ряда установленных правил (переуступаемые лицензии). Особое место занимает лицензирование загрязнения (выдача разрешений на осуществление каких-либо проектов или видов деятельности), которое является одним из путей регулирования в области природопользования и экономического стимулирования охраны окружающей среды. Экологические лицензии выдаются, как правило, природоохранными ведомствами. Эта мера широко применяется для регулирования производства, транспортировки, продажи, использования, хранения химических веществ и материалов, строительства новых предприятий, инженерных сооружений, добычи полезных ископаемых, развития сельского хозяйства и т.д.

14. Прямая торговля допусками на загрязнение среды, формирование рынка прав на загрязнение, использование «принципа пузыря» (или единой крыши), создание экологических банков, бирж отходов и т.д. Торговля разрешениями на выбросы представляет собой компенсационный механизм в системе природопользования, при котором формируется рынок прав на выбросы. Рынок правительственных сертификатов (разрешений) предоставляет предприятиям право на определенное количество выбросов. Общее количество прав на выбросы определяется оптимальным уровнем загрязнения. Разрешения свободно обращаются на рынке, предприятия могут их покупать и перепродавать. Спрос на разрешения определяется ценой, предлагаемой предприятиями-продавцами.

Как правило, в различных странах совокупность мероприятий, составляющих экологическую политику, включает и административные и экономические меры. Однако в зависимости от пре-

обладания мероприятий того или иного характера определяется тип экологической политики - преимущественно административный, финансово-экономический или смешанный. В последние годы формирование экономического механизма природопользования в развитых странах характеризуется смещением акцентов с административных на экономические (особенно стимулирующие) методы экологического регулирования, а также усилением роли чисто рыночных регуляторов (типа рынка прав на загрязнение и сопутствующую ему инфраструктуру).

В целом анализ зарубежного опыта формирования государственной экологической политики свидетельствует о все большем осознании растущей потребности интегрировать экологические цели в механизм хозяйствования, об активизации природоохранной деятельности в развитых странах, что основано на введении в рыночный механизм системы объективной оценки экологических последствий производства и потребления, широкого использования платежей и налогов и других экономических мер. Взаимосвязь экономических и экологических проблем диктует необходимость использования как преимуществ рыночного механизма, так и мер государственного регулирования для обеспечения экологически сбалансированного развития экономики.

## **12.2. СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ**

Изменения в российской экономике, произошедшие в последние 15–20 лет, привели к обострению и углублению экологических проблем, деградации потенциала окружающей среды и природных ресурсов, несмотря на значительное сокращение промышленного производства в связи с экономическим спадом 90-х годов. Кроме того, высокая природоемкость и ресурсно-сырьевая ориентация экономики России предопределяют особые требования к учету экологического фактора в проведении хозяйственной деятельности в условиях формирования и развития рыночных отношений. Все это обуславливает особую актуальность проблем управления эколого-экономическими взаимодействиями и требует повышенного внимания к поиску путей их эффективного решения со стороны государства.

В Российской Федерации взаимосвязь между государственной экологической политикой, проводимой федеральным центром, и экологической политикой на уровне регионов – субъектов Федерации – характеризуется крайне сильной зависимостью. С одной стороны, государственная экологическая политика задает национальные приоритеты в экологической сфере, которые должны находить отражение при формировании экологической политики в регионах. С другой стороны, региональный уровень управления в области охраны окружающей среды, по существу, зеркально повторяет федеральный с учетом наложения механизма государственной экологической политики на региональную специфику. Поэтому механизм реализации природоохранных мероприятий на уровне регионов включает меры, предпринимаемые как на уровне Российской Федерации, так и субъектов Федерации во взаимодействии с органами местного самоуправления. Однако отсутствие, как правило, сильных органов управления на региональном уровне и значительные ограничения в их деятельности приводят к тому, что экологическая политика, проводимая регионами РФ, с точки зрения используемого инструментария мало отличается от федеральной. В результате методы экологического регулирования, вырабатываемые на федеральном уровне, используются с незначительными модификациями и на уровне регионов. Поэтому основные направления формирования механизма региональной экологической политики зависят как от мер, предпринимаемых на уровне Российской Федерации, так и от полномочий субъекта Федерации во взаимодействии с органами местного самоуправления. Соответственно, речь идет преимущественно об основных направлениях формирования механизма реализации экологической политики на федеральном уровне. Очевидно, что достижение благоприятной экологической ситуации в регионе как необходимого условия достойного качества жизни и здоровья населения возможно лишь при условии обеспечения согласованности действий региональных органов власти, бизнеса и общественности в сфере охраны окружающей среды.

Государственная экологическая политика представляет собой систему мероприятий, проводимых государственными органами с целью обеспечения экологической безопасности социально-экономического развития страны. В соответствии с этим, экологическая политика включает в себя планирование и осуществление мероприятий, направленных на достижение целей, связанных

с сохранением и улучшением состояния окружающей среды (включая природные ресурсы) и здоровья людей, а также предусматривает пути, по которым следует двигаться к достижению поставленных целей. Таким образом, экологическая политика представляет собой целенаправленную системную деятельность государства в области природопользования и охраны окружающей среды, в которой ключевая роль принадлежит организационному, управленческому аспекту.

Организационные аспекты природоохранной деятельности предусматривают формирование трех основных сфер:

1) политико-правового признания (осмысления важности проблемы, выделения в ней правовых аспектов и официального документального провозглашения правовых норм);

2) законодательную (разработку системы законов, охватывающих соответствующую отрасль права);

3) административно-управленческую (создание системы специальных органов государственного управления, занимающихся соответствующей деятельностью).

В России становление государственной экологической политики относится к началу 90-х годов XX века, когда многие развитые страны уже имели значительный опыт продвижения в сфере разработки и реализации инструментов государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Наличие подобного опыта и практика проведения природоохранной деятельности в других странах, с одной стороны, представляются особенно полезными для нашей страны с позиций формирования эффективной системы управления экологической сферой и, с другой стороны, позволяют выявить специфические требования, определяющие выбор конкретных инструментов управления в России.

Политико-правовое признание важности экологических проблем в РФ закреплено в Конституции Российской Федерации и системе экологических законов, среди которых ключевое место занимает федеральный закон «Об охране окружающей природной среды в Российской Федерации» (от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ). Кроме того, официально основополагающим документом, определяющим государственную экологическую политику страны, ее цель, направления, задачи и принципы на долгосрочный период, является Экологическая доктрина Российской Федерации (одоб-

рена Правительством РФ 31 августа 2002 г., но не принята им и не утверждена Президентом России) (Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1225-р от 31 августа 2002 г.).

Формирование механизма управления качеством окружающей среды в России не являлось гладким и во многом затруднялось и затрудняется в настоящее время проводимыми с 1996 г. реорганизациями федеральных природоохранных органов. Так, в 1996 г. Министерство по охране окружающей среды и природным ресурсам было преобразовано в Государственный комитет по охране окружающей среды (Госкомэкология), т.е. его статус был понижен. В 2000 г. Госкомэкология была упразднена, а ее функции переданы Министерству природных ресурсов РФ (Указ Президента РФ № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17.05.2000 г.). В результате Россия оказалась без специализированных природоохранных органов в системе федеральной исполнительной власти, что не может не отражаться на формировании государственной экологической политики, которая пока остается малоэффективной.

По существу, в стране не проводится последовательная экологическая политика, что особенно опасно в период экономического подъема и предполагаемых изменений в структуре реального сектора экономики, которые неизбежно ведут и к росту антропогенной нагрузки на окружающую природную среду. В середине 2008 г. на уровне высших органов власти страны была осознана необходимость усиления внимания к экологическим проблемам, что выразилось, в частности, в преобразовании Министерства природных ресурсов РФ (МПР) в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) (Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации») с наделением последнего функциями государственного управления в области охраны окружающей среды. Однако представляется преждевременным ожидать быстрых положительных сдвигов в экологической сфере.

Основанием для подобных сомнений является прежде всего то, что МПР в первую очередь само выступает как природопользователь, основной функцией которого является выдача лицензий на добычу различных природных ресурсов. Над природопользователем необходим экологический контроль, осуществлять который должен другой государственный орган. Хозяйствующий

субъект не может контролировать сам себя. К тому же природоохранная деятельность пока не стала основной для данного ведомства и вряд ли станет. Поэтому другие более привычные для него интересы, функции и заботы будут, скорее всего, оттеснять охрану окружающей среды на второй план. Кроме того, в современных условиях России поворот на путь экологизации экономики наталкивается на колоссальное сопротивление со стороны сырьевого бизнеса и смежных с ним производств первичного пердела, что требует от государства разработки адекватных мер, необходимых для модернизации экономики.

В то же время экологическая политика как целенаправленная системная деятельность государства в экологической сфере не может формироваться и проводиться без наличия сильных организационных структур. Об этом свидетельствует и современная российская практика, из непродолжительного опыта которой вытекает, что поступательное развитие методов государственной экологической политики, наблюдавшиеся в 1990-е годы, после упразднения Госкомэкологии привело к заметному отступлению от завоеванных позиций в сфере экологического регулирования и, по оценкам специалистов, в целом к провалу государственной экологической политики. Прежде чем привести аргументы, подтверждающие данное утверждение, рассмотрим, что было создано и накоплено в данной сфере к началу XXI века. В Российской Федерации были заложены, на наш взгляд, необходимые основы для разработки и реализации результативной экологической политики, среди которых в качестве наиболее типичных можно назвать следующие направления (при всех их достоинствах и недостатках):

1) действующая сеть наблюдений за состоянием окружающей среды; предпринимаемые усилия (не давшие по ряду причин ожидаемых результатов) по формированию единой системы мониторинга, нацеленной на обеспечение постоянного, непрерывного и действенного контроля за состоянием окружающей среды;

2) сложившаяся (как по вертикали, так и по горизонтали) система органов управления охраной окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов, охватывающая всю территорию страны;

3) внедрение в практику принятия решений института экологической экспертизы хозяйственных проектов как средства предупредительного контроля за осуществлением всевозможных

проектов и выявления возможных негативных последствий их реализации, включая обязательную экологическую экспертизу любых программ и проектов, экологическую оценку экономических решений перед их воплощением в государственных документах;

4) формирование законодательной базы природоохранной деятельности; использование законодательных методов регулирования природопользования, включая создание системы санкций за нарушение установленных экологических стандартов и т.д.;

5) разработка норм и стандартов в области природопользования и установление контроля за их соблюдением;

6) накопленный опыт разработки и реализации экологических программ разного территориального охвата, прежде всего федерального и регионального уровня;

7) расширение лицензирования природопользования, в том числе обязательное получение разрешений на строительство новых и реконструкцию действующих предприятий и других источников негативного воздействия на окружающую среду и т.д.;

8) формирование экономического механизма регулирования отношений между хозяйственной деятельностью и окружающей природной средой, реализация принципа «загрязнитель платит», введение платности использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды;

9) постоянное расширение созданной системы особо охраняемых территорий (заповедников, национальных парков, заказников и др.);

10) регулярное издание (начиная с 1992 г.) государственных докладов о состоянии и об охране окружающей природной среды в РФ и т.д.

Оставляя в стороне вопрос об оценке уровня развития и эффективности перечисленных методов и рычагов, отметим, что в сложившемся механизме управления в области охраны окружающей среды в России преобладают методы административного управления и слабо представлены инструменты экономического механизма экологического регулирования. В то же время почти полностью отсутствуют инструменты налоговой, кредитной и ценовой политики, экономически стимулирующей ресурсо- и энергосбережение, внедрение малоотходных технологий, осуществление природоохранной деятельности. С одной стороны, крен в сторону административных и организационных мер представля-

ется вполне закономерным и уместным на этапе становления государственной экологической политики. С другой стороны, по мере укрепления и развития методов экологического регулирования административные методы, которые выполняют функции кнута, поскольку носят, как правило, принудительный характер и являются обязательными для всех природопользователей в рамках принятого в стране экологического регламента, должны все в большей степени балансироваться экономическими и стимулирующими рычагами, которым в значительной мере отводится функция пряника.

В то же время механизм экологического регулирования в РФ остается пока достаточно примитивным, в нем отсутствуют многие элементы управления (прежде всего экономического, в том числе стимулирующего, характера), ставшие обычными в практике проведения экологической политики в других странах. При этом ряд элементов управления в России декларируются, но имеют чисто символический характер, не оказывая практически никакого влияния на состояние дел в природоохранной сфере (например, экологический аудит, экологическое страхование, экологическая сертификация и др.).

### **12.3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЭКОЛОГИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Следует отметить, что с начала 1990-х годов и до 2000 г. формирование государственной экологической политики в России шло в целом поступательно: набор инструментов управления постепенно расширялся и совершенствовался, отдельные направления укреплялись (например, экологическая экспертиза), развивалось экологическое законодательство, шло (хоть и медленно) становление системы финансирования природоохранной деятельности за счет таких источников, как платежи за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды.

Однако после череды реорганизаций природоохранных органов и, наконец, упразднения Госкомэкологии России началось наступление на природоохранную сферу по различным направлениям и откат от многих достигнутых позиций, который отчетливо демонстрирует ослабление государственной экологической политики, распространённость экологического нигилизма и авантю-

ризма среди лиц, принимающих решения. Это нашло отражение, в частности, в следующих аспектах деэкологизации государственного управления<sup>1</sup>.

1. Упразднение Госкомэкологии России положило начало постепенному ослаблению и разрушению созданных в предыдущие годы природоохранных органов и структур. Сфера охраны окружающей среды оказалась без специализированных государственных органов. Поскольку Госкомэкология располагала достаточно сильной системой территориальных органов в области охраны окружающей среды, представленных во всех субъектах РФ, то после ее упразднения по существу была свернута и вся эта система, т.е. весь комплекс структур исполнительной власти разного уровня, от федерального до местного, наделенных определенными функциями, обладающих механизмами и инструментами управления и имеющих правовую и нормативную базу. Соответственно, с 2000 г. фактический объем государственной деятельности в экологической сфере постоянно сокращался, кадровый потенциал экологических служб был подорван, существенно сокращен состав экологических инспекторов (со 100 до 3 тыс. чел.), увеличивалось число экологических правонарушений и их латентность, экологическая ситуация в стране и регионах ухудшалась. К этому следует добавить ликвидацию организационных структур по оценке экологических последствий принимаемых

---

<sup>1</sup> Бурматова О.П. Особенности формирования экологической политики в Российской Федерации // VII Всероссийская научно-практическая конференция «Социально-экономическое развитие России в XXI веке». – Пенза, 2008. – С. 16–19; Бурматова О.П. Тенденции трансформации механизма управления природоохранной деятельностью в России и её регионах // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1; Веселов. А. Сфера охраны окружающей среды России // Зеленый мир. – 2009. – № 5–6. – С. 2.; Данилов-Данильян В.И. Сохранение среды обитания человека // К программе социально-экономического развития России 2008–2016. Научный доклад. – М.: Институт экономики РАН, 2008. – С. 117–129; Данилов-Данильян В.И. Об экологии, власти и капитале (к двадцатилетию природоохранной системы в России) // Зеленый мир. – 2008. – № 19–20. – С. 5–6; Забелин С. Модернизация через экологию // Мировая энергетика. – 2008. – № 10. – С. 12–14; О необходимости воссоздания в России природоохранного органа в системе федеральной исполнительной власти // Зеленый мир. – 2006. – № 11–12. – С. 2; Рекомендации парламентских слушаний от 27.03.08. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Зеленый мир: Экология и право. – 2009. – № 9–10. – С. 40–41; Коренева И.Б. К вопросу о паритете экономики и экологии в условиях глобального финансово-экономического кризиса – <http://www.koreneva.com/1127212016.php>.

решений на федеральном уровне в составе Минэкономразвития РФ, а также комитета по экологии в составе Государственной Думы ФС РФ.

2. На фоне низкого уровня бюджетных расходов на охрану окружающей среды наметилась устойчивая тенденция их дальнейшего сокращения (абсолютного и относительного). Доля затрат на охрану окружающей среды в расходах бюджетной системы в России не достигает и 0,1% ВВП. В планах Правительства РФ эту долю намечается повысить до 0,3% к 2023 г., что не может решить проблем. По мнению специалистов-экологов, только для стабилизации экологической ситуации требуется не менее 2,5%, а для ее улучшения необходимы средства в размере 4%.

В 2000–2001 гг. ликвидирован Федеральный экологический фонд, и хотя формально экологические фонды субъектов Федерации и районные экологические фонды не упразднили, их деятельность в большинстве случаев пришла в упадок. Тем самым природоохранная деятельность лишилась небольших, но достаточно надежно собираемых целевых средств на федеральном, региональном и местном уровнях. Окончательный удар по данному источнику финансирования нанес развал системы платежей за загрязнение окружающей среды, за счет которых формировались экологические фонды. Через систему экологических фондов осуществлялось финансирование оснащения приборами инспекций аналитического контроля, работ по мониторингу окружающей среды, экологических исследований, образовательных экологических программ, поддержки заповедников и других особо охраняемых природных территорий, издания экологической литературы и других видов природоохранной деятельности. После разрушения системы экологических фондов эти работы прекратились в большинстве субъектов Федерации. В условиях России практически не используются гибкие механизмы финансирования природоохранной деятельности в форме рынка прав на загрязнение, страхования экологических рисков и др.

Происходит снижение финансирования и закрытие федеральных целевых экологических программ. Упразднение федеральных целевых программ «Возрождение Волги», «Экология и природные ресурсы России», «Отходы», «Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков», «Охрана озера Байкал», «Безопасность и развитие атомной энергетики», «Энергоэффективная экономика» и др., финансируемых в ос-

новном из федерального и региональных бюджетов, привело к снижению целевого бюджетного финансирования соответствующих направлений природоохранной деятельности, которым надлежит быть под постоянным контролем и заботой государства.

Несмотря на то что действующие в России федеральные целевые программы по большей части неэффективны, а некоторые существуют только на бумаге, «под нож» попали прежде всего экологические (или связанные с охраной окружающей среды) программы. Тем самым еще раз была продемонстрирована установка на приоритет экономики над экологией.

3. До сих пор остается не отрегулированным в правовом отношении вопрос о платежах за негативное воздействие на окружающую среду. Соответствующий закон не принят до сих пор, хотя его необходимость вытекает из нового закона «Об охране окружающей среды» 2002 г. Существующая система экологических платежей, не имеющая необходимой законодательной базы, себя исчерпала и в настоящее время играет чисто символическую роль – прежде всего из-за исключительно низких базовых ставок. Несмотря на то что данная система в 1990-е годы практически не выполняла регулирующую функцию в части капитальных природоохранных затрат (из-за экономического кризиса и тяжелого экономического положения предприятий), однако она вполне успешно справлялась с этой функцией в части текущей деятельности предприятий и выполняла фискальную функцию. Сейчас же эта система экологических платежей строится на исключительно низких базовых ставках (около 10% от ставок, принятых в Казахстане, Белоруссии, Молдавии, Грузии, и всего лишь около 2% от ставок, действующих в большинстве стран Европейского союза), что никак не стимулирует предприятия к осуществлению природоохранной деятельности.

Кроме того, следует отметить и такой, на наш взгляд, исключительно важный момент (также имевший негативное влияние на природоохранную сферу), как отказ от целевого использования средств, поступавших в бюджет в качестве платы за загрязнение окружающей среды. Если до принятия нового закона «Об охране окружающей среды» 2002 г. данная плата предназначалась исключительно для целей восстановления нарушенной окружающей среды, что было закреплено в предыдущем Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г., то после отмены последнего и принятия нового закона положение

относительно запрета использования платежей за загрязнение окружающей природной среды на любые цели, кроме природоохранных, исчезло. Подобный прием был использован и при принятии новых версий Лесного, Водного и других кодексов РФ и федеральных законов. В результате сфера охраны окружающей среды в России, всегда финансируемая на недопустимо низком уровне, потеряла и то, что имела.

Таким образом, система платежей за негативное воздействие на окружающую среду, призванная использоваться в качестве одного из источников финансирования экологической сферы, а также в определенной мере стимулировать предприятия к осуществлению природоохранных мероприятий, в действительности (в результате последовательного выхолащивания ее сути) не выполняет ни фискальных, ни регулирующих функций. Величина данных платежей должна быть такой, чтобы не только стимулировать природоохранную деятельность, но и быть совместимой с ведением экономической деятельности во всех отраслях экономики.

4. Происходит разрушение системы экологического контроля, начавшееся с ликвидации в 2000 г. районного уровня экологического контроля под видом передачи соответствующих функций из центра субъектам Федерации. Фактически более или менее эффективный контроль сохранился примерно в одном из четырех субъектов Федерации, в остальных работа практически прекратилась. Ликвидация системы экологического надзора, завершившаяся в ходе текущей административной реформы, привела к тому, что с 2004 г. надзорные органы оказались переподчинены тем ведомствам, которые они должны контролировать. После внесения изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в 2006–2007 гг. фактически ликвидирован муниципальный экологический контроль. Однако именно муниципалитеты – первичное звено ответственности за условия проживания населения, лишение их механизма получения информации о состоянии окружающей среды означает и лишение возможностей принятия соответствующих мер по улучшению качества жизни населения.

Оставляет желать лучшего и техническая база экологического контроля, практическое отсутствие автоматического оборудования, дистанционных методов сбора информации и т.д. Ослабление экологического контроля создало стимулы для консервации устаревших технологий в ущерб модернизации производства и,

соответственно, привело к быстрому и повсеместному росту экологических правонарушений и ухудшению состояния окружающей среды. Кроме того, ослабление экологического контроля сопровождается установлением практики, когда экологические критерии стали использоваться в качестве инструмента для выборочного контроля тех или иных компаний и даже перераспределения активов.

Важно отметить, что создание в 2004 г. в результате административной реформы двух специально уполномоченных органов в области экологического контроля – Ростехнадзора и Росприроднадзора способствовало не улучшению, а ухудшению экологической ситуации в стране. Результатом параллелизма и несогласованности в деятельности этих органов стала дезорганизация наиболее важной функции государства по обеспечению экологической безопасности страны, дискредитация экологической политики и системы государственного управления и, как следствие, тотальный рост экологических правонарушений и ухудшение состояния окружающей среды. Так, в результате реорганизации резко снижены показатели эффективности экологического контроля в сравнении с показателями 2003 г.: проверено объектов в 19 раз меньше, выявлено экологических правонарушений в 45 раз меньше<sup>1</sup>. В 2008 г. оба надзорных органа, занимающихся во многом дублирующими, плохо разграниченными функциями в экологической сфере, подчинили МПР, т.е. необходимость разделения хозяйственных и контрольных функций была в очередной раз проигнорирована.

5. В плачевном состоянии находится система экологического мониторинга, которая из года в год все больше и больше сворачивается. Сегодня мы не имеем ни мониторинга источников загрязнения окружающей среды (в 1990-е годы он осуществлялся территориальными органами Госкомэкологии России), ни мониторинга экосистем. В настоящее время в России нет Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ), хотя решение Правительства РФ о ее создании было принято еще

---

<sup>1</sup> [http://www.yaroslavl.spravedlivo.ru/press/common\\_news/](http://www.yaroslavl.spravedlivo.ru/press/common_news/); Рекомендации парламентских слушаний от 27.03.08. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Зеленый мир: Экология и право. – 2009. – № 9–10. – С. 40–41; О необходимости воссоздания в России природоохранного органа в системе федеральной исполнительной власти // Зеленый мир. – 2006. – № 11–12. – С. 2.

в 1993 г. Нет ведомства, которое было бы готово получить необходимые полномочия по руководству созданием такой системы и осуществлять эту работу на практике. Попытки создания ЕГСЭМ в 90-е годы не увенчались успехом из-за разногласий между ведомствами, располагающими отдельными компонентами такой системы и не стремившимися к их системной консолидации. В результате эти ведомственные элементы потенциальной ЕГСЭМ остаются совершенно разобщенными. Определенный вклад в торможение работ по формированию ЕГСЭМ внесли ведомства (прежде всего ресурсные), справедливо опасавшиеся, что наличие такой системы приведет к усилению экологического контроля за соблюдением природоохранного регламента.

6. Наблюдается сворачивание деятельности по развитию системы особо охраняемых территорий. Если в 1990-е годы в стране было открыто или расширено около 50-ти особо охраняемых природных территорий (ООПТ) федерального значения, то с 2000 по 2006 г. – только 2. Другими словами, развитие системы ООПТ в России практически прекратилось, остаются не отрегулированными вопросы управления системой ООПТ, а также использования природных ресурсов в их пределах. После упразднения Госкомэкологии функции управления ООПТ были переданы Росприроднадзору, тем самым в контролирующем ведомстве оказались объединенными функции управления и контроля, чего быть не должно. В настоящее время данные функции переданы Министерству природных ресурсов и экологии. Приведет ли это к улучшению состояния системы ООПТ, сказать трудно. Что касается использования природных ресурсов ООПТ, то этот вопрос наталкивается на определенные противоречия в связи с тем, что регулируется помимо закона «Об особо охраняемых природных территориях» также Лесным, Водным, Земельным кодексами РФ и рядом других федеральных законов.

Одной из причин современного неудовлетворительного состояния ООПТ в России считается их недостаточное финансирование. В то же время мировой опыт свидетельствует, что успех функционирования ООПТ во многом определяется их собственной высокой доходностью прежде всего благодаря организации на таких территориях экологического туризма.

7. Сворачиваются прикладные исследования в области охраны окружающей среды. В системе Госкомэкологии России существовало 16 научных организаций, которые с упразднением дан-

ной системы были либо закрыты, либо переквалифицировались с экологической на другую проблематику, либо ведут работу на крайне низком уровне. Ведомственная (отраслевая) экологическая наука в России практически разрушена. В то же время организация научных экологических исследований является важной основой разработки экологической политики государства. В России отсутствует государственный протекционизм (или хотя бы его отдельные элементы) по отношению к фундаментальным и прикладным исследованиям экологического характера.

8. Остается неэффективным разработанное в стране экологическое законодательство. Его основными недостатками являются отсутствие комплексного подхода к регулированию экологических отношений, нередко декларативный характер, наличие противоречий, пробелов и разночтений, слабая экономическая база и др. Развитие и совершенствование экологического законодательства идет исключительно медленно. Одной из основных причин такого положения является отсутствие федерального органа исполнительной власти, активно заинтересованного в этом развитии. При этом надо иметь в виду, что увеличение числа законов не приводит к улучшению дел в области охраны окружающей среды. Это происходит, главным образом, по причине слабой проработки механизма реализации различных экологических законов, включая вопросы соблюдения, использования, применения, наказания за нарушение. Особого внимания требуют способы повышения эффективности экологического законодательства, пока же адекватная практика его применения остается проблематичной. Существующее экологическое законодательство не предусматривает наличия инструментов, побуждающих предприятия-природопользователи к экологически ответственному поведению. В целом представляется, что в современных условиях России в сфере правового регулирования охраны окружающей среды первоочередной задачей должно быть не столько наращивание числа экологических законов, сколько акцентирование внимания и сил на том, чтобы приучить предприятия-загрязнители к неукоснительному соблюдению экологического законодательства, а также прочих требований принятого в стране экологического регламента. Речь идет о создании такого механизма применения законов, который бы обеспечивал надлежащий экологический правопорядок и неотвратимость наказания за экологические правонарушения.

9. Сложившаяся система экологических нормативов превратилась во многом в формальность, которую предприятия легко обходят, поскольку действующая практика позволяет им согласовывать для себя любые показатели выбросов и сбросов (так называемые временно согласованные выбросы и сбросы, что заключается в себе большой коррупционный риск). При этом не учитывается суммарное антропогенное воздействие всех предприятий на той или иной территории. Следствием этого является постоянный рост уровня загрязнения окружающей среды в регионах и сворачивание природоохранной деятельности.

Вместе с тем существующая на сегодня в России система нормирования, ориентированная на соблюдение показателей ПДК вредных веществ в атмосфере, воде и почве, строится с учетом непревышения санитарно-гигиенических требований к здоровью людей, игнорируя все другие элементы биосферы. Однако известно, что адаптационный механизм человека зачастую обладает большим запасом прочности, чем других представителей природных систем. Кроме того, система нормативов, строящаяся на базе ПДК, как правило, слишком жестка, характеризуется необоснованно завышенными требованиями к качеству образующихся выходов в окружающую среду, а также не учитывает технических возможностей ее достижения. Понимание этого факта приводит, с одной стороны, к различного рода послаблениям со стороны природоохранных органов, и, с другой – порождает экологический нигилизм хозяйствующих субъектов.

Очевидно, что без адекватной системы экологических стандартов и, главное, действенного механизма контроля за их соблюдением невозможно установление допустимых объемов антропогенной нагрузки на природную среду в пределах каждой отдельной территории, определение экологически приемлемой территориальной концентрации производства, а также оценка экологических рисков и экономического ущерба от нарушения природной среды и, в конечном счете, необходимое стимулирование проведения природоохранных мероприятий из-за недостижимости установленных экологических нормативов. Обеспечение рационализации природопользования и охраны окружающей среды мог бы способствовать переход к разрешительной системе, основанной на технологическом нормировании.

Инициативу безотлагательного начала организации работ по разработке системы экологически обоснованных критериев, пока-

зателей, оценок экосовместимости способов, техники, технологий природопользования должно взять на себя государство в интересах развития страны<sup>1</sup>.

10. В России совершенно недооценивается экономическое значение природоохранной деятельности и экологической безопасности. Поскольку в мире этому уделяется все большее внимание, во всех международных структурах сейчас развивается процесс экологической стандартизации. Все большее распространение получает система международных стандартов в области экологического менеджмента ИСО 14000, вводятся все новые правила в международной торговле. К настоящему времени экологические стандарты распространяются практически на все товары, которые продаются на мировом рынке. При этом если подобные экологические стандарты не выполняются, доступ товара на мировой рынок (во всяком случае легальный) закрыт. В ближайшей перспективе мировое сообщество предполагает ввести экологические стандарты не только на товар, но и на технологию его изготовления; т.е. если товар сам по себе удовлетворяет международным требованиям, но изготовлен по экологически грязной технологии, с нарушением нормативов воздействия на окружающую природную среду, то он не будет допускаться на мировой рынок. Очевидно, что для России это будет серьезный удар по конкурентоспособности ее товаров. В то же время те компании, которые несут адекватные экологические издержки, оказываются в неравных условиях с производителями, ориентированными на внутренний рынок, и теряют свои конкурентные преимущества внутри страны.

11. Особо следует отметить проблему разработки экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, стимулирования и поддержки экологически ответственного бизнеса. Как уже отмечалось, сложившийся в России механизм экологического регулирования не обладает стимулирующим эффектом. Это проявляется, в частности, в несовершенстве оценки налогооблагаемой базы использования природных ресурсов, в том числе низких процентных ставках платежей за использование и воспроизводство природных ресурсов; недопустимо низких базовых ставках платежей за негативное

---

<sup>1</sup> Коренева И.Б. К вопросу о паритете экономики и экологии в условиях глобального финансово-экономического кризиса. – <http://www.koreneva.com/1127212016.php>.

воздействие на окружающую среду; неоправданном снижении ставок платежей за использование природных ресурсов и их воспроизводство отдельным природопользователям; недооценке стоимости природных ресурсов; практическом отсутствии платежей за повторное и побочное использование природных ресурсов.

Без разработки и внедрения соответствующих элементов в систему рычагов и методов управления невозможно добиться сдвига в сторону активного перехода на ресурсосберегающие и экологически безопасные технологии. Необходима прямая экономическая заинтересованность бизнеса в решении экологических проблем, и задача государства – этот интерес создать, оказать поддержку ресурсо- и энергосберегающих технологий и производств, в том числе посредством введения рыночных регуляторов в сфере охраны окружающей среды, которые стимулировали бы предприятия реально снижать антропогенную нагрузку на окружающую среду, внедрять современные ресурсосберегающие и экологически чистые технологии. Бизнес должен понять, что природоохранная деятельность – это не только дополнительная нагрузка на бюджет компаний, но и одно из условий улучшения качества производимой продукции, роста ее конкурентоспособности на мировых рынках.

В условиях России совершенно не используются гибкие механизмы финансирования природоохранной деятельности в форме рынка прав на загрязнение, страхования экологических рисков и др.

Очевидно, что переход на экологоориентированные технологии – процесс исключительно сложный, требующий не только колоссальных средств и времени, но и политической воли руководства страны. Он невозможен без соответствующей серьезной подготовки по реализации комплекса мер, включая законодательное и нормативное обеспечение, разработки по новым техническим и технологическим решениям, создания эффективного экономического механизма экологического регулирования и т.д.

12. Существенные изменения к худшему претерпела в последние годы государственная экологическая экспертиза, особенно после принятия нового Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ и Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от

18.12.2006 г. № 232-ФЗ<sup>1</sup>. В результате введения указанных нормативных актов на законодательном уровне была практически отменена обязательность государственной экологической экспертизы проектов нового строительства. Ликвидация этого исключительно важного и довольно успешно работавшего института, с одной стороны, привела к тому, что государственная экологическая политика лишилась действенного инструмента профилактики возможного негативного воздействия на окружающую среду, который в условиях России являлся по существу единственным предупредительным рычагом воздействия государства на экологическую деятельность хозяйствующих субъектов. С другой стороны, сворачивание института экологической экспертизы лишило экологически ответственный бизнес фактически единственного легитимного инструмента демонстрации обществу своей экологической ответственности и в целом состоятельности.

13. С 2000 г. практически остановились начатые в конце 1990-х годов работы по созданию в России так называемой «интеллектуальной инфраструктуры» природоохранной деятельности: систем лицензирования всех видов деятельности, опасных влияющих на экологическую ситуацию, экологической сертификации, экологического аудита. Данные направления деятельности представляют собой важные средства дополнительного экологического контроля и регулирования фактического антропогенного воздействия на окружающую среду в соответствии с возможностями допустимого использования природных ресурсов и ассимиляционного потенциала природной среды.

14. Остается острой и плохо решаемой проблема обращения с образующимися отходами производства и потребления. Несмотря на то, что в условиях истощения природных ресурсов утилизация отходов и использование вторичного сырья приобретают особую актуальность, возможности этого направления практически не

---

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ с изменениями от 31.12.2005 № 210-ФЗ; Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: Постановление Правительства Российской Федерации от 5.03.2007 № 145; О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (с изменениями на 29.12.2007): Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 № 970 (Собрание законодательства Российской Федерации, № 2, 14.01.2008).

используются. Действующая система управления отходами не только не стимулирует процессы ликвидации и переработки отходов, а скорее способствует их накоплению на территории предприятий и в местах, не предназначенных для хранения отходов. Многие нормативные и методические подходы в сфере обращения с отходами устарели, не соответствуют современному научно-техническому уровню и находятся в серьезном противоречии с международными нормами и правилами.

Приведенный перечень фактов далеко не исчерпывает всех аргументов несостоятельности современной государственной экологической политики в Российской Федерации. К ним можно было бы добавить также следующие<sup>1</sup>:

– несоответствие установленных Кодексом об административных правонарушениях норм ответственности за экологические правонарушения масштабам причиняемого ущерба, являющихся в большинстве случаев слишком мягкими;

– отсутствие экономических гарантий охраны окружающей среды и возмещения причиняемого природе и человеку вреда;

– потеря управляемости водными и лесными ресурсами, опасность их деградации и разбазаривания в результате принятия новых кодексов – Водного и Лесного<sup>2</sup>;

– передача федеральных полномочий регионам, которые не могут их исполнить. Так, в результате ликвидации авиалесоохраны на федеральном уровне и передаче ее полномочий субъектам РФ увеличилось число пожаров, которые некому и нечем тушить; другим примером является бассейн Волги, функциями управления которого занимаются около 40 органов исполнительной власти. Это означает, что в условиях, когда отсутствует координация интересов различных водопользователей, не может быть речи о комплексности использования и охране водных ресурсов, а также об ответственности за принимаемые решения.

Почти все перечисленные причины деэкологизации государственного управления прямо или косвенно связаны с ликвидацией системы органов исполнительной власти, основной функцией

---

<sup>1</sup> Злотникова Т. Природоохране в России 20 лет. И к чему пришли? // Зеленый мир. – 2008. – № 19–20. – С. 7–9.

<sup>2</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ, в редакции Федеральных законов от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 19.06.2007 № 102-ФЗ, от 14.07.2008 № 118-ФЗ; Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ.

которой являлась охрана окружающей среды. При этом в перечне слабых сторон государственной экологической политики оказался целый ряд тех ее направлений, которые еще относительно недавно относились к ее сильным аспектам, это, прежде всего, организационные структуры, экологическая экспертиза, экологический контроль, экологические фонды, платежи за загрязнение окружающей среды.

Таким образом, система управления экологической сферой в России находится в кризисе, не соблюдается принцип приоритета экологических прав населения на охрану окружающей среды. Сложившаяся в России в настоящее время ситуация в области управления природопользованием и охраной окружающей среды может быть оценена как неудовлетворительная, что находит выражение и в проводимой в стране государственной экологической политике. Кардинальное изменение данной ситуации требует прежде всего системного реформирования государственной структуры управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, от чего во многом зависит и качество разработки и реализации экологической политики. Решение этой насущной проблемы невозможно, на наш взгляд, без воссоздания разрушенной системы органов управления охраной окружающей среды, охватывающей всю территорию страны.

Сложившаяся ситуация в сфере управления охраной окружающей среды в России в целом на руку отечественному бизнесу, экологическая состоятельность которого остается весьма низкой. Преобладавшее до сих пор мнение в правительственных кругах о том, что ослабление экологических требований будет способствовать экономическому развитию страны и усилению конкурентоспособности отечественных товаров на мировых рынках, в корне неверно и в целом способствовало формированию имиджа российского бизнеса как экологически безответственного. Это, в свою очередь, приводит к введению экологически обусловленных нетарифных барьеров для российских товаров на рынках развитых стран. Россия стала восприниматься в мире как страна, проводящая политику «экологического демпинга»<sup>1</sup>, что в дальней-

---

<sup>1</sup> Шварц Е.А., Аверченков А.А., Бобылев С.Н., Герасимчук И.В. Экологическая политика и международная конкурентоспособность российской экономики // Общественные науки и современность. – 2009. – № 4. – С. 58–70; Коренева И.Б. К вопросу о паритете экономики и экологии в условиях глобального финансово-экономического кризиса. – <http://www.koreneva.com/1127212016.php>.

шем будет все больше усложнять проблему выхода отечественных товаров (особенно товаров с высокой долей добавленной стоимости) на внешние рынки, для которых характерна высокая степень экологической сознательности потребителей. Изменение сложившихся тенденций требует серьезной модернизации государственной экологической политики и в целом экологизации экономики по различным направлениям.

В целом назревшие изменения в сфере управления природоохранной деятельностью в России в первую очередь должны предусматривать:

1) изменение государственной структуры управления охраной окружающей среды (восстановление системы специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды);

2) формирование системы экологического мониторинга и контроля (включая обеспечение эффективного функционирования сохранившихся действующих систем мониторинга состояния природной среды и поэтапное создание государственной системы инструментального контроля за соблюдением нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и других антропогенных воздействий);

3) организационное отделение государственного контроля за природопользованием от организации природопользования;

4) восстановление в полном объеме государственной экологической экспертизы перед принятием любого хозяйственного решения, способного оказать отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды и здоровье населения;

5) использование процедуры оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) со стороны инициатора такой деятельности;

6) повышение ответственности лиц, принимающих решения, а также хозяйствующих субъектов за экологические правонарушения;

7) налаживание полноценного финансирования природоохранных мероприятий;

8) реализация возможностей решения экологических проблем на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления, которые часто устроятся от участия в решении экологических проблем своих территорий;

9) привлечение общественности к решению экологических проблем.

Рассмотрим подробнее некоторые из перечисленных проблем.

#### **12.4. НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УЛУЧШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Экологическая политика выражает интересы всего населения страны и является основой и необходимым катализатором дальнейшего общественного развития. Важнейшим направлением современной государственной экологической политики должно стать институциональное преобразование с целью формирования нового, более совершенного правового и экономического механизмов регулирования взаимодействия государственных органов различных уровней и природопользователей, с учетом обязательного включения экологических требований в процедуру оценки социально-экономической эффективности принимаемых управленческих решений. Наконец, при разработке экологической политики необходимо принимать во внимание, что одним из условий ее успешного осуществления является рост реальных доходов населения, сопровождающийся, как правило, увеличением спроса на качественные экологические блага и услуги, тем самым не только стимулируя природоохранную деятельность, но и повышая значимость эколого-инновационной составляющей экономического развития, что, в конечном счете, вынудит бизнес пересмотреть технологии производства и управления в сторону усиления их экологической безопасности.

К числу первоочередных направлений совершенствования государственной экологической политики необходимо отнести следующие<sup>1</sup>.

1. Одним из ключевых направлений государственной экологической политики в России должно стать прежде всего *развитие*

---

<sup>1</sup> Отдельные высказывания относительно тех или иных направлений улучшения ситуации в сфере государственного экологического регулирования изложены выше в анализе основных причин деэкологизации государственного управления. Здесь же речь пойдет о наиболее насущных и давно назревших мерах государственной политики в сфере охраны окружающей среды.

*экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды.*

В этой связи наиболее перспективным является широкое внедрение и развитие следующих элементов механизма реализации природоохранных мероприятий:

– льготное налогообложение, установление налоговых льгот для экологически ответственных предприятий, переводящих производство на наилучшие существующие технологии (в частности, это может быть освобождение подобных предприятий от НДС на срок технико-технологического перевооружения основных производственных фондов, обеспечивающих ресурсосбережение и экологическую безопасность функционирования производства и др.);

– льготное кредитование (на создание и внедрение новых ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий и оборудования);

– ускоренная амортизация основных фондов природоохранного назначения;

– установление надбавок к ценам за экологичную продукцию и т.д.,

– ведение разного рода платежей, выполняющих стимулирующие, компенсационные, карательные функции, а также нормативные, сверхнормативные и др.

Использование регуляторов, стимулирующих экологизацию производства, переход на передовые технологии требует модернизации налогового и бюджетного законодательства. При этом совершенно необходимо установить четкие, понятные правила игры для инвесторов и производителей, которые, планируя любую хозяйственную деятельность, будут ясно представлять экономические, а также административные последствия в связи с недостаточным вниманием к окружающей среде. Требуется также пересмотр штрафных санкций за экологические правонарушения, уровень которых сегодня настолько низок, что предприятия попросту игнорируют экологические требования.

2. Требуется развития действующее в Российской Федерации *природоохранное законодательство*. Важнейшими направлениями его совершенствования должны стать:

а) преодоление декларативного характера природоохранного законодательства, более полная разработка подзаконных актов;

б) выработка механизма неукоснительного исполнения законов;

в) усиление комплексности и последовательности применения природоохранных норм и методов;

г) внедрение действенных экономических, административных и других стимулов к исполнению законодательных установок об охране окружающей среды;

д) создание эффективной системы юридической и финансовой ответственности за нанесение ущерба окружающей среде;

е) расширение возможностей принятия решений со стороны органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

В целом необходимы новые законы, которые бы предусматривали меры по стимулированию бизнеса на внедрение природоохранных технологий.

3. К числу важных проблем в сфере охраны окружающей среды, требующих первоочередного решения, относится разработка адекватной *системы экологических нормативов*, которая, с одной стороны, позволяла бы обеспечивать сохранение окружающей среды (предотвращать нанесение ущерба природе и здоровью людей) и, с другой стороны, являлась бы достижимой с точки зрения современных технических и технологических возможностей. Кроме того, требуется последовательный переход на систему международных стандартов технологических процессов и производимой продукции для включения России в международную систему обеспечения экологической безопасности.

Вопросы разработки экологических нормативов должны рассматриваться в тесной связи с проблемами формирования экологического мониторинга, включая систему оперативного наблюдения и контроля. Без наличия отлаженной системы экологического мониторинга и контроля, какими бы совершенными ни были экологические нормативы, пользы от них не будет, поскольку не будет базы для действенного контроля. Дело в том, что в РФ информация о характере и масштабах загрязнения каждого из объектов-загрязнителей предоставляется самими предприятиями. При этом предприятия могут недобросовестно выполнять эту функцию, занижая величину выхода загрязнений, отражаемую в отчетности. Такая возможность связана с отсутствием у природоохранных органов надежных методов оперативного получения информации о выходе отходов каждого из природопользователей, так как системы постоянного автоматического экологического мониторинга в РФ пока не являются обязательными, а иногда не налажены вообще. В

условиях отсутствия прямого контроля за выбросами и сбросами природоохранные органы вынуждены доверять данным, предоставляемым предприятиями. При этом ответственность за правильную организацию измерений отечественные нормативные документы возлагают лишь на руководителей предприятий, что делает необязательным участие в них представителей природоохранных органов. Если учесть, что эти органы далеко не всегда располагают необходимой измерительной аппаратурой, то это означает «полное доверие» персоналу предприятия.

В основе существующей системы экологических стандартов лежат показатели ПДК вредных веществ в воде водоемов и атмосферном воздухе и рассчитываемые с их помощью показатели ПДВ и ПДС, а также временно согласованные выбросы и сбросы. В последнее время в плане совершенствования механизма нормирования воздействий на окружающую среду в России предпринимаются попытки перейти от существующей системы экологических стандартов к унифицированным экологическим требованиям к технологиям. Данное требование содержится в Федеральном законе от 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором введено понятие «наилучшая существующая технология» (НСТ). Под НСТ понимается технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов. При этом в законе не содержатся критерии отнесения технологий к категории НСТ, обоснование их выбора и использования в системе природопользования.

Смысл применения НСТ в том, что производитель ориентируется не на показатели предельно допустимых выбросов вредных веществ, которые зачастую не имеют ничего общего с реальными процессами, происходящими в окружающей среде, а на показатели, которые достигаются с применением наилучшей существующей технологии. Если же предприятие использует аналогичную технологию, то за загрязнение оно ничего не платит. Если же используется технология, при которой выбросы больше, чем при НСТ, то придется либо много платить, либо менять технологию. При этом средства за сверхнормативные выбросы можно направить на модернизацию производства до уровня НСТ и решить сразу две задачи: освободиться от расходов за загрязнение окружающей среды и сберечь природу. Рано или поздно, осоз-

нанно или вынужденно, но российский бизнес придет к пониманию того, что без соответствия мировым экологическим стандартам у него нет будущего.

За рубежом (например, в странах ЕС, США и других) механизм использования НСТ существует уже более полутора десятков лет и может быть взят за основу для России, но с учетом ее экологических, правовых, экономических, технологических и других особенностей. Основные возражения против перехода на НСТ в условиях России связаны с опасениями относительно возможности и готовности отечественной промышленности к технологической модернизации производства, а также с нежеланием отказываться от привычной системы нормирования. В то же время без внедрения более совершенных технологий (включая технологии производства, очистки, утилизации и пр.) невозможен дальнейший экономический рост. Очевидно, что ориентация на НСТ требует формирования соответствующих правовых и экономических условий для их внедрения, создания более детального организационно-правового механизма и дополнения действующего законодательства об охране окружающей среды необходимыми положениями.

Вместе с тем представляется, что модернизация системы экологического нормирования в условиях России должна идти не только по пути перехода на НСТ, но и сочетать последние с использованием нормативов ПДК вредных веществ и допустимых нагрузок на экосистемы. Кроме того, система нормативов качества воды, воздуха и почв должна быть дифференцированной по территории с учетом условий в каждом конкретном регионе.

4. Важным направлением государственной экологической политики, требующим особого внимания, является пересмотр подходов к *экологическому экспертированию* различных проектных решений. Прежде всего имеется в виду возврат к их обязательности, которая фактически была отменена после введения нового Градостроительного кодекса РФ. Государственная экологическая экспертиза является неотъемлемым элементом механизма управления в сфере охраны окружающей среды во всех странах, проводящих ответственную государственную экологическую политику. По существу это наиболее эффективный инструмент профилактики негативного воздействия на окружающую среду, имеющий правовой статус. Экологическая экспертиза базируется на принципе предупреждения возможных негативных последствий хозяйственной деятельности тех или иных видов на стадии их про-

ектирования и планирования. Это всегда сопровождается гораздо меньшими рисками нанесения ущерба и соответствующими затратами, чем в случае, когда причиненный ущерб необходимо выявлять и нейтрализовывать, при этом стопроцентная нейтрализация или компенсация, как правило, невозможна.

В последние годы по поводу экологических экспертиз в России ведутся многочисленные дискуссии<sup>1</sup>, предметом обсуждения которых являются вопросы, касающиеся прежде всего того, кто должен организовывать и проводить государственную экологическую экспертизу – федеральный центр (в лице Ростехнадзора и Росприроднадзора), либо субъекты Российской Федерации, которым последовательно в течение нескольких лет на условиях выделения субвенций из федерального бюджета передаются многие федеральные полномочия в сфере экологии и природопользования. Другой вопрос связан с необходимостью унификации действующего законодательства в целях сокращения большого количества ведомственных экспертиз и установления единой государственной экспертизы, предметом которой должен быть комплексный анализ представленной проектной документации на соответствие ее требованиям различных отраслей законодательства, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования.

Как видно, обсуждение касается в основном организационных аспектов проблемы, которые в той или иной степени присутствовали в сложившемся к 2000 г. подходе к проведению государственных экологических экспертиз. Не менее важны и многие содержательные вопросы экспертизы, не получившие в российских условиях распространения. Это, в частности, проблемы, касающиеся привлечения общественности к активному обсуждению проектов, разработки технологии учета общественного мнения, некоторых аспектов финансирования экспертиз и др. При проведении экологических экспертиз, как правило, не учитывается общественное мнение, не проводятся обсуждения

---

<sup>1</sup> Ковалева Е.Л. Единая госэкспертиза проектной документации: новое в Градостроительном кодексе РФ // Экология производства. – 2006. – № 10. – С. 16–18; Бедный О.П. Нарушения при проведении экологической экспертизы // Экология производства. – 2007. – № 3. – С. 41–46; Кокотов Б.В. Экологическая экспертиза: что день грядущий нам готовит? // Экология производства. – 2007. – № 3. – С. 26–30; Мартынов А. Из тени – в свет // Мировая энергетика. – 2008. – № 2 и № 3.

объекта экспертизы с общественностью. Финансирование экспертиз осуществляется, главным образом, заказчиком, а не государством на возвратных условиях. Очевидно, что если экспертизу финансирует заказчик (как это имеет место сегодня), то нетрудно догадаться, какими будут ее результаты и наивно надеяться на ее качество и независимый характер.

После упразднения Госкомэкологии РФ институт экологической экспертизы последовательно сворачивался вплоть до принятия нового законодательства в области проведения экспертиз (в том числе экологических)<sup>1</sup>. Необходимость данного законодательства мотивировалась его направленностью на устранение излишних административных барьеров при строительстве. В соответствии с ним все виды целевых экспертиз при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов, в том числе и экологической, должны проводиться в рамках единой государственной экспертизы проектной документации. Введение названных нормативных актов привело к фактической отмене на законодательном уровне обязательности государственной экологической экспертизы проектов нового строительства. Тем самым был ликвидирован единственный существовавший у нас независимый государственный инструмент предупреждения возможного вредного воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду на стадии проектов. Хотя формально экологическую экспертизу не отменяли, однако фактически ее статус низведен к минимуму. При этом порядок проведения государственной экспертизы, который должен быть определен Правительством РФ, пока не разработан. Заметим, что во всех странах с развитой экологической политикой экологическая экспертиза – это самостоятельная и независимая процедура с соответствующим правовым статусом.

---

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ с изменениями от 31.12.2005 № 210-ФЗ; Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: Постановление Правительства Российской Федерации от 5.03.2007 № 145; О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (с изменениями от 29.12.2007): Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 № 970 (Собрание законодательства Российской Федерации, № 2, 14.01.2008).

5. Сохраняют актуальность организационные аспекты управления природоохранной деятельностью. Начало реформированию организационных структур в экологической сфере было положено в середине 2008 г., когда в соответствии с указом Президента России от 12.05.2008 г. и Постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 404 Министерство природных ресурсов было реорганизовано в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) с передачей ему функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды (в том числе вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы).

В структуру Минприроды России, помимо Росприроднадзора (Федеральной службы по надзору в сфере природопользования), Роснедр и Росводресурсов, вошли также Ростехнадзор и Росгидромет (Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды). При этом за Ростехнадзором закреплены проверяющие и надзорные функции в области промышленной безопасности, а также функции, связанные прежде всего с выдачей лицензий и разрешений предприятиям, с проведением экологической экспертизы. Росприроднадзор концентрирует функции по экологическому контролю, Росгидромет осуществляет экологический мониторинг. В ведении Минприроды находится разработка экологической политики, правовых и нормативных документов и координация всей деятельности в сфере экологии. В качестве первоочередных приоритетов в деятельности нового министерства определены: формирование новых подходов к нормированию качества окружающей среды, создание системы экологического стимулирования природоохранной деятельности и активизация внедрения и развития экологически ориентированных производств.

Выделенные направления, безусловно, важны и актуальны, однако представляется, что их реализация невозможна усилиями одного министерства, необходима системная модернизация всех направлений социально-экономической политики государства, включая структурную, инвестиционную, бюджетную, налоговую, инновационную, финансовую и социальную политики. Это, на наш взгляд, возможно только при условии восстановления системы органов исполнительной власти, основной функцией которой являлась бы охрана окружающей среды.

6. Требуется пересмотр сложившейся системы экологической ответственности в сторону ужесточения. В частности, существующие в настоящее время санкции за нанесение ущерба окружающей среде либо не работают, либо настолько мизерны, что предприятия их попросту игнорируют. Такая ситуация не стимулирует природоохранную деятельность, внедрение экологоориентированных и ресурсосберегающих технологий. Очевидно, что подобные санкции должны быть увязаны с системой нормативов за нарушение окружающей среды, учитывающих не только экологические требования, но и экономические возможности их достижения.

**Охрана окружающей среды и экономический кризис.** В условиях современного финансово-экономического кризиса проблематично ожидать коренного изменения отношения к окружающей среде к лучшему. При этом влияние кризиса на экологическую ситуацию проявляется двояко. С одной стороны, падение объемов производства, уменьшение транспортных перевозок приводит к сокращению количества выбросов и сбросов, а также к снижению спроса на энергоносители, что в свою очередь ведет к уменьшению поступления в атмосферу углекислого газа и ослаблению парникового эффекта. Однако подобное снижение нагрузки на окружающую среду носит временный характер и, как показывает опыт, по мере выхода из кризиса давление на среду не только восстанавливается на прежнем уровне, но, как правило, заметно усиливается. Это происходит, в частности, из-за того, что стремление предприятий во время кризиса снижать затраты на производство отражается и на снижении промышленной и экологической безопасности функционирования объектов.

Кроме того, в период кризиса власти нередко смягчают экологические требования по отношению к отдельным производителям, и в целом ослабляется контроль со стороны природоохранных органов.

В то же время сокращение финансовых возможностей может вынудить власти пересмотреть энергетическую стратегию страны и отказаться от дорогостоящих и экологически опасных проектов по строительству новых ГЭС и АЭС.

С другой стороны, падение производства сопровождается снижением располагаемых финансовых ресурсов у производителей, что вынуждает компании искать дополнительные источники из числа внутренних средств. Это чаще всего проявляется в свертывании природоохранной деятельности, поскольку она непо-

средственно не участвует в основном производственном процессе и предприятия в первую очередь будут экономить на экологических затратах, что повлечет отключение природоохранного оборудования, экономию на электроэнергии, дорогостоящих реагентах и т.д. Это показал опыт кризиса 1997-1998-х гг., когда снижение загрязнения окружающей среды было далеко не адекватно падению производства, а в ряде случаев наблюдалось заметное ухудшение экологической ситуации.

Последствия экономического кризиса в России и особенно в Сибири скажутся на экологической ситуации быстрее и больше, если будет упущена возможность существенной перестройки производства, в результате которой за счет новых технологий промышленность может стать на новые «экологические» рельсы. Однако нельзя не учитывать и того, что в условиях современного кризиса российские компании в поисках дополнительных финансовых источников идут по пути не поиска наилучших технических решений, а экономии на затратах и прежде всего на охрану окружающей среды. Поэтому призыв руководства страны к российским компаниям использовать сложившуюся ситуацию для модернизации производства (в том числе и экологической) вряд ли будет ими услышан, а после выхода из кризиса следует ожидать заметного усиления антропогенного давления на окружающую среду.

В конечном итоге, какой экологический сценарий будет иметь большие шансы для реализации, во многом будет зависеть не только от законодательного и нормативного обеспечения, формирования эффективного экономического механизма экологического регулирования и многих других условий, но и от политической воли государственных деятелей. В связи с этим всеяют определенный оптимизм задачи, поставленные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым по использованию современной ситуации для целей модернизации экономики. В частности, на встрече с Министром природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутневым (от 29.10.2008) Президент дал следующее поручение: «Несмотря ни на какие трудности бизнеса, сейчас работы по экологии не должны останавливаться. Надо вводить экологические производства, очистные сооружения. Это наша общая задача: и государства, и бизнеса, и гражданского общества». К этому можно добавить, что в условиях современного рынка нынешний уровень природоохранных и ресурсосберегающих технологий определяет уровень конкурентоспособности российской экономики в мире.