

## Российская экологическая политика

2 октября 2008 года в Институте современного развития состоялся «круглый стол» посвященный обсуждению проекта доклада «Российская экологическая политика и природоохранные учреждения: ключ к повышению качества жизни в процессе будущего развития страны?», подготовленного группой российских экспертов по заказу Всемирного банка.

Ведущий обсуждения, **президент Института энергетики и финансов Леонид Григорьев** в кратком вступительном слове отметил, что это не первое совместное экспертное обсуждение актуальных проблем, организованное Институтом современного развития и Всемирным банком. В частности, Л. Григорьев напомнил участникам о встрече экспертов ИНСОРа с Президентом Всемирного банка Робертом Зелликом в июне 2008 года, после чего передал слово представителям авторского коллектива для презентации основных результатов проведенного исследования.



Леонид Григорьев,  
президент Института  
энергетики и финансов

## «Верхушка айсберга» экологических проблем и их решений



Евгений Шварц,  
директор по природоохранной политике  
WWF-Russia

**Директор по природоохранной политике WWF-Russia, доктор географических наук Евгений Шварц**, в своем выступлении выделил ряд важнейших тенденций последних лет в экологической сфере в Российской Федерации.

Первое — это важность государственного участия в законодательной настройке стимулов участников бизнеса для проведения ответственной экологической политики. Возможность «экологического демпинга» приводит к существенным потерям инвестированных средств экологически ответственными компаниями, а значит ставит под угрозу возможность приобретения новых конкурентных преимуществ и диверсификации экономики, поскольку «конечный потребитель» наиболее конкурентоспособной продукции находится, как правило, в развитых странах,

обращающих серьезное внимание на экологическую составляющую продукции. Более того, российский бизнес начинает проигрывать в «экологической», а значит и конкурентной борьбе даже компаниям из стран БРИК.

Второе. Российские государственные компании оказываются менее экологически прозрачными, чем частные, тогда как в мире ситуация как правило обратная.

Третье. Предпринятая в законодательстве попытка найти баланс между интересами и ответственностью Российской Федерации и субъектов РФ привела к тому, что в 2004 году субъекты лишились практически всех возможных инструментов влияния на охрану окружающей среды. С декабря 2005 года пошел процесс постепенного возвращения полномочий субъектам,

но наиболее эффективные механизмы субъектам не вернули.

Четвертое. Сокращение сферы деятельности административных механизмов и расширение гражданско-правовых отношений можно только приветствовать, однако в федеральном законе «Об экологической экспертизе» были исключены действия экологической экспертизы в отношении планирования развития территорий, основного перечня проектов правовых нормативных актов и инвестиционных проектов. Окончательная возможность согласования интересов владельцев бизнеса, других собственников и инвесторов была ликвидирована изменением в Градостроительном кодексе под предлогом реализации национального проекта по доступному жилью, иными словами можно говорить о системной деэкологизации законодательства.

Пятое. Старые экологические нормы перешли в разряд добровольных, а новые, в соответствии с законодательством о технических регламентах, созданы не были. При этом можно сделать вывод, что в результате возникновения конфликтов государство просто ликвидировало часть законодательства

вместо его адекватной модернизации в соответствии с требованиями рынков, бизнеса и вообще развития рыночной экономики.

Так в России количество нормативов и стандартов, по-видимому, превышает возможности осуществлять контроль за их выполнением. Действует восемьсот нормативно-технических документов, многие из которых не содержат конкретных определений и дублируют друг друга. При этом разрешительная система крайне барьерна.

Указанные неблагоприятные тенденции привели, по мнению авторов доклада, к отсутствию ответственности за состояние окружающей среды и снижению эффективности экологического контроля. Оказались не решены наиболее острые вопросы, связанные с нормативно-методической базой. Экономическая и финансовая ситуация в стране требует развития экологического права с учетом ожиданий общества, опыта и членства России в таких организациях, как Совет безопасности ООН и «Большая восьмерка»

Среди сформулированных в докладе предложений можно назвать следующие.

Во-первых, установление значения механизма государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду, как механизма учета интересов всех заинтересованных в реализации того или иного проекта. Необходимо повышение роли механизма согласования общественных интересов в принятии инвестиционных решений.

Во-вторых, выявление механизмов стратегической экологической оценки как инструмента охраны окружающей среды и уменьшения роли административных барьеров при осуществлении государственной экспертизы.

В-третьих, повышение роли добровольных рыночных механизмов, таких как сертификация, аудит. Авторы доклада спокойно относятся к тому, что проведение аудита может в определенных пределах заменять экологический контроль. Однако переход к заявительной системе декларирования воздействия на окружающую среду невозможен без обеспечения доступа населения и бизнеса к соответствующим документам, иначе коррупция разрешительного регулирования будет заменена избирательностью контроля деклараций.



Сергей Бобылев,  
профессор МГУ  
им. М.В. Ломоносова

## «Экологически скорректированный ВВП»

Затем основные результаты проведенного исследования осветил **профессор МГУ им. М.В. Ломоносова Сергей Бобылев**.

Обычно в связи с проблематикой экономики экологии, отметил С. Бобылев, рассматривают только ту часть мероприятий, что имеет собственно экологическую направленность, упуская из вида макроэкономические меры, что представляется в корне неверным: макроэкономическая политика имеет определяющее значение для экологии. К сожалению, в России на макроуровне сложился ряд экологически антиустойчивых тенденций, — например, увеличение воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье человека (по отдельным регионам России потери для здоровья населения доходят до десяти процентов регионального валового продукта) — для которых характерна латентность, скрытность экологических

выгод и издержек. В результате, если скорректировать макроэкономические показатели на экологический фактор, то развитие страны нужно оценивать не как позитивное, а как антиустойчивое. Другой пример — структурные сдвиги в экономике, демонстрирующие очень высокий уровень природоемкости и энергоемкости, доминирование отраслей, чье отрицательное воздействие на экологию велико. Кроме того, докладчик обратил внимание аудитории на высокий износ основных фондов и структур российского экспорта, также обещающий ухудшение экологической ситуации в стране.

В связи с этим для измерения уровня развития страны предлагается скорректировать основные показатели (ВВП и проч.) с учетом экологического развития, используя, например, систему интегрированных экологических и экономических счетов ООН.

## С чего начать?

Презентацию завершило выступление **руководителя проекта со стороны Всемирного банка Владимира Циркунова**, резюмировавшего основные выводы доклада:

Качество окружающей среды в России неудовлетворительное. Рост производства, сменивший промышленный спад и снижение антропогенной нагрузки, привел, в отличие от развитых стран и даже стран Восточной Европы, к росту выбросов.

Сложно оценить показатели загрязненности отдельных компонентов окружающей среды, поскольку система экологического мониторинга неэффективна.

В России недостаточно учитывается тот факт, что активная, эффективная экологическая политика может являться одним из дополнительных инструментов снижения энергоемкости и ресурсоемкости, а значит и стимулом для промышленной модернизации, повышения конкурентоспособности.



Владимир Циркунов,  
руководитель проекта со стороны  
Всемирного банка

Существующая система органов управления экологией в стране «начала ухудшаться практически по всем элементам». В частности, ослабли кадровый потенциал, научно-техническая под-

держка, система мониторинга, ресурсы не соответствуют задачам, которые призваны решать природоохранные органы. Отсутствует система установления экологических приоритетов в стране. Отсутствуют целевые показатели. Отсутствует система обратной связи. Оценка деятельности природоохранных органов не связана с динамикой состояния окружающей среды.

В заключение В. Циркунов отметил, что задача формулирования и реализации принципов экологической политики в стране представляется авторам доклада непростой: «очень сложно найти узелок, с которого можно дотянуться до конкретных улучшений». Сформулированные в докладе предложения — всего лишь гипотетические варианты авторов, показывающие, с чего можно было бы начинать преобразования. Однако самое главное — это возникновение институциональной структуры, группы, механизма, которые бы начали разрабатывать подходы к выявлению проблем и разработке приоритетных мероприятий.

## Обсуждение основных результатов исследования

Анализируя представленный проект доклада, **заместитель Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Станислав Ананьев** обратил внимание участников на следующее:

Во-первых, для того чтобы любая структура в составе Правительства, которая занимается экологией, «не

металась и не пыталась найти точку опоры», нужно сформулировать ясные государственные приоритеты в рамках экологической политики. Действующая система нормативно-правового регулирования в экологической сфере представляется вполне достаточной, а политика должна выражаться в выстраивании четкой системы приоритетов и целей.

Во-вторых, для нормальной работы министерства как «головного» экологического ведомства необходимо, как минимум, перерыв в административных преобразованиях, дающий возможность наладить работу с подведомственными агентствами и службами.

В-третьих, с содержательной точки зрения система оценки воздействий на окружающую среду (ОВОС), прошедшая на замену государственной экологической экспертизе, действительно нуждается в корректировке. Российские компании, получающие финансирование на Западе, раскрывают данные вопросы для своих кредиторов значительно подробнее, чем для российских потребителей.



Станислав Ананьев,  
заместитель Министра природных ресурсов  
и экологии Российской Федерации



Алексей Лотарев,  
член Совета Федерации Российской  
Федерации

**Член Совета Федерации Российской Федерации Алексей Лотарев** поддержал мнение С. Ананьева о том, что корпус российского законодательства весьма обширен и достаточен для решения наиболее



Александр Адам,  
начальник Департамента природных  
ресурсов и охраны окружающей среды  
Администрации Томской области

существенных проблем в данной сфере и рассказал об идущей подготовке определенного числа законопроектов в экологической сфере.

**Начальник Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области Александр Адам**

в своем выступлении обратил внимание на то, что улучшение экологической ситуации в России достаточно сложная задача в силу ресурсодобывающей структуры экономики, однако объективные требования повышения качества жизни населения и международная экспансия российского бизнеса требуют проведения активной экологической политики. А для претворения в жизнь экологической политики очень важно изложение экологических проблем на экономическом языке выгод и издержек всех заинтересованных сторон.

Кроме того, по мнению, А. Адама, в кардинальном расширении нуждается система статистической информации о состоянии окружающей среды, сводящаяся в настоящий момент фактически лишь к индексу загрязненности атмосферы. Соответственно, модернизированная система государственной статистики может послужить основой для системы индикаторов реализации государственной политики в области экологии и «управления по результа-

там». Принимаемые на уровне Правительства РФ и субъектов РФ программы развития в обязательном порядке должны включать блок, посвященный экологическим проблемам.

Наконец, А. Адам поддержал передачу полномочий по реализации экологической политики на уровень «работающих на земле» органов власти субъектов РФ.

Позиция бизнеса была озвучена **советником генерального директора УГМК-Холдинга Евгением Брагиным.**

Отвечая на вопрос о внедрении экологосберегающих технологий, Е. Брагин отметил, что они являются энергосберегающими, ресурсосберегающими и трудоэффективными технологиями, предполагающими в том числе и сокращение занятости на предприятиях, а значит при их внедрении нужно на уровне макроэкономических показателей учитывать возможное высвобождение рабочей силы и ответить на вопрос, готова ли российская экономика к трудоустройству высвобождаемых человеческих ресурсов?

Второй важный, по мнению Е. Брагина, момент связан с системой экологических нормативов, которая характеризуется в некоторых случаях абсурдностью (например, требования к уровню очистки сточных вод), перегруженностью по количеству отчетности (а зна-

Евгений Брагин, советник генерального  
директора УГМК-Холдинга



чит, носит в явной форме барьерный характер для малого и среднего бизнеса) и несбалансированностью, когда уплата штрафа существенно меньше затрат, необходимых на приведение деятельности компании в соответствие с экологическими требованиями. Кроме того, Е. Брагин указал на важность использования банка «наилучших доступных технологий» как базы для установления нормативов экологического воздействия предприятия.

Никита Масленников,  
ведущий эксперт Института  
современного развития



В рамках дальнейшей дискуссии **эксперт Александр Аверченков** подчеркнул необходимость организации единой российской площадки для проведения обсуждений экологической тематики, консолидации экспертного потенциала специалистов бизнеса и исследовательских организаций, сближения позиций заинтересованных сторон при выработке тех или иных мер экологической политики.

**Ведущий эксперт Института современного развития Никита Масленников** обратил внимание на то, что с его точки зрения представленный доклад является не руководством к немедленному действию, а некой декларацией, провозглашающей, что «в приличном экологическом обществе приняты определенные правила экологического этикета», и авторы с поставленной задачей в общем справились.

**Об Институте современного развития**

Институт современного развития является научно-аналитическим центром, осуществляющим свою деятельность в сотрудничестве с ведущими российскими учёными и политическими экспертами. В Институте формируются предложения, разрабатываются документы, направленные на улучшение качества жизни граждан Российской Федерации путём модернизации российского общества.

Институт организует экспертные форумы по актуальным вопросам, затрагивающим гражданское общество в России, посредством прямого открытого конструктивного диалога. В рамках научно-исследовательской деятельности Института и по результатам экспертных обсуждений формулируются практические рекомендации для Президента и Правительства РФ, готовятся аналитические и информационные материалы, адресованные всей российской общественности.