

ВЕКТОР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ
Наталья Владимировна Комарова

Сфера экологии нуждается в системном реформировании, и начинать этот процесс нужно с тех «трех китов», на которых выстраивается вся экологическая политика. Это государственная структура управления экологией, система нормативов качества окружающей среды и экономические стимулы для роста «чистых» производств. Ослабление или недостаточное развитие хотя бы одного из этих звеньев подрывает устойчивость и эффективность всей модели.

Сегодня завершается формирование новой структуры исполнительной власти, в которой все функции, связанные с окружающей средой, собраны в системе одного министерства и подведомственных ему служб. Полагаю, что это важный шаг в сторону закрепления контрольных и надзорных функций за федеральным центром, что, безусловно, повысит ответственность чиновников в субъектах Федерации за осуществление принимаемых решений и экологических программ.

Два других направления работы связаны с развитием экологического законодательства, устранением существующих разночтений и пробелов, созданием реально работающих, востребованных на практике рыночных механизмов и инструментов реализации экологической политики.

Экологическое нормирование

Прежде всего нам предстоит сформировать систему экологического нормирования, без которой все экологические законы будут бесполезными. Их невозможно реализовать без установления соответствующих нормативов качества окружающей среды, на основе которых можно оценить объем допустимой нагрузки на каждую конкретную территорию, посчитать, какое количество промышленных

объектов можно здесь разместить, какой совокупный ущерб они наносят экосистеме, оценить риски, рассчитать адекватный этому ущербу размер экологических платежей и штрафов и так далее. Сегодня ведомства, к полномочиям которых относится проведение экологического контроля, вместо проверки на соответствие деятельности хозяйствующих субъектов природоохранным требованиям и нормативам качества окружающей среды, проверяют соответствие состояния окружающей среды санитарно-эпидемиологическим требованиям и нормам, что никак не сказывается на реальном состоянии окружающей среды, поскольку не стимулирует снижение ущерба, наносимого окружающей среде.

В действующем российском законодательстве система нормирования существует лишь номинально, поскольку сформирована она была под задачи и потребности плановой централизованной экономики. Понятно, что в современных условиях такой подход безнадежно устарел. Более того, после вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» нормативы, закрепленные в законодательстве об охране окружающей среды, окончательно утратили актуальность.

Именно это направление Президент России Дмитрий Медведев выделил в качестве основного, поставив задачу подготовить соответствующий законопроект уже к 1 октября. Это именно то решение, которое позволит существенно продвинуться как в развитии природоохранного законодательства, так и в разрешении накопленных еще с советских времен экологических проблем на территориях страны.

Развитие экологического законодательства

Нормативы станут точкой отсчета для развития новых рыночных механизмов реализации экологического законодательства. Это система экологического страхования рисков и ответственности по возмещению вреда окружающей среде, платежи за негативное воздействие на окружающую среду и ряд других экономических инструментов. В сочетании с методами экономического регулирования должны использоваться экологическая сертификация, экологический аудит, лимитирование и квотирование воздействия на окружающую среду, торговля сертифицированными единицами сэкономленной или восстановленной окружающей среды и предотвращенного экологического ущерба.

Последнее направление активно начинает развиваться в ряде лесных регионов страны. Так, в Нижегородской области реализация проекта по посадке «киотских лесов» обеспечила рабочими местами более 4 тыс. человек в сельской местности. А в будущем за счет продаж квот на выброс углекислого газа созданные на территории Нижегородской области углерододепонирующие насаждения позволят получать ежегодный доход до 2 млн. долларов. Таким образом регионы могут получить дополнительные инвестиции, доходы и новые рабочие места, решая при этом экологические задачи. В 2008 году в рамках реализации Киотского протокола планируется провести посадку около 10 тыс. га лесов в Брянской, Орловской, Нижегородской, Оренбургской, Саратовской, Ульяновской, Омской областях и Республике Марий Эл. Для создания подобных лесных комплексов в состав земель лесного фонда переводятся заброшенные земли сельскохозяйственного назначения.

Параллельно этим направлениям предстоит подготовить и принять закон о плате за негативное воздействие на окружающую среду, а также разработать методики расчета экологического ущерба и определения компенсаций за вред, установить порядок возмещения этого вреда. Изменится и роль штрафов за нарушение природоохранного законодательства. Они должны стимулировать бизнес к внедрению ресурсосберегающих «чистых» технологий и повышению эффективности производства. Мы предлагаем повысить размеры административных штрафов, возможно, даже в десять раз, поскольку взимаемые сегодня штрафы никак не бьют по карману загрязнителей.

Но штрафные санкции не решают всех проблем, поэтому другая сторона вопроса – это стимулирование и поддержка экологически ответственных предприятий. Любое производство должно стремиться к тому, чтобы максимально использовать сырье, сводя отходы практически к нулю. Проводимая политика в области инноваций и экологии призвана изменить устаревшие подходы к ведению бизнеса, чтобы для предприятий стало выгоднее тратить средства на высокотехнологичное оборудование, на повышение эффективности производства, чем платить штрафы за негативное воздействие на



окружающую среду. Для этого предполагаются соответствующие налоговые и кредитные стимулы на введение нового оборудования. Мы планируем установить налоговые преференции для организаций, внедряющих наилучшие существующие технологии. В частности, освободить эти предприятия от НДС на срок технико-технологического перевооружения основных производственных фондов, обеспечивающих энергоэффективность и ресурсосбережение.

Отдельно стоит выделить такое направление, как нормативно-правое регулирование проблем обращения с твердыми отходами. Масштаб проблемы достиг своей критической черты, и для ее решения необходимы взвешенные комплексные меры. У нас до сих пор нет законодательно закрепленных требований к природопользователям по обязательной утилизации образующихся отходов. Это подчас приводит к тому, что заводы по переработке и утилизации отходов простаивают. В сферу переработки отходов активнее должен привлекаться частный капитал, поскольку при грамотной организации «мусорный» бизнес является рентабельным и прибыльным. По сей день единственным способом окупаемости вложенных средств является установление высоких тарифов за сбор мусора и отходов. А это, в свою очередь, приводит к отказу от услуг по сбору отходов и образованию многочисленных несанкционированных свалок.

В этой связи мы планируем рассмотреть возможность применения налоговых и иных стимулов для организаций, осуществляющих экологически безопасную утилизацию отходов и внедряющих наилучшие существующие технологии в области обращения с отходами. Мы обсуждали эти вопросы на заседаниях Высшего экологического совета нашего комитета и по итогам подготовили предложения по внесению изменений в Закон «Об отходах производства и потребления» в части введения принципа ответственности производителя продукции за экологически безопасную утилизацию отходов по завершении «жизненного цикла» продукции и установления специальных требований в сфере обращения с медицинскими, биологическими и другими экологически опасными категориями отходов.

Важным решением в выстраивании системы экологического контроля стало принятие закона, который вводит обязательную государственную экологическую экспертизу при строительстве или реконструкции объектов на землях особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения. Данный закон приводит в соответствие Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Градостроительный кодекс РФ в части расширения перечня объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней. Теперь в названных случаях будут одновременно проводиться две экспертизы – техническая и экологическая. Кроме того, определены все необходимые процедуры, призванные максимально упростить этот процесс и избавить его от бюрократических проволочек. Именно по этому закону будет осуществляться экспертиза проектной документации для строительства тех олимпийских объектов в Сочи, которые будут располагаться на территории Сочинского национального парка.

При этом важно не забывать, что экологическая экспертиза – это лишь один из компонентов всей системы экологического контроля. Сегодня основная задача состоит в четком разграничении объектов, а значит, и полномочий в области охраны окружающей среды между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с требованиями Закона «Об охране окружающей среды» Правительству РФ еще предстоит разработать и утвердить Порядок проведения государственного экологического контроля, а также перечень должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль.

Изменяются условия и принципы организации муниципального экологического контроля. До недавнего времени он сохранялся в перечне видов экологического контроля при отсутствии норм, регламентирующих его осуществление. На муниципалов возлагалось множество обязанностей без обеспечения ресурсов для их реализации. Как результат – фактическое отсутствие экологического контроля на местах. После исключения муниципального экологического контроля из перечня видов экологического контроля субъекты Российской Федерации, имея собственные или делегированные Федерацией полномочия в этой области, могут в установленном порядке передать некоторые из функций экологического контроля на муниципальный уровень, но уже не просто в виде обязанностей, а вместе с соответствующими финансовыми ресурсами. Именно эта система



заложена сегодня в законодательстве. Кроме того, сегодня требуют развития и нормы законодательства об общественном экологическом контроле.

Государственная программа «Водная стратегия России»

Одна из приоритетных задач – это обеспечение россиян качественной питьевой водой. Проект «Чистая вода» реализуется уже третий год, и за этот период из партийного проекта он перерос в формат Государственной программы. Аналог на сегодня есть лишь в сельскохозяйственной области – это программа развития сельского хозяйства на перспективу до 2012 года, принятая через соответствующий федеральный закон. Статус этой программы выше, чем обычной ФЦП.

Преимущество такой формы в том, что уровень государственной программы предполагает привлечение различных источников финансирования. Это мобилизация средств из бюджетов разных уровней, а также привлечение внебюджетных источников, что особенно актуально в связи с тем, что практически на 90% инженерные сети водоснабжения и водоотведения, очистные сооружения хозяйственных объектов относятся к муниципальному уровню. Сегодня вполне реально превратить водопроводно-канализационное хозяйство в высокотехнологичную и прибыльную отрасль. И тогда в выигрыше будут как инвесторы, так и население. Здесь могут быть задействованы разнообразные методы привлечения частных инвестиций. В первую очередь речь идет о совершенствовании механизма платы за негативное воздействие на окружающую среду и о стоимостной оценке окружающей среды, учитывающей наличие водных объектов и качество воды с последующей трансформацией окружающей среды в ценный материальный и финансовый актив.

Кроме того, внебюджетные средства могут быть получены за счет:

- включения экономической оценки окружающей среды в показатель ВРП, который выполняет обеспечивающую роль в кредитных отношениях, а также в эмиссионном сопровождении инвестиционных проектов в области водоснабжения и водоотведения;
- сертификации экономии и сохранения водных ресурсов, рыночной оценки указанных сертификатов экономии, достигаемой посредством сокращения потребления водных ресурсов в расчете на единицу произведенной продукции и услуг или более экономного использования водных ресурсов;
- рыночного оборота сертификатов экономии воды и водных ресурсов;
- оценки экологического ущерба водным объектам и полного возмещения данного вида ущерба;
- экологического страхования рисков и ответственности по возмещению экологического ущерба водным объектам, формирования страховых экологических фондов на реализацию превентивных мероприятий по снижению рисков и предупреждению угроз водным объектам и водным ресурсам;
- внедрения эффективных организационно-правовых форм управления водными отношениями посредством создания корпораций в границах речных бассейнов (принцип управления качеством воды).

Кроме того, планируется запустить механизм инвестиционных и концессионных соглашений по проектам в области питьевого водоснабжения и водоотведения.

Для обеспечения гарантированного качества питьевой воды по доступным ценам необходима стабильность качества воды в источнике водоснабжения. Отсутствие такой стабильности и явная тенденция к его ухудшению вынуждают организации ВКХ использовать дополнительные технологии для очистки и обеззараживания воды. Затраты на водоподготовку возрастают, что в конечном счете ложится на плечи потребителей. В этой связи в государственной программе «Чистая вода» планируется предусмотреть финансирование мероприятий, связанных с сохранением водных объектов, а также экосистем, влияющих на процессы воспроизводства питьевой воды.