

# Проблемы российского экологического законодательства

**В.Д. Черных**, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды базируется на системе законодательных и иных правовых актов, регулирующих указанные отношения. Это более 30 федеральных законов и около 200 подзаконных актов.

Природоресурсное и природоохранное законодательство России представлено базовыми федеральными законами: «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха», «Об использовании атомной энергии», «О недрах», Водным кодексом, Лесным кодексом Российской Федерации и т.д. Кроме того, отношения, возникающие при использовании, охране и воспроизводстве природных ресурсов, охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, регулируются нормами гражданского, земельного, налогового, административного, уголовного права.

Существенное значение в регулировании экологических отношений имеют нормы международных договоров Российской Федерации (Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Конвенция по предотвращению загрязнения морей сбросами отходов и других материалов, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и т.д.).

Последние десятилетия природоохранная деятельность в России сводилась в основном к ликвидации или нейтрализации негативных последствий хозяйственной деятельности предприятий различных отраслей промышленности, а также к ликвидации последствий природных катастроф и техногенных аварий. В настоящее время экологическая обстановка в стране неудовлетворительная. Годовой экономический ущерб от загрязнения окружающей среды от-

ходами производства и потребления оценивается приблизительно в 10 % валового внутреннего продукта.

Использование устаревших технологий приводит к повышению ресурсо- и энергоемкости производств, высокому риску аварий и катастроф, постоянному воспроизводству опасных отходов и выпуску неконкурентоспособной продукции. Зачастую морально устаревшие технологии и оборудование, поступающие по импорту, не имеют заключений экологической экспертизы. Практически не проводится экологический аудит предприятий

Несмотря на прогрессирующее ухудшение состояния окружающей и природной среды, особенно в условиях начавшегося в последние четыре года роста производства, природоохранная деятельность фактически не относится к категории приоритетных направлений.

В проекте федерального бюджета на 2005 г., который в настоящее время анализируется Комитетом, предусмотрено уменьшение расходов на охрану окружающей среды на 0,4 млрд руб. или на 8% (2004 г. — 5,0 млрд руб., 2005 г. — 4,6 млрд руб.).

Вместе с тем в представленном Правительством Российской Федерации прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 г. отмечается, что прогнозируемые темпы роста промышленного производства предполагают рост валовых выбросов и сбросов загрязняющих веществ и, как следствие, ухудшение экологической обстановки. Например, ожидается увеличение на 2–5 % объемов выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников загрязнения и сбросов неочищенных стоков в водоемы.

В связи с этим в целях недопущения ухудшения и без того напряженной экологической обста-

новки в стране представляется необходимым увеличение в проекте федерального бюджета на 2005 г. расходов федерального бюджета по разделу 06 «Охрана окружающей среды».

Стимулирование природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов в России при действующем законодательстве реально производится лишь посредством проведения корректировки природоохранных платежей предприятия, с учетом средств, направленных им на природоохранные мероприятия. Но механизм проведения корректировки платежей сложен и к тому же корректировка платежей не имеет законодательного статуса, как налоги. До сих пор не принят федеральный закон «О плате за негативное воздействие на окружающую среду».

В связи с этим необходимо сформировать и законодательно закрепить механизм стимулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов, включающий в себя систему льгот и поощрений природопользователям, осуществляющим природоохранные мероприятия, которые влекут за собой фактическое уменьшение размеров воздействия на окружающую среду. При этом необходимо не только стимулировать внедрение природоохранных мероприятий, но и вводить санкции при отсутствии их внедрения.

Потери бюджетных доходов за счет внедрения налоговых льгот могут компенсироваться за счет поступлений по дополнительному налогообложению продукции предприятий, выпускающих экологически опасную продукцию или применяющих экологически опасные технологии, оборудование и транспортные средства.

Сложившаяся неблагоприятная экологическая ситуация свидетельствует о необходимости безотлагательного создания экономической системы для защиты жизни, здоровья и имущества граждан, охраны окружающей среды от аварий и катастроф техногенного характера. В результате широкомасштабной приватизации значительная часть основных фондов перешла в собственность физических лиц и негосударственных структур. Все это настоятельно требует создания системы финансовых гарантий, обеспечивающей возмещение ущерба в случае аварий и катастроф техногенного характера, которые могут негативно повлиять на формирующиеся производственные связи, породить сбои в отраслях экономики.

Основой такой экономической системы должен стать федеральный закон «Об обязательном

экологическом страховании», разработку которого проводит Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

Развитие страхового бизнеса (включая экологическое страхование) в Российской Федерации, безусловно, перспективно и выгодно, что объясняется его высокой рентабельностью и быстрой отдачей вложений. Так, из всех собранных российскими страховыми компаниями платежей только около 35 % уходит на выплаты. Остальное остается страховщикам; к этому также следует добавить доходы, полученные за счет дивидендов от депозитного хранения этих средств, а также от участия в инвестиционных проектах. За рубежом на выплаты страхователям уходит в среднем до 70–80 % собранных платежей. Необходимо отметить, что в России рентабельность чисто страховых операций как минимум вдвое выше зарубежных: конкуренция тарифов страховых компаний пока невысока, что объясняется высокими (из-за ненасыщенности страхового рынка) страховыми взносами.

В настоящее время экологическое страхование развивается как вид добровольного страхования. В отдельных субъектах Российской Федерации имеется опыт, полученный при реализации региональных экспериментов, проведенных ранее администрациями совместно с Госкомэкологии России, или на основе практики применения региональных природоохранных законодательных актов. Однако дальнейшее развитие этого экономического инструмента природоохранной деятельности возможно только после принятия соответствующего федерального закона «Об обязательном экологическом страховании».

По-прежнему остаются нерешенными проблемы, связанные с утилизацией отходов. По экспертным оценкам, в Российской Федерации ежегодно образуется 3,4 млрд т отходов, из которых утилизации подвергается не более 30 %. В результате на территории страны в отвалах и хранилищах к настоящему времени накопилось около 90 млрд т твердых отходов, из которых 1,5 млрд т приходится на токсичные (опасные). В это количество входят 160 млн куб. м твердых бытовых отходов (ТБО), из которых только 3 % перерабатывается промышленными методами, остальные вывозятся на полигоны или сжигаются. Под полигоны и свалки ТБО ежегодно отчуждается до 10 тыс. га земель, включая плодородные земли, изымаемые из сельскохозяйственного оборота, без учета земель, которые загрязняются многочисленными несанкциони-

рованными свалками. Значительную долю ТБО (в среднем по стране — 50–60% по объему) составляют упаковочные отходы, один из немногих видов отходов, у которых четко и ясно прослеживается адресное начало их жизненного цикла — предприятия — производители упаковки и предприятия, использующие упаковку для расфасовки своей продукции, что позволяет эффективно применить принцип «загрязнитель платит». Законопроект «Об упаковке и упаковочных отходах» разрабатывается Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

Международный опыт свидетельствует об эффективности добровольных методов совершенствования экологического управления на предприятиях, к числу которых относится экологический аудит. Госстандартом России утверждены требования к системе управления качеством окружающей среды на предприятиях (стандарты серии ГОСТ Р ИСО 14000).

Сертификация систем менеджмента окружающей среды российских предприятий на соответствие международным стандартам серии ИСО 14000, включающая экологический аудит, является комплексным решением экологических проблем, накопившихся в настоящее время на территории Российской Федерации. Эта сертификация особенно актуальна для российских предприятий-экспортеров, учитывая перспективы вступления России в ВТО, а также декларацию Европейского союза о намерениях допускать на рынок стран — членов ЕС только компании, сертифицированные по ИСО 14000. Кроме того, подобная сертификация закладывает эффективные основы для развития экологического страхования, которое, с одной стороны, выделено в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в виде отдельной статьи 18, но, с другой стороны, как уже упоминалось ранее, не имеет под собой законодательной базы федерального уровня и требует ее разработки.

В целях обеспечения системного подхода к решению проблем экологической безопасности, минимизации ущерба окружающей среде и рационального природопользования, улучшения инвестиционного климата, дальнейшего совершенствования правового и нормативного обеспечения управления окружающей средой, внедрения производственного экологического управления, методов учета экологических требований на различных стадиях жизненного цикла продукции, мер экономического регулирования природоохранной деятельности, а также

активного участия российских предприятий всех форм собственности в экологически сбалансированной хозяйственной деятельности необходимо развитие системного подхода, включающего разработку национального плана действий в области внедрения стандартов ГОСТ Р ИСО 14000 на российских предприятиях, подкрепленного соответствующей нормативно-законодательной базой.

В работе по совершенствованию экологического законодательства важным является сотрудничество с Европейским союзом, странами ЕС по вопросу его гармонизации с международным правом. Особенно это актуально ввиду перспективы вступления России в ВТО.

Так, в рамках проектов ТАСИС «Гармонизация нормативных баз в области охраны окружающей среды», завершено в 2003 г., и «Сближение технических правил и стандартов», который завершается в 2005 г., достигнуты определенные результаты, создающие базу для гармонизации европейских и российских нормативных правовых актов, направленных на обеспечение создания равных условий в конкуренции и снятие торговых барьеров между Европейским Сообществом и Российской Федерацией, а также обеспечение экологической безопасности. При этом учитывались требования Федерального закона «О техническом регулировании».

Вместе с тем для успешной разработки, принятия и продвижения технических регламентов в области экологической безопасности, а также планируемых в их развитие национальных стандартов для экологизации различных отраслей промышленности в соответствии с концепцией «наилучших из доступных существующих технологий» необходимо создание правовой базы и инфраструктуры в области экспертизы проектов этих нормативных правовых актов и формирование плана их дальнейшей подготовки.

В заключение хотелось бы поблагодарить газету «Ведомости» за организацию столь представительной экологической конференции и выразить надежду, что ее результаты придадут новый импульс активизации совместной деятельности всех ветвей власти федерального уровня, субъектов Российской Федерации, предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в интересах охраны окружающей среды, средств массовой информации и иных заинтересованных сторон в решении экологических проблем Российской Федерации.