

Регион: экономика и социология, 2010, № 1, с. 216–234

ТЕНДЕНЦИИ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

О.П. Бурматова

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Дан анализ основных направлений природоохранной деятельности, которые сформировались во второй половине XX в. и стали определять содержание государственной экологической политики в различных странах. Главное внимание уделено проблемам трансформации механизма управления качеством окружающей среды на федеральном и региональном уровнях в России. Показано, что в нашей стране к началу XXI в. были заложены основы для разработки и реализации результативной экологической политики, которые, к сожалению, не удалось сохранить в последующие годы. Вскрыты причины слабости современной государственной экологической политики.

Ключевые слова: природоохранная деятельность, экология, управление, методы регулирования, экспертиза, нормирование

Abstract

The study analyzes the key ideas and measures towards environmental protection which were shaped in the second half of the XX century and started to determine the contents of any public ecological policy in the world. We focus on the issues of transformation of the environmental management mechanism ap-

plied at the federal and regional level in Russia; and show that our country had a good basis for developing and implementing an effective ecological policy by the beginning of the XXI century but failed to keep it effective for next years. Why it happened is analyzed in the study.

Keywords: environmental activities, ecology, management, methods of regulation, expertise, regulatory actions

Мировой энергетический кризис 1970-х годов и совпавшие с ним сырьевой и экологический кризисы остро поставили проблему поиска качественно новой модели экономического развития, не только учитывающей 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 для развития экономики на перспективу как на глобальном, так и на локальном уровне. Необходимость отказа от потребительского отношения к природной среде привела к повсеместному росту внимания к экологическим проблемам и усилила значимость всестороннего учета экологических ограничений экономического развития. Это, в свою очередь, сопровождалось активизацией деятельности государства в экологической сфере. Во многих странах в структурах государственного управления были созданы специальные органы по охране окружающей среды, 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 относятся

- регулирование и контроль антропогенных воздействий различного рода;
- проведение политики протекционизма по отношению к ресурсосберегающим и экологически безопасным технологиям;
- поддержка фундаментальных и прикладных исследований в области экологии;

- организация системы информирования населения о состоянии окружающей среды;
- экологическое воспитание и образование населения как основа экологического благополучия общества.

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

Произошедшие в последние полтора-два десятилетия изменения в российской экономике привели к обострению и углублению экологических проблем, к деградации потенциала окружающей среды и природных ресурсов, даже несмотря на значительное сокращение промышленного производства в связи с экономическим спадом 1990-х годов. Кроме того, высокая природоемкость и ресурсно-сырьевая ориентация отечественной экономики требуют особого учета экологического фактора в проведении хозяйственной деятельности в условиях формирования и развития рыночных отношений. Все это делает весьма актуальными проблемы управления эколого-экономическими взаимодействиями и предполагает повышенное внимание к поиску путей их эффективного решения со стороны государства.

В России взаимосвязь между государственной экологической политикой, проводимой федеральным центром, и экологической политикой на субфедеральном уровне характеризуется сильной зависимостью. С одной стороны, государство задает национальные приоритеты в экологической сфере, которые должны находить отражение при формировании экологической политики в регионах. С другой стороны, региональный уровень, по существу, зеркально повторяет федеральный с учетом наложения механизма государственной экологической политики на региональную специфику. Поэтому механизм реализации природоохранных мероприятий в регионе включает меры, предпринимаемые как на уровне страны, так и на уровне субъектов Федерации во взаимодействии с органами местного самоуправления. Однако отсутствие, как правило, сильных органов управления на региональном уровне и существенные ограничения в их деятельности приводят к тому, что методы экологического регулирования, вырабатываемые на федеральном уровне, используются с незначительными модификациями и на уровне регионов. Поэтому основные направле-

ния формирования механизма региональной экологической политики зависят как от мер, предпринимаемых на уровне Федерации, так и от полномочий субъекта Федерации во взаимодействии с органами местного самоуправления.

Становление в России государственной экологической политики относится только к началу 1990-х годов, когда многие развитые страны уже имели значительный опыт и серьезные достижения в сфере разработки и реализации инструментов государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Формирование механизма управления качеством окружающей среды в России не было гладким, во многом оно 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 РФ¹. В результате Россия оказалась без специализированных природоохранных органов в системе федеральной исполнительной власти, что не может не отражаться на формировании государственной экологической политики, которая остается пока малоэффективной.

По существу, в стране не проводится последовательная экологическая политика, что особенно опасно в условиях роста антропогенной нагрузки на окружающую природную среду. И хотя в середине 2008 г. на федеральном уровне была осознана необходимость усиления внимания к экологическим проблемам, что выразилось, в частности, в преобразовании Министерства природных ресурсов в Министерство природных ресурсов и экологии² с наделением последнего функциями государственного управления в области охраны окружающей среды, представляется преждевременным ожидать быстрых и существенных позитивных сдвигов в экологической сфере – хотя бы потому,

¹ См. Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

² См. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

что объединение хозяйственных и контрольных функций в рамках одного ведомства недопустимо. Министерство в первую очередь выступает как природопользователь. 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 и функции будут оттеснять охрану окружающей среды на второй план. Кроме того, в современных российских условиях поворот на путь экологизации экономики наталкивается на колоссальное сопротивление со стороны сырьевого бизнеса, 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 непродолжительная современная российская практика, из которой вытекает, что поступательное развитие методов государственной экологической политики, наблюдавшееся в 1990-е годы, после упразднения Госкомэкологии обернулось заметным отступлением от завоеванных позиций в сфере экологического регулирования и, по оценкам специалистов, провалом государственной экологической политики. Прежде чем привести аргументы в пользу этого утверждения, рассмотрим, что было создано и накоплено в данной сфере к началу 2000-х годов.

В России к началу XXI в. были заложены, на наш взгляд, необходимые основы для разработки и реализации результативной экологической политики. Перечислим наиболее типичные:

1) создана сеть наблюдений за состоянием окружающей среды; предприняты усилия по формированию единой системы мониторинга окружающей среды;

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

3) создан институт обязательной экологической экспертизы хозяйственных проектов для контроля и выявления возможных негативных последствий их реализации;

4) сформирована законодательная база природоохранной деятельности, включающая систему санкций за нарушение экологических стандартов и т.д.;

5) разработаны нормы и стандарты в области природопользования и установлен контроль за их соблюдением;

6) накоплен опыт разработки и реализации федеральных и региональных экологических программ;

7) создана система лицензирования природопользования, в том числе предусмотрено обязательное получение разрешений на строительство новых и реконструкцию действующих предприятий;

8) реализован принцип «загрязнитель платит» посредством введения платности использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды;

9) создана система особо охраняемых территорий (заповедников, национальных парков, заказников и др.);

10) на регулярной основе с 1992 г. публиковались государственные доклады о состоянии и охране окружающей природной среды в стране.

Отметим, что в сложившемся механизме управления в области охраны окружающей среды бросаются в глаза преобладание методов административного управления и слабая представленность инструментов экономического механизма экологического регулирования при почти полном отсутствии инструментов налоговой, кредитной и ценовой политики, экономически стимулирующих ресурсо- и энергосбережение, внедрение малоотходных технологий, осуществление природоохранной деятельности. С одной стороны, крен в сторону административных и организационных мер представляется вполне закономерным и уместным на этапе становления государственной экологической политики. С другой стороны, по мере укрепления и развития методов экологического регулирования административные методы должны все в большей степени дополняться экономическими и стимулирующими рычагами.

В механизме экологического регулирования отсутствуют многие элементы управления (прежде всего экономического, в том числе стимулирующего характера), обычные 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, экологическая ответственность товаропроизводителя на всех стадиях жизненного цикла продукции и др.).

Вместе с тем следует отметить, что с начала 1990-х годов и до 2000 г. формирование государственной экологической политики в России шло, на наш взгляд, в целом поступательно. Набор инструментов управления постепенно расширялся и совершенствовался, отдельные направления укреплялись (например, экологическая экспертиза, платежи за ресурсопользование и загрязнение окружающей среды), развивалось экологическое законодательство, шло (хотя и медленно) становление системы финансирования природоохранной деятельности, в том числе за счет таких источников, как платежи за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды. Однако после череды реорганизаций природоохранных органов началась наступление на природоохранную сферу по различным направлениям и отказ от многих достигнутых позиций, который отчетливо демонстрирует ослабление государственной экологической политики, распространенность экологического нигилизма среди лиц, принимающих решения. Это нашло выражение, в частности, в деэкологизации государственного управления [1–5].

1. Упразднение Госкомэкологии положило начало постепенному ослаблению и даже разрушению созданных в предыдущие годы природоохранных органов и структур. Сфера охраны окружающей среды оказалась без специализированных государственных органов. А поскольку Госкомэкология располагала достаточно сильной системой территориальных органов в области охраны окружающей среды, представленных во всех субъектах Федерации, 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 уменьшается, кадровый потенциал экологических служб подорван, существенно сокращен состав экологических инспекторов (со 100 тыс. до 3 тыс. чел.). Закономерной реакцией на эти действия явились ухудшение экологической ситуации в стране и регионах, рост числа экологических правонарушений и их латентности. К этому следует добавить ликвидацию организационных структур, занимающихся оценкой экологических последствий принимаемых решений на федеральном уровне, в составе Минэкономразвития РФ, а также Комитета по экологии в составе Государственной думы.

2. Закрепилась устойчивая тенденция постоянного сокращения бюджетных расходов на охрану окружающей среды, уровень которых и без того неоправданно низкий. Доля затрат на охрану окружающей среды в России не достигает и 0,1% ВВП. Происходит снижение финансирования и закрытие федеральных целевых экологических программ. В 2000–2001 гг. ликвидирован Федеральный экологический фонд, и хотя формально экологические фонды субъектов Федерации и районные экологические фонды не упразднены, их деятельность в большинстве случаев пришла в упадок. Тем самым природоохранные структуры лишились пусть относительно 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.

Упразднение федеральных целевых программ (например, программ «Возрождение Волги», «Экология и природные ресурсы России», «Отходы», «Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков», «Охрана озера Байкал» и др.) привело к снижению целевого бюджетного финансирования соответствующих направлений природоохранной деятельности, которым надлежит быть под постоянным контролем государства.

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

Следует отметить и такой, на наш взгляд, исключительно важный момент, как отказ от целевого использования средств, поступавших в бюджет в качестве платы за загрязнение окружающей среды. Если до 2002 г. эти средства предназначались исключительно для восстановления нарушенной окружающей среды, то с принятием в 2002 г. Федерального закона «Об охране окружающей среды» положение о запрете использования платежей за загрязнение окружающей природной среды на иные цели кроме природоохранных исчезло. Впоследствии подобный прием был использован и при принятии Лесного, Водного и других кодексов и федеральных законов. В результате сфера охраны окружающей среды в России, всегда финансируемая на недопустимо низком уровне, потеряла и те крохи, которые имела.

Таким образом, система платежей за негативное воздействие на окружающую среду, которая должна 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 с федерального уровня на субфедеральный. Фактически эффективный контроль прекратился (хотя формально отчеты составляются). Ликвидация системы экологического надзора, завершившаяся в ходе текущей административной реформы, привела к тому, что надзорные органы (с 2004 г.) 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, и лишение их механизма получения информации о состоянии окружающей среды означает также лишение возможностей принимать соответствующие меры по улучшению качества жизни населения.

Оставляет желать лучшего и техническая база экологического контроля: практически отсутствуют автоматическое оборудование, дистанционные методы 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 деятель-

ности этих органов стали дезорганизация наиважнейшей функции государства по обеспечению экологической безопасности страны, дискредитация экологической политики и системы государственного управления, и, как следствие, произошли тотальный рост экологических правонарушений и ухудшение состояния окружающей среды. Так, в результате реорганизации 2004 г. 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 [6]. В 2008 г. оба надзорных органа, занимающихся во многом дублирующими, плохо разграниченными функциями в экологической сфере, подчинили Министерству природных ресурсов и экологии, т.е. необходимость разделения хозяйственных и контрольных функций была в очередной раз проигнорирована.

5. В плачевном состоянии находится система экологического мониторинга. 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 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 1990-е годы сошли на нет из-за разногласий между ведомствами, располагавшими отдельными компонентами такой системы и не стремившимися к их системной консолидации. В результате ведомственные элементы потенциальной ЕГСЭМ остаются разобщенными. Вклад в сдерживание 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 было создано около 50 особо охраняемых природных территорий (ООПТ) федерального значения, то с 2000 по 2006 г. – только две. Другими слова-

ми, развитие системы ООПТ в России практически прекратилось, остаются неотрегулированными 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 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 данной 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. Между тем организация научных экологических исследований является важной основой разработки экологической политики государства. Однако в России отсутствует государственный протекционизм (или хотя бы его отдельные элементы) по отношению к фундаментальным и прикладным исследованиям экологического характера.

8. Остается неэффективным экологическое законодательство. Его основными недостатками являются отсутствие комплексного подхо-

да к регулированию экологических отношений; нередко декларативный характер; наличие противоречий, пробелов и разночтений; слабая экономическая база и др. Развитие и совершенствование экологического законодательства идут исключительно медленно. Одной из основных причин такого положения является отсутствие федерального органа исполнительной власти, активно заинтересованного в этом развитии. Причем надо иметь в виду, что увеличение числа законов не приводит к улучшению дел в области охраны окружающей среды, главным образом по причине слабой проработки механизма реализации различных экологических законов, включая вопросы их соблюдения и 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 российских условиях в сфере правового регулирования охраны окружающей среды первостепенной 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. Созданная 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 включает в себе большой коррупционный риск). При этом не учитывается суммарное антропогенное воздействие всех предприятий на той или иной территории. Как результат, постоянно растет уровень загрязнения окружающей среды в регионах и сворачивается природоохранная деятельность.

Вместе с тем существующая сегодня в России система нормирования, ориентированная на показатели ПДК вредных веществ в атмосфере, воде и почве, строится с учетом соблюдения санитарно-гигиенических требований к здоровью людей, при этом игнорируются все другие элементы биосферы, хотя известно, что адаптационный механизм человека зачастую обладает большим запасом прочности по сравнению с другими представителями природных систем. Кроме того, система нормативов, строящаяся на базе ПДК, как правило, слишком жесткая, характеризуется необоснованно завышенными требованиями к качеству образующихся выходов в окружающую среду, а также не учитывает технических возможностей ее достижения. Понимание этого факта приводит к различного рода послаблениям со стороны природоохранных органов и одновременно порождает экологический нигилизм у хозяйствующих субъектов.

Между тем без адекватной системы экологических стандартов и, главное, действенного механизма контроля за их соблюдением невозможны установление допустимых объемов антропогенной нагрузки на природную среду в пределах каждой отдельной территории, определение экологически приемлемой территориальной концентрации производства, 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. Рационализации природопользования и охраны окружающей среды мог бы способствовать переход к разрешительной системе, основанной на технологическом нормировании.

10. Недооценивается экономическое значение природоохранной деятельности и экологической безопасности. В мире же 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. Причем если эти экологичес-

кие 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. То есть если товар сам по себе и 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 это будет серьезным ударом по конкурентоспособности российских товаров. В то же время компании, несущие 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 создания экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, стимулирования и поддержки экологически ответственного бизнеса. Без разработки и внедрения системы рычагов и методов управления невозможно добиться активного перехода на ресурсосберегающие и экологически безопасные технологии. Необходима прямая экономическая заинтересованность бизнеса в решении экологических проблем, и задача государства – этот интерес создать, поддержать ресурсо- и энергосберегающие технологии и производства, 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, повышения ее конкурентоспособности на мировых рынках.

В 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 формирования условий для реализации комплекса мер, включая законодательное и нормативное обеспечение, разработку новых технических и технологических решений, создание эффективного экономического механизма экологического регулирования и т.д.

12. Изменения к худшему претерпел институт государственной экологической экспертизы, особенно после принятия Градостроительного кодекса РФ в 2004 г.³ и Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18 декабря 2006 г. 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 реально работающего инструмента профилактики возможного негативного воздействия на окружающую среду, который в условиях России являлся, по существу, единственным предупредительным рычагом государственного регулирования экологической деятельности 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, опасно 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 соот-

³ См. **Градостроительный** кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ с изменениями от 31.12.2005 № 210-ФЗ.

ветствии с возможностями допустимого использования природных ресурсов и ассимиляционного потенциала природной среды.

14. Остается острой и плохо решаемой проблема обращения с 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 реализуются. Действующая система управления отходами не только не стимулирует процессы ликвидации и переработки отходов, но 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 и не только не соответствуют современному научно-техническому уровню, но и находятся в серьезном противоречии с международными нормами и правилами.

Приведенный перечень фактов далеко не исчерпывает всех аргументов относительно несостоятельности современной государственной экологической политики в Российской Федерации. К ним можно было бы добавить также следующие [7]:

- несоответствие норм ответственности за экологические правонарушения (установленных Кодексом об административных правонарушениях) масштабам причиняемого ущерба;
- отсутствие экономических гарантий охраны окружающей среды и возмещения наносимого природе и человеку вреда;
- потеря возможности управлять водными и лесными ресурсами, опасность их деградации и разбазаривания в результате принятия Водного⁴ и Лесного кодексов⁵;
- передача федеральных полномочий регионам, которые не могут их исполнить. Например, в результате ликвидации авиаале-

⁴ См. **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.

⁵ См. **Лесной** кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ в редакции Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ.

сохраны на федеральном уровне и передачи ее полномочий субъектам РФ увеличилось число пожаров, которые некому и нечем тушить. Другой пример – бассейн Волги, функции управления которым возложены примерно на 40 органов исполнительной власти, а это означает, что не может быть речи о комплексности использования и охраны водных ресурсов, а также об ответственности за принимаемые решения.

Видно, что почти все перечисленные причины деэкологизации государственного управления прямо или косвенно связаны с ликвидацией системы органов исполнительной власти, основной функцией которых являлась охрана окружающей среды. При этом в перечне слабых сторон государственной экологической политики оказался целый ряд тех ее элементов, 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, а сложившаяся в стране в настоящее время ситуация в области управления природопользованием и охраной окружающей среды может быть оценена как неудовлетворительная, что находит выражение и в проводимой 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 также 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 в России ситуация в сфере управления окружающей средой в целом на руку отечественному бизнесу, экологическая состоятельность которого остается весьма низкой. Преобладавшее до сих пор в правительственных кругах мнение о том, что ослабление

экологических требований будет содействовать 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, влечет за собой введение экологически обусловленных нетарифных барьеров для российских товаров на рынках развитых стран. Россия стала в мире восприниматься как страна, проводящая политику «экологического демпинга» [8], что в дальнейшем будет все больше препятствовать выходу 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.

Литература

1. **Данилов-Данильян В.И.** Сохранение среды обитания человека // К программе социально-экономического развития России 2008–2016: Научный доклад. – М.: Ин-т экономики РАН, 2008. – С. 117–129.
2. **Данилов-Данильян В.И.** Об экологии, власти и капитале (к двадцатилетию природоохранной системы в России) // Зеленый мир. – 2008. – № 19-20. – С. 5–6.
3. **Забелин С.** Модернизация через экологию // Мировая энергетика. – 2008. – № 10. – С. 12–14.
4. **О необходимости** воссоздания в России природоохранного органа в системе федеральной исполнительной власти // Зеленый мир. – 2006. – № 11-12. – С. 2.
5. **Рекомендации** парламентских слушаний от 27.03.08. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Зеленый мир: экология и право. – 2009. – № 9-10. – С. 40–41.
6. http://www.yaroslavl.spravedlivo.ru/press/common_news/ (дата обращения 14.06.2009).
7. **Злотникова Т.** Природоохране в России 20 лет. И к чему пришли? // Зеленый мир. – 2008. – № 19-20. – С. 7–9.
8. **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.