



Новой России – новая экологическая политика

Андрей ЕЛИНСОН,
первый заместитель председателя Комитета РСПП по экологии
и природопользованию, заместитель генерального директора Компании
«Базовый Элемент» (Москва)

18 июня под председательством Дмитрия Медведева состоялось совещание по вопросам повышения эффективности охраны окружающей среды в поселке Листвянка Иркутской области. Это совещание стало важным этапом в становлении современной экологической промышленной политики и, надеемся, положило начало диалогу между государством, бизнесом и обществом.

Известно, что Минприроды России и Российский союз промышленников и предпринимателей предлагают различные подходы к развитию природоохранного законодательства. Позиция Минприроды заключается в том, что законодательство нужно дополнить принципами технологического нормирования через принятие законопроекта о технологическом нормировании воздействия на окружающую среду, так называемом ТНОС*, и пакета подзаконных актов. РСПП же настаивает на полноценной экологической реформе и приведении российского экологического законодательства в соответствие с гражданским законодательством и нормами международного права.

Мы, как промышленники, знаем российское природоохранное законодательство, что называется, изнутри. Более того, многие компании-члены РСПП работают за рубежом, поэтому хорошо знакомы с международными природоохранными нормами. На основании опыта работы в российской и международной системах экологического права Российский союз промышленников и предпринимателей разработал проект Экологической промышленной политики. Это предложение бизнеса о целях, принципах и методах регулирования в сфере промышленной экологии.

Раньше РСПП критиковал законопроект ТНОС «постатейно». Однако эта критика оказалась безрезультатной. Содержательного обсуждения законопроекта нет. Минприроды игнорирует большинство наших замечаний, ответы по существу даются в единичных случаях. Со-

держание законопроекта постоянно меняется, однако основания для внесения этих изменений нам неизвестны.

Создается впечатление, что рассмотрение и принятие ТНОС превратилось из содержательной задачи в сугубо бюрократическую, и последствия, к которым приведет принятие этого закона для промышленности и окружающей среды, уже не важны. Убедившись, что постатейная критика законопроекта тонет в бюрократической переписке, РСПП принял решение о разработке проекта целостной Экологической промышленной политики. Этот проект был рассмотрен и одобрен в Российской академии наук Научным советом по проблемам экологии и чрезвычайным ситуациям. Далее проект был представлен руководителям в Минприроды, Минпромторг, Минэкономразвития, обсуждался с экспертами и общественными организациями на площадках, созданных Открытым правительством.

На встрече 18 июня глава Минприроды Сергей Донской заявил следующее: «те пункты, которые предусмотрены в реформе Экологической промышленной политики, намечены в последующей законодательной работе над подзаконными актами и после принятия закона будут закрыты теми нормативными актами, которые мы сейчас готовим». Это представляется как попытка нивелировать достижения экспертной группы РСПП и представить дело так, как будто экологическая политика и ТНОС – это почти одно и то же, только в разных упаковках.

Однако между ТНОС и Экологической промышленной политикой, кото-



рую предлагает РСПП, есть ряд принципиальных различий. Остановимся на самых главных. Во-первых, ТНОС оставляет в неприкосновенности административную систему нормирования и регулирования экологических отношений, унаследованную от советских времен, а Экологическая промышленная политика предполагает внедрение гражданско-правовых институтов и механизмов. В условиях административной системы Минприроды не учитывает и, самое главное, принципиально не может учитывать экономическую и социальную стороны вопроса.

Сегодня существует множество субъектов хозяйственной деятельности. Они имеют разные интересы, работают на территориях, которые различаются по уровню социально-экономического развития и природным условиям. Кроме экологических, есть и экономические интересы предприятий, и социальные интересы людей. Это, например, право на труд и на хозяйственную деятельность. Поэтому регулировать нужно не «сбросы, выбросы, отходы» предприятия – регулирование должно быть комплексным.

Главная задача регулирования – достижение баланса экологических, экономических и социальных интересов.

* Речь идет о проекте федерального закона № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», подготовляемом ко второму чтению в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации.



Иначе говоря, необходимы гражданско-правовые институты и процедуры достижения общественного согласия между субъектами экологических правоотношений по поводу уровня допустимого воздействия на окружающую среду. Экологическая промышленная политика предполагает, что система публично-правового регулирования будет поэтапно дополнена гражданско-правовыми институтами и механизмами. Именно так работает система экологического регулирования в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития. Никто не может производить продукцию, не воздействуя на окружающую среду. Но мы не можем жить, ничего не производя, без промышленности. Поэтому нужен баланс, нужны процедуры достижения согласия по поводу допустимой степени воздействия на окружающую среду. И промышленность, и органы власти должны быть полноправными участниками этих процедур.

Вторым существенным отличием является то, что законопроект ТНОС ничего не говорит о государственной системе управления качеством окружающей среды, которая сегодня стала громоздкой, запутанной и непрозрачной, а Экологическая промышленная политика, как первое направление предлагаемых преобразований, ставит задачу построения полноценной системы такого управления.

Минприроды России исходит из того, что после принятия ТНОС старые изношенные предприятия перейдут на наилучшие доступные технологии. Однако очевидно, что большинство старых предприятий не сможет на них перейти. Между тем новые предприятия всегда строятся с использованием наилучших технологий. Экологическая промышленная политика предлагает дифференцированный подход к каждому предприятию. Решения в отношении всех крупных предприятий должны приниматься на основании формальных, строго определенных процедур исходя из экологической, экономической и социальной ответственности и бизнеса, и государства.

Экологическая промышленная политика предлагает целостную систему законодательных, институциональных и организационных изменений. Это позволит создать современную, отвечающую условиям рыночной экономики и международным требованиям систему управления качеством среды и цивилизованного урегулирования экологических конфликтов.



Мы предлагаем провести трансформацию системы в три этапа. На первом необходимо устранить дефекты, накопленные в законодательстве и приводящие к абсурду в правоприменении. Это позволит снять избыточные административные барьеры и повысит эффективность регулирования. Устранение невыполнимых требований – в частности, повышение прозрачности разрешительных процедур, пересмотр системы нормирования, гармонизация справочников и процедур с международными образцами – выполнение только этих мер в ближайшие один-два года позволит высвободить до 100 миллиардов рублей в год.

На втором этапе необходим комплексный реинжиниринг природоохранного законодательства и сложившейся системы управления. РСПП уже проработал основные цели, задачи, направления и методы. После реинжиниринга реализация идеи технологического нормирования становится не только возможной, но и необходимой. Технологическое нормирование в этом случае становится одним из согласованных между собой механизмов правового регулирования и достижения баланса экологических, экономических и социальных интересов в сфере промышленной экологии.

На третьем этапе мы предлагаем начать постепенное внедрение системы экологических правоотношений, кото-

рая предусматривает государственное управление качеством окружающей среды, наличие процедур достижения экологического баланса, институтов и механизмов урегулирования экологического ущерба.

По нашим оценкам, реформа может быть реализована за три года. Таким образом, при реализации Экологической промышленной политики принципы технологического нормирования будут введены в действие уже через 3–5 лет, а не через 8 лет, как это предполагает ТНОС.

В заключение хочу сказать, что встреча с Дмитрием Медведевым показала, что идеи Экологической промышленной политики уже начали распространяться в обществе. Хотя, конечно, до полного согласования позиций всех сторон – экологов, общественных организаций, бизнеса и государства – еще далеко. Тем не менее первый и второй этапы комплексной модернизации регулирования в сфере промышленной экологии в РСПП уже разработаны. Мы будем продвигать эти идеи в жизнь и настаивать на их обсуждении и реализации. Для этого нужна постоянно действующая площадка для диалога между правительством, бизнесом и обществом. Поскольку предпринимательскому сообществу и, смею предположить, населению, нужны реальные, а не декоративные инновации в сфере экологического регулирования.