

---

## Экологическая политика России: новый этап

---

### Аннотация

Текущий этап государственной экологической политики России характеризуется сменой концептуальных основ государственного управления охраной окружающей среды, переходом на принципиально новую «платформу» государственного регулирования. Ключевые новации базируются на мировом опыте и лучших практиках природоохранного регулирования. В статье обосновывается переход к новому «промышленно-экологическому» этапу государственной экологической политики России, который предусматривает объединение задач промышленного и экологического развития страны.

**Ключевые слова:** экологическая политика, экологизация промышленности, 219-ФЗ, концепция «наилучших доступных технологий» (НДТ), технологическое нормирование, промышленно-экологический этап.

---

### Автор

#### Семилетова Елена Викторовна

Кандидат экономических наук,  
заместитель руководителя аппарата  
Комитета Государственной Думы  
Федерального Собрания России  
по экологии и охране окружающей среды  
(Москва, Россия)



Экологическая политика является частью государственной политики любой страны. Вопросы взаимоотношения человека и природы в процессе производства общественных благ требуют соответствующего регулирования со стороны государства. Государственная экологическая политика формируется в конкретных экономических условиях, зависит от выбранной модели хозяйственного использования природных ресурсов и направлена на корректировку деятельности хозяйствующих субъектов, от которой зависит степень негативного воздействия (давления) на окружающую среду.

Учитывая преобладание в российской экономике природоэксплуатирующих отраслей, усилия государства необходимо направлять на их «экологизацию». Это направление государственной политики

нашло отражение в основных стратегических документах нашей страны. В первую очередь, необходимо отметить Указ Президента России от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», основные положения которого направлены на повышение энергетической и экологической эффективности в области энергетики, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта; на выработку нормативов допустимого воздействия на окружающую среду и усиление ответственности хозяйствующих субъектов за несоблюдение этих норм; на стимулирование применения энергосберегающих и экологически чистых технологий.

В целях реализации Указа Президента России принят Федеральный закон от

23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности». В настоящее время снижение энергоемкости российской экономики и повышение ее энергоэффективности являются государственным приоритетом.

Обеспечение повышения экологической эффективности российской экономики оказалось более сложной задачей. Можно сказать, что для ее выполнения потребовалось уточнять само содержание экологической политики. В дополнение к Экологической доктрине (2002) Президентом Российской Федерации утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития» (2012), в которых закреплена цель по формированию «сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств». «Экологизация производства» в качестве ключевого направления по обеспечению экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека также закреплена в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.».

Экологизация хозяйственной деятельности предъявляет требования к «перестройке» технологической основы деятельности. По данным Минпромторга

России, удельный показатель выбросов углекислого газа в России составляет 12,2 т/чел./год против 7,4 в Европейском Союзе, а загрязнение воды органическими веществами — 0,17 кг/день/работник против 0,14 [1]. Морально устаревшая технологическая база обуславливает низкую конкурентоспособность российской экономики по уровню затрат энергоресурсов и экологического воздействия относительно мировых лидеров.

В марте 2014 г. распоряжением Правительства России от 19 марта 2014 г. № 398-р утвержден «Комплекс мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принцип наилучших доступных технологий (НДТ) и внедрение современных технологий». Необходимым условием реализации поставленных в Комплексе мер задач являлось принятие соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Так, 21 июля 2014 г. принят Федеральный закон № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на комплексное реформирование системы управления охраной окружающей среды (Табл. 1).

**Таблица 1. Инструменты экологической политики до и после принятия Федерального закона № 219-ФЗ**

Инструменты	До принятия 219-ФЗ	После принятия 219-ФЗ
<i>Административные</i>		
Учет объектов негативного воздействия на окружающую среду (ОНВ)	<p>Ведение реестра предусмотрено статьей Федерального закона «Об охране окружающей среды», однако порядок его формирования и ведения не определен.</p> <p>Результат: реестр объектов негативного воздействия (ОНВ) отсутствует</p>	<p>Постановка всех объектов на государственный учет с присвоением индивидуального кода и категории (1, 2, 3 или 4).</p> <p>Результат: создание Реестра ОНВ, открытый доступ к нему</p>

Инструменты	До принятия 219-ФЗ	После принятия 219-ФЗ
Регулируемые вещества	<p>Все вещества, для которых установлены нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) или ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ). Для воздуха: 611 ПДК и 1519 ОБУВ, для воды: 1356 ПДК хоз. питьевого и культурно-бытового значения и 1017 ПДК рыбохозяйственного значения.</p> <p>Нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС) установлены только для 225 веществ по воздуху и 143 веществ по воде.</p> <p>Результат: избыточный перечень регулируемых веществ</p>	<p>Вещества: 1) подпадающие под международные договора; 2) отнесенные к категории опасные; 3) по которым наиболее часто превышение ПДК. Обязательное условие — наличие методов инструментального измерения.</p> <p>254 — для воздуха, 249 — для воды, 63 — для почв (включая радиоизотопы).</p> <p>Результат: сокращение количества регулируемых веществ в 2–4 раза, сокращение избыточных требований для хозяйствующих субъектов</p>
Нормирование воздействия на окружающую среду	<p>Отсутствие нормативов качества окружающей среды; норматив воздействия на ОС определяется на основе рыбохозяйственных и санитарно-гигиенических ПДК; нормирование всех природопользователей независимо от степени воздействия на ОС.</p> <p>Результат: избыточное административное регулирование</p>	<p>Нормирование по категориям: 1 (крупные загрязнители) — на основе технологических показателей; 2 — только регулируемые вещества, 3 — только радиоактивные вещества, 4 — не нормируется. Утверждение нормативов качества.</p> <p>Результат: дифференцированный подход к нормированию, исключение избыточных требований</p>
Экологические разрешения	<p>Три разрешения: на выброс, на сброс и на размещение отходов; практика выдачи временных разрешений; необходимость получения разрешений независимо от экологической опасности объекта. В разрешениях отсутствуют показатели потребления энергии, ресурсов.</p> <p>Результат: административная нагрузка на хозяйствующие субъекты, отсутствие комплексного подхода</p>	<p>1 категория — комплексное экологическое разрешение (КЭР), 2 категория — декларация о воздействии на ОС (КЭР — добровольно). Выдача временно согласованных величин выбросов (ВСВ) и сбросов (ВСС) только на основании согласованной Программы повышения экологической эффективности (1 кат.) или Плана мероприятий по охране окружающей среды (2 кат.).</p> <p>Результат: оптимизация разрешительной процедуры</p>

Инструменты	До принятия 219-ФЗ	После принятия 219-ФЗ
Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ)	ГЭЭ в отношении узкого круга объектов (на особо охраняемые природные территории (ООПТ), на континентальном шельфе, на Байкальской природной территории и т. д.), для остальных объектов — оценка воздействия на ОС в рамках градостроительной экспертизы проектной документации.  Результат: ограниченное использование ГЭЭ	Введение требования о проведении ГЭЭ проектной документации объектов капитального строительства, относящихся к объектам 1 категории (с 2019).  Результат: расширение объектов ГЭЭ за счет крупных загрязнителей ОС, совершенствование процедуры ГЭЭ
<i>Экономические</i>		
Плата за НВОС	Ставки платы минимальные, механизм зачета платы в счет природоохранных мероприятий не используется, плата за НВОС носит фискальный характер.  Результат: плата за НВОС не стимулирует к снижению негативного воздействия	Рост платы до размеров, сопоставимых с затратами на внедрение НДТ, возможность вычета из суммы платы затрат на внедрение НДТ, предоставление инвестиционного кредита, введение стимулирующих коэффициентов, ускоренная амортизация оборудования НДТ и др.  Результат: создание стимулов для инвестирования в модернизацию предприятий
Государственная поддержка	Декларативность законодательных положений о государственной поддержке	Уточнение содержания и направлений господдержки: внедрение НДТ, «зеленые» инвестиции», установка систем контроля загрязнений и др.

[Источник: Семилетова, 2016]

Несомненно, ключевой новацией «нового» регулирования является внедрение концепции Best Available Technics (наилучшая доступная технология), которая заимствована из практики природоохранного регулирования Евросоюза, в первую очередь, Германии. В развитых странах эта концепция применяется наравне с концепцией «загрязнитель платит». Пред-

приятия вынуждены принимать дополнительные меры по снижению эмиссий, что требует совершенствования технологических процессов, по повышению их эффективности, снижению экономических издержек по всей цепочке производства продукции. Таким образом, внедрение НДТ является инструментом как экологической, так и промышленной политики

государства [2]. По данным Минпромторга России ситуация с внедрением НДТ в России в секторальном разрезе приведена в таблице 2.

**Таблица 2. Показатели соответствия основных фондов НДТ**

Отрасль/показатели	Обрабатывающая промышленность, %	Энергетический комплекс, %	Нефтегазовый комплекс, %
Доля основных фондов, соответствующих НДТ:			
<i>Россия</i>	около 25	10	20
<i>Средний мировой уровень</i>	60	60	40
Энергозатраты (по сравнению со средними мировыми)	Выше на 65	Выше на 35	Выше на 60

[Источник: Минпромторг России]

С учетом изложенного предлагается дополнить этапы государственной экологической политики (на основе работ Москвина Д. В.) новым, промышленно-экологическим, этапом (Табл. 3).

**Таблица 3. Этапы экологической политики России**

Этап	Период (условно)	Содержание
Консервативный	1880–1950	Охрана редких животных, растений. Создание первых заповедников, национальных парков, заказников и т. п.
Природоресурсный	1950–1980	Охрана всех природных ресурсов. Принятие законов об охране природы (1957–1963 гг.)
Экологический	1980–2014	Охрана среды обитания человека. Появление экологического права. Формирование природоохранной системы, поиски экономического механизма рационального природопользования
Промышленно-экологический	2015 — н. вр.	Объединение задач промышленной и экологической политики государства на основе перехода на наилучшие доступные технологии

[Источник: Москвин Д. В. — Семилетова, 2016]

Закон 219-ФЗ вступил в силу с 1 января 2015 г., однако в целях обеспечения качественного перехода на новые «правила» регулирования положения по НДТ в основном вступают в силу с 1 января 2019 г. Кроме этого, на первом этапе (2019–2022) регулирование на принципах НДТ будет применяться только к 300 предприятиям, суммарный вклад в загрязнение окружающей среды которых составляет более 60 % («пилотный» этап).

Переход к новым инструментам регулирования предполагается осуществить постепенно, от «качества» этого перехода будет зависеть создание «реальных» стимулов для промышленных предприятий к повышению технологической, экономической и экологической эффективности промышленного производства. В первую очередь, необходимо обеспечить анализ массива нормативных правовых актов в целях исключения дублирующих, взаимоисключающих и избыточных положений.

#### Литература

1. Киселева С. П., Семилетова Е. В. Государственное управление эколого-ориентированным развитием России: история и перспективы // Интернет-журнал «Науковедение». — Режим доступа: свободный. — 2015. — № 4 (29).
2. Официальный сайт Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. — Режим доступа: URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru>.
3. Москвин Д. В. Экологическая политика государства в процессе перехода к рыночной экономике // Д. В. Москвин. — Новосибирск, 2005. — С. 83.