

Проблемы формирования государственной системы в области регулирования антропогенного воздействия на окружающую природную среду

Фадеева И. В.

*Фадеева Ирина Викторовна / Fadeeva Irina Viktorovna - кандидат юридических наук, доцент,
кафедра административного права,
Московский университет Министерства внутренних дел России имени В. Я. Кикотя, г. Москва*

Аннотация: статья посвящена вопросам экологической безопасности, создания и развития государственной системы регулирования антропогенного воздействия на окружающую природную среду, анализу норм международного и национального законодательства, регламентирующей деятельность государств по ограничению антропогенных выбросов и предотвращению опасных изменений климата.

Ключевые слова: государственная система регулирования, антропогенное воздействие, окружающая среда, экологическая безопасность, плата за выбросы, парниковые газы, изменение климата.

Одной из первоочередных тем, обсуждаемых представителями разных государств на международных встречах, является проблема экологической и энергетической безопасности, в том числе проблема изменения климата. Разработка и внедрение эффективных механизмов и инструментов регулирования антропогенного воздействия позволит успешно реализовывать экологическую политику в данном направлении. При этом наиболее приемлемы смешанные механизмы, позволяющие реализовывать эколого-экономическую политику на основе государственного регулирования (методы административного управления) и рыночных инструментов (экономическое стимулирование).

Изначально необходимость создания государственной системы регулирования антропогенных выбросов была определена законом РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». На основании этого закона за загрязнение окружающей среды для предприятий первоначально была создана система платежей в «Российский экологический фонд» (РЭФ), из которого должны были финансироваться мероприятия по сокращению антропогенных выбросов.

Надо отметить, что созданная тогда система регулирования антропогенных выбросов обладала рядом существенных недостатков. Во-первых, под эту систему регулирования попали не все вещества, в том числе парниковые газы, поскольку по существовавшим методологиям оценки они считались безвредными для человека и окружающей среды. Во-вторых, она оказалась достаточно коррупциогенной. Плата за выбросы не поступала в федеральные и региональные бюджеты, а в отдельных случаях расходовалась на различные предвыборные кампании. Кроме того, величина платы за загрязнение окружающей среды не способствовала стремлению предприятий к сокращению загрязнений, а скорее напоминала «отступные» за загрязнение.

22 января 1994 года № 34 была образована Межведомственная комиссия Российской Федерации по проблемам изменения климата, а 4 ноября 1994 года Федеральным законом № 34-ФЗ, ратифицировав рамочную Конвенцию ООН об изменении климата (далее - Конвенция) [1], Россия признала наличие проблемы глобального изменения климата и необходимость регулирования выбросов и поглощения парниковых газов.

Далее постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 года № 1242 была утверждена Федеральная целевая программа (ФЦП) «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий», что стало первой попыткой официальной разработки соответствующей нормативно-правовой базы. В разделе с названием «Система мероприятий по ограничению антропогенных выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения» предусматривалась разработка проектов нормативных и законодательных актов, обеспечивающих создание национальной системы учета и регулирования выбросов парниковых газов. ФЦП разрабатывалась как комплекс мероприятий по выполнению положений рамочной Конвенции, в том числе и по ограничению выбросов парниковых газов на уровне 1990 года. Но после дефолта 1998 года при дефиците бюджетных средств, а также, учитывая тот факт, что к этому времени Российская Федерация значительно снизила свои выбросы парниковых газов в результате падения объемов производства, финансирование ФЦП практически прекратили, и часть ее разделов перевели в другие научно-исследовательские программы.

В начале 2000 года была предпринята попытка привлечь к разработке национальной системы регулирования антропогенных выбросов парниковых газов в России РАО «ЕЭС». В результате был создан Углеродный фонд РАО «ЕЭС», который занялся инвентаризацией выбросов по предприятиям РАО и подготовкой проектов совместного осуществления в рамках статьи 6 Киотского протокола,

«забыв» о первичной задаче по необходимости создания национальной системы регулирования выбросов парниковых газов¹.

В последующие годы неоднократно предпринимались попытки разработки ряда региональных и корпоративных программ по регулированию выбросов парниковых газов². Одной из них стал федеральный проект, названный: «Содействие реализации программы стабилизации антропогенных выбросов и увеличения стоков парниковых газов на предприятиях», при содействии российского представительства Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), с участием от Правительства РФ Минэкономразвития России. На разработку соответствующего проекта были подготовлены технические задания, в которых предусматривалась разработка пятнадцати необходимых элементов национальной системы регулирования выбросов парниковых газов в России [3].

После официального запуска проекта и привлечения в группу по его реализации представителей программы РПОИ и экспертов из РРЭЦ, МБРР и ИГКЭ, его содержание было изменено и в итоге для разработки оставлены всего лишь три элемента. Однако в дальнейшем по этому проекту, фактически, был реализован только один компонент и то не в полной мере³.

На фоне возникших социально-экономических проблем 2014 - 2016 г. г., в связи с введением санкций против Российской Федерации со стороны ЕЭС, США и ряда других стран и, как следствие, дефицита бюджета, сокращения объемов резервного фонда и фонда национального благосостояния, сырьевой ориентированности экономики, все это негативно отражается на экологии и экономике, а также социально-экономическом положении населения.

Литература

1. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата. (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992). [Электронный ресурс]. // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный. Дата обновления 08.08.2016.
2. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. (Подписан в г. Киото 11.12.1997). [Электронный ресурс]. // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный. Дата обновления 08.08.2016.
3. Аналитическая записка по вопросам, связанным с повышением энергетической и экологической эффективности экономики Российской Федерации и сокращению темпов роста антропогенного

¹ Интересные результаты деятельности «Углеродного фонда РАО «ЕЭС» озвучил на одном из уральских заводов бывший Президент РАО «ЕЭС» А. Чубайс: «Мы продали квот на 500 млн. долл. США, но ни одного рубля не получили».

² «Программа создания регионального (корпоративного) механизма по стимуляции снижения выбросов парниковых газов на предприятиях и организациях» по заказу ООО «Лортекс Экотехнолоджик», Программа создания механизма по стимуляции снижения выбросов и увеличения стоков парниковых газов на предприятиях и организациях ОАО «ГАЗПРОМ». В 2002 году был разработан проект под названием: «Программа стабилизации антропогенных выбросов и увеличения стоков ПГ на предприятиях и организациях региона (корпорации)». В это же время по заданию Росгидромета был разработан базовый документ под названием: «Порядок централизованного учета документов о выбросах и стоках парниковых газов и результатов климатических проектов, снижающих антропогенные выбросы или увеличивающих стоки парниковых газов субъектами хозяйственной деятельности, осуществляющими свою деятельность на территории Российской Федерации» (*Приказ Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 23 марта 2001 г. № 40.*).

³ Цели подобных итоговых результатов проекта НОПППУ можно оценить по высказыванию отдельных представителей Минэкономразвития России, курировавших проект (*Всеволод Гаврилов*). В одном из выступлений было сказано, что «... риск невыполнения Россией этих обязательств (Киотского протокола) крайне низок, а потому разработка и принятие новых законов, обеспечивающих внедрение дополнительных механизмов сокращения выбросов в кратко или среднесрочной перспективе нецелесообразна. Это может привести к возникновению новых барьеров на пути использования экстенсивных факторов роста российской экономики...». Подобную позицию периодически высказывали и другие представители МЭР России, координирующие реализацию Протокола в России. На первый взгляд действительно, зачем изобретать какие-то экономические механизмы, стимулирующие ресурсосбережение и сокращение антропогенных выбросов? Если есть доходы от таможенных пошлин на ввоз импортных автомобилей, то зачем нужно стимулировать из этих средств производство современных (чистых) автомобилей в России? Если есть доходы от полетов самолетов иностранных авиакомпаний по транссибирским маршрутам, то зачем нужно стимулировать авиапромышленность и производство более экономичных авиадвигателей и авиалайнеров? Если есть доходы от реализации углеводородов и их экспорта, то зачем нужно стимулировать энергосбережение и внедрение возобновляемых источников энергии? Проще увеличить доходы за счет увеличения цен на углеводороды на внутреннем и внешнем рынке и увеличить тарифы в ЖКХ.

воздействия в хозяйственной деятельности и сфере потребления. [Текст]. Неформальная группа ученых «ЭМС РСАВ».