

Экологическая ответственность: глобальная политика сохранения окружающей среды

Сегодня вопросы сохранения окружающей среды и охраны природы поднимаются все чаще как на национальном, так и на международном уровне. Достижение углеродной нейтральности, снижение выбросов парниковых газов – одни из самых обсуждаемых тем. Россия также находится в русле общемировых тенденций – так, в начале лета Госдума в первом чтении одобрила пакет поправок к КоАП, внесенный Минприроды России в части усиления мер ответственности за нарушения экологической безопасности. О развитии экологического законодательства, ущербе, наносимом природе, а также о штрафах и основных эко-проектах – в материалах аналитиков Группы «ДЕЛОВОЙ ПРОФИЛЬ».

Принятие Европейским парламентом и Советом Европейского Союза Директивы № 2004/35/СЕ от 21 апреля 2004 г. «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» (далее – Директива) положило начало процессу формирования на национальном уровне в праве отдельных государств-членах ЕС новой *публично-правовой модели* взаимодействия государства и бизнеса в вопросах восстановления и предупреждения экологического вреда.

В современных исследованиях оценка правовой природы юридической ответственности, предусмотренной Директивой, достаточно однозначна. На уровне Европейского Союза она создает стандарт *публично-правовой ответственности за экологический ущерб*. Отметим, что концепция Директивы менялась в процессе ее подготовки. Первоначально Директива предполагала использование гражданско-правового механизма возмещения как экологического вреда, так и связанного с ним вреда здоровью человека и частной собственности. Однако в последующем разработчики отказались от этой идеи в пользу публично-правового порядка. Это объяснялось тем, что принадлежность какому-либо лицу экологического блага, которое по своей природе является публичным, недопустимо. Поэтому положения классического деликтного права здесь, в публичных правоотношениях, не могут подлежать применению. Кроме того, сами методы оценки причиненного вреда не в полной мере вписываются в гражданско-правовые механизмы.

Экологическое право в России

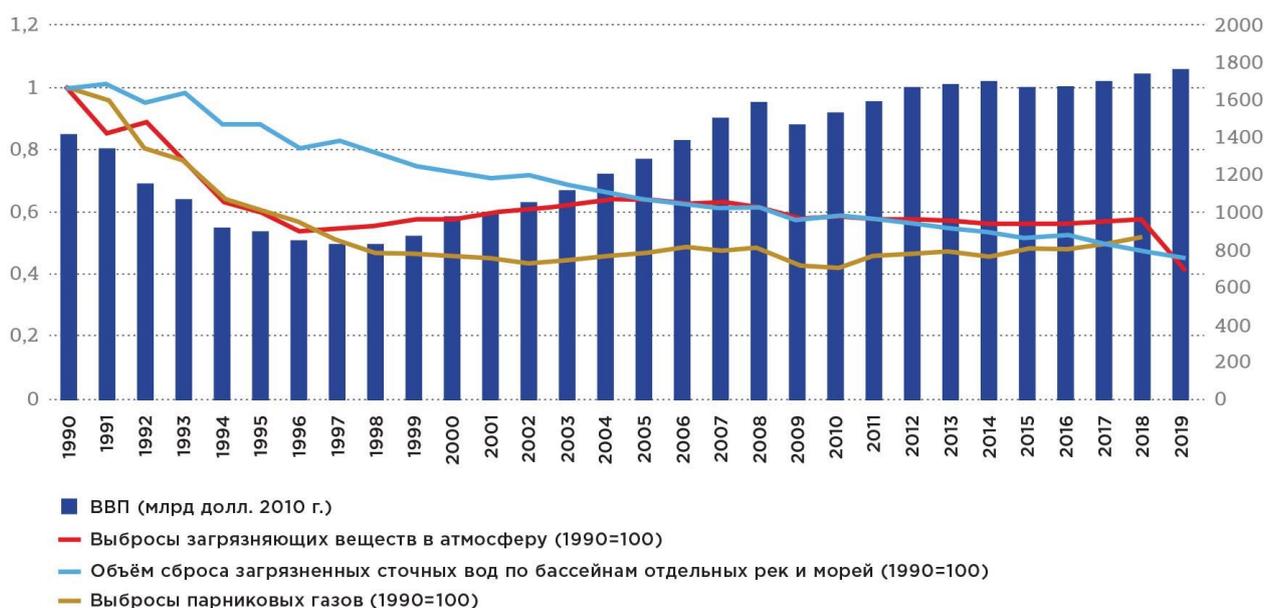
В отличие от стран Европы, в научной доктрине и правоприменительной практике России до сих пор преобладают взгляды на институт возмещения экологического вреда как на *частноправовой*. Результатом искусственного встраивания категорий частного права в публично-правовую ткань экологических отношений является то, что нивелируется сама возможность восстановления нарушенного состояния окружающей среды, в связи с чем эффективность данного института экологического права падает.

Основы модели природопользования, реализуемой в России, заложены в советское время, когда преобладающим в массовом сознании был мотив покорения природы. Административно-командная система организации экономики не создавала никаких стимулов к экономии природных ресурсов, а наоборот, стимулировала предприятия к завышению собственных потребностей в них. Это привело к катастрофическому экологическому ущербу на значительной части территории страны, который, впрочем, замалчивался, а порой даже не оценивался.

Экологическая тематика появилась в политическом дискурсе лишь в конце 1980-х годов. В то же время за счет экономического спада и последовавшей реструктуризации экономики ущерб, нанесенный природе в советское время, был существенно смягчен. Резко снизились объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и сброса сточных вод. Вчетверо сократились площади сплошной вырубki лесов. Выбросы парниковых газов к 1998 году снизились более чем вдвое по сравнению с 1990 годом (рис. 1). Другое дело, что за этот же период из-за общего экономического упадка и отсутствия модернизации производств выросли удельные выбросы загрязняющих веществ и парниковых газов, увеличилась общая углеродоемкость экономики. Эта проблема решалась уже в ходе структурных реформ и модернизации 2000-х годов.

Однако с конца 1990-х годов деградация окружающей среды продолжилась с новой силой, чему способствовали бурный экономический рост и критическое устаревание оборудования. Свою роль сыграло и то, чтобы не мешать восстановительному рывку, необходимому после кризиса 1998 года, была последовательно свернута государственная экологическая политика. Министерство охраны окружающей среды было ликвидировано еще в 1996 году, а в 2000 году устранин и созданный на его основе Государственный комитет по охране окружающей среды. Слово «экология» появилось в названии Министерства лишь в 2008 году, и то на втором месте: Министерство природных ресурсов и экологии.

Рис. 1. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, объём сброса загрязненных сточных вод, выбросы парниковых газов



Источник: ВШЭ, Росгидромет, Мировой банк, UNFCCC

Экологические проблемы в России

На сегодняшний день в России в целом наблюдаются те же экологические проблемы, что и в других странах мира: загрязнение воздуха, воды и почв, проблема отходов, сокращение лесного покрова и изменение климата.

Загрязнение воздуха

В 46 городах России с общей численностью населения 13,4 млн уровень загрязнения воздуха оценивается как высокий и очень высокий (рис. 2). Большинство этих городов расположены в азиатской части страны.

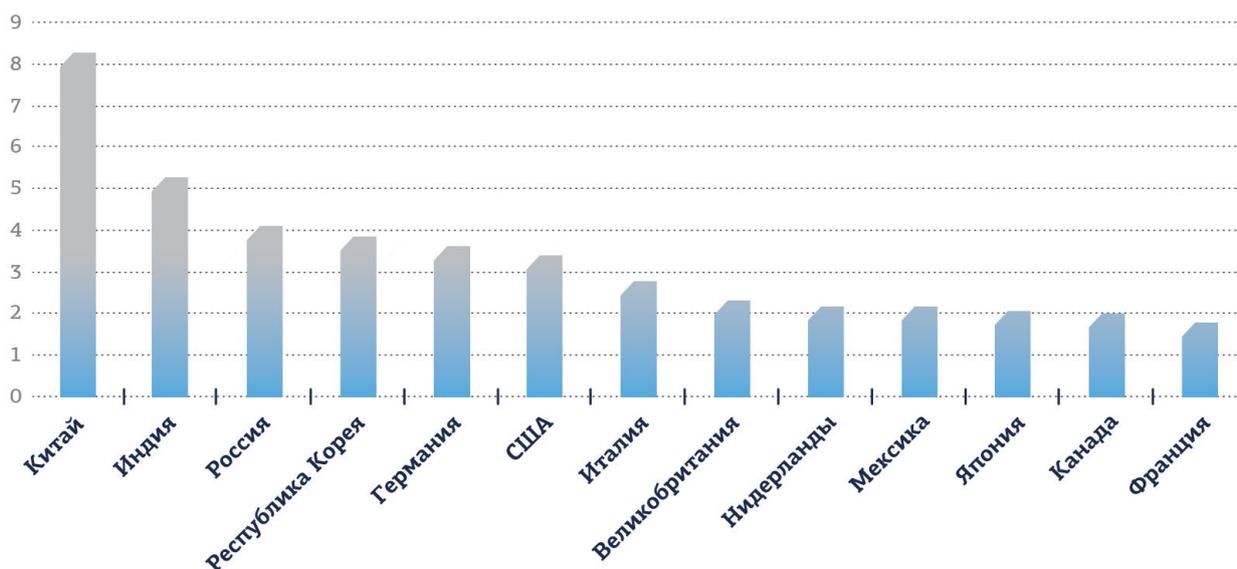
Рис. 2. Количество городов, в которых уровень загрязнения высокий и очень высокий



Источник: Росгидромет

Среди всех ведущих стран Россия является одним из лидеров по ущербу от загрязнения воздуха: в 2018 году он составил 4,1 % ВВП (рис. 3). Количество преждевременных смертей из-за этого фактора составляет от 80 до 140 тыс. человек в год.

Рис. 3. Ущерб от загрязнения воздуха, оцененное среднее значение, % ВВП, 2018 г.



Источник: ВШЭ, World Bank.

Загрязнение почвы

Загрязнение почвы в России, а именно фоновое содержание загрязняющих веществ в почвах, в последние годы почти не отличалось от среднемировых значений. Однако в отдельных регионах и городах проблема загрязнения почв проявляется достаточно остро. Отдельные очаги опасного загрязнения почв металлами находятся в городах и окрестностях Свирска (Иркутская область), Норильска (Красноярский край), Владикавказа (Республика Северная Осетия-Алания), отдельных городов Свердловской области и др. За период 2015–2019 годов к опасной категории загрязнения почв относится 3,1 %, а к умеренно опасной категории 9,3 % всех обследованных населенных пунктов (рис. 4).

Рис. 4. Динамика количества населенных пунктов, относящихся к разной категории загрязнения почв, кол-во городов, 2010–2019



Источник: ВШЭ, Росгидромет

Загрязнение воды

Высокий или экстремально высокий уровень загрязнения характерен для бассейнов главных российских рек: Волги, Оби, Амура, Енисея, Дона, Северной Двины, Урала, Колымы и др. Высокие уровни загрязнения поверхностных пресных вод фиксируются в 55 субъектах федерации, особенно в Свердловской, Московской, Нижегородской, Мурманской, Смоленской, Челябинской, Новосибирской и Тульской областях, Хабаровском крае и Ямало-Ненецкого автономном округе.

Основными источниками загрязнения водных объектов являются промышленные предприятия, расположенные, в том числе, в таких городах как Норильск, Мончегорск, Никель, нефтегазовые комплексы на севере европейской части территории России и в Западной Сибири, целлюлозно-бумажными комбинаты в Архангельской области, а также золоторудные предприятия Якутии. Значимым источником загрязнения также являются сбросы сточных вод ЖКХ в населенных пунктах и транспортным и рыболовным флотом.

Твердые коммунальные отходы

В 2019 году в России образовалось 65 млн т. твердых коммунальных отходов (около 450 кг на человека), и этот объем увеличивается на 1–2% в год. При этом уровень переработки отходов составляет всего лишь около 7%. Более 90% отходов в России по-

прежнему направляется на полигоны и свалки. Мощности мусорных полигонов во многих регионах близки к исчерпанию, а возможности их расширения минимальны. Рост числа и размеров свалок, зачастую не отвечающих требованиям природоохранного законодательства, ведет к загрязнению воздуха, воды и почв, а в конечном итоге наносит ущерб здоровью человека.

Таяние ледников

Для северных и северо-восточных регионов основную угрозу представляет таяние многолетней мерзлоты, в то время как для южных регионов возрастают риски изменения влажностного режима, в том числе усугубление засушливых условий при одновременном увеличении частоты и силы дождевых паводков.

Таяние вечной мерзлоты ведет к дополнительным рискам для инфраструктуры, утечкам нефти и газа из трубопроводов, ростом издержек освоения арктических месторождений. Грунты в зоне мерзлоты в 2019-2020 годах выдерживают нагрузку на 17% меньше по сравнению с 1970-ми годами, а в отдельных регионах - на 45%.

Наглядный пример того, чем опасно таяние вечной мерзлоты – экологическая катастрофа в России в 2020 году, связанная с крупномасштабным разливом нефтепродуктов в Норильске. Экономический ущерб экологической катастрофы, по оценкам Росприроднадзора, составил 147 млрд рублей. Масштабную опасность таяние вечной мерзлоты представляет для газопроводов и жилого фонда, требуя масштабных финансовых вложений для повышения их противоаварийной устойчивости.

Экологическая безопасность в России: регулирование

Правовое регулирование экологической безопасности России устанавливается, прежде всего, Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В соответствии со статьей 42 Конституции РФ все граждане Российской Федерации имеют право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Данные права занимают центральное место в системе экологических прав граждан. Можно сказать, что эти права являются правами граждан в узком смысле слова.

Тогда как экологические права в широком смысле слова представляют собой права, определяющие правовой статус гражданина в природоохранной сфере. К ним относятся, например:

- право осуществлять поиск, получать, производить и распространять информацию любым предусмотренным законом способом;
- право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства непосредственно либо через своих представителей;
- право на объединение;
- право проводить митинги, собрания, шествия, демонстрации и пикетирование.

Указанные правомочия призваны выступать гарантом центральных экологических прав.

В процессе осуществления хозяйственной деятельности природопользователь наносит окружающей среде и ее отдельным природным компонентам все больший урон, поэтому очень важно компенсировать и восстанавливать причиненный окружающей среде вред.

Ответственность за экологический вред

В соответствии с принципом ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды предусмотрена уголовная, административная и гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения. За 2020 год в России было выявлено порядка 282 тыс. нарушений в сфере охраны природы.

За 2020 год за нарушения в области охраны природы были наказаны порядка 57,3 тыс. предприятий и физических лиц, что на 2 000 меньше, чем годом ранее, когда было привлечено к ответственности 59 288 лиц.

Рис. 5. Количество административных и уголовных наказаний за экологический вред в РФ



Источник: Судебный департамент при ВС РФ

К административной ответственности было привлечено порядка 52 тыс. лиц (Глава 8 КоАП РФ).

Таблица 1. Административная ответственность за экологический вред

Год	Кол-во административных дел в области природоохраны	Подвергнуто административному наказанию	Из них в виде штрафа	Сумма штрафов, млн руб.
2015	37 497	29 760	27 839	509,0
2016	48 977	38 245	35 959	614,9
2017	67 947	53 883	50 282	935,0
2018	73 721	57 016	52 808	592,5
2019	68 369	53 099	48 318	873,3
2020	67 211	52 006	47 512	975,0
Всего	363 722	284 009	262 718	4 499,7

Источник: Судебный департамент при ВС РФ

Таблица 2. Административные экологические правонарушения в 2019 году по сумме штрафов

Виды нарушений	Статья КоАП	Рассмотрено дел в 2019 году	Число лиц, осужденных на штраф	Сумма штрафов, тыс. руб.
Нарушение правил, регламентирующих деятельность во внутренних водах, или условий лицензий	8.17	1 474	969	388 304
Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в	8.28 8.28.1	18 637	9 603	314 013

Виды нарушений	Статья КоАП	Рассмотрено дел в 2019 году	Число лиц, осужденных на штраф	Сумма штрафов, тыс. руб.
лесах деревьев и кустарников, нарушение правил санитарной безопасности в лесах	8.31 ч. 2, 3			
Нарушение правил пользования объектами животного мира и правил вылова водных биологических ресурсов	8.37	42 970	34 946	91 339
Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами и опасными веществами	8.2, 8.3	2 562	1 294	37 739
Иные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования	Иные статьи главы 8	619	269	12 066
Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых территориях	8.39	874	609	5 632
Нарушение правил охраны атмосферного воздуха	8.21 ч.1, 3	289	90	5 612
Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов	8.38 8.45 ч. 2	92	32	4 810
Порча земель	8.6 ч. 2	283	148	4 256
Нарушение правил охраны водных объектов, нарушение правил водопользования	8.13 ч. 2 8.14 ч. 1	99	55	3 465
Нарушение порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций, уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений	8.34, 8.35	310	229	2 206
Несоблюдение условий обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе	8.12.1	95	40	2 029
Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах	8.12 ч. 2	23	11	1 857
Самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов	8.26 ч. 2, 3	39	22	11
Включение заведомо недостоверной информации в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений	8.32.2	3	1	2
Нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних водах	8.18	0	0	0
Нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних водах	8.19	0	0	0
Незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне	8.20	0	0	0
Нарушения режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе	8.45.1	0	0	0

Источник: Судебный департамент при ВС РФ

В 2020 году за совершение экологических преступлений осуждены 5 299 тыс. лиц (ст.246 – 262 Гл.26 «Экологические преступления» УК РФ). Из них 2,5 тыс., или 47%, осуждены за незаконную рубку лесных насаждений (ст. 260 УК РФ), а 2,2 тыс., или 42% - за незаконную добычу водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ).

Таблица 3. Уголовная ответственность за экологический вред

Год	Кол-во уголовных дел в области природоохраны	Подвергнуто уголовному наказанию
2015	13 076	8 960
2016	12 391	8 654
2017	12 290	7 829
2018	12 223	7 347
2019	10 840	6 189
2020	9 759	5 299
Всего	70 579	44 278

Источник: Судебный департамент при ВС РФ

Позитивной тенденцией является сокращение количества осужденных за экологические преступления за последние 5 лет на 41% (с 9 000 лиц в 2015 году) и на 15% за прошлый год (с 6 200 лиц в 2019 году).

Законодательные основы экологического регулирования

Среди инструментов, с помощью которых происходит возмещение экологического вреда, назовем нормы гражданского законодательства. Особенно стоит отметить статью 1079 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ). В ней дано определение источников повышенной опасности, а также сформулирована обязанность их владельцев по возмещению причиненного вреда вне зависимости от наличия вины. Однако основы возмещения экологического вреда закреплены в природоресурсном, экологическом и природоохранном законодательстве.

Институт возмещения экологического вреда занимает центральное место в доктрине экологического и природоресурсного права. Порядок возмещения причиненного экологического вреда закреплен в природоохранном законодательстве РФ, при этом особенности его возмещения могут быть установлены природоресурсным законодательством.

Основным актом в правовом регулировании возмещения вреда, причиненного окружающей среде, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ от 10 января 2002 г. (далее также – ФЗ «Об охране окружающей среды»), закрепляющий основополагающие принципы, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность, оказывающая влияние на окружающую среду.

В данном законе указаны следующие принципы: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде, презумпция экологической опасности, планируемой хозяйственной и иной деятельности. Кроме того, им установлены понятия нормативов качества окружающей среды, допустимого воздействия на окружающую среду и требования к природопользователям.

К тому же, статья 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает порядок компенсации вреда, причиненного окружающей среде, согласно которой определение размера вреда производится исходя из понесенных затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды или в соответствии с правилами исчисления по таксам и методикам.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» №96-ФЗ от 4 мая 1999 г. регулирует вопросы ответственности за загрязнение, международного сотрудничества, государственного учета вредного воздействия, управления, организации, обеспечение прав граждан и юридических лиц, регистрацию источников загрязнения, Нормы, устанавливающие нормативы и регулирование выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух представляют собой наиболее важные положения этого закона в рамках рассматриваемой темы, т.к. они конкретизируют концепцию, выработанную в ФЗ «Об охране окружающей среды».

В Законе РФ «О недрах» №2395-1 от 21 февраля 1992 г. определены экономические и правовые основы использования и охраны недр, а также закреплена обязанность возмещения вреда, причиненного недрам.

Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно- оздоровительных местностях и курортах» № 26-ФЗ от 23 февраля 1995 г. регулирует отношения, возникающие по поводу использования и охраны природных лечебных ресурсов в пределах особо охраняемых территорий, а также территорий, расположенных вне их границ.

Помимо этого, к актам, регулирующим данные правоотношения, следует отнести федеральные законы «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23 ноября 1995 г., «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14 марта 1995 г., «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» № 52-ФЗ от 30 марта 1999 г. и др. В них регулируются вопросы оценки и возмещения экологического вреда.

Среди других законодательных источников – Кодекс об административных правонарушениях РФ (далее также – КоАП РФ) и Уголовный кодекс РФ (далее также УК РФ), которые устанавливают административную и уголовную ответственность за вред, причиненный природным объектам.

Акты процессуального законодательства регулируют отношения по возмещению экологического вреда в части установления порядка рассмотрения возникающих споров.

Земельный, Лесной и Водный кодексы РФ закрепляют правовые основы в области использования, охраны, защиты природных объектов, подпадающих под их регулирование.

Федеральный закон «Об атомной энергии» №170-ФЗ от 21 ноября 1995 г. регулирует вопросы использования атомной энергии, устанавливает правила размещения ядерных установок и регламентирует порядок возмещения убытков, возникающих при использовании атомной энергии.

В градостроительном законодательстве одним из принципов является сохранение благоприятных условий жизни, также он закрепляет право участия граждан и их объединений в градостроительной деятельности.

Основой нормативно-методической базы оценки экологического ущерба составляют акты Правительства РФ. Его постановлениями утверждаются правила возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Примером является постановление Правительства РФ «Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства» № 1730 от 29 декабря 2018 г. В его содержание включены четыре приложения со списком такс исчисления размера вреда, причиненного лесным насаждениям и методика определения размера возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам. Также, этим

постановлением для каждого субъекта Российской Федерации устанавливается своя система такс с разделением на группы по степени причиненного вреда.

Постановлением Правительства РФ «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» № 255 от 3 марта 2017 г. установлены правила исчисления и размер платы, взимаемой с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность.

Однако эти методики и правила не позволяют с точностью определить степень деградации и загрязнения природных объектов, которые будут использованы для квалификации действий природопользователя как экологического правонарушения, а также для определения степени его вины с целью предъявить требование о возмещении ущерба.

Вместе с тем, правоотношения по причинению вреда окружающей среде регулируются подзаконными актами федерального уровня, которые, например, устанавливают общие правила оценки воздействия на окружающую среду на стадии проектирования работ. Одним из таких актов является Приказ государственного комитета экологии РФ «Об утверждении положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» № 372 от 16 мая 2000 г. по охране окружающей среды. В качестве еще одного примера можно назвать Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования «О договорах купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, в целях заготовки древесины гражданами для собственных нужд» № 490 от 3 декабря 2007г., который устанавливает правила распоряжения лесными насаждениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности для собственных нужд граждан, осуществляемого без причинения ущерба окружающей среде.

Классификация нормативно-правовых актов в сфере экологии

В качестве примера была приведена лишь малая часть источников, на основе которых происходит возмещения ущерба, причиненного окружающей среде, однако есть возможность их классифицировать. Например, все документы, применяемые при оценке ущерба, специалисты предлагают классифицировать на три группы:

1. документы, определяющие общий порядок и процедуру оценочных и сопутствующих работ (Методические указания по оценке и возмещению вреда);
2. методические документы по расчету ущерба;
3. вспомогательные документы (базовые нормативны платы, методики по расчету количества выбросов и др.).

Далее следует группировать нормативные документы методического характера по другому признаку, выделяя три группы документов, оценивающих:

1. ожидаемый ущерб (на стадии проектирования);
2. фактический ущерб (большинство документов);
3. как ожидаемый, так и фактический ущерб.

Примеры документов

В качестве **примера документа из первой группы** можно рассмотреть Временную методику оценки ущерба, возможного вследствие аварии гидротехнического сооружения РД 153-34.2-002-01. В ней содержатся правила по оценке ущерба исходя из состояния гидротехнического сооружения и объектов, могущих попасть в зону

затопления на момент выполнения расчетов, которые основаны на опыте оценки экономического ущерба ОАО «ВНИИГ им. Б.Е. Веденеева».

Среди **документов второй группы** отметим Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах (РД 03496-02). Ущерб окружающей среде в этих рекомендациях рассматривается как составляющая общего ущерба от аварий на опасных производственных объектах, включая также расходы на ликвидацию аварии, социально-экономические потери, связанные с травмированием и гибелью людей и др.

При отсутствии нормативов, такс и методик расчета ущерба необходимо исходить из фактических затрат, которые произведены или должны быть произведены для восстановления нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» № 49 от 30 ноября 2017 г.

Из приведенного примера следует, что акты толкования права также играют важную роль в вопросах определения и порядка возмещения экологического вреда.

Как причинение материального ущерба объектам природы может рассматриваться их загрязнение и изменение количественных и качественных показателей. Существуют специальные методики и системы такс для исчисления вреда, на основе которых устанавливаются платежи за причиненный природным объектам ущерб.

Государственная политика в сфере экологии

Безусловно, важнейшим в 2020 году было внесение в статью 114 Конституции Российской Федерации нового пункта, который касается вопросов экологии. В соответствии с этим Правительство России осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны и формирование в обществе ответственного отношения к животным.

Экологическая безопасность является приоритетом государственной политики Российской Федерации. Стоит коротко напомнить о двух важнейших документах в этой сфере.

Первый – это «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», где прописано, что для достижения целей экологической безопасности необходимы совершенствование именно нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды, формирование эффективной системы управления в этой области и создание экономических механизмов, способствующих обеспечению как раз экологической безопасности.

И второй ключевой документ – это «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Какие основные угрозы экологической безопасности существуют? Это проблемы в области загрязнения атмосферного воздуха, качества воды и сточных вод, состояния земли и почв, отходов производства и потребления, разливов нефтепродуктов. К внутренним вызовам экологической безопасности в том числе относится и нецелевое,

неэффективное использование средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, возмещения вреда, причиненного окружающей среде, административных штрафов и других экологических платежей.

Безусловно, важнейшими в части и документов, и мероприятий были разработка национального проекта «Экология» в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», и актуализация Указа №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Таблица 4. Основные цели и меры по проектам национального проекта «Экология»

Наименование федерального проекта	Основная цель проекта
Чистая страна	К 2024 году ликвидировать в городах все несанкционированные свалки, выявленные до 1 января 2018 года. Устранить необходимо не менее 191 объекта. Кроме того, ликвидировать еще минимум 75 свалок, наносящих вред экологии. Их территорию – а это площадь не менее 3,7 тыс. га – рекультивировать.
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)	Увеличить к 2024 году долю утилизируемых твердых коммунальных отходов до 36%, а направленных на обработку – до 60%. Для этого ввести в эксплуатацию 31,7 млн тонн мощностей по обработке ТКО и 23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО.
Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности	Создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности.
Чистый воздух	Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20% совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах.
Чистая вода	Повышение качества питьевой воды для населения РФ
Оздоровление Волги	Улучшение экологического состояния реки Волги и обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги за счет сокращения к 2024 году в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, и реализации комплекса мер по восстановлению водных объектов низовьев Волги, в том числе дополнительному обводнению реки Ахтубы.
Сохранение озера Байкал	Экологическое оздоровление озера Байкал за счет сокращения объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории на 28,2% к концу 2024 года, а также сокращение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и

Наименование федерального проекта	Основная цель проекта
	оказывающих воздействие на озеро Байкал, на 448,9 га к концу 2024 года.
Сохранение уникальных водных объектов	Сохранение к 2024 году не менее 98 уникальных водных объектов за счет восстановления и экологической реабилитации не менее 23,5 тыс. га водных объектов, расчистки участков русел рек – не менее 260 км, а также очистки от мусора берегов и прибрежной акватории озер и рек.
Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма	Сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий.
Сохранение лесов	Обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в отношении 100% к 2024 году.
Внедрение наилучших доступных технологий	Создать условия для внедрения системы регулирования для предприятий, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду. Модернизировать эти предприятия или создать новые мощности с более высокими показателями экологической и ресурсной эффективности.

Источник: Национальные проекты РФ (2019) Национальный проект «Экология», Будущее России

Изменения в регулировании экологической ответственности

В марте 2021 года Минприроды внесло проект федерального закона об ответственности компаний за причиненный природе вред «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения исполнения собственниками объектов промышленной инфраструктуры обязанности по ликвидации причиненного вреда окружающей среде».

Данный документ, подготовленный по инициативе президента Владимира Путина и вице-преьера Виктории Абрамченко, вносит изменения в несколько федеральных законов, включая законы «Об акционерных обществах», «О промышленной безопасности», «Об охране окружающей среды», а также в Градостроительный кодекс РФ. Согласно законопроекту, предполагается введение регулирования в отношении наиболее опасных производственных объектов, оказывающих негативно воздействие на природу: крупных химических, металлургических и нефтеперерабатывающих заводов, а также предприятий, на которых используются токсичные вещества.

Ключевым нововведением является требование о получении заключения об оценке причиненного вреда окружающей среде. Получение заключения станет обязательным при исключении опасных производственных объектов из государственного реестра, при снятии с государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также при их отчуждении, преобразовании или банкротстве. За выдачу таких заключений будет отвечать специально уполномоченный кабмином федеральный орган исполнительной власти – Минприроды РФ.

В конце июня 2021 года Минприроды подготовил законопроект об установлении административной ответственности за нарушение требований законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух - законопроекта «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух».

Так, за указанное нарушение для юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, выбросы которых содержат приоритетные загрязняющие вещества, будет предусматриваться штраф в размере 200 тыс. руб. При этом за повторное нарушение штраф будет увеличен до 500 тыс. руб. Также предусмотрен штраф для должностных лиц в размере 20 тыс. руб. Изменения предлагается внести в ст. 8.21 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение правил охраны атмосферного воздуха.

Данный эксперимент проводится в рамках принятого Федерального закона от 26 июля 2019 года № 195-ФЗ, согласно которому в 12 городах (Братске, Красноярске, Липецке, Магнитогорске, Медногорске, Нижнем Тагиле, Новокузнецке, Норильске, Омске, Челябинске, Череповце и Чите) осуществляется квотирование выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха. Таким образом, юрлица, которые осуществляют хозяйственную деятельность в перечисленных городах, должны предоставлять в Минприроды сведения о результатах инвентаризации источников выбросов и выбросов загрязняющих веществ с таких объектов. Эксперимент проводится с января 2020 года по 31 декабря 2024 года. Указанное установлено в ст. 1 и ст. 6 Закона № 195-ФЗ.

Правила квотирования на пилотных территориях закреплены Приказом Минприроды России от 29 ноября 2019 года № 814 «Об утверждении правил квотирования выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух». Однако, указанное поручено распространить на всю страну в соответствии с Поручением Президента РФ в рамках Послания Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 года.

Глобальный экологический тренд: достижение углеродной нейтральности

В последние годы Россия идет по пути принятия таких нормативно-правовых актов, которые вписываются в глобальный тренд декарбонизации.

Парижское соглашение, принятое сторонами в декабре 2015 года на 21-й Конференции сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата (КС РКИК ООН), за последние пять лет изменило международный дискурс о будущем планеты гораздо сильнее, чем коронакризис. В частности, Парижское соглашение, поставившее целью удержать глобальное потепление в пределах 2 градусов Цельсия и стремящееся ограничить его 1,5 градусами, задало новую траекторию развития мировой экономики и сформировало макротренд на декарбонизацию. США и страны ЕС, а также корпорации мира добровольно объявили цели по полной углеродной нейтральности к 2050 году (Китай – к 2060 г.). Это во многом объясняется как тем, что их население требует активных действий по предотвращению глобального потепления, так и тем, что бизнес опасается упустить новые рынки и технологии. Стремительно развивающийся рынок импакт-инвестиций и зеленых облигаций говорит об интересе бизнеса и финансовых рынков к зеленому развитию.

Импакт-инвестиции – социально-преобразующие инвестиции в компании, организации и фонды с целью создания измеримого, общественно или экологически полезного воздействия, а также для получения финансовой отдачи.

Это подтверждается и последними материалами. В недавнем отчете Международного агентства по возобновляемой энергетике приводятся данные, свидетельствующие о том, что инвестиции в возобновляемые источники энергии (ВИЭ) могут добавить 100 триллионов долларов к глобальному ВВП, а также привести к сокращению выбросов CO₂ на 70 процентов к 2050 году. По оценкам экспертов, вложения в зеленую энергетику и энергоэффективность также приводят к почти трехкратному росту рабочих мест по сравнению с традиционной энергетикой.

В целом, эксперты утверждают, что страны, а также бизнес, не следующие по пути декарбонизации, будут нести потери. Современный бизнес заинтересован в участии в зеленой трансформации глобальной экономики, что обусловлено несколькими факторами. Во-первых, возвращением США в феврале 2021 года в число участников Парижского соглашения, что активизировало процесс декарбонизации в мире. Еще в ходе предвыборной гонки Джо Байден пообещал, что в случае его избрания США вернутся в Парижское соглашение. Также он опубликовал амбициозный климатический план, по которому в возобновляемую энергетику и зеленые технологии будет вложено 2 триллиона долларов США для достижения углеродной нейтральности к 2050 году, а энергетический сектор станет климатически нейтральным к 2035 году. Во-вторых, разработкой ЕС механизма трансграничной углеродной корректировки (СВАМ), или углеродного налога ЕС, который планируется ввести с 2023 года. Стоит отметить, что система сертификатов на выбросы CO₂ предприятиями, похожая на углеродный налог, действует в ЕС с 2005 года.

Цель СВАМ – взимать с поставщиков импорта на обширный рынок ЕС плату, если их продукция выпущена с большим количеством выбросов CO₂, и тем самым стимулировать производителей повсюду в мире внедрять у себя низкоуглеродные или даже безуглеродные технологии. Его задача авторам видится в том, чтобы противодействовать «углеродным утечкам» (то есть переносу углеродоинтенсивных производств в юрисдикции с более щадящим углеродным регулированием), потенциально привлечь дополнительные средства на экологизацию экономики ЕС и его стран-партнеров, обеспечить равные конкурентные условия для европейских компаний в глобальной конкурентной борьбе. Выражаясь простым языком, трансграничный углеродный налог – это налог на импортные товары, размер которого зависит от выбросов углерода, связанных с производством этих товаров. По оценкам Европейской комиссии, в случае внедрения углеродный налог сможет приносить от 5 до 14 миллиардов евро ежегодно, в зависимости от его объема и конфигурации. Тем не менее, он серьезно угрожает поставщикам энергоносителей, основных материалов и товаров народного потребления в ЕС – России, странам Ближнего Востока, США, Китаю и другим, если эти экономики спешно не декарбонизируют свой экспорт. Логично предположить, что проигравшими от зеленой трансформации ЕС и мировой экономики в целом станут государства и компании, производящие продукцию с более высоким углеродным следом, чем их конкуренты.

Разумным ответом на политику ЕС на государственном уровне, по мнению ряда экспертов, может стать скорейшее принятие в России национального углеродного регулирования с введением на каком-то этапе платы за углерод с перспективой международной договоренности о глобально скоординированной цене за углерод. Одним из важных шагов в этом направлении могло бы стать введение в стране внутренних ограничений на выбросы CO₂ в виде налога или рынка, а также выстраивание прозрачной системы для их учета с использованием цифровых инструментов. Глобальная конвергенция систем регулирования выбросов CO₂ обеспечит дополнительные преимущества в виде климатических инвестиций и трансфера технологий, минимизирует недобросовестную конкуренцию.

Создание собственных механизмов отчетности в соответствии с принципами Парижского соглашения может быть эффективным ответом на климатическую политику ЕС, а универсализация систем углеродного регулирования способна принести дополнительные преимущества в виде устранения угроз конкуренции, климатических инвестиций и трансфера технологий.

В качестве другого примера сотрудничества можно привести переход с экспорта нефти и газа на нейтральный для климата водород.

Так, еще осенью 2020 года Правительство РФ утвердило дорожную карту развития водородной энергетики в России до 2024 года, которая направлена на увеличение производства и расширение сферы применения водорода, а также вхождение страны в число мировых лидеров по его производству и экспорту. В настоящее время Минэнерго России готовит стратегию развития водородной энергетики, в которой будет прописано партнерство с такими странами, как Германия, Япония, Франция и Корея. Предполагается, что Россия сможет предлагать водород зарубежным покупателям по цене 3,38 долл. за кг уже в 2020–2025 гг., а к 2030 году – конкурировать за 10–15% мирового рынка. Впрочем, ряд экспертов критикует эту дорожную карту за то, что она недостаточно внимания уделяет предпочитаемому ЕС зеленому водороду, который производится с помощью возобновляемых источников энергии.

Сегодня мировое сообщество фактически реализует переход на новую траекторию развития мировой экономики, сформировав экономический макротренд на декарбонизацию. Для стимулирования своего лидерства, обеспечивающего десятилетия зеленого роста, многие ведущие страны, корпорации и инвесторы добровольно объявили о переходе к углеродной нейтральности, а также об отказе от источников энергии на основе углеводородов и других активных мерах.

Почему глобальная зеленая трансформация усиливается? Коротким ответом на этот вопрос является желание стран и корпораций первыми создать финансово-технологическую инфраструктуру, чтобы занять лидерские позиции на новых растущих рынках, привлекать и контролировать потоки зеленых инвестиций, реализовывать возможности адаптации к климатическим изменениям с целью избежать банкротства и обеспечить долгосрочную конкурентоспособность и устойчивое развитие в условиях глобальной зеленой и цифровой трансформации. Компании и инвесторы, не принимающие во внимание эту новую глобальную тенденцию, вскоре могут исчезнуть, а страны – частично лишиться глобального влияния.

Принятие Евросоюзом беспрецедентно амбициозного Зеленого курса ценой в триллион евро и цели по достижению углеродной нейтральности к 2050 году свидетельствует о желании Европы стать лидером в зеленой гонке. ЕС рассчитывает тем самым снизить зависимость от импортируемых энергоносителей, заложить основу для долгосрочного устойчивого благосостояния на десятки лет вперед, получить возможность устанавливать глобальные стандарты в области технологий. Для защиты своего рынка ЕС вводит механизм пограничных углеродных корректировок. Он угрожает большими потенциальными убытками поставщикам углеродоемких товаров в ЕС, включая Россию, страны Ближнего Востока, США, Китай и другие, если они не приспособятся к новым условиям.

Контактные данные:

По вопросам проведения аналитических исследований

Александра Шнипова
Заместитель руководителя
практики Управленческого консалтинга
Группы «ДЕЛОВОЙ ПРОФИЛЬ» | MGI Worldwide
+7 (495) 740 16 01
Contact@delprof.ru

По вопросам подготовки экспертных комментариев и статей

Александра Пашкевич
Ведущий маркетолог
Группы «ДЕЛОВОЙ ПРОФИЛЬ» | MGI Worldwide
+7 (495) 740 16 01 (вн. 1048)
Pashkevich@delprof.ru