

Настоящий документ размещен на официальном сайте Комитета Государственной Думы ФС РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии 26.01.2011 (<http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124053049056.html>)

Приложение № 1
утверждено Решением Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, природопользованию и
экологии и Комитета Совета Федерации по природным
ресурсам и охране окружающей среды от 23 декабря 2010 г. №145.1/

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Комитет Государственной Думы
по природным ресурсам,
природопользованию и экологии**

**Комитет Совета Федерации
по природным ресурсам
и охране окружающей среды**

« 23 » декабря 2010 г.

Государственная Дума

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект Основ экологической политики Российской Федерации
на период до 2030 года, внесенного Минприроды России
в Правительство Российской Федерации**

Заслушав и обсудив сообщения по проекту Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года участников совместного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, Комитета по природопользованию и экологии Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Института устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации, с участием представителей Администрации Президента Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Российской Федерации, представителей специализированных научных и общественных организаций, участники заседания отмечают следующее.

В настоящее время государство уделяет особое внимание охране окружающей среды, эффективному природопользованию и экологической безопасности, а также комплексу вопросов, посвященных экологическим, экономическим, социальным последствиям глобальных изменений климата. В этой связи, разработка и утверждение проекта Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, как единого документа, определяющего приоритеты экологической безопасности Российской Федерации, является актуальным и необходимым. Принятие данного документа

будет способствовать развитию рыночной системы стимулирования организаций на внедрение экологически чистых технологий, развитию энергоэффективной экономики, созданию мер по предотвращению и возмещению ущерба окружающей среде в случае его нанесения, установлению четких экономических и иных механизмов природоохранного регулирования.

В целях выполнения перечня поручений Президента Российской Федерации от 6 июня 2010 года № Пр-1640, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, Правительством Российской Федерации поручено Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, и другим заинтересованным федеральным органам исполнительной власти (поручение Правительства Российской Федерации от 12 июня 2010 года № ВП-П9-3955) подготовить и внести в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года (далее - проект Основ) в срок до 13 декабря 2010 года.

Предложения к проекту Основ неоднократно обсуждались с участием представителей органов государственной власти и широкого круга специалистов:

- 18 октября 2010 года на круглом столе в Торгово-промышленной палате Российской Федерации и Российском союзе промышленников и предпринимателей;

- 29 октября 2010 года на научной конференции в Минприроды России;

- 18 ноября 2010 года в Государственной Думе;

- 23 ноября 2010 года в Совете Федерации;

- 24 ноября 2010 года в Общественной палате Российской Федерации.

На всех упомянутых обсуждениях к проекту Основ были внесены существенные концептуальные предложения, которые не в полной мере учтены разработчиками проекта Основ.

14 декабря 2010 года Минприроды России внесло в Правительство Российской Федерации проект Основ, который предлагается утвердить Указом Президента Российской Федерации (далее - проект Указа).

В соответствии с пояснительной запиской «проект Указа должен являться основой экологической стратегии России на двадцатилетний период и учитываться как неотъемлемая часть общей стратегии развития России через модернизацию всех сфер деятельности общества. В проекте Основ учтено, прежде всего то, что экологическая политика Российской Федерации должна строиться на основе глобальных международных принципов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, на гармоничном сочетании экологических, экономических и социальных интересов общества, совершенствовании законодательства с целью создания действенных правовых механизмов охраны окружающей среды, создания стимулов для модернизации производства и сокращения его энергоемкости и потребления природных ресурсов, увеличения в экспорте доли высокотехнологичной и наукоемкой продукции. В нем определены стратегические цели экологического развития Российской Федерации, установлены задачи, основные приоритеты, а

также механизмы по реализации экологической политики, направленные на сохранение природных экосистем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций, предотвращение, минимизацию и ликвидацию негативного воздействия на окружающую среду».

В проекте Указа также предлагается дать поручение Правительству Российской Федерации о разработке и утверждении Стратегии реализации Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года и Плана ее реализации на период 2011-2015 годы. Трехуровневая структура документа соответствует реальной практике ряда зарубежных государств и ведущих мировых компаний. При этом Стратегия будет предусматривать установление индикаторов, целевых показателей решения задач и механизмы их достижения. План реализации Стратегии на последующие периоды может корректироваться. Субъектам Российской Федерации рекомендовано принятие правовых актов об основах экологической политики и обеспечение их реализации на соответствующих территориях. Оценка достижения целей экологической политики должна проводиться по итогам выполнения планов действий по ее реализации на основе анализа полученных значений промежуточных и конечных целевых показателей.

Минприроды России считает, что реализация Основ позволит решить проблемы в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обеспечить высокий уровень качества жизни россиян и сохранить природу России для будущих поколений.

Участники заседания отмечают, что Указом Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, определены приоритеты энергетической и экологической политики, направленные на улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года институциональной основой новой экологической политики должна стать обновленная система экологического регулирования, соответствующая приоритетам развития страны до 2020 года и новому - постиндустриальному уровню развития российского общества. Цель экологической политики - значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. Успешная реализация Россией программы экологического развития является важнейшим вкладом России в сохранение глобального биосферного потенциала и поддержание глобального экологического равновесия.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определены четыре направления обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека: экология производства - поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех антропогенных источников; экология человека - создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, его работы и отдыха; экологический бизнес - создание эффективного экологического сектора экономики; экология природной среды - сохранение и защита природной среды.

Участники заседания отмечают, что проект Основ должен содержать конкретные цели, приоритеты и ориентиры государственной экологической политики, а также механизмы ее реализации и финансирования, обеспечивающие достижение намеченных целей. Сформулированные в указанных выше документах и иных актах ориентиры государственной экологической политики концептуально отражены и учтены в обсуждаемом проекте Основ.

Участники заседания считают, что одним из основных векторов государственной экологической политики должно быть формирование и последовательная реализация основных целей и задач в сфере охраны окружающей среды, в частности, обеспечение устойчивого развития страны при соблюдении баланса экономических и экологических интересов и обеспечение конституционных прав граждан на достойное существование.

Представляется целесообразным в проекте Основ определить направления и приоритеты государственной экологической политики на краткосрочную (2011-2017 годы - мобилизационный этап) и долгосрочную (2018-2030 годы - этап реализации) перспективы, предусмотрев достижение к 2030 году необходимых показателей, в том числе к 2020 году – достижение показателей устойчивого развития Российской Федерации в увязке с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Участники заседания подчеркивают, что проект Основ должен быть направлен на базовые приоритеты развития страны и мира: технологический прогресс, конкурентоспособность, давать решения в соответствии с современными экономическими и экологическими вызовами, обеспечивая экономическую и экологическую эффективность.

В финансово-экономическом обосновании и пояснительной записке к проекту Основ отсутствует экономический анализ последствий принятия проекта Основ для социально-экономического развития страны. Принципиально важно в проекте Основ обеспечить инновационный характер предлагаемой политики и механизмов ее реализации в интересах устойчивого развития на основе расширения использования механизмов Киотского протокола.

Необходимо определить перспективы развития и позиционирования России в мире как страны самых богатых природных ресурсов, экологического донора планеты, развития рынка экосистемных услуг как внутри страны, так и на международном уровне, открывающего большие политические и финансовые

возможности для России. Принципиально важно обеспечить выстраивание развития страны на основе приоритета повышения ценности природы и ее ресурсов и человека, его жизни и здоровья.

Кроме того, в проект Указа Президента Российской Федерации необходимо внести изменения в части признания утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 года № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».

На основании изложенного, участники заседания признали необходимым:

- поддержать в целом положения проекта Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, внесенного Минприроды России в Правительство Российской Федерации и рекомендовать доработать его с учетом изложенных в данном Заключении замечаний и предложений;

- направить настоящее Заключение в Администрацию Президента Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации.

Кроме того, участники заседания отмечают о наличии особого мнения Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды и Комитета по природопользованию и экологии Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по проекту Основ (прилагается к заключению).

Приложение: на 2 л. в 1 экз.

Председатель Комитета
Государственной Думы
по природным ресурсам,
природопользованию и экологии

Е.А. ТУГОЛУКОВ

Председатель Комитета
Совета Федерации
по природным ресурсами и охране
окружающей среды

В.П. ОРЛОВ

Директор Института устойчивого
развития Общественной палаты
Российской Федерации

В.М. ЗАХАРОВ

Председатель Комитета по
природопользованию и экологии
Торгово-промышленной палаты
Российской Федерации

С.М. АЛЕКСЕЕВ

Приложение к заключению на проект Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, внесенный Минприроды России в Правительство Российской Федерации

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды и Комитета по природопользованию и экологии Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по проекту Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, внесенный Минприроды России в Правительство Российской Федерации

Положения проекта Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, внесенного Минприроды России в Правительство Российской Федерации, декларирующие обеспечение конституционных прав граждан на достойное существование, баланса потребностей в части экономического благосостояния и экологического благополучия общества, соблюдение принципа необходимой достаточности норм и требований не подкреплены механизмами реализации.

Суть разногласий: станет ли экологический фактор – потенциал устойчивости природных экосистем – фактором развития (позиция Комитета Совета Федерации и Комитета Торгово-промышленной палаты) или государственная экологическая политика будет нацелена на обеспечение нулевого или близкого к нулевому антропогенного воздействия (позиция экспертов международных экологических организаций, привлеченных Минприроды России к разработке проекта документа). Последнее может привести к росту издержек национальной экономики, масштаб которого не оценивается, а связанные с ним риски не прогнозируются.

Другая линия разногласий: проблема избыточности запретительных режимов по аналогии с особо охраняемыми природными территориями. Предложения Комитета Совета Федерации и Комитета Торгово-промышленной палаты по развитию методологии и методик «тонкой настройки» территориальных режимов регулирования хозяйственной деятельности по экологическим основаниям не приняты во внимание.

Проект основан на природоцентричном подходе, который не может быть положен в основу политики государства, отвечающего не перед природой, а перед гражданами за обеспечение всего спектра их базовых жизненных потребностей.

В этой же части он противоречит положениям Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020

года, поскольку баланс интересов экономического развития и экологического благополучия в нем только декларируется, а механизмы его реального обеспечения отсутствуют.

По нашему мнению в соответствии с принципом необходимой достаточности следовало бы:

- в части нормирования объемов и интенсивности антропогенной нагрузки на природные и природно-антропогенные системы принимать во внимание запас их устойчивости и степень его исчерпания;

- в части установления территориальных режимов хозяйствования в качестве основного инструмента регулирования использовать специальные требования (нормативы) к параметрам природных процессов, природных и техногенных объектов, применяемым техническими системами и технологиям, правилам поведения граждан. Это соответствует положениям Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 года.

Запас устойчивости природных экосистем можно было бы рассматривать как ресурс экологической ренты, который может и должен быть использован национальной экономикой в целях оптимизации издержек и повышения конкурентоспособности. Но использоваться он должен только в неистощительном режиме, обеспечение которого - главная задача государственной экологической политики. Именно такая позиция (по лесным ресурсам) была применена Российской Федерацией в Копенгагене в связи с обсуждением возможностей продления действия Киотского протокола.

Учет запаса устойчивости природных экосистем частично уже используется рядом крупных предприятий. Он применим и к крупным промышленным агломерациям с несколькими хозяйствующими субъектами и требует установления для них квот на негативное воздействие и их рыночного оборота. Установление квот требует оценки суммарного объема допустимого негативного воздействия, определяемого ассимиляционным потенциалом территорий.

В проекте Основ не прописаны механизмы обеспечения баланса экологических и экономических интересов общества, что свидетельствует о нацеливании государственной экологической политики на обеспечение нулевого или близкого к нулевому воздействию хозяйственной деятельности, а, следовательно, на максимизацию издержек национальной экономики.

В связи с вышеизложенным, проект Основ требует доработки.

Председатель Комитета
Совета Федерации
по природным ресурсам и охране
окружающей среды

В.П. ОРЛОВ

Председатель Комитета по
природопользованию и экологии
Торгово-промышленной палаты
Российской Федерации

С.М. АЛЕКСЕЕВ