



ОБЩИЕ ВОПРОСЫ НАДЕЖНОСТИ ЭНЕРГЕТИКИ

ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПОЛЯ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ

Директор департамента по внешним связям и стратегическому развитию Некоммерческого партнерства "Совет производителей энергии" к.г.н. Вивчар А.Н.¹ (НП "СПЭ")

АННОТАЦИЯ. Рассмотрены состояние, перспективы совершенствования законодательства и методы регулирования в области экологии.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экология, нормативно-правовое поле, законодательство.

Российские экологические проблемы, обусловленные, в том числе, отсутствием планомерного участия бизнеса в государственной экологической политике, с большой вероятностью приведут в 2011 году и далее к усилению государственного контроля в области экологии и формированию новых финансовых обязательств крупных промышленных структур.

Сущность экологической проблематики сегодня состоит в явно видных и значительно углубляющихся противоречиях, с одной стороны, между производственной деятельностью и стабильностью природной среды, с другой стороны – общим пониманием бизнеса и власти необходимости решения задач в области экологии и отсутствием согласованного механизма действий.

Единство управления тремя взаимосвязанными сферами – экономикой, экологией и социальными процессами – должно определить сбалансированный подход, который приведет к устойчивому экономическому росту при рациональном использовании природно-ресурсного потенциала и социальной стабильности.

В России экологическая ситуация в конце 1950-х – начале 1960-х гг. в ряде регионов резко изменилась в худшую сторону. Причиной этого явилось стремительное развитие промышленности и химизация сельского хозяйства. Долгое время развитие осуществлялось за счет экстенсивных факторов. В производство вовлекалось большое количество природных ресурсов, технологические процессы практически не изменялись. Ситуация и по сей день, несмотря на значительный спад производства в 1990-х гг., остается острой и более проблемной, чем в большинстве развитых стран мира.

По-прежнему остро стоит проблема охраны окружающей среды и ресурсосбережения. Потери материальных ресурсов исчисляются сотнями миллиардов рублей. В конечном потреблении поступает менее трети вовлекаемых в оборот материальных

ресурсов. По расчетам специалистов примерная структура потерь материальных ресурсов в процентном выражении такова: 40% теряется у производителя, около 20% – в процессе транспортировки и хранения и 40% – у потребителя. В этой связи перед экономикой встают вопросы модернизации производства и инфраструктуры.

Несмотря на широкомасштабные экономические реформы в России, тенденции техногенного и природоёмкого развития экономики страны сохраняются. Это отражается, в том числе, на одном из важнейших показателей устойчивого и эколого-ориентированного развития – энергоёмкости экономических показателей. По некоторым оценкам этот показатель для ВВП вырос за последнее время примерно на 1/3. При сложившейся энергоёмкой структуре экономики, огромных потерях и нерациональном использовании энергоресурсов в ближайшей перспективе не удастся преодолеть дефицит нефти, газа, угля для поддержки природоёмкого развития.

В целом можно сказать, что превышение допустимой нагрузки на природную среду в России обусловлено многими факторами, среди которых наиболее существенны:

- значительная территориальная неравномерность распределения ресурсов, плотности населения и хозяйственного потенциала, большая протяженность энергетических и транспортных коммуникаций;

- высокая концентрация промышленности в крупных промышленных центрах с неэффективной планировочной структурой и дифференциацией отраслей;

- неблагоприятные климатические условия, требующие высокого удельного энергопотребления и сопутствующих эксплуатационных затрат;

- низкий технологический уровень многих подготовленных и реализованных производственных процессов, медленная обновляемость основных производственных фондов, их высокий износ и аварийность оборудования, большая отходность

¹ 123290, Москва, 1-й Магистральный туп., 5А



производства, низкий уровень рециклинга и переработки вторичных ресурсов;

- экстенсивная эксплуатация земельных, водных и лесных ресурсов при недостаточном уровне их восстанавливаемости.

Отсутствие экономических и в первую очередь налоговых стимулирующих мер также не способствует решению проблем экологии в России и развитию эколого-ориентированного бизнеса. Налоговое бремя на предприятия чрезвычайно велико, что вынуждает предприятия ориентироваться, прежде всего, на краткосрочные задачи выживания. Этот фактор наряду со старением основных фондов приводит к тому, что большое количество российских предприятий и в целом отраслей малорентабельны. В этих условиях объяснимо их стремление минимизировать свои природоохранные затраты.

Мировые тенденции

Экологическая проблематика в последние годы становится все более актуальной для развитых экономик. В мире пришло осознание необходимости снижения расходов и сохранения окружающей среды, что сделало энергосбережение одним из важнейших приоритетов зарубежных правительств. Одно из главных направлений – проекты, связанные с возобновляемыми источниками энергии (ВИЭ), которые начинают и в России получать государственную поддержку. Например, Германия на протяжении нескольких лет остается лидером мирового производства солнечной энергии, развитие которого проходило при активном субсидировании со стороны государства. Суммарная мощность всех солнечных батарей Германии составляет около 9 гигаватт. Спрос на альтернативную энергию оказался настолько высоким, что в 2010 г. правительство сократило субсидии [1].

В США производство солнечной энергии также имеет широкое распространение. В ВИЭ и прочие экологически чистые технологии здесь будет инвестировано порядка \$150 миллиардов. Кроме того, предусмотренные меры предполагают налоговые послабления. Инвестиции должны привести к созданию 5 млн. новых рабочих мест, к 2025 г. планируется обеспечить производство 25% американской электроэнергии за счет этих источников.

Правительство Дании начало вкладывать деньги в производство ветровой энергии в 1979 г. Сегодня это одна из самых энергоэффективных стран. Вклад ветровой энергетики – около 20% от общего энергопотребления Дании.

Модернизация экологической политики

Тема совершенствования экологической политики в России получила развитие в 2010 г. в связи с поручениями Президента РФ по итогам за-

седания Президиума Госсовета РФ 27.05.2010 г. и последующими инициативами Правительства РФ, Минприроды и бизнес-сообщества.

«Природоохранные отношения, экологическая деятельность регулируются сегодня целым рядом несвязанных, зачастую противоречащих друг другу законов...» – отметил Д.А. Медведев на заседании президиума Госсовета, посвященном реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды – «...Кроме того, в стране до сих пор не создана комплексная система государственного экологического мониторинга...». По мнению Д.А. Медведева, для решения проблем в сфере охраны окружающей среды необходима единая государственная политика. В первую очередь нужно завершить кодификацию законодательства, создать план конкретных действий, ввести пакетный режим подготовки соответствующих нормативных актов.

Итоговыми документами перед исполнительной властью и бизнесом поставлены следующие задачи:

- совершенствование системы управления природопользованием и охраной окружающей среды, включая обоснованное разграничение полномочий в области государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- совершенствование экономических и финансовых механизмов воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды, развития рынка работ и услуг в области природопользования и охраны окружающей среды;
- внесение изменений и дополнений в законодательство;
- развитие методов экономической оценки негативных экологических воздействий природных ресурсов;
- повышение эффективности экологической экспертизы;
- создание системы государственного экологического мониторинга.

Позиция бизнеса в определении задач и инициатив в области экологии совпадает с позицией государства. Однако вложения в экологические программы нельзя рассматривать как просто затраты и "безвозвратные потери", препятствующие развитию экономики. В развитых экономиках эти капиталовложения позволяют вывести производство на качественно новый технологический уровень, снизить объем потребляемых ресурсов, повысить производительность труда. Иными словами, это выгодно и государству, и бизнесу, и обществу в целом. Внедрение передовых технологий сопряжено с вложениями в науку и НИОКР. При этом одним из значимых условий поддержки создания новых технологий должна



быть их экологичность и минимизация ущерба, наносимого окружающей среде.

Стимулирование российских компаний во вложение в реализацию экологически направленных проектов должно быть приоритетом регулирующих органов. Основой развития «экологичных» производств в Европе, где действует документ «О комплексном контроле и предотвращении загрязнений», является специальный подход к каждой компании, но на основе единого принципа, а именно, установления границ допустимого воздействия на основе показателей наилучших доступных технологий. Компания имеет комплексное экологическое разрешение (КЭР), в котором на конкретный срок отражены правила его функционирования. Подготовка разрешения может занимать около двух лет, в течение которых регулятор совместно с предприятием определяет уровень допустимого воздействия на основе указанных показателей с учетом конкретного периода времени и конкретных возможностей компании. Таким образом, решается задача: приняты ли все меры по совершенствованию технологии и управления. При получении последующего КЭР компания должна снизить уровень воздействия или доказать невозможность снижения. В случае разных позиций регулятора и предприятия показатель в КЭР устанавливается на основании решения суда. Эти подходы, а также применение технологий, связанных с ВИЭ и переработкой отходов производства и потребления, позволяют существенно снизить негативное воздействие на окружающую среду и одновременно с этим не сформировать кризисную финансовую ситуацию на предприятии.

В российском бизнес-сообществе в последнее время обсуждается проект «Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 г.» [2] и проект федерального закона «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)» [3] и проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» [4]. В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. институциональной основой новой экологической политики должна стать обновленная система экологического регулирования, соответствующая приоритетам развития страны. Исходя из этого, проект Основ должен содержать конкретные цели, приоритеты и ориентиры государственной экологической политики, а также механизмы ее реализации и

финансирования, обеспечивающие достижение намеченных целей. В этой связи представляется целесообразным в проекте Основ определить направления и приоритеты государственной экологической политики на краткосрочную (2011 – 2017 гг. – мобилизационный этап) и долгосрочную (2018 – 2030 гг. – этап реализации) перспективы, предусмотрев достижение к 2030 г. необходимых показателей, в том числе к 2020 г. – достижение показателей устойчивого развития Российской Федерации в увязке с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Однако, в финансово-экономическом обосновании и пояснительной записке к проекту Основ отсутствует экономический анализ последствий принятия проекта Основ для социально-экономического развития страны.

В проекте ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» указано, что предприятия должны внедрять новые технологии, но, вне зависимости от того, новые ли это производства или уже функционирующие, главное, т.е. технологические и экономические возможности конкретных юридических лиц, и здесь крайне важен комплексный подход к конкретному предприятию (месторасположение наличие смежных циклов, сырьевая база, серийность производства и др.).

Помимо этого в России назрели законодательные проблемы, связанные с техническим регулированием и промышленной безопасностью, которые накапливались годами и решить их быстро невозможно. Они требуют особого соотношения с европейскими нормами и возможностями отечественных производителей оборудования и закладывание на этапе проекта экологических нормативов. Важно отметить необходимость ликвидации избыточности госрегулирования в области промышленной безопасности в увязке с экологическими экспертизами.

Сегодня промышленность уже переориентирована на модернизацию основных производств, однако это требует времени и огромных затрат. Следует отметить, что современную электроэнергетическую отрасль страны отличает высокий износ оборудования. В результате проведенной реформы электроэнергетики сформирована современная структура энергетической отрасли и сложилась новая конфигурация собственников. Обязательным условием для новых собственников-инвесторов при покупке активов стало заключение Договоров на предоставление мощности (ДПМ), предусматривающих реализацию обязательной инвестиционной программы, в которой определены: тип генерирующего оборудования, место и срок строительства, наличие штрафных санкций за срыв сроков ввода мощностей и пр. Общий объем инвестиций по ДПМ оценивается более чем



в 100 млрд. \$. Помимо этого многие генерирующие компании начали реализацию проектов модернизации на собственные и привлеченные денежные средства. В кризисный и послекризисный период энергетика, как и многие другие отрасли, столкнулась с рядом трудностей, влияющих на своевременное выполнение своих инвестиционных обязательств, к которым можно отнести следующие:

- снижение ликвидности и вновь возникшая ситуация с неплатежами потребителей за отпущенную энергию;
- трудности в получении кредитных ресурсов на выполнение инвестиционных обязательств и высокие процентные ставки;
- рост стоимости топлива;
- рост стоимости оборудования;
- недостаточность государственных гарантий в возврате инвестиций;
- неготовность проектно-строительного и энергомашиностроительного комплекса России к выполнению заказов энергокомпаний, высокая стоимость материалов и оборудования.

Несмотря на вышеуказанные проблемы, ряд инвестпроектов завершен, введены новые современные блоки (например, объекты ОАО «Газпром энергохолдинг», ОАО «ОГК-4», ЗАО «КЭС»), ряд объектов в стадии строительства.

Таким образом, генерирующие компании, купив энергоактивы, и имея обязательство по строительству новых объектов, вложили значительные средства, разработали инвестпрограммы развития, в т.ч. с выводом устаревшего оборудования и модернизацией действующего, что однозначно приведет к улучшению экологических показателей. В этой связи в электроэнергетике возникает ряд принципиальных вопросов: сроки, обозначенные в проекте вышеуказанного ФЗ представляются мало реализуемыми, т.к. существенные изменения в связи с реализацией программ развития еще не будут ощутимы, и, с другой стороны, не ясно, будут ли новые вводы в 2020 г. считаться наилучшими доступными технологиями. Поэтому крайне важно, чтобы для каждой отрасли экономики были прописаны стандарты «наилучших доступных технологий», а компании в перспективе могли бы определиться со своими стратегическими программами развития. Также необходимо, чтобы был решен вопрос со штрафными санкциями для компаний, которые уже имеют долгосрочные решения, направленные на улучшение работы оборудования и экологичности производства.

Существует целый ряд вопросов к проекту ФЗ и у представителей других отраслей экономики. В том числе это касается возникновения конфликта между промышленниками и водоканалами, т.к. законопроект предъявляет единые требования к очистке сточных вод для муници-

пальных и промпредприятий и фактически обязывает водоканалы очищать муниципальные сточные воды от веществ промышленного происхождения. Очистные сооружения водоканалов не рассчитаны на обработку подобных стоков, а документ предписывает проведение срочной модернизации и реконструкции оборудования, что сделать в короткие сроки невозможно и приведет водоканалы к многомиллионным штрафам, которые могут отразиться на абонентах.

Стоит также учесть влияние кризиса на бизнес и необходимость поддержания достигнутого уровня социальной защиты населения, пенсионного обеспечения в условиях снизившихся доходов бюджета, негативных демографических трендов, связанных со значительным сокращением численности экономически активного населения. Эти дополнительные издержки ограничивают бизнес в возможностях инвестирования в инновационное развитие.

Тем не менее, без комплексного анализа всех указанных аспектов регулирующие органы форсируют события и среди стимулирующих мер предусматривают только увеличение штрафных санкций [3]. В проектах новых нормативно-правовых актов при этом предусматривается только 5 лет на переход к НТД и после 2016 г. предполагается введение коэффициента платы за загрязнение $K = 100$.

В бизнес-сообществе замыслы Минприроды оценивают с некоторым недоумением. Мнение генерирующих компаний однозначно – повышение штрафов не ускорит решение экологических проблем, но может повысить напряженность и непонимание среди российского менеджмента, а также вызвать рост тарифов на электроэнергию и тепло по разным оценкам от 30 до 50%. Кроме того, возможный сценарий в контексте введения системы наилучших доступных технологий – ускорение кризисных явлений в упадочных отраслях промышленности. Для решения проблем охраны окружающей среды, по мнению всех аналитиков, нужно найти баланс между экологическими улучшениями и экономическим развитием промышленности, а компаниям, которые уже реализуют инвестпроекты, направленные на модернизацию производства, предложить реальные стимулы. При этом бизнес, безусловно, готов поддерживать инициативы Минприроды в области экологии, но только с учетом всех интересов вовлеченных в данный законопроект лиц.

Государство, осуществляя принцип несения ответственности компаниями за экологическое правонарушение и обеспечивая благополучие и жизнедеятельность человека, должно изменить отношение к промышленным предприятиям, имеющим активную социальную позицию и ответственность перед обществом, т.е. реализация программ экологического оздоровления компаний должна поощряться в любом случае.



Выводы

1. Перспективными направлениями совершенствования законодательства и мер регулирования в области экологии являются:

- выработка рыночных мер стимулирования предприятий, снижающих экологические риски;
- создание надежного механизма адекватного возмещения ущерба за негативное воздействие на окружающую среду;
- поиск компромиссных решений внедрения системы наилучших доступных технологий;
- стимулирование внедрения системы экологического менеджмента как части общей системы административного управления компании, предназначенной для управления экологическими аспектами/рисками.

2. Необходимо комплексное обсуждение и анализ реформы экологического законодательства РФ и новых условий регулирования охраны окружающей среды и природопользования, перспектив развития нормативно-правовой базы, усиления ответственности и роли каждого участника процесса охраны окружающей среды – что должно привести:

- к принятию НПА, способствующих развитию рыночной системы стимулирования бизнеса на внедрение экологически чистых технологий;
- к развитию энергоэффективной экономики;
- к созданию мер по предотвращению и возмещению ущерба окружающей среде в случае его нанесения;
- к установлению четких экономических и иных механизмов природоохранного регулирования.

3. Сроки, предусмотренные на переход на экологически ответственное производство должны быть реальными, давать возможность бизнесу развиваться и комплексно планировать и обеспечивать баланс между экономическим ростом, со-

хранением окружающей среды и социальной ответственностью.

4. Необходимо актуализировать законодательство в сфере переработки отходов. Следует регламентировать вопросы переработки отходов и выпуска на их основе готовой продукции в виде четко прописанных и прогнозируемых правил для всех бизнес-партнеров. Данным видом деятельности может заинтересоваться средний и малый бизнес. Опыт развития бизнеса в эффективных экономиках показывает, что перерабатывать отходы выгодно.

5. Все указанные мероприятия должны привести к безусловному изменению неудовлетворительной экологической ситуации в России, а также к осознанию, что перемены в законодательстве в сфере экологии могут сочетаться с заинтересованностью в преобразованиях как с экономических позиций, так и с позиции приобретения репутации социально ответственного партнера в деловой среде.

Литература

1. Максименко Ю.Л. Экологическое регулирование РФ должно стать рациональным / В журн.: «Промышленник России», М., РСПП, 2011, с. 45 – 52
2. Заключение ГД на проект Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, внесенного Минприроды России в Правительство Российской Федерации.
3. Проект федерального закона «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)».
4. Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)».

