

Экологическая безопасность – время перемен

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определил принципы развития в области экологии на ближайшую перспективу. В развитие Указа утвержден национальный проект «Экология»¹, включающий целый ряд федеральных проектов, и который является фактически «дорожной» картой природоохранной деятельности ведомств, регионов и бизнеса.



Заместитель председателя – руководитель Отделения проблем природопользования и экологии СОПС ВАВТ Минэкономразвития России, доктор экономических наук, академик РЭА, начальник экспедиций СОПС в 2011, 2012 и 2017 гг. на архипелаг Земля Франца-Иосифа для оценки накопленного экологического ущерба и разработки Программы по очистке загрязненных островов на период 2012–2020 годы, член экспертного совета Межрегионального научно-технологического, делового партнерства «Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации» Анатолий Васильевич Шевчук

ставимых ценах). При этом по Красноярскому краю этот показатель составляет 77,9%, что является самым низким уровнем по СФО.

Недостаточное финансирование, старение основных производственных фондов, нарушения правил безопасности и другие причины приводят к авариям и техногенным катастрофам (чрезвычайным ситуациям – ЧС). В 2019 г. на территории Российской Федерации произошло 266 ЧС. Основными видами ЧС были техногенные, биолого-социальные и природные. На долю техногенных ЧС пришлось 76 % от общего количества. Суммарный материальный ущерб за 2019 г. составил более 20,5 млрд руб., из которых на долю техногенных ЧС пришлось 4,8 млрд руб. (23 % от суммарного материального ущерба)².

В настоящее время научная и экологическая общественность обсуждает проблему ликвидации последствий аварии на ТЭЦ-3 в Норильске. При этом важную роль занимает вопрос финансирования ликвидационных работ.

Авария на ТЭЦ-3 в Норильске, произошедшая 29 мая 2020 года, является крупнейшей техногенной экологической катастрофой в Арктике за последние годы и ставит серьезные вопросы по обеспечению экологической безопасности в этом регионе. В результате просадки бетонной площадки и разрушения резервуара разлилось более 21 тыс. кубометров нефтепродуктов, которые попали в реку Амбарную и ее приток Далдыкан, впадающие в крупное озеро Пясино. Из этого озера вытекает река Пясино, которая несет свои воды в Карское море (см. рис. 3).

В сложной финансово-экономической ситуации в стране, важно как можно точнее определить, какой объ-

ем средств необходимо направить на ликвидацию последствий аварии. Росприроднадзор провел расчет вреда и направил требование о добровольном возмещении ущерба АО «Норильско-Таймырской энергетической компании» (НТЭК, входит в группу ГК «Норникель»), в том числе вреда, причиненного водным объектам вследствие загрязнения на сумму чуть более 147 млрд рублей и почвам на сумму 739 млн рублей. Также, ожидается оценка Росрыболовством вреда, причиненного водным биоресурсам³.

Вполне понятна жесткая реакция государственных органов и экологической общественности, с учётом масштабов происшествия и высокой уязвимости окружающей среды арктического региона к внешним воздействиям. При этом важно понимать, что заявленные Росприроднадзором 150 млрд руб на ликвидацию аварии не обязательно будут выплачены. ПАО «ГМК «Норникель» уже не согласился с ведомством по результатам расчетов, но компания при этом обязалась ликвидировать последствия аварии за свой счет.

Расчет вреда, причиненного водным объектам, был произведен в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства Минприроды России (далее – Методика)⁴.

Вместе с тем решение Росприроднадзора по количественной оценке размеров причиненного вреда и ответная реакция ПАО «ГМК «Норильский никель» показывают, что методика подобных расчетов и практика её применения существенно оторваны от реальных оценок и ситуаций.

Норма о необходимости возмещения вреда при использовании водных объектов, установленная Водным кодексом РФ, реализуется применением Методики. Однако законодательные акты, четко фиксирующие процедуру применения Методики и самого процесса возмещения вреда, отсутствуют, что приводит к неэффективности её использования. Основная на устаревшем нормативно-таксовом подходе, Методика из соображений фискального характера определяет условную величину ущерба для взыскания с виновника. Документ не регулирует вопросы возмещения вреда, а только дает алгоритм его оценки, поэтому на сегодняшний день порядок возмещения вреда ограничивается процедурой исчисления сумм вреда и предъявления претензий к водопользователю в судебном порядке и не определяет регламент работ по восстановлению окружающей среды.

Опыт исчисления размера вреда по данной Методике свидетельствует о нереальности добровольного возмещения вреда по большинству объектов, в отношении которых она была применена. Установленные Методикой таксы в совокупности с повышающими коэффициентами могут в тысячи раз превышать ставки платы за сброс загрязняющих веществ, а общая исчисленная сумма вреда, как правило, даже не сопоставима с активами виновной стороны.

³ Интернет-ресурс: <https://www.rbc.ru/business/13/07/2020/5f0bed8a9a794731630f26e5>

⁴ Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (утв. приказом Минприроды России от 13 апреля 2009 г. N 87)

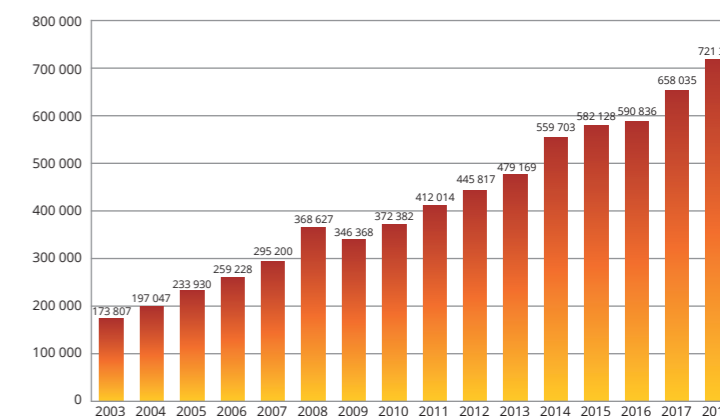


Рис. 1. Затраты на охрану окружающей среды в целом по РФ. Составлено автором по данным Росстата

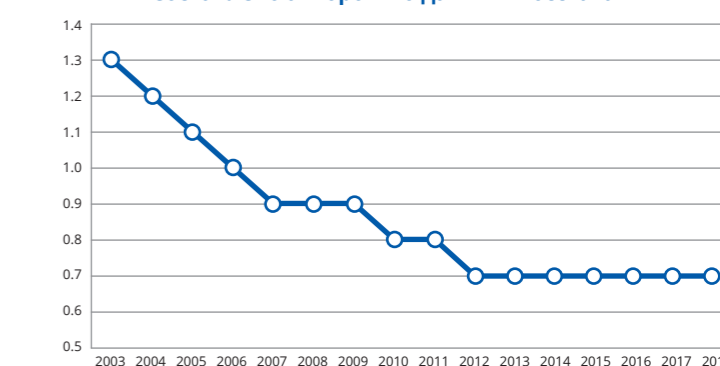


Рис. 2. Объем затрат на охрану окружающей среды в % к ВВП. Составлено автором по данным Росстата

Так, исследования РосНИИВХ показывают, что, например, вред водным объектам в бассейне р. Урал в результате сброса загрязняющих веществ в водные объекты от снежных свалок, расположенных на территории бассейна, оценен ориентировочно в 2 трлн. руб. При этом, по данным Росстата, общая стоимость основных фондов всех категорий и отраслей экономики регионов территории бассейна (включая Республику Башкортостан, Оренбургскую и Челябинскую области) составляет 3,6 трлн. руб. Подобные сопоставления характерны и при рассмотрении размеров вреда по отдельным предприятиям (водопользователям)⁵.

В большинстве случаев, на уровне судебных рассмотрений исков о причиненном водному объекту вреде имеют место отказы в возмещении вреда либо решения по снижению заявленной суммы вреда. Так, например, дело № А41-7209/08, ответчик: ЗАО «Завод экспериментального машиностроения Ракетно – космической корпорации «Энергия» имени С. П. Королева», сумма оцененного вреда в объеме 1,8 млрд руб. была снижена до нуля по причине необоснованности действий должностных лиц Росприроднадзора по применению Методики⁶.

В 2016 году Московская межрегиональная транспортная прокуратура объявила РЖД, что предприятия-

⁵ Слагаемые механизма возмещения. Методика исчисления вреда водным объектам, причиненного при нарушении водного законодательства, нуждается в доработке. Журнал «Вода Magazine», №5 (45), май 2011 г., рубрика «Законы. Нормативы. Стандарты».

Общее финансирование проекта составит 4 трлн руб., из них – внебюджетные источники – 3,2 трлн руб.

Однако реальная социально-экономическая ситуация в стране, с учетом COVID-19, показывает, что данный прогноз по финансированию проекта вряд ли будет выдержан в полном объеме. Если посмотреть динамику объема затрат на охрану окружающей среды, то можно увидеть, что она положительная и налицо есть рост (рис. 1), но по соотношению затрат в процентах к объему ВВП (1,3% в 2003 г.) происходит реальный спад финансирования мероприятий по защите окружающей среды.

С 2012 г. этот показатель остается неизменным на уровне 0,7 % от ВВП и, хотя затраты на охрану окружающей среды по Российской Федерации в 2018 году составили внушительную сумму – 721,3 млрд рублей, в процентном отношении к ВВП уровень не изменился (рис. 2). Индекс же физического объема природоохранных расходов по субъектам Российской Федерации в 2018 году составил 98,6%. (в % к предыдущему году, в сопо-

¹ Паспорт нацпроекта «Экология» (утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

² Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году. М.: МЧС России; ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. – 259 с.



Рис.3. Космоснимок территории аварии. Составлено автором. Источник: maps.google.ru

ми железнодорожного транспорта нанесен ущерб природе Подмосковья на 27 млрд рублей из-за загрязнения водоема, связанного с притоком реки Клязьмы, однако монополии удалось его оспорить и сократить величину компенсации ущерба до незначительных административных штрафов⁷.

Существующий порядок предусматривает зачисление сумм, взысканных с виновной стороны, в муниципальный бюджет г. Норильск, однако готовятся поправки в Бюджетный кодекс РФ, в соответствии с которыми указанные средства подлежат зачислению в федеральный бюджет, поскольку водные объекты являются федеральной собственностью. Минфин России в этом случае получит существенное пополнение федерального бюджета. При этом вопрос о том, что данные водоемы не имеют федерального и даже краевого значения, не рассматривается. Последнее важно для понимания того, что при распределении средств на водохозяйственные мероприятия Минфин России строго смотрит на уровень значимости водного объекта. Поэтому, если средства от иска поступят в федеральный бюджет, то эти деньги уже не вернуться целевым образом на ликвидацию последствий аварии и оздоровительные мероприятия, а среди местных жителей вполне следует ожидать рост заболеваемости.

Однако механизма целевого использования указанных средств на восстановление природной среды в дей-

ствующем законодательстве не предусмотрено, в связи с чем виновная сторона с большой долей вероятности понесет двойное наказание: уплата средств в бюджет по иску и финансирование восстановительных работ стоимостью которых будет увязана с оценкой вреда, произведенной Росприроднадзором.

ПАО «ГМК «Норильский никель», очевидно, будет оспаривать в суде как саму методику исчисления вреда, так и его размеры, однако с учетом большого общественного резонанса и фискальной заинтересованности федеральных органов исполнительной власти, ожидаемая результативность судебных разбирательств представляется невысокой. К тому же сама методика уже неоднократно и безуспешно оспаривалась в Верховном Суде.

Авария подтолкнула ускорение принятия правовых актов. Так, в июле текущего года Госдума приняла закон «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (закон о нефтеразливах), который обяжет компании, занимающиеся добычей, хранением и транспортировкой нефтепродуктов, иметь резерв средств на счетах, банковскую гарантию или страховку от нефтеразливов. Принятие данных поправок – это реальное движение государственного регулятора к более эффективным формам обеспечения финансовых гарантий при авариях.

Современные международные методы и практика оценивают ущерб через затраты на восстановление окружающей среды до исходного уровня, делая акцент на на-

туральном содержании компенсации нанесенного вреда. Проводимые исследования в области исчисления вреда окружающей среде показывают, что международная практика (в том числе в странах ОЭСР и ЕС) в большей степени ориентируется на «воспроизводственный» подход при компенсации вреда, при котором возмещение происходит в натуральной форме за счет восстановительных работ.

Научная общественность уже обращалась в Минприроды России по вопросу изменения методов определения и возмещения наносимого и накопленного вреда водным объектам (письмо ВШЭ от 19.09.2019 г.), однако практического продолжения эта инициатива не получила. В июле текущего года группа ученых и специалистов (А.М. Багин, М.Л. Козельцев, А.В. Шевчук) под эгидой Института регионального консалтинга обратилась с письмом к руководству ПАО «ГМК «Норильский никель» о том, что в целях обеспечения достоверной оценки вреда, нанесенного в результате разлива дизельного топлива 29 мая 2020 года на ТЭЦ-3, г. Норильск следует считать необходимыми следующие действия:

- разработать предложения по совершенствованию методов оценки вреда водным объектам с учетом международной практики;
- подготовить альтернативные механизмы возмещения вреда, нанесенного водным объектам в результате аварии 29 мая 2020 года на ТЭЦ-3, г. Норильск и разлива дизельного топлива, в натуральной форме на основании плана восстановительных работ, разработанных причинителем вреда и согласованным с надзорными органами;
- разработать предложения в развитие изменений, внесенных в ст.46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2020 г.) «Требования в области охраны окружающей среды при добыче, переработке, транспортировке, хранении и реализации нефти, природного газа, газового конденсата и продуктов их переработки».

Данная работа потребует консолидации усилий и опыта ведущих центров компетенций и организации междисциплинарного взаимодействия. Необходимо будет привлечение известных специалистов из МГУ, ВШЭ, СОПС ВАВТ, ГУУ, РосНИИВХ, СФУ, ТПП РФ, академических институтов, в том числе СО РАН, что обеспечит объективность и достаточную глубину научной проработки методических документов.

Для обеспечения эффективности работ по ликвидации вреда от аварии в Норильске важна позиция руководства Красноярского края и города Норильска. При этом следует понимать, что проблема состоит не столько в цифре 150 млрд руб., а в работе, которую необходимо выполнить для ликвидации последствий аварии.

В мировой практике существует много различных видов природоохранных фондов, в том числе водных: коммерческие инвестиционные водные фонды, компенсационные природоохранные фонды, специальные инвестиционные экологические фонды, револьверные, или оборотные возобновляемые фонды, трастовые фонды. Весьма эффективно уже более 60 лет действуют во Фран-

ции бассейновые фонды. Так, бюджет фонда Агентства водных ресурсов бассейна Артуа-Пикарди на 2019–2024 гг. составляет 1 млрд 200 млн евро⁸.

Функционирование целевых экологических и водных фондов сочетается с принципами Рекомендаций Совета ОЭСР о воде (2016 г.) «загрязнитель платит», «выгодополучатель платит», «бенефициар платит». Через механизм «revenue recycling» (т.е. реинвестирование полученных доходов) плательщики получают реальную выгоду: улучшение качества воды выше участка забора, осуществленное частично за счет сбора (платы) за воду или получение субсидии на осуществление водохозяйственных и водоохранных мероприятий. Исследование опыта формирования фондов в Канаде, Бразилии и США дают возможность работать над перспективными решениями по созданию национального специализированного экологического фонда РФ с широкими функциями, а также аналогичных региональных и муниципальных фондов. Применительно к аварии в г.Норильск это может быть краевой или муниципальный экологический фонд. Важность обеспечения целевого расходования средств от иска по аварии в г.Норильск отмечали участники рабочего совещания Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока, которое состоялось 17 июля текущего года⁹. При этом можно активно использовать практику «зеленого» финансирования экологических проектов.

С учетом прикладной важности методов оценки вреда в результате нарушения природоохранного законодательства давно настала пора подготовить комплексную Методику оценки ущерба, наносимого окружающей среде (атмосфера, вода, почва, недра, биоресурсы) и здоровью населения на основе воспроизводственного принципа. Следует принять меры по проведению целевого мониторинга опасных объектов и повышению эффективности работы по профилактике и предупреждению ЧС.

Случившаяся авария ставит вопрос о необходимости законодательного закрепления следующих норм, направленных на обеспечение экологической безопасности в Арктике:

- обязательность процедуры стратегической экологической оценки влияния на окружающую среду Арктики крупных инфраструктурных проектов;
- включение требований по отчислению средств на формирование Фондов ликвидации будущих объектов накопленного экологического ущерба в проекты по освоению Арктики (процент с каждой тонны добытого полезного ископаемого);
- осуществление долгосрочной программы работ по ликвидации объектов накопленного экологического ущерба, проведение на системной основе научных исследований по экологической безопасности в Арктике;
- разработка рекомендаций по организации мониторинга экологических угроз в Арктике.

⁸ Fees and subsidies, the pillars of the French Water Agencies. Paris, OECD, 27 November 2019.

⁹ Стенограмма рабочего совещания 17 июля 2020 г. Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока.