



РОССИЙСКИЙ СОЮЗ  
ПРОМЫШЛЕННИКОВ  
И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

**КОМИТЕТ  
ПО ЭКОЛОГИИ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ**

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ  
ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва, 2014 год

Экологическая промышленная политика Российской Федерации<sup>1/</sup> подготовлена Комитетом РСПП по экологии и природопользованию, в состав которого входят представители 30 крупнейших отечественных промышленных компаний.

Экологическая промышленная политика фиксирует точку зрения социально и экологически ответственного бизнеса на то, как государство должно осуществлять регулирование в экологической сфере в отношении производственных предприятий.

Научную проработку, интеграцию обширной профессиональной экспертной компетенции и построение Экологической промышленной политики осуществил Центр инноваций и высоких технологий «Концепт» в 2011–2012 гг.

---

<sup>1/</sup> Одобрена постановлением Бюро Правления РСПП от 03.03.2014 №37/3

## СО Д Е Р Ж А Н И Е

	Стр.
<b>ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	9
<b>ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ</b> .....	11
<b>1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ</b> .....	12
<b>1.1 Определение экологической промышленной политики</b> .....	12
1.1.1 Роль и место экологической промышленной политики.....	12
1.1.2 Условия и механизмы реализации Экологической промышленной политики.....	13
<b>1.2 Направления Экологической промышленной политики</b> .....	16
1.2.1 Трансформация государственной системы управления охраной окружающей среды в систему управления качеством окружающей среды.....	16
1.2.2 Построение и поддержание работы системы предотвращения и урегулирования вреда / ущерба.....	17
<b>1.3 Принципы экологической промышленной политики</b> .....	18
1.3.1 Принцип баланса социальных, экологических и экономических интересов.....	18
1.3.2 Принцип приоритета предотвращения и урегулирования вреда / ущерба...	18
1.3.3 Принцип целевого использования экологической платы.....	18
1.3.4 Принцип ответственности органов власти за качество окружающей среды	18
1.3.5 Принцип соответствия полномочий и ответственности.....	18
1.3.6 Принцип дифференцированного регулирования.....	18
1.3.7 Принцип экономического стимулирования «зелёной» промышленности...	18
<b>2 РЕФОРМИРОВАНИЕ ФУНКЦИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОТНОШЕНИЯ</b> .....	19
<b>2.1 Цели и мероприятия в сфере экологического нормирования</b> .....	19
2.1.1 Роль и место экологических нормативов.....	20
2.1.2 Шаг 1. Создание единой межотраслевой системы экологического нормирования.....	20
2.1.3 Шаг 2. Пересмотр практики применения нормативов ПДК.....	21
2.1.3.1 Разграничение областей применения нормативов ПДК.....	21
2.1.3.2 Установление ограниченного перечня приоритетных нормируемых веществ.....	21

2.1.3.3	Пересмотр перечней нормативов ПДК.....	21
2.1.3.4	Пересмотр значений нормативов ПДК.....	21
2.1.3.5	Замена расчётного принципа нормирования воздействия на оценочный.....	22
2.1.4	Шаг 3. Перевод нормирования на задачи обеспечения качества окружающей среды.....	22
2.1.4.1	Разработка и внедрение нормативов качества окружающей среды.....	22
2.1.4.2	Внедрение оценки антропогенной нагрузки на окружающую среду.....	23
2.1.4.3	Внедрение технологического нормирования и комбинированного подхода....	23
2.1.5	Шаг 4. Перевод нормирования на задачи обеспечения урегулирования вреда / ущерба.....	24
2.1.5.1	Разработка и внедрение нормативов последствий (в перспективе).....	24
2.1.5.2	Отказ от нормирования образования отходов.....	24
<b>2.2</b>	<b>Цели и мероприятия в сфере экологических платежей.....</b>	<b>25</b>
2.2.1	Роль и место платы в сфере промышленной экологии.....	26
2.2.2	Шаг 1. Устранение методологических абсурдов и неурегулированных вопросов платы.....	27
2.2.2.1	Замена фискальных критериев оценки деятельности на экологические.....	27
2.2.2.2	Замена платы на штрафные санкции за превышение установленных нормативов.....	28
2.2.2.3	Пересмотр роли и значений дополнительных коэффициентов платы.....	28
2.2.2.4	Корректировка экономического механизма регулирования обращения отходов.....	28
2.2.3	Шаг 2. Упрощение и удешевление администрирования платы.....	28
2.2.3.1	Переход к расчёту платы через «индекс воздействия».....	28
2.2.3.2	Фиксация или отмена платы для организаций с малым воздействием.....	29
2.2.3.3	Сокращение количества нормируемых веществ для расчёта платы.....	29
2.2.3.4	Установление отчётного периода по плате равным календарному году.....	29
2.2.4	Шаг 3. Внедрение мер экономического стимулирования на период реформы.....	30
2.2.4.1	Пересмотр платы за воздействие в пределах допустимых нормативов на период реформы.....	30
2.2.4.2	Пересмотр платы за воздействие на уровне НДТ на период реформы.....	30
2.2.4.3	Определение графика поэтапного увеличения ставок платы.....	30

2.2.4.4	Предоставление налоговых льгот на модернизацию производства.....	30
2.2.4.5	Предоставление льготных кредитов на модернизацию производства.....	30
2.2.5	Шаг 4. Переход на преимущественно гражданско-правовые формы компенсации вреда / ущерба.....	31
2.2.5.1	Внедрение / восстановление возвратного механизма.....	31
2.2.5.2	Определение системы понятий, касающихся экологического вреда и ущерба.....	32
2.2.5.3	Исключение субъект-объектных отношений при урегулировании вреда/ущерба.....	32
2.2.5.4	Стимулирование развития добровольного экологического страхования....	32
2.2.5.5	Внедрение опосредованной платы (залоговой стоимости) за утилизацию продукции в конце жизненного цикла.....	32
<b>2.3</b>	<b>Цели и мероприятия в сфере экологического контроля.....</b>	<b>33</b>
2.3.1	Шаг 1. Разделение экологического контроля и экологического надзора.....	34
2.3.2	Шаг 2. Оптимизация распределения контрольных полномочий.....	34
2.3.2.1	Перераспределение контрольных полномочий по уровням органов власти и управления.....	34
2.3.2.2	Перераспределение полномочий по контролю объектов совместного ведения.....	35
2.3.3	Шаг 3. Повышение эффективности и мощности системы контроля.....	36
2.3.3.1	Формирование единого перечня контролируемых требований и критериев их контроля.....	36
2.3.3.2	Распространение использования маркеров.....	36
2.3.3.3	Упрощение процедур и технологий контроля.....	36
2.3.4	Шаг 4. Повышение достоверности контроля.....	37
2.3.4.1	Стимулирование хозяйствующих субъектов к достоверному контролю и информированию.....	37
2.3.4.2	Разработка и внедрение системы <i>on-line</i> контроля воздействия.....	37
2.3.5	Шаг 5. Построение системы контроля реализации Программ по предотвращению / снижению вреда (в рамках действия возвратного механизма использования платы).....	38
2.3.5.1	Введение порядка контроля реализации Программ.....	38
2.3.5.2	Введение порядка рассмотрения причин неисполнения Программ.....	39
2.3.6	Шаг 6. Пересмотр системы контроля обращения с отходами.....	40
2.3.6.1	Изменение классификации отходов.....	40
2.3.6.2	Установление критериев формирования видов отходов в ФККО.....	40

2.3.6.3	Обновление ФККО.....	40
2.3.6.4	Гармонизация ФККО с международными нормами.....	41
2.3.6.5	Внедрение контроля движения отходов по принципу двойной записи.....	41
2.3.6.6	Создание системы классификации объектов размещения отходов.....	41
2.3.6.7	Категоризация предприятий по объёмам и опасности отходов.....	41
2.3.6.8	Отказ от паспортов отходов.....	42
<b>2.4</b>	<b>Выработка экологически обеспеченных решений.....</b>	<b>42</b>
2.4.1	Цели и мероприятия в сфере экологически обеспеченного планирования..	43
2.4.1.1	Внедрение стратегической экологической оценки.....	43
2.4.1.2	Выработка типовых решений в сфере экологически обеспеченного планирования.....	43
2.4.1.3	Принятие стратегических экологических и экологически обеспеченных документов.....	43
2.4.1.4	Создание экологических советов.....	43
2.4.2	Цели и мероприятия в сфере оценки воздействия на окружающую среду..	44
2.4.2.1	Восстановление роли и места оценки воздействия на окружающую среду.	44
2.4.2.2	Дифференциация процедуры ОВОС в зависимости от сложности объекта.	44
2.4.2.3	Сокращение перечня объектов, для которых ОВОС обязательна.....	45
2.4.2.4	Построение системы оценки и повышения качества результатов ОВОС.....	45
2.4.3	Принятие необходимых подзаконных актов, регулирующих ОВОС.....	45
2.4.4	Цели и мероприятия в сфере государственной экологической экспертизы..	46
2.4.4.1	Изменение роли государственной экологической экспертизы.....	46
2.4.4.2	Пересмотр критериев отбора объектов для государственной экологической экспертизы.....	47
2.4.4.3	Нормативное и методическое обеспечение государственной экологической экспертизы.....	47
2.4.4.4	Повышение качества результатов государственной экологической экспертизы.....	47
2.4.4.5	Снижение коррупциогенности государственной экологической экспертизы.....	48
2.4.5	Создание института комплексной экспертизы (принцип «одного окна»)...	48

<b>2.5</b>	<b>Цели и мероприятия в сфере разрешительных процедур.....</b>	<b>49</b>
2.5.1	Роль и место разрешительных процедур.....	49
2.5.2	Сценарий 1 (приоритетный). Реформирование основ разрешительных процедур.....	50
2.5.2.1	Шаг 1. Продление действующих разрешений на период реализации реформы.....	50
2.5.2.2	Шаг 2. Делегирование разрешительных полномочий на уровень субъекта РФ.....	51
2.5.2.3	Шаг 3. Переход от расчётного установления разрешённого воздействия к номинальному.....	51
2.5.2.4	Шаг 4. Переход от номинального установления разрешённого воздействия к оценочному.....	52
2.5.2.5	Шаг 5. Дифференциация разрешительных процедур (в т.ч. декларирование).....	52
2.5.2.6	Шаг 6. Внедрение типовых разрешительных процедур для типовых производственных установок.....	52
2.5.3	Сценарий 2 (полумера). Оптимизация действующих разрешительных процедур.....	53
2.5.3.1	Сокращение длительности разрешительных процедур.....	53
2.5.3.1.1	Устранение возможностей несоблюдения сроков разрешительных процедур.....	53
2.5.3.1.2	Нормативное обоснование единого срока разрешительной процедуры.....	53
2.5.3.2	Упрощение разрешительных процедур.....	54
2.5.3.2.1	Введение принципа «одного окна» для разрешительной процедуры.....	54
2.5.3.2.2	Упрощение структуры разрешительных процедур.....	54
2.5.3.2.3	Сокращение количества исходных документов и требований к ним.....	54
2.5.3.2.4	Нормативное урегулирование сценариев и понятий внутри разрешительных процедур.....	54
2.5.3.2.5	Установление критериев принятия решений.....	55
<b>3</b>	<b>ОБРАЩЕНИЕ С ПРОМЫШЛЕННЫМИ ОТХОДАМИ.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1</b>	<b>Принципы политики в сфере обращения с отходами.....</b>	<b>56</b>
3.1.1	Принцип иерархии методов обращения с отходами.....	56
3.1.2	Принцип обеспеченности мощностями для утилизации и размещения отходов.....	56
3.1.3	Принцип технологического совершенствования.....	57
3.1.4	Принцип близости переработки и обезвреживания отходов к их источникам.....	57
3.1.5	Принцип дифференцированного регулирования обращения с отходами....	57

3.1.6	Принцип «загрязнитель платит».....	57
3.1.7	Принцип расширенной ответственности производителя.....	57
<b>3.2</b>	<b>Построение комплекса НПА по регулированию сферы обращения с отходами.....</b>	<b>57</b>
3.2.1	Пересмотр базового (рамочного) нормативного акта.....	57
3.2.2	Принятие НПА, регулирующих режимы обработки отходов.....	57
3.2.3	Принятие НПА, регулирующих обращение с отдельными категориями отходов.....	58
<b>3.3</b>	<b>Изменение системы понятий сферы обращения с отходами.....</b>	<b>58</b>
3.3.1	Переопределение понятия «отход».....	58
3.3.2	Разделение отходов на опасные и неопасные.....	59
3.3.3	Дифференциация промышленных отходов.....	59
3.3.4	Определение системы понятий «вторичные ресурсы».....	60
3.3.5	Определение понятий категорий отходов.....	60
3.3.6	Определение понятий субъектов в сфере обращения с отходами.....	61
3.3.7	Определение понятий видов обращения с отходами.....	61
<b>3.4</b>	<b>Совершенствование функций регулирования сферы обращения с отходами.....</b>	<b>61</b>
3.4.1	Внедрение планирования в сфере обращения с отходами.....	61
3.4.2	Пересмотр роли и места разрешений в сфере обращения с отходами.....	62
3.4.3	Изменение порядка учёта и отчётности при управлении отходами.....	62
	<b>КОММЕНТАРИИ И ПРИМЕЧАНИЯ.....</b>	<b>64</b>

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

БД	База данных
ВТО	Всемирная торговая организация
ГГЭ	Главная государственная экспертиза
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГКЭ	Государственная комплексная экспертиза
ГсК РФ	Градостроительный кодекс Российской Федерации
ГЭК	Государственный экологический контроль
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
ЕС	Европейский Союз
ЖД	Жизнедеятельность
ЗВ	Загрязняющие вещества
ИП	Индивидуальный предприниматель
КНД	Контрольно-надзорная деятельность
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
КС РФ	Конституционный Суд Российской Федерации
МВД России	Министерство внутренних дел Российской Федерации
МО	Муниципальное образование
Минприроды России	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
НДВ	Норматив допустимого воздействия
НДС	Норматив допустимого сброса
НДТ	Наилучшие доступные технологии
НК РФ	Налоговый кодекс Российской Федерации
НПА	Нормативный правовой акт
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОИВ	Орган исполнительной власти
ООПТ	Особо охраняемая природная территория
ООС	Охрана окружающей среды
ОП РФ	Общественная палата Российской Федерации
ОПО	Опасный производственный объект
ОС	Окружающая среда
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДВ	Предельно допустимое воздействие
ПДК	Предельно допустимая концентрация
ПДС	Предельно допустимый сброс
ПНООЛР	Проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение

ПП РФ	Постановление Правительства Российской Федерации
ПЭК	Производственный экологический контроль
ПЭО	Предварительная экологическая оценка
РАН	Российская академия наук
РТН	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)
СМЭВ	Система межведомственного электронного взаимодействия
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
ТБО	Твёрдые бытовые отходы
ТУ РПН	Территориальное управление Федеральной службы по контролю в сфере природопользования (Росприроднадзор)
ТЭО	Технико-экономическое обоснование
УП РФ	Указ Президента Российской Федерации
ФЗ	Федеральный Закон
ФОИВ	Федеральный орган исполнительной власти
ФСБ	Федеральная служба безопасности
ХД	Хозяйственная деятельность
ЭПП	Экологическая промышленная политика
ЭС	Экологический совет
ЭЭ	Экологическая экспертиза
EIA	Environmental impact assessment (оценка воздействия на окружающую среду)
ESIA	Environmental and social impacts assessment (оценка воздействия на окружающую среду и общество)

## ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

**Экологические отношения** — отношения субъектов, возникающие по поводу и/или посредством окружающей среды;

**Экологические правоотношения** — потенциальные и фактические отношения субъектов, возникающие по поводу и/или посредством окружающей среды и урегулированные правом;

**Промышленные экологические правоотношения** — экологические правоотношения, где одной из сторон является хозяйствующий субъект («промышленность» в широком смысле);

**Экологический вред** — следствие изменения процессов экосистемы, произошедшего в результате воздействия на данную экосистему, для субъекта жизнедеятельности или хозяйственной деятельности, оцениваемое субъектом как ущемляющее его интересы и / или сокращающее его возможности;

**Экологический ущерб** — согласованная субъектами экологического правоотношения количественная, в частности, финансовая / экономическая оценка экологического вреда;

**Баланс интересов** — состояние промышленных экологических правоотношений, в котором каждый субъект правоотношений считает последствия изменения окружающей среды вследствие воздействия (экологические, экономические и социальные) приемлемыми для себя;

**Экологическая проблема** — нарушение баланса интересов, когда один или несколько субъектов промышленных экологических правоотношений оценивают последствия изменения окружающей среды вследствие воздействия неприемлемыми для себя;

**Управление** — прямое влияние субъекта управления на объект управления с целью приближения фактического состояния объекта управления к желаемому для субъекта. управление не предусматривает наличия у объекта управления собственных интересов;

**Регулирование** — косвенное влияние субъекта регулирования на объект регулирования с целью приближения состояния объекта регулирования к желаемому для субъекта при отсутствии прямого влияния на объект. Регулирование (в отличие от управления) учитывает наличие у объектов регулирования собственных интересов;

**Экологическое планирование** — планирование желаемого качества окружающей среды на конкретной территории и планирование деятельности, направленной на его достижение и поддержание;

**Экологически обеспеченное планирование** — планирование развития территорий, городов, отраслей экономики с учётом деятельности по достижению и поддержанию желаемого качества окружающей среды;

**Экологическое управление** — прямое влияние субъекта управления на элементы экологического отношения (воздействующих и воздействуемых субъектов, окружающую среду) с целью обеспечения законных интересов субъектов экологических отношений;

**Урегулирование экологических отношений** — восстановление и поддержание баланса интересов субъектов экологических отношений.

## 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### 1.1 Определение экологической промышленной политики

Экологическая промышленная политика (далее — Политика) — целостная система принципов и правил регулирования в сфере промышленных экологических правоотношений, направленных на достижение баланса экономических, экологических и социальных интересов – конституционных прав граждан<sup>1</sup>.

Для обеспечения целостности принципов и правил, целей и механизмов регулирования спроектирована конструкция «промышленного экологического правоотношения», которая является скелетообразующей для новой системы регулирования и уточняющей и дополняющей систему понятий сферы промышленной экологии.

#### 1.1.1 Роль и место экологической промышленной политики

Экологическая промышленная политика — точка зрения социально и экологически ответственного бизнеса на то, как государство должно осуществлять регулирование в экологической сфере в отношении предприятий промышленности<sup>2</sup>. В данном документе промышленность подразумевается в широком смысле, включая объекты энергетики, транспортные предприятия, объекты сельского хозяйства и т.д.).

**Целями Политики** являются:

(1) создание новой компактной системы правового регулирования экологических промышленных отношений, прозрачной для бизнеса и способствующей инвестициям и модернизации производства, эффективной и некоррупциогенной для государства, способствующей улучшению окружающей среды для населения России, с поэтапным включением современных гражданско-правовых институтов и процедур защиты интересов сторон и урегулирования правоотношений.

(2) устранение накопившихся пробелов и противоречий в существующей системе охраны окружающей среды.

**Задачами Политики** являются:

(1) снижение рисков различных видов:

— рисков необоснованных решений ОИВ (наделенных дискреционными полномочиями), приводящих к крупным социально-экологическим конфликтам;

— рисков «экологического шантажа», связанных с установлением невыполнимых норм и процедур регулирования, некорректными (экономически необоснованными) методиками расчета ущерба на основе моделей, не имеющих прямого отношения к реальной ситуации, неоднозначно толкуемыми ведомственными нормами, дискреционными полномочиями надзорных органов;

(2) снижение издержек:

— на выполнение процедур регулирования;

— на подготовку и ведение разрешительной и иной экологической документации;

— связанных с привлечением экологических инвестиций и их стоимостью;

— «неофициальных» издержек, связанных с коррупциогенностью;

(3) возврат в правовое поле<sup>3</sup>, исключение ситуаций:

— нарушения законодательства предприятиями по причине «временного» отсутствия официально утвержденных методик, нормативов и т.п.;

- установления «виновности» предприятия по формальным признакам, без факта и без доказательств нанесения вреда;
- нелегитимной выработки баланса интересов бизнеса, граждан и власти.

**Основная идея Политики** состоит в переходе от концепции «регулирования воздействия» хозяйственной деятельности на окружающую среду к концепции преимущественного предупреждения и возмещения экологического вреда / ущерба<sup>4</sup>, в том числе, для будущих поколений<sup>5</sup>. Эту идею предлагается реализовать за счёт расширения перечня применяемых механизмов регулирования: к административно-правовым<sup>6</sup> должны добавиться гражданско-правовые механизмы регулирования<sup>7</sup>.

**Политика включает в себя два направления:**

(1) трансформация системы государственного управления в систему управления качеством окружающей среды, то есть придание системе управления целевого характера, направленности на повышение качества окружающей среды<sup>8</sup>;

(2) построение и поддержание функционирования системы предотвращения и урегулирования вреда / ущерба<sup>9</sup>, наносимого гражданам, в т.ч. будущим поколениям, и субъектам хозяйственной деятельности через воздействие на окружающую их среду.

**Цели системы регулирования** в сфере промышленной экологии заключаются в обеспечении законных интересов граждан в благоприятной среде обитания, в обеспечении урегулирования вреда / ущерба, в обеспечении благоприятных экологических условий функционирования хозяйствующих субъектов при одновременном достижении баланса интересов граждан, государства и бизнеса.

**Объектом регулирования** в сфере промышленной экологии является промышленное экологическое правоотношение, понимаемое как составное отношение сторон по поводу ОС между:

- *воздействующим субъектом*, который своим действием в ходе хозяйственной деятельности (в т.ч. посредством производственной установки, техники, технологии) вызывает изменения в ОС,
- *реципиентом воздействия* (хозяйствующим субъектом или субъектом жизнедеятельности), для которого наступают последствия от изменений ОС,
- *регулятором* (государством), который устанавливает и контролирует выполнение норм, устанавливает факт правоотношений, а также выявляет нарушения и применяет санкции.

Задача системы экологического регулирования состоит в постоянном достижении и поддержании баланса интересов, а именно, в предотвращении потенциального и урегулировании фактического вреда.

### ***1.1.2 Условия и механизмы реализации Экологической промышленной политики***

Накопленные проблемы и противоречия в сложившейся системе природоохранного регулирования неустранимы принятием отдельных законов или подзаконных актов, их устранение требует межведомственных скоординированных действий. Реализация Политики требует проведения Экологической реформы (ЭР), включающей институциональные, законодательные и процедурные изменения всей системы регулирования экологических правоотношений.

Научная основа ЭР заключается в ревизии научной достоверности и корректности нормативного закрепления в методиках свойств природы, описанных в виде формул и т.п.; в переработке действующих и разработке недостающих нормативных актов, фикси-

рующих свойства природы. Объектом гражданско-правовых институтов могут стать только те научные факты, которые приобрели юридическую форму — все свойства природы, знания о которых предполагается применять в регулировании сферы промышленной экологии, должны приобрести юридическую форму<sup>10</sup>.

Все меры ЭР можно разделить на три блока:

— **законодательный** — состоит в кодификации<sup>11</sup> законодательства в экологической сфере, в т.ч., в выделении промышленной экологии в отдельную сферу регулирования. Эта мера позволит произвести концептуальную переработку ряда законов и базовых подзаконных актов, устранить абсурды, пробелы, неточности действующего законодательства, снизить коррупциогенность процедур регулирования, пересмотреть и создать заново систему понятий, зафиксировать такую структуру экологического законодательства, которая обеспечит дальнейшее непротиворечивое и целостное внесение изменений, гармонизировать российское законодательство с международным, в том числе, с учётом действующих и предстоящих обязательств РФ по международным договорам, а также в рамках международных организаций.

— **институциональный** — меры экологической реформы, которые касаются создания новых и изменения действующих институтов регулирования и управления, в частности, институтов экологического планирования, урегулирования ущерба, пересмотра и перераспределения полномочий и ответственности органов исполнительной власти (далее — ОИВ). Ключевой чертой предлагаемых изменений является включение граждан и общественных организаций в процессы выработки решений, изменения роли и статуса сторон промышленных экологических правоотношений.

— **организационный** — обусловлен институциональными и законодательными изменениями, которые неизбежно вызовут потребность в изменении процедур взаимодействия сторон и процедур выполнения функций регулирования. Прежде всего, это коснётся содержания положений ведомственных инструкций, методических рекомендаций, административных регламентов, структуры и функций ОИВ в данной сфере.

Результатом Реформы станет система регулирования, функционирование которой обеспечит:

- (1) повышение / сохранение качества окружающей среды;
- (2) снижение административных барьеров;
- (3) повышение эффективности регулирования.

Предлагаемая Реформа носит не революционный, а эволюционный характер.

Во-первых, предполагаемый масштаб изменений таков, что он требует подготовки кадров, проведения научных изысканий и разработок, научной, институциональной и организационной проработки предлагаемых мер.

Во-вторых, цена неверных решений может быть очень высока, поэтому предполагается пилотное апробирование предлагаемых решений на уровне отдельных регионов и промышленных групп.

В-третьих, не должно возникнуть вакуума между ликвидацией старой и возникновением новой системы, поэтому единственным приемлемым сценарием является эволюционное изменение старой системы с наследованием ее лучших сторон, пусть более длительное и трудоемкое, но непрерывное.

Иными словами, предлагается аккуратное выстраивание параллельной системы, ее апробация и поэтапная замена старых элементов, либо достраивание новых там, где это необходимо.

Реформу необходимо провести в три этапа.

**Первый этап Реформы** — устранение дефектов действующего экологического законодательства, приводящих к «абсурдам» в правоприменении, что даст определённое снижение административных барьеров для ведения производственной деятельности.

**Второй этап Реформы** — комплексный реинжиниринг действующей системы управления в сфере охраны окружающей среды в части промышленной экологии.

**Третий этап Реформы** — переход на правильно сконструированные, целостные «экологические правоотношения» с использованием преимущественно гражданско-правовых институтов, позволяющих воплощать экологически обеспеченное развитие территорий, в том числе, снижать воздействие промышленных предприятий на окружающую среду и цивилизованно разрешать экологические конфликты на территории их возникновения.

Обязательным условием проведения Реформы является комплексность реализации всех мероприятий, заложенных в Политике. Реализация вне контекста Политики отдельных предлагаемых мер НЕДОПУСТИМА и может привести к негативным для системы регулирования последствиям.

Важными решениями, направленными на реализацию Политики, являются:

— категоризация предприятий:

- по уровню воздействия;
- по степени государственного участия и вхождению в перечень стратегических;
- по уровню технологий и степени их морального и физического износа;
- по социальной значимости;

— упрощение администрирования:

- повышение эффективности регулирования: упрощение и снижение стоимости администрирования;
- сокращение перечня объектов, подлежащих контролю и экспертизе;
- сокращение перечня нормируемых и контролируемых загрязняющих веществ;
- сокращение списка предприятий, вносящих плату за загрязнение окружающей среды;

— передача части полномочий субъекту РФ:

- повышение эффективности регулирования: кто отвечает — тот и регулирует (нормирует, разрешает, контролирует);
- передача субъектам РФ полномочий по:
  - установлению нормативов качества и антропогенной нагрузки,
  - выдаче экологических разрешений,
  - контролю соблюдения нормативных требований;

— предотвращение и разрешение конфликтов сторон: предприятие, государство, граждане:

- наличие организационной формы выработки баланса интересов при планировании;
- выработка экологически обеспеченных решений на уровне субъектов РФ и муниципальных образований;

- установление границ применимости норм:
  - ограничение области применения санитарно-гигиенических нормативов ПДК;
  - ограничение области применения рыбохозяйственных нормативов ПДК;
  - исключение практики параллельного применения двух видов нормативов ПДК для расчетов нормативов сбросов ЗВ в водные объекты;
- «зелёный» бюджет и урегулирование ущерба:
  - восстановление компенсационной функции экологических платежей;
  - принципиальное изменение системы нормирования и контроля (должна быть обеспечена доказательность нанесения вреда субъектам);
  - разработка процедур и методик доказательства и оценки вреда / ущерба;
  - построение правовой системы определения и урегулирования фактического вреда / ущерба;
  - внедрение возвратного механизма экологических платежей.

Для запуска реализации Реформы необходимо:

— утвердить «Программу экологического реформирования в Российской Федерации» и включить её как составную часть в Государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды на 2012-2020 гг.»;

— назначить куратора выполнения Программы экологического реформирования от Правительства Российской Федерации;

— Минэкономразвития России, совместно с Минприроды России, Минпромторгом России, Минфином России, Минрегионом России создать Правительственную комиссию по Экологической реформе, в которую пригласить ведущие бизнес-объединения, крупнейшие экологические организации.

## **1.2 Направления экологической промышленной политики**

### ***1.2.1 Трансформация государственной системы управления охраной окружающей среды в систему управления качеством окружающей среды***

В настоящее время предполагается, что система государственного регулирования ставит цели по снижению объёма воздействия на окружающую среду (ОС). Однако это не гарантирует обеспечения качества ОС, что, в свою очередь, не даёт возможности выполнить статью 42 Конституции РФ.

Для изменения сложившейся ситуации необходимо перестроить систему госуправления в экологической сфере с целью формирования системы, состоящей из двух крупных блоков: блока целеполагания и блока достижения поставленных целей.

В части целеполагания:

- должна быть разработана система показателей качества ОС;
- должны быть определены целевые значения показателей (нормативы качества среды) с учётом территориальных особенностей и задач использования территории (для каждой территории);
- должно быть проведено распределение полномочий по определению показателей качества ОС по:
  - органам государственного управления и контроля,
  - по уровням государственной власти;

— должно быть изменено распределение государственных полномочий и ответственности для обеспечения их сбалансированности друг другу.

В части достижения поставленных целей:

— должны быть пересмотрены функции экологического регулирования (нормирование, выдача разрешений, взимание платы, контроль и санкции) — они должны быть выстроены в рамках целостной системы управления;

— должен быть реализован дифференцированный подход к управлению: сложность системы управления должна соответствовать сложности объекта управления: спектр механизмов регулирования и управления должен быть дифференцирован в зависимости от масштаба и специфики предприятий и территорий.

### ***1.2.2 Построение и поддержание работы системы предотвращения и урегулирования вреда / ущерба***

Система предотвращения и урегулирования ущерба строится «с нуля», с позиций гражданско-правового понимания ущерба на основе концепта «субъект-субъектных отношений». Ныне действующие методики по оценке вреда / ущерба объектам пересматриваются в соответствии с новыми принципами.

Для построения и поддержания работы системы предотвращения и урегулирования вреда / ущерба должен быть использован следующий подход:

- определена система понятий данной сферы, в т.ч.:
  - определены понятия экологического вреда, экологического ущерба, накопленного вреда и ущерба;
  - разделены понятия экологического вреда и урегулированного экологического вреда, потенциального и фактического экологического вреда;
  - разделены понятия экологический вред и экологическое повреждение;
  - разделены понятия причинения и причинения экологического вреда;
- определены виды отношений причинения вреда (для дальнейшей дифференциации процедур урегулирования), в том числе перечни видов:
  - субъектов, понёсших вред (будущие поколения, хозяйствующие субъекты, граждане, неопределённый круг лиц);
  - субъектов, причинивших вред (неопределённый круг лиц, хозяйствующие субъекты (в том числе уже ликвидированные), граждане, государство);
  - отношений причинения вреда, как перечень всех комбинаций пар субъектов, причинивших и понёсших вред.
- определена типовая процедура урегулирования и её спецификации, в том числе:
  - этапы типовой процедуры урегулирования (заявление о факте вреда, установление и доказательство факта вреда, оценка вреда, установление сторон, согласование размера вреда (ущерба), компенсация вреда (ущерба));
  - спецификации типовой процедуры для каждого вида отношений нанесения вреда.
- определены организационные формы и механизмы урегулирования (в том числе для каждого этапа процедуры урегулирования):
  - внесудебные и судебные;
  - превентивные и по факту.

### **1.3 Принципы экологической промышленной политики**

#### ***1.3.1 Принцип баланса социальных, экологических и экономических интересов***

Решения в экологической сфере должны устанавливать и сохранять баланс интересов субъектов экологических отношений.

#### ***1.3.2 Принцип приоритета предотвращения и урегулирования вреда / ущерба***

Приоритетной целью<sup>12</sup> политики регулирования является предотвращение<sup>13</sup> потенциального и урегулирование фактического вреда / ущерба.

#### ***1.3.3 Принцип целевого использования экологической платы***

Экологическая плата<sup>14</sup> должна использоваться для обеспечения благоприятного качества окружающей среды. Иначе его можно назвать принципом целевого использования взимаемой платы.

#### ***1.3.4 Принцип ответственности органов власти за качество окружающей среды***

Показатели эффективности органов власти и управления являются экологическими, а не фискальными, органы власти несут ответственность за качество ОС на территории<sup>15</sup>.

#### ***1.3.5 Принцип соответствия полномочий и ответственности***

Полномочия и ответственность за качество окружающей среды сосредотачиваются у одного субъекта (на одном уровне власти и управления), что должно обеспечить более эффективное и результативное экологическое регулирование на территории: «регулирует тот, кто отвечает за состояние среды обитания»<sup>16</sup>.

#### ***1.3.6 Принцип дифференцированного регулирования***

По отношению к разным типам объектов регулирования должны применяться разные подходы и механизмы регулирования — данный принцип направлен на повышение эффективности регулирования<sup>17</sup>.

#### ***1.3.7 Принцип экономического стимулирования «зелёной»<sup>18</sup> промышленности***

Экологическое регулирование со стороны государства в отношении субъектов хозяйственной деятельности должно содержать не только санкции, но и стимулирующие меры. Этот принцип является одним из шагов по обеспечению конкурентоспособности российской промышленности и должен быть реализован с помощью соответствующих налоговой, земельной, градостроительной и кредитной политик государства<sup>19</sup>.

## 2 РЕФОРМИРОВАНИЕ ФУНКЦИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОТНОШЕНИЯ

### 2.1 Цели и мероприятия в сфере экологического нормирования

Для целей Политики необходимо осуществить:

1) **создание единой межотраслевой системы экологического нормирования**, в т.ч. введение системы оценки и межведомственной экспертизы действующих и разрабатываемых нормативов;

2) **внедрение нормативов качества ОС**: цели по улучшению состояния ОС должны определяться с учётом нормативов качества; требуется переопределить понятие этих нормативов — указать, что они зависят от субъектных задач, компонент среды и территорий, начать их разработку, в т.ч. на основе альтернативных подходов, таких как токсичность, расчёт допустимых концентраций загрязняющих веществ (ЗВ) и т.д.;

3) **пересмотр перечня нормативов ПДК**, в т.ч. исключение из перечней ПДК не существующих в природной среде веществ, товарных наименований и смесей; стандартизация наименований веществ с учётом международных стандартов; соотнесение с показателями, включёнными в Глобальную систему мониторинга окружающей среды, государственную систему наблюдений Росгидромета, в международные конвенции, ратифицированные РФ;

4) **пересмотр значений нормативов ПДК**, в т.ч. приведение более жёстких нормативов РФ в соответствие с международными стандартами, рассмотрение более мягких нормативов РФ в отдельном порядке;

5) **разграничение областей применения нормативов ПДК**: ограничение области применения санитарно-гигиенических нормативов ПДК и рыбохозяйственных нормативов ПДК, исключение сложившейся практики параллельного применения двух видов нормативов ПДК для нормирования сбросов ЗВ со сточными водами;

6) **внедрение технологического нормирования**, в т.ч. переход на принципы нормирования воздействий действующих производственных установок, основанные на технологических нормативах, с оценкой степени воздействия на ОС, периодической оценкой антропогенной нагрузки на территории/акватории с применением нормативов качества ОС;

7) **сокращение перечня нормируемых и контролируемых показателей ЗВ для природопользователей**, в т.ч. утверждение порядка установления перечня нормируемых ЗВ, в том числе маркеров, для отраслей, формирование типовых отраслевых перечней ЗВ;

8) **замена расчётного принципа установления нормативов воздействия на оценочный**: замена практики установления индивидуальных нормативов допустимых выбросов, сбросов на основе расчётного принципа на практику совместного установления величины снижения воздействия субъектами правоотношений (хозяйствующий субъект, органы власти, представляющие интересы граждан) с учётом технологических показателей производства, величины антропогенной нагрузки на территории и планов развития территории;

9) **отказ от нормирования образования отходов**: эффективного решения задачи установления ограничений на воздействие отходов на окружающую среду при их размещении можно достичь смещением регулирования с объектов образования отходов на объекты размещения отходов;

10) **внедрение нормативов последствий**: в перспективе должно облегчить доказательство факта и оценку вреда (ущерба) для ряда экологических правоотношений, они характеризуют риски причинения вреда в зависимости от степени изменений ОС.

### 2.1.1 Роль и место экологических нормативов

Промышленное экологическое отношение является составным отношением сторон по поводу ОС, поэтому его нормирование означает, что должны быть нормированы все компоненты данного отношения (см. Рис. 1):

- воздействующий субъект (технические и технологические нормативы<sup>20</sup>),
- воздействие (нормативы воздействия на ОС),
- окружающая среда (нормативы качества ОС<sup>21</sup>),
- изменение окружающей среды (нормативы изменений ОС<sup>22</sup>),
- реципиент воздействия (нормативы жизнедеятельности и нормативы хозяйственной деятельности),
- последствия (нормативы последствий<sup>23</sup>).



Рис. 1. Виды нормативов для промышленного экологического отношения

### 2.1.2 Шаг 1. Создание единой межотраслевой системы экологического нормирования

В целях обеспечения качества разработки экологических нормативов будет внедрена единая межотраслевая организационная система управления разработкой нормативов (возможно в форме межведомственной комиссии, процедура работы которой должна определяться постановлением Правительства РФ) и которая обеспечит:

- контроль разработки, согласования, изменения, отмены норм;
- методологическое и методическое обеспечение разработки нормативов;
- контроль наличия научного обоснования разработки нормативов;
- контроль установления оснований разработки нормативов (формирование субъектной задачи);
- введение и обеспечение оценки и межведомственной, в т.ч., публичной, экспертизы проектов нормативов и действующих нормативов, практики их применения для оценки и прогноза экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов;
- создание и ведение единой информационной базы данных нормативов;
- контроль соблюдения единообразия используемых понятий.

### **2.1.3 Шаг 2. Пересмотр практики применения нормативов ПДК**

#### **2.1.3.1 Разграничение областей применения нормативов ПДК**

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

— ограничение области применения санитарно-гигиенических нормативов ПДК соответствующими субъектными задачами;

— ограничение области применения рыбохозяйственных нормативов ПДК соответствующими субъектными задачами<sup>24</sup>;

— исключение сложившейся практики параллельного применения двух видов нормативов ПДК для сбросов в водные объекты (гигиенических и рыбохозяйственных) — и, как следствие, практики двойного наказания (по предписаниям Росприроднадзора и Росрыболовства одновременно);

— дифференциация запрета на сброс / выброс веществ, для которых отсутствуют нормативы ПДК, либо методики контроля.

#### **2.1.3.2 Установление ограниченного перечня приоритетных нормируемых веществ**

В данном направлении необходимо:

— использовать международные методики оценки веществ и испытания химикатов (руководства ОЭСР);

— разработать и нормативно закрепить критерии отбора контролируемых веществ (возможно использование критериев из Директив ЕС);

— ограничить число веществ, подлежащих нормированию, контролю, учёту и использованию при расчёте платы за загрязнение; перечень нормируемых веществ должен учитывать специфику предприятий отрасли, и включать не более 10-12 показателей, в т.ч. 6 стандартных и 4-5 показателей, определяющих специфику данного производства с учётом влияния соответствующих загрязняющих веществ на здоровье человека;

— разработать для целей нормирования методику определения нормативов эмиссий «маркерных» веществ, выступающих в качестве интегральных показателей для конкретных отраслей и / или отдельных производственных установок.

#### **2.1.3.3 Пересмотр перечней нормативов ПДК**

В отношении перечней ПДК для реализации целей Политики будут инициированы и реализованы следующие работы:

— исключение из перечней ПДК несуществующих в природной среде веществ<sup>25</sup>;

— исключение из перечней ПДК товарных наименований и смесей<sup>26</sup>;

— стандартизация наименований веществ с учётом международных классификаций<sup>27</sup>.

#### **2.1.3.4 Пересмотр значений нормативов ПДК**

В данном направлении необходимо проводить особое рассмотрение случаев, когда расхождение значений нормативов (между РФ и Европой / ВОЗ / США) существенное (несколько порядков) и принять решения в отношении их ужесточения / ослабления.

### 2.1.3.5 Замена расчетного принципа нормирования воздействия на оценочный

В настоящее время допустимый уровень воздействия<sup>28</sup> (выбросов, сбросов) для каждого хозяйствующего субъекта определяется расчётным<sup>29</sup> путём (назовём их индивидуальными нормативами). Теоретически рассчитанные «от ПДК» индивидуальные нормативы выбросов, сбросов должны по какому-либо веществу в сумме от всех источников, принадлежащих хозяйствующему субъекту, обеспечивать ПДК по этому веществу на границе санитарно-защитной зоны (по выбросам), в контрольном створе в водоёме (по сбросам). Но на практике такая процедура расчёта обладает низкой точностью вследствие несовершенства моделей, используемых для расчёта, и отсутствия учёта передовых достижений науки и техники в области природопользования, экономических возможностей хозяйствующих субъектов. Кроме того, разработка и утверждение индивидуальных нормативов расчётным путём является длительным и затратным.

Переход от установления нормативов допустимого воздействия, основанных на существующих принципах расчёта «безопасного» воздействия, к оценочному установлению индивидуального норматива, опирающегося на систему оценки воздействий (для признания или непризнания воздействий безопасным в конкретных условиях) будет осуществлён в два этапа.

**На первом этапе** расчётный метод установления индивидуального норматива заменяется номинальным: для хозяйствующего субъекта устанавливаются «база» — фактический уровень воздействия, и величина изменения от «базы» — величина снижения воздействия, которое может быть достигнуто в установленный ограниченный период времени. Номинальный метод исключает установление лимитов (временно согласованных выбросов, сбросов).

Установление «базы» может быть основано либо на действующих индивидуальных нормативах, либо на результатах *on-line* контроля. В установленный ограниченный срок действия нормативов предприятие осуществляет поиск наиболее эффективных основных и природоохранных технологий, организации инфраструктуры и разрабатывает программу по предотвращению / снижению экологического вреда (программу повышения экологической эффективности).

Изменение от базы должно устанавливаться на фиксированную величину для разных видов воздействия (например, на 1% в год для сбросов и 2% для выбросов).

**На втором этапе** номинальный метод заменяется на оценочный, когда норматив допустимого воздействия определяется на основании: (1) оценки состояния окружающей среды территории, (2) оценки применяемых технологий, и устанавливается на основе двухсторонней договорённости между предприятием и органами власти (как представителями интересов граждан), что потребует создания соответствующего организационного механизма в виде общественных советов, общественных экспертиз и т.п.

Переход на номинальный и оценочный метод установления нормативов в первые пять лет после принятия соответствующих нормативных правовых актов осуществляется предприятиями на добровольной основе.

### 2.1.4 Шаг 3. Перевод нормирования на задачи обеспечения качества окружающей среды

#### 2.1.4.1 Разработка и внедрение нормативов качества окружающей среды

Нормативы качества окружающей среды<sup>30</sup> определены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», но до сих пор не разработаны, да и не могут быть разрабо-

таны в их принятом определении. В связи с этим в Политике дано новое определение понятия этих нормативов, уточнено, что нормативы качества ОС должны быть различны<sup>31</sup>:

- под разные субъектные задачи (для сохранения экосистемы, для сохранения здоровья, для растениеводства, для рыбоводства и рыболовства и т.п.);
- для разных компонент окружающей среды (воздух, почвы, животный и растительный мир, водные объекты, подземные воды, недра);
- для разных частей территории (ООТ, ООПТ, жилая и деловая зоны, природная среда; возможно деление как по административным, так и по иным основаниям).

Часть нормативов, не имеющих региональной специфики (например, нормативы ПДК) должна утверждаться на федеральном уровне. Остальные нормативы должны утверждаться на уровне субъектов РФ.

Субъект РФ должен определять (в соответствии с планом территориального развития) границы действия нормативов качества ОС.

В целях реализации Политики необходимо:

- передать полномочия по разработке нормативов качества ОС на уровень субъектов РФ в той части, где имеется региональная специфика таких нормативов;
- разработать перечень субъектных задач, под которые требуются нормативы качества;
- разработать подходы к зонированию территории для привязки к зонам нормативов качества ОС;
- разработать перечень видов нормативов качества;
- разработать приоритеты разработки нормативов качества,
- разработать долгосрочный план научно-исследовательских работ.

#### **2.1.4.2 Внедрение оценки антропогенной нагрузки на окружающую среду**

При принятии решения органами власти о развитии территорий (экологически обеспеченное планирование) необходимо учитывать естественный природный фон и уровень текущего загрязнения. Для этого в рамках реализации Политики будет внедрена оценка территориальной антропогенной нагрузки. По аналогии с разработкой нормативов качества ОС, оценка нагрузки<sup>32</sup> должна производиться по каждому виду и форме воздействия. Также оценка территориальной антропогенной нагрузки должна использоваться в комбинированном подходе, изложенном в разделе 2.1.4.3 настоящего документа.

Кроме того, будет изучена возможность экономической целесообразности и практической применимости:

- типовых методик определения допустимой антропогенной нагрузки (федеральный уровень), а также подходов адаптации типовых методик к территории на уровне субъекта РФ;
- федеральных ориентиров допустимой нагрузки для типовых объектов (воздух, водные бассейны и т.п.) там, где это возможно и целесообразно.

#### **2.1.4.3 Внедрение технологического нормирования и комбинированного подхода**

Технологические нормативы<sup>33</sup> характеризуют экологические требования к уровню технологий. Внедрение технологических нормативов должно обеспечить решение следующих управленческих задач:

— определение чётких критериев формирования перечня наилучших доступных технологий (далее — НДТ) (поскольку позволяет сравнить технологии в экологическом аспекте друг с другом);

— оценку модернизационного потенциала промышленности (поскольку позволяет сравнить конкретную технологию с НДТ и оценить разницу).

Технологические нормативы не предназначены для решения задачи обеспечения качества среды и допускают ситуации, когда деятельность неурегулированного числа производственных установок, каждая из которых соответствует параметрам наилучших доступных технологий, приведёт к ухудшению качества среды обитания на конкретной территории. Поэтому, для обеспечения качества ОС при планировании развития территорий технологические нормативы должны применяться только в комбинации с оценкой антропогенной нагрузки на данную территорию (комбинированный подход).

#### **2.1.5 Шаг 4. Перевод нормирования на задачи обеспечения урегулирования вреда / ущерба**

##### **2.1.5.1 Разработка и внедрение нормативов последствий (в перспективе)**

Для решения задачи Политики по формированию системы предотвращения и урегулирования вреда / ущерба в перспективе необходимо внедрить новый тип экологических нормативов — *нормативы последствий*.

Приемлемость или неприемлемость последствий изменений среды в результате воздействия — это субъективная оценка. Тем не менее, ряд последствий могут быть объективно наблюдаемы, может быть доказано, что нарушение отдельных процессных и объектных целостностей реципиента воздействия имеет чёткую зависимость от воздействия. Для этих случаев можно установить нормативы последствий<sup>34</sup> — они характеризуют способность реципиентов воздействия находиться в изменённой воздействием среде без угрозы<sup>35</sup> для жизни либо для основного хозяйственного процесса (т.е. без устойчивого нарушения функционирования и без разрушения его процессных и объектных целостностей).

Внедрение нормативов последствий разных видов<sup>36</sup> облегчит задачу доказательства факта нанесения и оценки размера вреда здоровью и тем видам хозяйственной деятельности, где активно используются естественные природные процессы (растениеводство, животноводство и т.п.), но оно требует соответствующих научных, экспериментальных и статистических исследований.

Для внедрения нормативов последствий будет определено понятие нормативов данного типа, сформирован перечень видов нормативов последствий, запущены процессы их разработки и внедрения, определены приоритеты разработки, сформирован долгосрочный план НИР.

##### **2.1.5.2 Отказ от нормирования образования отходов**

Эффективного решения задачи установления ограничений на воздействие отходов на окружающую среду при их размещении можно достичь не столько в рамках регулирования ограничений на размещение отходов каждого отдельного хозяйствующего субъекта<sup>37</sup>, сколько в рамках установления ограничений на размещение отходов для объектов размещения отходов (далее — ОРО). При таком подходе ключевым элементом регулирования по снижению воздействия на окружающую среду при обращении с отходами будут являться ОРО и объекты обезвреживания отходов, поскольку именно они являются основными источниками потенциальных рисков, связанных с обращением с отходами.

Хозяйствующие субъекты при таком подходе должны быть освобождены от обязанности разрабатывать нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, вполне достаточно требовать от них представления деклараций о планируемых к размещению отходов на текущий год и фактически размещённых отходов по завершению календарного года с указанием, где планируется разместить отходы, а по итогам года — где и в каком объёме они фактически размещены.

Ограничения на размещение отходов должны устанавливаться для ОРО с учётом оказываемого данным объектом воздействия на окружающую среду и возможности этого ОРО по размещению отходов (проектной мощности). Установленные ограничения по размещению отходов для ОРО являются основанием для заключения договоров с конкретными хозяйствующими субъектами с соответствующими ограничениями на размещение образующихся у них отходов.

Государственный экологический контроль должен быть ориентирован на обеспечение соблюдения установленных для ОРО ограничений на размещение отходов и установленных требований экологически безопасного размещения отходов.

Такой подход, в частности, позволит исключить существующие в настоящее время абсурды в регулировании ограничений на размещение отходов, когда ТУ Росприроднадзора предъявляются требования о получении нового документа об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в случае смены ОРО, а размещение отходов на другом ОРО квалифицируется надзорным органом как несанкционированное. Например, при размещении хозяйствующим субъектом отходов в ОРО, зарегистрированном в государственном реестре ОРО, но не указанном в разрешительном документе, по причине, например, приостановления из-за нарушения природоохранного законодательства деятельности ОРО, указанного в разрешительном документе, хозяйствующий субъект признается нарушителем законодательства.

## **2.2 Цели и мероприятия в сфере экологических платежей**

В целях реализации Политики в сфере экологических платежей должны быть выполнены следующие меры:

1) **переход на гражданско-правовые формы компенсации вреда / ущерба**, в т.ч. определение системы понятий, касающихся экологического вреда и ущерба, внедрение мер стимулирования развития добровольного экологического страхования, внедрение возвратного механизма расходования платы хозяйствующими субъектами на меры по предотвращению / снижению вреда во время проведения Реформы; Внедрение опосредованной платы (залоговой стоимости) за утилизацию продукции в конце жизненного цикла;

2) **устранение абсурдов в принципах расчёта платы**, в т.ч. переход со сверхлимитных платежей к штрафам за сверхлимитное воздействие, использование линейного коэффициента пониженной ставки в пределах установленных нормативов разрешённого воздействия во время проведения Реформы, пересмотр роли и значений дополнительных коэффициентов к экологическим платежам, замена фискальных критериев оценки деятельности природоохранных органов на экологические; отмена платы за образование отходов.

3) **повышение эффективности администрирования платы**, в т.ч. сокращение списка контролируемых загрязняющих веществ и показателей, используемых для расчёта платы, фиксация либо отмена платы для организаций с малым воздействием, установление отчётного периода по плате равным календарному году.

4) **внедрение, в т.ч. для целей расчёта платы, интегрального показателя — «индекса воздействия».** Индекс воздействия (ИВ) — это интегральный показатель воздействия, который показывает, какой объем воздуха требуется для того, чтобы «разбавить» выброс до уровня ПДК. Он позволяет упростить расчёт платы через введение ставки за единицу ИВ; «отсеивать» вещества с незначительным вкладом в воздействие; «отсеивать» производственные установки с малым уровнем воздействия; отслеживать динамику суммарного воздействия на территорию; формировать и контролировать цели по снижению воздействия на уровне предприятия, района, региона, страны.

### 2.2.1 Роль и место платы в сфере промышленной экологии

В Политике предлагается исходить из следующих положений:

(1) компенсация вреда / ущерба (как неприемлемых последствий для реципиента воздействия) в рамках экологического промышленного отношения может быть осуществлена принципиально различными механизмами<sup>38</sup> (см. рис. 2):

- Тип 1. Компенсация последствий для реципиента воздействия;
- Тип 2. Компенсация изменений окружающей среды (т.е. предотвращение вреда через осуществление обратного изменения окружающей среды — восстановления);
- Тип 3. Компенсация воздействия (т.е. предотвращение изменения окружающей среды через ослабление воздействия);
- Тип 4. Предотвращение / ограничение воздействия (через ограничения на технологию и на сырье).



**Рис. 2. Виды компенсации вреда / ущерба в рамках промышленного экологического отношения**

(2) плата носит целевой характер возмещения вреда / ущерба. Принцип «загрязняющий платит» уточняется до принципа загрязняющий «возмещает»<sup>39</sup>. Механизм платы является вспомогательным и выступает промежуточным звеном между субъектом хозяйственной деятельности и субъектом, реализующим мероприятия по компенсации последствий (и необходим в случае, если субъект хозяйственной деятельности не реализует мероприятия по компенсации воздействий самостоятельно);

(3) вред может наноситься как конкретному лицу, так и неопределённому кругу лиц — этим определяются подходы к определению размера платы:

— определение размера ущерба конкретному лицу — разовая процедура, затрагивающая двух субъектов, которая может основываться как на определённых методиках расчёта / оценки (компенсация вреда здоровью, потери трудоспособности и т.п.), так и на нерасчётных подходах (в т.ч. определение размера ущерба по прямой договорённости сторон);

— базой для определения размера ущерба неопределённому кругу лиц должна стать совокупность характеристик, в т.ч. объёма воздействия (выраженного через «индекс воздействия»); специфических особенностей неопределённого круга лиц, понёсших ущерб; качественных и количественных характеристик нанесённых повреждений, площади затронутой территории и т.д.;

(4) вред может носить вероятностный характер:

— потенциальный вред может наступить через ненаблюдаемые опосредованные цепочки процессов в окружающей среде;

— потенциальный вред не обнаружим и неустраним доступными методами;

— потенциальный вред может проявиться в значительной временной отдалённости;

— возможно нанесение вреда неопределённому кругу лиц.

В результате Реформы механизмы определения размера, сбора и целевого использования платы должны иметь частично страховой, а частично компенсационный характер.

**Компенсационный характер платы** — плата может быть направлена как на прямую компенсацию вреда<sup>40</sup>, так и на возвратное изменение / восстановление ОС, а также на снижение воздействия.

**Страховой характер платы** — в случае вероятности нанесения вреда плата должна иметь страховой<sup>41</sup> характер. Базой для расчёта платы при отсутствии вреда может быть риск нанесения вреда (комбинация размера потенциального вреда и вероятности его наступления).

## **2.2.2 Шаг 1. Устранение методологических абсурдов и неурегулированных вопросов платы**

### **2.2.2.1 Замена фискальных критериев оценки деятельности на экологические**

Необходимо разработать и внедрить экологические критерии оценки деятельности природоохранных органов: такие критерии должны характеризовать достижение целей по обеспечению качества окружающей среды и обеспечения урегулирования ущерба, для чего следует внести поправки в Положение о Минприроды России, Положение о Росприроднадзоре, Положения об ОИВ субъектов РФ, иные нормативные акты в части критериев оценки деятельности.

Система экологических критериев оценки деятельности должна обеспечить возможности (требования):

— оценки результативности деятельности (степень достижения целей);

— оценки эффективности деятельности (оптимальность экономических, временных и трудовых затрат на достижение целей);

— сопоставления показателей по территориям, по временным периодам, по мероприятиям;

— аналитики (оценки эффективности и результативности как по системе управления в целом, так и по отдельным подразделениям, что требует иерархичности показателей);

— достоверной и адекватной оценки деятельности.

#### **2.2.2.2 Замена платы на штрафные санкции за превышение установленных нормативов**

За нарушение установленных нормативов воздействия необходимо установить штрафные санкции, взимание которых должно производиться в административном порядке.

#### **2.2.2.3 Пересмотр роли и значений дополнительных коэффициентов платы**

Действие применяемых в настоящее время коэффициентов (коэффициент экологической ситуации, коэффициент экологической значимости) при расчёте платы зачастую направлено против улучшения экологической ситуации в РФ, поскольку ориентирует размещение производств (и, тем самым, увеличение антропогенной нагрузки) на территориях, где экологическая ситуация лучше<sup>42</sup>. В связи с этим, предлагается три альтернативных решения:

(1) отменить действующие коэффициенты, подняв подобное регулирование на уровень разрешений и нормирования;

(2) передать полномочия по установлению коэффициентов на уровень субъектов РФ. Субъект РФ может варьировать коэффициенты в соответствии с целями регионального развития;

(3) пересмотреть действующие коэффициенты, их роль, место и значение.

#### **2.2.2.4 Корректировка экономического механизма регулирования обращения отходов**

Взимание платы должно осуществляться только в случае фактического негативного воздействия размещаемых отходов на состояние окружающей среды, и плательщиком должен являться непосредственно владелец / оператор объекта размещения отходов, а не его абоненты.

В том случае, если предприятие, не имеющее специализированных объектов размещения отходов, осуществляет обращение с отходами недолжным образом (накопление в местах, не отвечающих экологическим требованиям, размещение на стихийных свалках либо иных незаконных объектах), экономическая ответственность должна носить характер штрафов либо компенсации ущерба, при этом с обязательным требованием о прекращении практики обращения с отходами, повлёкшей их негативное воздействие на окружающую среду.

Экономический механизм регулирования отношений в сфере обращения с отходами должен быть переориентирован с фискальной функции на стимулирующую:

— плата за размещение отходов взимается с лиц, в собственности или в оперативном управлении которых находятся ОРО, не соответствующие установленным требованиям и оказывающие воздействие на атмосферный воздух, водные объекты и почвы сверх установленных норм в зависимости от уровня воздействия;

— при размещении отходов в ОРО, отвечающих НДТ, или воздействие которых на атмосферный воздух, водные объекты и почвы незначительное и соответствует установленным нормам, плата за размещение отходов с лиц, в собственности или в оперативном управлении которых находятся ОРО, не взимается.

### **2.2.3 Шаг 2. Упрощение и удешевление администрирования платы**

#### **2.2.3.1 Переход к расчету платы через «индекс воздействия»**

Индекс воздействия<sup>43</sup> (ИВ) — это интегральный показатель воздействия, который показывает, какой объем воздуха требуется для того, чтобы «разбавить» выброс до уровня ПДК. Аналогичный индекс (с определёнными поправками) можно разработать и для сбросов. Таким образом, можно установить единую ставку платы за единицу индекса

воздействия, что упростит расчёты, а также позволит отказаться от использования специализированных расчётных программ. Введение индекса воздействия также позволит:

- упростить расчёт платы (через введение ставки за единицу ИВ);
- «отсеивать» вещества с незначительным вкладом (ИВ — критерий для отсева);
- «отсеивать» производственные установки с малым уровнем воздействия (ИВ — критерий для «отсева»);
- отслеживать динамику суммарного воздействия на территорию;
- формировать и контролировать цели по снижению воздействия (на уровне предприятия, района, региона, страны).

### 2.2.3.2 Фиксация или отмена платы для организаций с малым воздействием

Действующее законодательство не предусматривает минимальный порог воздействия (который можно установить через «индекс воздействия»), начиная с которого природопользователь становится плательщиком. Для повышения эффективности администрирования платы и снижения административных барьеров необходимо из числа плательщиков<sup>44</sup> исключить природопользователей, оказывающих незначительное воздействие на ОС. Для этого по каждому виду воздействия должен быть установлен минимальный порог воздействия, начиная с которого должна начисляться плата.

Критерием для установления порога должен являться «индекс воздействия». Пороговая величина индекса воздействия, отсекающего производства с малым воздействием, устанавливается номинально (например, все предприятия, чей **суммарный** вклад в индекс воздействия на территорию / объект не превышает долю в 5%).

Для организаций с незначительным воздействием (которые окажутся ниже минимального порога воздействия) существует два возможных решения по упрощению администрирования платы:

- отмена платы вообще (приоритетный сценарий);
- установление фиксированной платы, не требующей расчёта.

### 2.2.3.3 Сокращение количества нормируемых веществ для расчета платы

В целях повышения эффективности администрирования платы и снижения административных барьеров перечень ЗВ для нормирования, контроля и расчёта платы необходимо существенно сократить, оставив только те, которые являются приоритетными для данного производства (отрасли) и для которых существуют утверждённые в установленном порядке методики контроля<sup>45</sup>. Для решения данной задачи необходимо установить перечни<sup>46</sup> приоритетных показателей ЗВ для контроля влияния эмиссий на состояние ОС:

- установить критерии и порядок определения минимально допустимых масс веществ для исключения их из платёжной базы;
- ввести / уточнить методики определения масс веществ (из списка для расчёта платы);
- наделить субъекты РФ правом дополнять перечни веществ для расчёта платы;

### 2.2.3.4 Установление отчетного периода по плате равным календарному году

В целях снижения трудозатрат природопользователей и снижения рисков предъявления претензий со стороны администратора платы к расчёту платёжной базы отчётный период необходимо установить равным календарному году, а ежеквартальные авансовые платежи установить равными  $\frac{1}{4}$  от планового размера платы на соответствующий год. Отклонение от плановых размеров платы должно учитываться по итогам календарного года.

## **2.2.4 Шаг 3. Внедрение мер экономического стимулирования на период Реформы**

### **2.2.4.1 Пересмотр платы за воздействие в пределах допустимых нормативов на период реформы**

В рамках Политики в целях стимулирования хозяйствующих субъектов к снижению воздействия уже в пределах допустимых нормативов необходимо установить линейно-снижающиеся коэффициенты платы на период реализации реформы, поскольку фиксированный уровень платы не стимулирует хозяйствующего субъекта к снижению воздействия ниже уровня нормативов допустимого воздействия.

По итогам реформы данная мера потеряет актуальность, поскольку плата в пределах нормативов воздействия будет иметь страховой характер, иметь другие основания для расчёта, нормативы допустимого воздействия будут устанавливаться с помощью оценочного подхода, а хозяйствующие субъекты будут ориентированы не на снижение воздействия, а на предотвращение и снижение вреда.

### **2.2.4.2 Пересмотр платы за воздействие на уровне НДС на период реформы**

В рамках Политики в целях стимулирования хозяйствующих субъектов к снижению воздействия необходимо установить снижение платы для тех производственных установок, которые оказывают воздействие на уровне НДС или близком к нему.

Следует установить, что массы ЗВ в выбросах / сбросах для объектов, соответствующих НДС, исключаются из платёжной базы. Для объектов, переходящих на экологическое регулирование, основанное на показателях НДС, платёжной базой являются массы ЗВ в выбросах / сбросах, превышающие массы этих веществ в выбросах/сбросах, соответствующие параметрам НДС.

По завершению реформы данная мера потеряет актуальность, поскольку плата в пределах нормативов воздействия будет иметь страховой характер (вне зависимости от технологии), иметь другие основания для расчёта, нормативы допустимого воздействия будут устанавливаться с помощью оценочного подхода, который учитывает технологический уровень производственных установок хозяйствующего субъекта.

### **2.2.4.3 Определение графика поэтапного увеличения ставок платы**

Предлагается определить график поэтапного увеличения нормативов (ставок) платы в целях стимулирования ускоренного перехода к НДС при использовании платы через обратный механизм в целях предотвращения / снижения вреда. Необходимо:

— установить фактические показатели воздействия в качестве базового уровня (для действующих объектов / производственных установок);

— разработать порядок согласования графика поэтапного предотвращения / снижения вреда (в т.ч. воздействия) при модернизации производства для разных категорий промышленных объектов и определения конечных показателей вреда (в т.ч. воздействия) по завершению модернизации;

— разработать и ввести систему санкций за нарушение графика поэтапного предотвращения / снижения вреда (в т.ч. воздействия).

### **2.2.4.4 Предоставление налоговых льгот на модернизацию производства**

Необходимо установить систему налоговых льгот для хозяйствующих субъектов по ускоренной амортизации основных средств, используемых хозяйствующим субъектом для снижения воздействия на окружающую среду.

### **2.2.4.5 Предоставление льготных кредитов на модернизацию производства**

Для реализации целей по обеспечению качества окружающей среды необходимо разработать и внедрить новую схему кредитования модернизации (в том числе перехода

на НДС) для хозяйствующих субъектов. Схема кредитования должна быть дифференцированной в зависимости от:

- масштаба и социальной значимости предприятий (сроки и процентная ставка),
- качества окружающей среды на территории (приоритет предприятиям в зонах экологического бедствия),
- технологического уровня производственных установок (приоритет по модернизации самых отсталых),
- отраслевой принадлежности предприятий.

#### **2.2.5 Шаг 4. Переход на преимущественно гражданско-правовые формы компенсации вреда / ущерба**

Для перевода на принцип «загрязняющий компенсирует вред» необходимо:

- перестроить систему нормирования и контроля (они должны обеспечить доказательность нанесения вреда субъектам);
- разработать корректные методики доказательства и оценки вреда / ущерба;
- перестроить правовую систему урегулирования вреда / ущерба;
- установить критерии и порядок определения причинённого ущерба субъектам в результате загрязнения окружающей среды по затратам, необходимым для его устранения, по понесённым потерям, упущенной выгоде;
- исключить из действующих НПА положения, касающиеся расчёта ущерба, причинённого **окружающей среде**<sup>47</sup> в результате нарушения установленных ограничений на воздействие на ОС.

##### **2.2.5.1 Внедрение / восстановление возвратного механизма**

**На первом этапе** Реформы, как временную меру, важно восстановить существовавший ранее возвратный компенсационный механизм<sup>48</sup> в форме корректировки платы, являющийся реальным механизмом экономического стимулирования деятельности по предотвращению и снижению вреда (в т.ч. через снижение воздействия). Для этого необходимо привести данный механизм в соответствие с бюджетным законодательством, для чего в том числе:

- предоставить право плательщикам самостоятельно использовать плату на мероприятия, приводящие к предотвращению / снижению вреда;
- определить перечень типовых мероприятий и критериев отнесения к ним, приводящих к предотвращению / снижению вреда;
- установить критерии эффективности затрат на мероприятия, приводящие к предотвращению / снижению вреда;
- разработать формы заявления и декларации плательщиков о планируемых ими плате на текущий год и расходах на мероприятия, направленные на предотвращение / снижение вреда и реализуемые в зачёт платы;
- создать базы данных по природоохранным технологиям и НДС.

При восстановлении данного механизма также важно обеспечить контроль целевого расходования платы, для чего необходимо:

- определить порядок и формы отчётности хозяйствующих субъектов о деятельности по предотвращению / снижению вреда с использованием платы;
- определить порядок осуществления государственного контроля использования платы;
- внедрить автоматизированную систему контроля затрат в зачёт платы.

### **2.2.5.2 Определение системы понятий, касающихся экологического вреда, ущерба и риска**

На втором этапе Реформы следует определить и нормативно закрепить понятия «экологический вред», «экологический ущерб», «экологическое повреждение», «экологический риск», а также производные понятия: «оценка вреда», «компенсация ущерба», «предотвращение ущерба», «ответственность», «потенциальный вред», «будущие поколения» и т.д.

### **2.2.5.3 Исключение субъект-объектных отношений при урегулировании вреда / ущерба**

На втором этапе Реформы необходимо установить порядок расчёта и возмещения ущерба субъектам, которым причинён ущерб в результате загрязнения окружающей среды. Формулировка должна быть не «ущерб окружающей среде», а ущерб, причинённый субъектам в результате негативного воздействия на ОС.

### **2.2.5.4 Стимулирование развития добровольного экологического страхования**

На втором этапе Реформы с целью предотвращения и компенсации экологического вреда / ущерба целесообразно максимально стимулировать развитие добровольного<sup>49</sup> экологического страхования. Для внедрения экологического страхования первым шагом необходимо обеспечить принципиальные условия действия данного инструмента:

— для реализации возможности обоснованно рассчитать ущерб пострадавшим сторонам необходимо разработать нормативы качества окружающей среды, определить понятия «вред и ущерб окружающей среде», определить промышленное экологическое правоотношение, которое предполагает наличие «третьих лиц».

— для реализации возможности урегулирования ущерба в сфере промышленной экологии необходимо разработать инструменты признания права; инструменты восстановления нарушенного положения, существовавшего до нарушения права; инструменты пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; инструменты присуждения к исполнению обязанности в натуре, возмещения убытков, компенсации морального вреда / ущерба и др.

Вторым шагом развития экологического страхования является разработка соответствующих механизмов страхования и использования такой платы. Помимо собственно страхования это могут быть, например, экологические депозиты и фонды (фонды предупредительных мероприятий, ликвидационные фонды и т.п.).

### **2.2.5.5 Внедрение опосредованной платы (залоговой стоимости) за утилизацию продукции в конце жизненного цикла**

Для отходов отдельных категорий готовой продукции необходимо законодательно установить специальный порядок регулирования, включающий применение экономического механизма, основанного на залоговой стоимости, а также применение рычагов административного регулирования. Такой порядок должен предусматривать:

— введение ответственности производителя (импортёра) за сбор, использование (утилизацию) и обезвреживание произведённой (ввезённой) продукции (упаковки, автомобилей, автомобильных шин, бытовой техники, электрического и электронного оборудования, аккумуляторов и других химических источников тока) после утраты ею потребительских свойств посредством включения в цену готовой продукции затрат на сбор, использование (утилизацию) и обезвреживание продукции в конце жизненного цикла, одновременно предусмотрев возможность передачи этих функций другим лицам,

— создание специальной организационной структуры,

— создание механизма финансирования системы специализированных некоммерческих организаций производителей / импортёров упаковки, отдельных видов готовой продукции в Российской Федерации.

В связи с вступлением в силу с 1 июля 2012 года Технического регламента Таможенного союза «О безопасности упаковки», в соответствии с положениями которого практически вся упаковка (включая большую часть стеклянных бутылок) считается одноразовой, залоговая стоимость упаковки теряет смысл, так как обращение с однооборотной / одноразовой упаковкой должно регламентироваться нормами обращения с отходами.

### **2.3 Цели и мероприятия в сфере экологического контроля**

В целях реализации Политики в сфере экологического контроля и надзора должны быть выполнены следующие меры:

1) **разделение понятий и функций экологического контроля и надзора:** из определений экологического контроля и экологического надзора, приведённых в законе «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ, явно не следует соотношение данных понятий — поэтому в НПА нижнего уровня начинается путаница; под надзором необходимо понимать проверку соответствия экологических правоотношений установленным нормам (т.е. проверяются все субъекты правоотношений и сами отношения), что повлечёт перераспределение полномочий по экологическому надзору;

2) **пересмотр полномочий и ответственности ОИВ в сфере экологического контроля,** в т.ч. передача значительной части объектов федерального контроля на уровень субъектов РФ; передача экологического контроля обращения с ТБО и строительными отходами с уровня субъектов РФ на уровень муниципальных образований; внесение в перечень объектов федерального контроля объектов, подлежащих специальным видам федерального контроля; устранение дублирования полномочий контролирующих органов;

3) **пересмотр объектов и предмета контроля,** в т.ч. переход от контроля юридических лиц к контролю производственных установок, сокращение числа детально контролируемых объектов, сокращение числа контролируемых ЗВ, переход на контроль по индикаторным веществам (маркерам) и/или «индексам воздействия»;

4) **упрощение процедур и технологий контроля, дифференциация объектов контроля,** в т.ч. разработка и внедрение схемы межведомственного взаимодействия по контролю объектов совместного ведения, создание и внедрение единой информационной базы для контролирующих органов по предметам совместного ведения на федеральном уровне и уровне субъекта Федерации, разработка и нормативное закрепление схемы межведомственного взаимодействия по контролю, назначение/создание ОИВ, ответственного за регистрацию природопользователей, наделение его полномочиями в части постановки на учёт и ведения единой информационной базы;

5) **повышение достоверности результатов контроля, в т.ч. внедрение *on-line* контроля,** в т.ч. разработка и нормативное закрепление методов информирования о результатах контроля, установление ответственности хозяйствующих субъектов в зависимости от достоверности предоставленных данных воздействия, разработка мер мотивации хозяйствующих субъектов на переход к системе *on-line* контроля, определение источников финансирования, автоматизация отдельных функций контроля, формирование БД для накопления и анализа результатов контроля;

б) **создание системы контроля реализации Программ по предотвращению / снижению вреда**, в т.ч. определение органа, уполномоченного согласовывать Программы мероприятий по предотвращению / снижению вреда (далее — Программы); разработка и утверждение Положения о порядке разработки Программ и их согласования, требований к форме и содержанию Программ; разработка методических указаний по разработке Программ, в том числе типовых Программ и типовых мероприятий; установление процедуры / порядка контроля исполнения Программ;

7) **изменение показателей оценки эффективности деятельности контролируемых органов с фискальных на показатели качества ОС**: критерий оценки эффективности деятельности органов государственной власти — состояние ОС и экологическая безопасность на соответствующих территориях, определяемые на основе системы объективных показателей и индикаторов.

8) **пересмотр системы контроля обращения с отходами**: изменение классификации отходов; установление критериев формирования видов отходов в ФККО, его обновление и гармонизация с международными нормами; внедрение контроля движения отходов по принципу двойной записи; создание системы классификации объектов размещения отходов; категоризация предприятий по объёмам и опасности отходов; отказ от паспортов отходов.

### **2.3.1 Шаг 1. Разделение экологического контроля и экологического надзора**

В экологическом законодательстве и юридической практике понятия «контроль» и «надзор» иногда используются отдельно (второе понятие не упоминается), иногда — совместно перечислением (т.е. подразумевается различие в значениях понятий), а иногда контроль и надзор понимаются как синонимы. Из определений экологического контроля и экологического надзора, приведённых в законе «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ, явно не следует соотношение данных понятий<sup>50</sup>.

Под **надзором** в Политике понимается проверка соответствия фактических экологических правоотношений установленным нормам (т.е. проверяются все субъекты правоотношений и сами отношения), поскольку каждое предприятие, как субъект, состоит в правоотношениях с другими субъектами (государством, гражданами, другими предприятиями).

### **2.3.2 Шаг 2. Оптимизация распределения контрольных полномочий**

#### **2.3.2.1 Перераспределение контрольных полномочий по уровням органов власти и управления**

Для повышения результативности деятельности ОИВ необходимо осуществить перераспределение полномочий и ответственности между контролирующими органами исполнительной власти на следующих принципах:

(1) контролировать хозяйственную деятельность на территории должен тот же уровень власти, на котором принимаются решения по планированию развития на данной территории, и ОИВ которого несут ответственность за данную территорию (но органы планирования и контроля должны быть разные);

(2) контролировать должен тот же уровень ОИВ, который устанавливает нормы для данной территории (но органы планирования и контроля должны быть разные).

Необходимо определить критерии распределения объектов контроля по уровням органов власти и управления и провести перераспределение полномочий и ответственности контролирующих ОИВ, для чего предлагается:

— переработать и утвердить чёткие и конкретные, не допускающие двойного толкования критерии отнесения хозяйствующих субъектов к уровням контроля по степени экологического риска (для этого необходимо дать определение понятия «экологический риск» и разработать методику его оценки);

— на основе критериев необходимо разработать методические указания, используя которые независимый орган, либо некоторая межведомственная группа из представителей федерального и регионального уровня контроля будет относить хозяйствующих субъектов к уровням контроля;

— внедрив процедуру формирования перечней распределения объектов контроля по уровням (федеральный, региональный, муниципальный), возможно отказаться от утверждения Минприроды России «Конкретных списков хозяйствующих субъектов, подлежащих федеральному экологическому контролю» — практики, которая не оправдала себя, и в настоящий момент привела к стагнации надзорной деятельности федерального уровня в субъектах РФ (так как запаздывание при планировании надзорных мероприятий в отношении реально существующих объектов составляет не менее 2-3 лет, в течение которых часть из них изменяют организационно-правовую форму и не подлежат запланированным надзорным мероприятиям, либо не осуществляют деятельности, связанной с негативным воздействием на ОС);

— необходимо разработать и утвердить единую систему государственного экологического контроля (далее — ГЭК) от федерального до регионального уровня, единые методологические подходы к осуществлению ГЭК всех уровней, единую систему законных требований для объектов всех уровней экологического риска и сбора информации о воздействии с определением методов ГЭК, объёма законных требований, количества и сроков предоставления информации по каждой категории риска, а также систему передачи информации по каждой категории экологического риска в единую систему по всем объектам.

Также для оптимизации распределения полномочий и ответственности по уровням органов власти и управления (федеральный, региональный и муниципальный) необходимо:

— пересмотреть критерии и списки объектов федерального контроля (на данный момент к федеральному контролю относится 11 тысяч юридических лиц) — передать на уровень субъектов РФ значительную часть объектов федерального контроля. Надзор исполнения переданных полномочий установить на федеральном уровне.

— экологический контроль обращения с твёрдыми бытовыми (ТБО) и строительными отходами — передать с уровня субъектов на уровень муниципальных образований (МО). Надзор исполнения переданных полномочий установить на уровне субъектов РФ;

— внести в перечень объектов федерального контроля объекты, подлежащие специальным видам федерального контроля (лицензионный контроль, контроль за обращением ядовитых веществ и пр.);

— внести в перечень критериев отбора объектов федерального контроля дополнительные критерии отбора объектов по специальным видам контроля.

### **2.3.2.2 Перераспределение полномочий по контролю объектов совместного ведения**

Для оптимизации распределения полномочий по контролю объектов совместного ведения необходимо разработать и нормативно закрепить схему межведомственного взаимодействия по контролю объектов совместного ведения, например:

- контроль обращения с медицинскими отходами/лицензионный (Роспотребнадзор - Росприроднадзор + возможно МВД, ФСБ);
- контроль целевого использования ядовитых веществ (Ростехнадзор - Росприроднадзор - Роспотребнадзор);
- контроль уничтожения наркотических веществ (Наркоконтроль - Росприроднадзор - Росздравнадзор-субъект РФ);
- контроль таможенного уничтожения (таможенные органы + Росприроднадзор) и пр.

Для координации контроля объектов совместного ведения необходимо создание и внедрение единой информационной базы для контролирующих органов на уровне субъекта РФ. Требуется организовать межведомственное взаимодействие по передаче информации о постановке на учёт хозяйствующего субъекта как объекта, оказывающего негативное воздействие на ОС, а также передачу информации о таких объектах, уже зарегистрированных в органе контроля, для создания единой базы объектов всех уровней контроля.

Следует также установить процедуры межведомственного взаимодействия между ФОИВами по объектам, являющимся предметом совместного ведения, в том числе, с использованием Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ), а также других информационных ресурсов, поскольку разработка СМЭВ в настоящее время не завершена:

- порядков/процедур согласования документов по уровням ответственности;
- исчерпывающих перечней органов, участвующих в согласовании;
- порядков/процедур доступа к информации по предметам совместного ведения.

### **2.3.3 Шаг 3. Повышение эффективности и мощности системы контроля**

#### **2.3.3.1 Формирование единого перечня контролируемых требований и критериев их контроля**

Следует установить единый перечень требований для контроля. Перечень НПА, содержащих требования, соблюдение которых подлежит контролю, установлен и составляет порядка 100 актов, но сам перечень контролируемых требований отсутствует. Требования и их выполнение могут трактоваться по-разному, поскольку критерии выполнения требований не разработаны, что является коррупциогенным фактором.

#### **2.3.3.2 Распространение использования маркеров**

Идея перехода на маркеры позволяет сократить перечень инструментально контролируемых на производственных установках веществ. В первую очередь, необходимо разработать и нормативно закрепить понятие маркера. После чего следует провести НИОКР по определению и использованию маркеров. Затем необходимо разработать и нормативно закрепить порядок контроля с использованием маркеров и порядок замены прямого измерения веществ на маркеры.

#### **2.3.3.3 Упрощение процедур и технологий контроля**

Одной из мер по упрощению процедур и технологий контроля является дифференциация механизмов контроля в зависимости от типов объектов контроля. Необходимо определить критерии и провести дифференциацию объектов контроля по методу контроля, последовательности охвата контролем (например, индекс опасности вещества, мощность производства). Одним из оснований дифференциации объектов контроля является степень экологического риска.

Помимо дифференциации объектов контроля следует осуществлять дифференцированный подход к методам осуществления контроля соблюдения хозяйствующими субъектами законодательства и учёта воздействия (от уведомительного порядка представления отчётов о воздействии до осуществления непрерывного аналитического контроля источников воздействия).

Для отдельных категорий объектов контроля<sup>51</sup> предлагается нормативное закрепление снижения периодичности контроля (например, только по факту наличия жалоб). В связи с этим необходимо ввести возможность перевода объектов контроля в «контролируемые по определённому критерию» (например, определённой частоте поступления жалоб — более трёх в год из разных источников).

Также для повышения эффективности экологического контроля необходимо:

- популяризировать успешные приёмы контроля (сокращения трудозатрат и времени на выполнение контрольных функций);
- автоматизировать отдельные функции контроля, включая формирование базы данных, содержащей исходную информацию и результаты контроля;
- назначить / создать ОИВ, ответственный за регистрацию природопользователей, наделить его полномочиями в части постановки на учёт и ведения единой информационной базы; предусмотреть такую регистрацию в ФЗ;
- создать и внедрить единую информационную базу для контролирующих органов по предметам совместного ведения на федеральном уровне и уровне субъекта РФ.

#### **2.3.4 Шаг 4. Повышение достоверности контроля**

##### **2.3.4.1 Стимулирование хозяйствующих субъектов к достоверному контролю и информированию**

Требуется внедрение мер, обеспечивающих заинтересованность промышленности в достоверности контроля и публичности результатов:

- дифференциация мер наказания хозяйствующих субъектов за несанкционированное воздействие: смягчение наказания при своевременном информировании о нештатной ситуации и ужесточение наказания при сокрытии хозяйствующим субъектом и обнаружении этого факта третьими лицами;
- разработка и нормативное закрепление критериев отбора производств, для которых обязательна публикация данных контроля.

##### **2.3.4.2 Разработка и внедрение системы *on-line* контроля воздействия**

В целях повышения достоверности контроля в рамках Реформы необходимо перейти на постоянный инструментальный контроль на крупнейших источниках воздействия (*on-line* контроль).

На первом этапе Реформы для первых 50-100 предприятий из перечня крупнейших загрязнителей провести пилотное оснащение узлами *on-line* контроля в рамках государственной программы. Вопрос об узлах учёта и функции *on-line* контроля содержит в себе несколько точек принятия решений.

**Первая точка** — за чей счёт должно проводиться дорогое оснащение и не менее дорогое ежегодное обслуживание узлов учёта. Имеются предложения по совместному финансированию узлов учёта, а также по финансированию его хозяйствующими субъектами самостоятельно — при условии, что при наличии *on-line* контроля у предприятия будет возможность перейти от процедур получения разрешений на декларирование, либо провести экологическую амнистию<sup>52</sup>.

**Вторая точка** — масштабы оснащения. Экономически нецелесообразно и практически невозможно оснастить всех загрязнителей по каждому имеющемуся источнику и по всем веществам узлами учёта. В данном случае целесообразно использование принципа Парето (20/80): оснатив, условно, 20% производственных установок по 20% источникам по 20% веществ на каждом источнике, можно будет контролировать до 90% негативного воздействия при снижении затрат на 1-2 порядка. Критерии выбора хозяйствующих субъектов и принадлежащих им источников воздействия — количественные, а критерии выбора веществ — по степени опасности.

**Третья точка** — последствия установки узлов *on-line* контроля. По оценке экспертов, в отдельных отраслях промышленности имеет место занижение показателей воздействия от 2-4 до 6-8 раз. Выявление и публикация фактических объёмов негативного воздействия могут привести к серьёзным экономическим последствиям — к производителям-экспортёрам будут применены санкции за экологический демпинг, а также существенно снизится капитализация компаний, торгующихся на иностранных биржах. В связи с этим необходимо разработать критерии публикации данных *on-line* контроля. Многие хозяйствующие субъекты в РФ не готовы мгновенно переходить на *on-line* контроль и декларировать реальные выбросы и сбросы по разным причинам, а, следовательно, для них необходимо компромиссное решение. Это может быть отсрочка в декларировании до 3-5 лет.

Разработку и внедрение системы *on-line* контроля воздействия необходимо провести в три этапа:

(1) разработка технической составляющей системы *on-line* контроля, в т.ч. определение и нормативное закрепление перечня веществ, подлежащих *on-line* контролю, требований к приборам *on-line* контроля, создание организационных форм по установке и обслуживанию системы *on-line* контроля, техническое оснащение контроля внедрения и эксплуатации системы *on-line* контроля;

(2) разработка и внедрение мер, мотивирующих хозяйствующих субъектов на переход к системе *on-line* контроля. Например, введение «презумпции невиновности» в обмен на добровольное самооснащение хозяйствующими субъектами средствами инструментального контроля, разработка и введение системы санкций за отклонение от определённого процесса установки и эксплуатации системы *on-line* контроля;

(3) нормативное закрепление процесса функционирования системы *on-line* контроля, в т.ч. роли государства и хозяйствующих субъектов при внедрении системы *on-line* контроля; типов организаций, устанавливающих и обслуживающих системы *on-line* контроля; перечня госорганов, контролирующих внедрение и эксплуатацию системы *on-line* контроля; методических рекомендаций по контролю внедрения и эксплуатации системы *on-line* контроля и др.

### **2.3.5 Шаг 5. Построение системы контроля реализации Программ по предотвращению / снижению вреда (в рамках действия возвратного механизма использования платы)**

#### **2.3.5.1 Введение порядка контроля реализации Программ**

На период реализации Реформы для хозяйствующих субъектов, которые воспользуются возвратным механизмом (см. 2.2.5.1 Внедрение / восстановление возвратного механизма), необходимо нормативно закрепить Порядок проведения контроля реализации Программ мероприятий по предотвращению / снижению вреда (далее — Программ), базирующийся на следующих положениях:

— контроль должен быть ориентирован на достижение целевого результата Программы, выбор мероприятий — прерогатива хозяйствующего субъекта;

— внешний контроль хода мероприятий должен быть возможен только в двух случаях:

- если мероприятия имеют большую длительность, при этом не разбиваются на несколько этапов, приводящих к фактическому снижению воздействия (например, строительство и ввод в эксплуатацию одним этапом),
- если заявленные промежуточные целевые результаты Программы не достигнуты;

— независимая экспертная оценка Программ в целях предотвращения коррупциогенности принимаемых при их согласовании решений;

— применение чётких критериев «исполнения» и «неисполнения» Программ,

— возможность в случае неисполнения восстановить все «недоплаты»: разницу в плате за негативное воздействие на период реализации ранее согласованной и невыполненной Программы (т.е. провести обратную корректировку платы за воздействие) — предусмотреть статью в Кодексе об административных правонарушениях, выдачу предписаний (ликвидация превышений нормативов, либо завершение запланированных мероприятий и выход на соответствующие показатели эффективности), повторную проверку, в случае выявления повторного неисполнения — пересчёт платы за воздействие без учёта стоимости мероприятий);

— обязательность проведения контроля по окончании сроков реализации мероприятий Программы с лабораторным контролем эффективности и достижения запланированных показателей в течение 1 месяца с момента окончания срока реализации последнего этапа мероприятий.

В целях обеспечения эффективности системы контроля реализации Программ необходимо:

— разработать и внедрить систему накопления результатов контроля;

— нормативно закрепить обязанности органов контроля по ведению системы накопления результатов контроля.

### **2.3.5.2 Введение порядка рассмотрения причин неисполнения Программ**

На период реализации Реформы для хозяйствующих субъектов, которые воспользуются возвратным механизмом (см. 2.2.5.1 Внедрение / восстановление возвратного механизма), необходимо нормативно закрепить Порядок рассмотрения причин неисполнения Программ (его реализация предполагается Экологическим советом, описанном в разделе 2.4.1.4 Создание экологических советов):

— предусмотреть возможность принятия решений о предельных возможных сроках реализации мероприятий, исходя из степени воздействия и состояния ОС в зоне воздействия производственных установок;

— предусмотреть возможность принятия решений о снижении (вплоть до полного освобождения) платы за негативное воздействие на ОС на период реализации Программы с последующими обязательными работами по восстановлению качества ОС или компенсационными выплатами на восстановление;

— предусмотреть возможность определения порядка дальнейших действий по завершению Программы при недостижении заявленных целей Программы.

## **2.3.6 Шаг 6. Пересмотр системы контроля обращения с отходами**

### **2.3.6.1 Изменение классификации отходов**

Используя опыт Евросоюза, предлагается переопределить понятие «отход». Общее определение понятия «отходы» содержится в Рамочной директиве ЕС по отходам: «... «отходы» означают любое вещество или предмет, которое пользователь утилизирует самостоятельно, либо которое он должен утилизировать в соответствии с требованиями действующего национального законодательства...». Поскольку такое определение является слишком общим, в приложении к Директиве приводится список конкретных веществ и предметов, которые могут считаться отходами. Данный список постоянно дополняется и изменяется; на сегодняшний день в нем более 600 видов отходов.

В практике обращения с отходами в странах ЕС принципиальным является деление отходов на опасные и неопасные. Основное различие между ними — степень вредного воздействия на окружающую среду и необходимые технологии переработки и утилизации. С принятием Рамочной директивы по отходам в редакции 2008 г. директива по опасным отходам отменена. Критерии отнесения отходов к опасным — это приложение III к Рамочной директиве. Опасные отходы в классификаторе помечены звёздочкой.

В Российской Федерации должен быть принят классификатор, соответствующий европейскому Классификатору и положениям Базельской конвенции, утвержденный постановлением Правительства РФ.

### **2.3.6.2 Установление критериев формирования видов отходов в ФККО**

Формирование и ведение Федерального классификационного каталога отходов (ФККО) осуществляется на основе информации о классификационных признаках (происхождение, состав, агрегатное и физическое состояние) и классах опасности конкретных видов отходов, но не устанавливаются критерии формирования видов отходов, поскольку указанные классификационные признаки не являются критериями. Отсутствие критериев формирования видов отходов влечёт неопределённость условий или оснований принятия решений, что в свою очередь приводит к установлению обременительных требований к хозяйствующим субъектам.

Одной из главных задач является определение критериев формирования видов отходов таким образом, чтобы избежать появления многообразия однотипных видов отходов, различие между которыми является не существенным для принятия решений в области охраны окружающей среды<sup>53</sup>.

Критерии формирования видов отходов должны быть сформулированы таким образом, чтобы определить диапазоны (границы) изменения показателей<sup>54</sup>, либо иные специфические характеристики отхода, которые необходимы для выделения отхода в отдельный вид.

Эти меры позволят исключить для надзорных органов возможности выявления несущественной для охраны окружающей среды «недостовренности представляемой хозяйствующими субъектами информации», то есть снизить уровень коррупциогенности.

### **2.3.6.3 Обновление ФККО**

Введение критериев формирования видов отходов и, собственно, видов отходов позволит пересмотреть и обновить ФККО:

— сократить перечень отходов, включённых в ФККО, что снизит затраты на проведение идентификации каждого вида отходов, нормирования, обеспечения контроля за обращением;

— законодательно установить классы опасности для типовых видов отходов с включением этих видов отходов в ФККО;

— законодательно установить для отходов, соответствующих критериям, установленным для видов отходов, включённых в ФККО, что их класс опасности идентичен классу опасности отходов, включённых в ФККО, и дополнительного обоснования класса опасности не требуется;

— внести в ФККО недостающие виды отходов, в том числе, указанные в ГОСТ 30775-2001.

Одновременно должна быть проведена работа по изменению структуры и фактического наполнения ФККО с целью устранения накопленных логических несоответствий<sup>55</sup>.

#### **2.3.6.4 Гармонизация ФККО с международными нормами**

Федеральный классификационный каталог отходов должен быть гармонизирован с международными нормами с учётом изменений, произошедших за последние годы в системах кодификации отходов стран ОЭСР и ЕС, а также с Европейским Каталогом отходов<sup>56</sup>.

#### **2.3.6.5 Внедрение контроля движения отходов по принципу двойной записи**

Необходимо воссоздать систему контроля, позволяющую оперативно сверять данные предприятий-пользователей и принимающего отходы объекта, с целью выявления действительного количества размещаемых отходов и исключения их «утечки» на несанкционированные места размещения.

#### **2.3.6.6 Создание системы классификации объектов размещения отходов**

В системе регулирования обращения с отходами ключевым элементом являются объекты размещения отходов (ОРО), поэтому необходимо создать систему классификации ОРО, адекватно отражающую уровень их относительной опасности для окружающей среды. Для этого необходимо:

- определить критерии относительной экологической безопасности ОРО;
- определить критерии распределения ОРО по категориям опасности;
- определить требования, которым должны соответствовать ОРО для каждой категории опасности отходов, отнесённые к НДТ.

— выделить из числа ОРО места размещения отходов, являющихся техногенными месторождениями<sup>57</sup>, как это предусмотрено ФЗ «О недрах». Необходимы отдельные нормативные акты устанавливающих правила эксплуатации объектов для размещения отходов и объектов размещения отходов горнодобывающего и связанных с ним обрабатывающих производств.

#### **2.3.6.7 Категоризация предприятий по объемам и опасности отходов**

Необходимо установить право и обязанность субъектов РФ в части контроля за обращением с отходами в отношении всех промышленных и иных объектов, расположенных на территории субъектов РФ, за исключением тех, которые осуществляют обращение с особо крупными объёмами отходов. Для этого необходимо установить критерии отнесения предприятий к категориям, причём они должны быть различны для отходов разных классов опасности, например:

- 100 кг – для отходов 1-го класса опасности, за исключением осветительных приборов;
- 5 тонн – для отходов 2-го класса опасности;

- 100 тонн – для отходов 3-го класса опасности;
- 50.000 тонн – для отходов 4-го класса опасности.

### **2.3.6.8 Отказ от паспортов отходов**

Необходимо отказаться от существующей системы паспортизации отходов (и последующего утверждения этих паспортов отходов в Ростехнадзоре), установив принцип однозначного отнесения отходов, поименованных в ФККО, к соответствующему классу опасности.

Разработка паспортов в добровольном порядке целесообразна лишь для отдельных видов отходов, фактический класс опасности которых, по информации предприятия, ниже, чем указанный в ФККО.

Также необходимо внедрить механизм предоставления отчётности о химическом либо морфологическом составе отходов, не вошедших в ФККО, с определением их класса опасности, без утверждения его природоохранными органами, т.е. полностью возложить ответственность за достоверность данных на природопользователя.

В том случае, если у надзорных органов есть сомнения в достоверности заявленного класса опасности, проверка химического либо морфологического состава отходов должна осуществляться ими за собственный счёт, а не за счёт природопользователя.

## **2.4 Выработка экологически обеспеченных решений**

В рамках реализации Политики необходимо развивать инструменты экологически обеспеченного планирования — планирования развития территорий, городов, отраслей экономики с учётом деятельности по достижению и поддержанию желаемого качества окружающей среды. Для этого необходимо:

**1) внедрение стратегической экологической оценки при подготовке стратегических и нормативных документов (концепций, стратегий, планов развития территорий, планов в сфере охраны ОС и природопользования и др.),** в т.ч. разработка критериев отнесения документов к подлежащим обязательной СЭО, разработка порядка проведения СЭО, разработка требований к результатам СЭО, разработка методического обеспечения СЭО;

**2) внедрение организационных форм достижения баланса интересов при планировании (трёхсторонних экологических советов)** для выработки экологически обеспеченных решений (концепций, стратегий, планов развития территорий, планов в сфере охраны ОС и природопользования) с участием региональных ОИВ, МО, граждан (гражданского общества) и бизнеса;

**3) совершенствование оценки воздействия на окружающую среду,** в т.ч. перенос процедуры ОВОС на предпроектный этап выработки решений, дифференциация процедуры ОВОС в зависимости от категории объекта, обеспечение публичности результатов ОВОС, накопления и ретроспективного анализа результатов;

**4) совершенствование экологической экспертизы,** в т.ч. пересмотр критериев и перечня объектов экологической экспертизы, дифференциация процедуры экологической экспертизы в зависимости от категории объекта экспертизы, формализация требований к экологической экспертизе и её результату.

## **2.4.1 Цели и мероприятия в сфере экологически обеспеченного планирования**

### **2.4.1.1 Внедрение стратегической экологической оценки**

Стратегическая экологическая оценка (далее — СЭО) — оценка вероятных экологических и социально-экологических последствий возможной реализации стратегических решений (планов, программ развития района, региона или отрасли, НПА). Основными действиями по внедрению СЭО являются:

- разработка и нормативное закрепление типового порядка проведения СЭО для федерального и регионального уровней;
- разработка и нормативное закрепление требований к результату СЭО;
- разработка критериев / перечня объектов, требующих проведения СЭО в обязательном порядке (например, схемы территориального планирования и другие стратегические планы и документы);
- установление ответственного органа по организации проведения СЭО и наделение его необходимыми полномочиями;
- подписание РФ Киевского протокола по СЭО для использования СЭО применительно к проектам, выполняемым в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

### **2.4.1.2 Выработка типовых решений в сфере экологически обеспеченного планирования**

- Разработка системы типовых целей в сфере промэкологии для федерального, регионального и муниципального уровней;
- Разработка системы типовых природоохранных мероприятий для федерального, регионального и муниципального уровней;
- Разработка системы типовых экологических показателей планирования для федерального, регионального и муниципального уровней.

### **2.4.1.3 Принятие стратегических экологических и экологически обеспеченных документов**

- Разработка и нормативное закрепление экологической и промышленной политик Российской Федерации;
- Разработка / пересмотр планов территориального развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, отраслей с применением СЭО.

### **2.4.1.4 Создание экологических советов**

Ключевым решением Политики в сфере экологически обеспеченного планирования является создание Экологических советов<sup>58</sup> и иных организационных форм, которые бы позволяли вырабатывать решения, обеспечивающие баланс интересов граждан, бизнеса и государства. Основными функциями Экологических советов являются:

- выработка экологически обеспеченных решений (концепций, стратегий, планов развития территорий, планов в сфере охраны ОС и природопользования) на уровне РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
- достижение баланса интересов государства, граждан и бизнеса.

В состав Экологических советов должны входить:

- представители ответственных ОИВ (областных, территориальных представительств федеральных);

— представители общественности («зелёные» общественные организации, общественные палаты и т.д.);

— представители предпринимательского сообщества.

Основные меры Политики по созданию Экологических советов:

— разработка типового положения об Экологическом совете;

— внесение изменений в правоустанавливающие документы ОИВ, представители которых будут входить в Экологические советы;

— наделение Экологических советов правом принимать решения со статусом.

#### **2.4.2 Цели и мероприятия в сфере оценки воздействия на окружающую среду**

В рамках Реформы для повышения эффективности ОВОС необходимо выполнить ряд действий:

— восстановить роль и место ОВОС в системе подготовки принятия решений;

— сократить перечень объектов, для которых ОВОС обязательна;

— дифференцировать процедуры ОВОС в зависимости от объекта;

— построить систему оценки и повышения качества результатов ОВОС.

##### **2.4.2.1 Восстановление роли и места оценки воздействия на окружающую среду**

Перенос процедуры проведения ОВОС и рассмотрения её результатов на начальные этапы принятия решений (допроектный этап), и подготовки проектной документации и ГЭЭ во времени<sup>59</sup>. Предлагается нормативное закрепление последовательности подготовки и оценки обосновывающей документации планируемой деятельности со стадии замысла:

— правовое укрепление использования процессного метода ОВОС с её логичными техническими элементами для исключения имеющих место в материалах ОВОС многостраничных описаний несодержательных сторон планируемой деятельности, формального перенесения в материалы ОВОС данных фондовых материалов, методических рекомендаций;

— создание мотивов исключения формального исполнения данных технических элементов, предусмотренных в ОВОС, с целью укрепления связи процесса выработки проектных решений и проведения ОВОС;

Важно учесть, что формальное отношение к экологическим обоснованиям отчасти определяются и тем обстоятельством, что значение результата экологической оценки связано с завершающей стадией проектных работ, слабо или никак не влияет на принятие проектных решений.

##### **2.4.2.2 Дифференциация процедуры ОВОС в зависимости от сложности объекта**

Для оценки экологических и социальных рисков планируемой деятельности необходимо определить **категории**<sup>60</sup> проектов по их экологическим и социальным аспектам. Установленные категории проектов должны отражать масштабы рисков и воздействий, определять процедуру, институциональные требования в отношении подготовки обосновывающей документации, масштаба и способа раскрытия информации, доступа к информации. В итоге, процедура ОВОС в российском представлении охватывает в системе ЕИА не более 2% планируемой публичной инвестиционной деятельности (проектов).

Действующее Положение об ОВОС в полном объёме должно сохраняться для объектов категории «А». Иные объекты должны использовать процедуру ОВОС в соответствии со своей классификационной группой.

Для дифференциации процедуры ОВОС требуется разработать систему классификации объектов ОВОС, в т.ч. реализовать следующие этапы:

1. Составление полного модельного описания процедуры ОВОС;
2. Определение субъектов классификации;
3. Разработка принципов классификации объектов ОВОС;
4. Разработка классификационных групп планируемой деятельности;
5. Разработка процедуры классификационного обоснования и процедура его рассмотрения;
6. Разработка требований к компетенции в классификации.

Требуется экологическая и социальная категоризация планируемой деятельности, документации по её реализации, определение масштаба исследований (screening and scoping).

Результатами исследований ОВОС должно допускаться и снижение категории объекта — планируемой деятельности, разрабатываемой документации по её реализации. Это означает, что во время проведения ОВОС с учётом открывающихся обстоятельств может быть принято решение об изменении категории планируемого объекта с последующим изменением процедуры проведения ОВОС (на более сложную при повышении категории объекта, на более простую — при понижении категории объекта).

#### **2.4.2.3 Сокращение перечня объектов, для которых ОВОС обязательна**

Необходимо сокращение перечня инвестиционных проектов, по которым обязательно должна проводиться процедура ОВОС в полном объёме (процедура, предусмотренная действующим положением — «Административная процедура ОВОС»).

В отношении инвестиционных проектов «административная процедура ОВОС» сохраняются (восстанавливается) по ограниченному перечню объектов нового строительства — объектов категории «А», к которым могут быть отнесены также установленным порядком проекты, несущие признаки неопределённости данных, оценки воздействий и последствий, признаки или события общественного конфликта.

#### **2.4.2.4 Построение системы оценки и повышения качества результатов ОВОС:**

- обеспечение публичности результатов ОВОС (введение нормы обязательного предоставления ОВОС в государственный реестр, в т.ч. разработка порядка обязательного заполнения государственной базы данных (реестра) с результатами ОВОС);
- введение порядка ретроспективного анализа результатов ОВОС (включая сопоставление результатов ОВОС и фактических показателей после реализации проекта);
- введение государственной базы данных (реестра) результатов ОВОС.

#### **2.4.3 Принятие необходимых подзаконных актов, регулирующих ОВОС:**

- устранение противоречий в существующих НПА относительно целей ОВОС;
- определение и нормативное закрепление роли органов местного самоуправления (муниципального образования) в процедуре ОВОС;
- развитие Положения об ОВОС, в том числе:
  - составление новой редакции основных терминов и определений процедуры ОВОС;
  - уточнение принципов проведения ОВОС;
  - нормативное закрепление ответственности за неисполнение требований проведения ОВОС;

- нормативное закрепление требования учёта социальных и экономических аспектов воздействия, социально-экологических и эколого-экономических последствий планируемой деятельности;
- нормативное закрепление реестра информации о планируемой деятельности, о процессе и результатах процедуры ОВОС;
- нормативное закрепление понятия и видов общественных обсуждений, Порядка оформления протоколов общественных слушаний;
- нормативное закрепление требований к ТЗ на проведение ОВОС.

#### 2.4.4 Цели и мероприятия в сфере государственной экологической экспертизы

Государственная экологическая экспертиза<sup>61</sup> (ГЭЭ), как самостоятельный вид превентивного контроля учёта экологических требований в проектной документации, требует:

(1) определить её место в системе принятия решений — ГЭЭ, как инструмент превентивного экологического контроля качества подготавливаемых решений, наиболее эффективна на более ранних стадиях формирования решений, а именно, при разработке планов территориального развития, генпланов поселений, ТЭО инвестиций в строительство хозяйственных объектов;

(2) пересмотреть функции ГЭЭ — ключевыми должны стать функции контроля формирования «экологических» условий разработки технических решений для реализации на конкретной территории, прогноза изменений ОС и последствий в результате планируемого воздействия, оценка потенциальных последствий, а также проверки соблюдения принятого формального порядка выработки решения.

(3) установить объекты ГЭЭ — предложить ограниченный перечень объектов:

**по проектам строительства новых объектов и развития хозяйственной деятельности:**

- проекты крупных, технически сложных природообразующих объектов, в т.ч., реализуемые на континентальном шельфе, территориальном море и в исключительной экономической зоне;
- проекты, финансируемые из средств государственного бюджета или проекты с частичным государственным участием;
- проекты, реализуемые с привлечением средств международных финансовых организаций под государственные гарантии;
- проекты по объектам, воздействие которых распространяется на соседние субъекты РФ или иностранные государства.

**по проектам стратегических документов:**

- проекты программ стратегического развития всех видов,
- проекты Генеральных планов городов и территориального планирования.

Исключить из объектов ГЭЭ новую технику и технологию, экспертизу материалов и веществ. Гарантии их экологической безопасности перенести в Технические регламенты.

(4) Разработать методологию ГЭЭ для всех объектов ГЭЭ;

(5) Разработать механизмы послепроектного анализа и контроля выполнения рекомендаций ГЭЭ с целью обеспечения преемственности решений.

##### 2.4.4.1 Изменение роли государственной экологической экспертизы

Для чёткого позиционирования ГЭЭ и её разграничений с ГГЭ предлагается наделить ГЭЭ следующими функциями<sup>62</sup>:

— прогноз изменений ОС в результате планируемого воздействия;

- прогноз последствий в результате планируемого воздействия;
- оценка потенциальных последствий;
- проверка соблюдения принятого формального порядка выработки решения.

#### **2.4.4.2 Пересмотр критериев отбора объектов для государственной экологической экспертизы**

Необходимо провести пересмотр критериев отбора объектов для ГЭЭ:

- разработка и нормативное закрепление критериев отбора объектов для ГЭЭ (крупных, технически сложных, финансируемых из средств госбюджета или с частичным участием государства, а также инвестиционных проектов с привлечением иностранного капитала под госгарантии);
- определение порядка проведения ГЭЭ для объектов, не подпадающих под критерии.

#### **2.4.4.3 Нормативное и методическое обеспечение государственной экологической экспертизы:**

- устранение пробелов в системе понятий ГЭЭ в базовых природоохранных законах;
- разработка и нормативное закрепление требований к результатам ГЭЭ;
- введение методик и порядка проведения ГЭЭ для всех типов объектов;
- уточнение и нормативное закрепление объекта, предмета, целей ГЭЭ;
- нормативное закрепление статуса платы за проведение ГЭЭ;
- установление статуса внештатного эксперта государственной экологической экспертизы (требования, обучение, подтверждающий статус документ, внесение в единый реестр Росприроднадзора и др.); установление статуса наблюдателя ГЭЭ;
- уточнение полномочий — разработка НПА по контролю выполнения переданных полномочий в области ГЭЭ.

Необходимо устранить коллизию, когда не определён ОИВ, который уполномочен проводить контроль выполнения условий заключения ГЭЭ (поскольку объект — регионального уровня контроля; ГЭЭ — федеральная; а направление заключения ГЭЭ иным лицам, кроме заказчика, запрещено законом «Об экологической экспертизе» №174-ФЗ).

#### **2.4.4.4 Повышение качества результатов государственной экологической экспертизы:**

- разработка механизмов контроля исполнения рекомендаций ГЭЭ;
- разработка механизмов слепопроектного анализа с целью обеспечения ответственности решений;
- разработка и внедрение государственной базы данных с результатами ГЭЭ и порядка её ведения;
- разработка и внедрение процедур:
  - установления срока подготовки заключения ГЭЭ (необходимы разные сроки в зависимости от отнесения объекта к простым, средней сложности, сложным, для чего также потребуются разработать критерии дифференциации объектов);
  - приостановления / прекращения работы экспертной комиссии в случае поступления сведений о начале строительства объекта ГЭЭ заказчиком экспертизы.

#### **2.4.4.5 Снижение коррупциогенности государственной экологической экспертизы:**

- исключение из целей и задач ГЭЭ подготовки вывода о возможности реализации объекта экспертизы (переработка приказа МПР России от 30 октября 2008 г. № 283);
- сокращение сроков проведения ГЭЭ за счёт дифференциации процедуры ГЭЭ (в зависимости от категории объекта) и за счёт номинального сокращения;
- установление границ участия (вмешательства) в работу экспертной комиссии ГЭЭ: ответственного секретаря, начальника подразделения ГЭЭ, утверждающего состав экспертной комиссии, заключение ГЭЭ, решающего вопрос о продлении (отказе в продлении) срока проведения ГЭЭ;
- разработка и нормативное закрепление критериев оценки допустимости намечаемого воздействия на ОС и возможности реализации объекта ГЭЭ.

#### **2.4.5 Создание института комплексной экспертизы (принцип «одного окна») <sup>63</sup>**

— Для оценки соответствия учёта требований законодательства при подготовке и принятия решений (превентивный контроль) проводится единая государственная комплексная экспертиза (ГКЭ) в составе технической, градостроительной, экологической экспертиз.

— Установить, что ЭЭ в составе государственной комплексной экспертизы проводится в отношении следующих объектов:

- проектная документация строительства объектов капитального строительства:
  - крупных, технически сложных природопреобразующих объектов, в т.ч., реализуемых на континентальном шельфе, территориальном море и в исключительной экономической зоне РФ,
  - финансируемых из средств государственного бюджета или проектов с частичным государственным участием,
  - реализуемых с привлечением средств международных финансовых организаций под государственные гарантии;
- документы территориального планирования Российской Федерации;
- проекты программ стратегического социально-экономического развития;
- во всех иных случаях проводится государственная экспертиза в соответствии с положениями Градостроительного кодекса РФ.

Субъекты РФ могут устанавливать собственные правила проведения экологической экспертизы по объектам территориального развития (РЭЭ) документов территориального планирования и программ социально-экологического развития субъекта РФ:

— РЭЭ проводится одновременно с государственной экспертизой, если иное не определяется Минрегионом России, Минприроды России;

— Срок проведения РЭЭ не должен превышать общего срока проведения ГКЭ и составлять не более 20 рабочих дней с момента издания приказа о проведении ГКЭ и продляться только на время внесения изменений в проект по объекту экспертизы (если таковые появятся) по согласованию с заказчиком ГКЭ. Подготовительный этап к проведению ГКЭ не должен превышать 30 рабочих дней;

— Заключение РЭЭ является частью общего заключения ГКЭ по объекту экспертизы;

— Экспертом РЭЭ может быть приглашён любой специалист, не имеющий материальной или иной заинтересованности в реализации объекта ГЭЭ при подтверждении научных знаний и практического опыта в экспертируемой области, в том числе, по ком-

плексу публикаций в сфере охраны ОС, научному званию и т.д. Для создания базы данных по экспертам РЭЭ должен быть создан Реестр экспертов;

— По отдельным проектам предусмотреть РЭЭ с привлечением граждан и общественных организаций;

— Для внесения платы за проведение ГКЭ между органом, ответственным за проведение ГКЭ, и заказчиком ГКЭ заключается договор.

## 2.5 Цели и мероприятия в сфере разрешительных процедур

В целях реализации Политики в сфере экологических разрешений должны быть осуществлены следующие меры:

1) **замена расчётного установления разрешённого воздействия на номинальное, а затем и на оценочное:** предметом разрешения должны стать базовое (действующее) значение вреда / воздействия, объем снижения воздействия (основанный на оценках антропогенной нагрузки) за период разрешения и программа мер по снижению воздействия и компенсации вреда;

2) **передача разрешительных полномочий (там, где это возможно) на уровень субъекта Федерации:** региональные ОИВ должны определять объем разрешаемого воздействия с учётом текущей антропогенной нагрузки на территорию, социальной значимости предприятия и планов развития территории;

3) **сокращение длительности разрешительных процедур,** в т.ч. сокращение нормативно закреплённых сроков, фиксация сроков для неурегулированных этапов разрешительных процедур, сокращение сроков повторных рассмотрений, установление ответственности за нарушение сроков разрешительных процедур;

4) **устранение промежуточных процедур, не имеющих отношения собственно к разрешению на выбросы, сбросы,** в т.ч. устранение процедур, не относящихся к выдаче разрешения, внедрение механизмов коллегиального согласования, дифференциация процедур и сроков в зависимости от категории хозяйствующих субъектов (принадлежащих им производственных установок), введение типовых разрешений для типовых установок / предприятий и др.;

5) **сокращение количества согласующих органов исполнительной власти,** в т.ч. прямое и непротиворечивое нормативное закрепление перечня согласующих ОИВ, приведение в соответствие полномочий ОИВ их сферам ответственности, устранение дублирования полномочий.

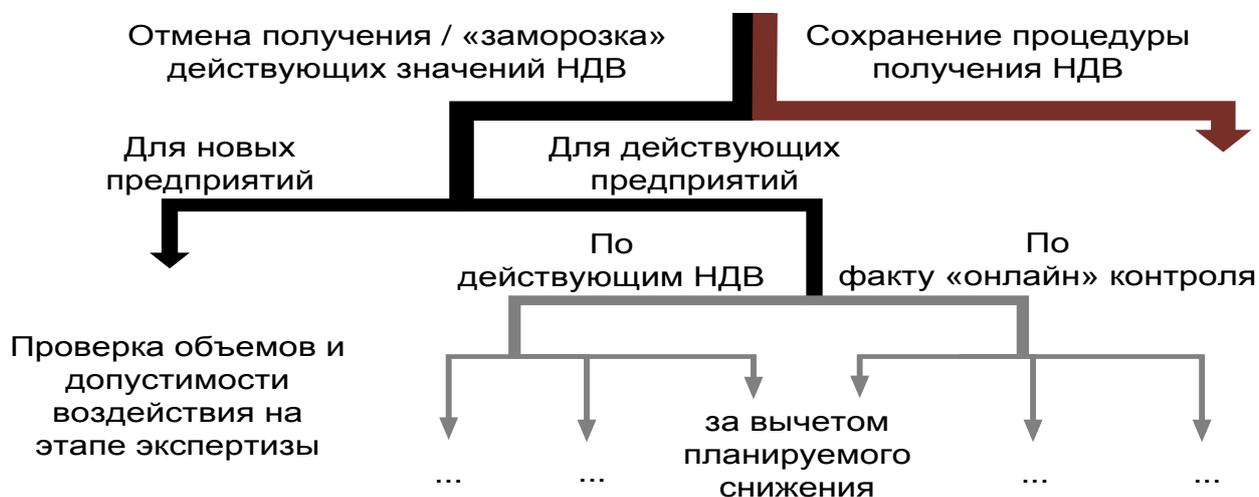
### 2.5.1 Роль и место разрешительных процедур

Разрешение — это один из основных методов установления правил / ограничений при планировании деятельности. Концептуально можно выделить две роли разрешений:

(1) проверка хозяйствующего субъекта на соответствие требованиям — может ли субъект являться стороной промышленного экологического отношения. Суть такого разрешительного процесса состоит в сопоставлении требований и фактических характеристик деятельности хозяйствующего субъекта;

(2) определение допустимых значений характеристик деятельности хозяйствующего субъекта в соответствии с некоторым планом территориального развития. Суть такого разрешительного процесса состоит в расчёте значений характеристик, и, в отличие от первой роли, здесь разрешительный процесс включает в рассмотрение хозяйствующий субъект не только сам по себе, но и в отношении с совокупностью иных хозяйствующих субъектов на территории.

Ключевым для определения сценариев в сфере разрешительных процедур является решение вопроса об отмене или сохранении получения индивидуальных нормативов<sup>64</sup> (НДС, ПДВ и лимитов). В соответствии с двумя возможными вариантами решения данного вопроса разработаны два сценария совершенствования системы разрешительных процедур: (1) при отказе от процедуры получения индивидуальных нормативов (приоритетный) и (2) при сохранении процедуры получения индивидуальных нормативов.



**Рис. 3. Варианты установления допустимого уровня воздействия для хозяйствующих субъектов**

### 2.5.2 Сценарий 1 (приоритетный). Реформирование основ разрешительных процедур

Данный сценарий предполагает замену расчётного метода определения величин разрешённого воздействия для отдельно взятого хозяйствующего субъекта на оценочное.

Разрешение должно будет иметь характер двустороннего соглашения — этим будет обеспечиваться баланс интересов государства, граждан (чьи интересы представляет государство) и хозяйствующих субъектов, что является одним из ключевых принципов Политики. Предметом разрешения являются величина снижения воздействия и план по снижению воздействия на период срока выдачи разрешения. На период реализации Реформы, действующие разрешения продляются, разрешения для новых предприятий выдаются на основании результатов экспертизы.

#### 2.5.2.1 Шаг 1. Продление действующих разрешений на период реализации реформы

В целях существенного снижения административной нагрузки на предприятия на **первом шаге** необходимо «заморозить» (продлить) значения действующих разрешений и лимитов на семь лет. Этот срок необходим для:

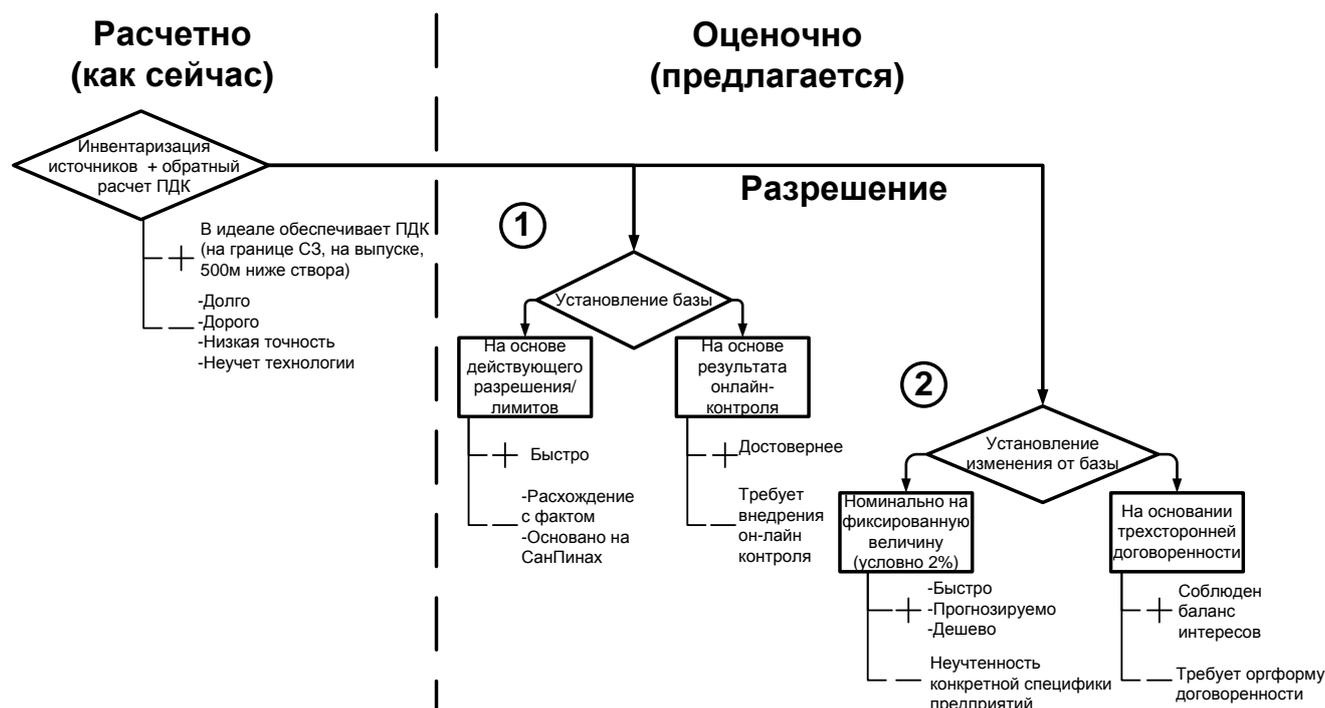
- определения перечней хозяйствующих субъектов, чьи производственные установки оказывают только локальное / региональное воздействие,
- передачи разрешительных функций и полномочий на уровень субъектов РФ,
- проведения необходимых наблюдений для оценок допустимой антропогенной нагрузки на территории,
- разработки нормативов качества ОС,
- разработки планов территориального развития,
- разработки программ предприятий по снижению / предотвращению вреда.

### 2.5.2.2 Шаг 2. Делегирование разрешительных полномочий на уровень субъекта РФ

В целях приведения в соответствие полномочий и ответственности субъекта РФ по обеспечению прав граждан согласно Конституции РФ **вторым шагом** необходимо:

- передать Субъекту РФ необходимые полномочия по выдаче разрешений<sup>65</sup>: процедура выдачи разрешений является механизмом регулирования и управления уровнем воздействия на ОС в субъекте РФ,
- создать региональные органы по выдаче разрешений.

### 2.5.2.3 Шаг 3. Переход от расчетного установления разрешенного воздействия к номинальному



**Рис. 4. Подходы к установлению разрешённого воздействия**

**Третьим шагом** взамен расчётного установления индивидуального норматива необходимо внедрить номинальное установление: для хозяйствующего субъекта устанавливается «база», т.е. в разрешении закрепляется реальный уровень воздействия (существующий на момент выдачи разрешения), а также устанавливается изменение от базы — величина снижения воздействия, которое может быть достигнуто в определённый период времени. Для подтверждения намерений хозяйствующий субъект разрабатывает Программу по снижению / предотвращению вреда (в т.ч. через снижение воздействия).

Таким образом, при новом подходе определение уровня допустимого воздействия происходит в два этапа:

(1) **установление базового уровня воздействия** — может быть основано либо на действующих индивидуальных нормативах, либо на результатах *on-line* контроля<sup>66</sup>, либо на декларации хозяйствующего субъекта по многолетним данным производственного контроля;

(2) **установление изменения от базового уровня воздействия** — может быть установлено на фиксированную величину (например, на 2% в год), на основе двухсторонней договорённости<sup>67</sup>, что будет быстро и малозатратно.

#### 2.5.2.4 Шаг 4. Переход от номинального установления разрешенного воздействия к оценочному

**Четвертым шагом** необходимо перейти от номинального установления разрешённого воздействия к оценочному, т.е. осуществлять выдачу разрешений субъектом РФ с учётом следующих аспектов:

— базовая величина воздействия, которая берётся либо из «замороженного» (продлённого) разрешения, либо по результатам *on-line* контроля (корректнее говорить о базовой величине вреда, но это потребует определённых расчётов и оценок по переходу от воздействия к вреду),

— величина, на которую будет снижен вред (в т.ч. через снижение воздействия), определённая с учётом:

- нормативов качества среды обитания, которые субъект территории (губернатор/субъект РФ) обязан обеспечить (которые он же и установил частично);
- оценки фактической антропогенной нагрузки на природный объект / территорию (которую он должен заказать и сделать);
- уровня технологий хозяйствующего субъекта (степень приближённости к уровню НДТ);
- распределения определённой для природного объекта / территории допустимой нагрузки по отдельным хозяйствующим субъектам, что требует определённых расчётных методик и организационных форм<sup>68</sup>.

— предлагаемая Программа по снижению / предотвращению вреда;

#### 2.5.2.5 Шаг 5. Дифференциация разрешительных процедур (в т.ч. декларирование)

На данный момент разрешительные процедуры для всех хозяйствующих субъектов, независимо от уровня воздействия на ОС, территориального расположения и других факторов, имеют одинаковую структуру.

Для снижения административных барьеров в рамках Политики необходимо разработать и внедрить различные по сложности, срокам, количеству документов разрешительные процедуры для предприятий в зависимости от их характеристик. Чем меньше совокупное воздействие оказывают производственные установки хозяйствующего субъекта на ОС и чем меньше последствий это вызывает, тем более простой должна быть разрешительная процедура для такого хозяйствующего субъекта.

Предельным случаем упрощения разрешительной процедуры, предлагаемым для «наименее загрязняющих» хозяйствующих субъектов, является переход к декларированию (необходимо определить критерии отнесения предприятий к «наименее загрязняющим», закрепить эти критерии законодательно).

#### 2.5.2.6 Шаг 6. Внедрение типовых разрешительных процедур для типовых производственных установок

Среди предприятий, которым требуется получение разрешения, можно выделить классы «типовых». На данный момент разные предприятия, чьи производственные установки можно было бы отнести к определённому типу, вынуждены проходить разрешительные процедуры, каждое самостоятельно и в полном объёме.

Идея типовых разрешительных процедур состоит в следующем: для типовых предприятий / производственных установок (например, по сжиганию мусора) можно установить **требования** к размещению и воздействию в зависимости от мощности и при соблю-

дении требований к размещению и воздействию подготовить  **типовые разрешения**  (по прецеденту или иным способом).

Для выдачи типовых разрешений необходимо разработать и нормативно закрепить соответствующую  **короткую процедуру** . Введение «типовых разрешений» позволит упростить разрешительные процедуры для ряда хозяйствующих субъектов и сократить сроки получения разрешений (для некоторых — до  **10 раз** ).

### **2.5.3 Сценарий 2 (полумера). Оптимизация действующих разрешительных процедур**

В случае сохранения расчётного установления индивидуальных нормативов, совершенствование системы разрешительных процедур необходимо проводить в три этапа: устранить абсурды и противоречия в системе разрешительных процедур, в т.ч. объединить процедуры выдачи индивидуальных нормативов и выдачи разрешения; упростить систему разрешительных процедур, в т.ч. устранить избыточные процессы в процедурах согласования, требования к исходным документам, сократить согласующие ОИВ, а также закрепить критерии принятия решений в процедурах согласования.

На заключительном этапе необходимо проводить наиболее масштабные, с точки зрения сложности внедрения, изменения. В частности, ввести принципа «одного окна», делегировать разрешительные полномочия на уровень территории принятия решений (как правило, субъекта Федерации), а также перейти на комплексные разрешения, как механизм фиксации договорённостей сторон о поэтапном непрерывном снижении воздействия.

#### **2.5.3.1 Сокращение длительности разрешительных процедур**

##### **2.5.3.1.1 Устранение возможностей несоблюдения сроков разрешительных процедур**

Предлагается:

— установить срок согласования НДС (в настоящее время не установлен) в ОИВ, дать возможность согласования НДС одновременно (а не последовательно, как сейчас) в разных ОИВ в срок не более 15 рабочих дней;<sup>69</sup>

— установить типовые сроки введения в действие изменений к законодательным актам (с начала квартала / с начала года / с начала налогового периода), сроки изменений, согласовывать с изменениями, вносимыми в иные НПА. Это исключит ряд проблемных ситуаций с получением разрешений в «переходный» период (когда сдаются документы в период действия старого закона, а получают — когда уже вступили в силу изменения);

— установить возможность возобновления разрешений на сбросы и выбросы (эмиссии) ЗВ через 5 лет без новых расчётов нормативов (НДС, ПДВ), если не произошло изменений в технологии, приводящих к изменениям объёмов эмиссий и количества нормируемых веществ, а также иных показателей, определяющих экологические аспекты производства, связанные с эмиссиями (появление новых источников выбросов, появление новых и изменение параметров существующих сбросов сточных вод и водозаборов, изменение расчётных расходов водотока, фоновых концентраций ЗВ) и др.

##### **2.5.3.1.2 Нормативное обоснование единого срока разрешительной процедуры**

Предлагается отменить согласование проекта НДС в ОИВ. Основанием для подачи заявления в Росприроднадзор об утверждении НДС и ПДВ считать положительное заключение специализированного ФГУ о соответствии расчётов экологическим, санитарно-гигиеническим требованиям и условиям водопользования. Утверждать проекты нормативов сроком на 5 лет при ежегодном подтверждении отсутствия изменений, перечисленных выше в п. 2.5.3.1.1.

## 2.5.3.2 Упрощение разрешительных процедур

### 2.5.3.2.1 Введение принципа «одного окна» для разрешительной процедуры

Принцип «одного окна» является предельным вариантом упрощения структуры разрешительных процедур. «Одно окно» означает, что определён «ведущий» ОИВ — единственный, с которым взаимодействует хозяйствующий субъект. При наличии ведущего ОИВ исчезнет необходимость для хозяйствующего субъекта исполнять роль «связующего звена» между согласующими ОИВ и собирать для каждого ОИВ отдельный пакет исходных документов.

Для обеспечения упрощения разрешительных процедур на основе внедрения принципа «одного окна» необходимо либо отменить все «промежуточные согласования» при получении разрешения, либо обеспечить полную открытость согласований (что и с кем согласуется) на промежуточных стадиях.

### 2.5.3.2.2 Упрощение структуры разрешительных процедур

В качестве одного из первых шагов по упрощению структуры разрешительных процедур необходимо объединение<sup>70</sup> проекта нормативов и разрешения (для Сценария 2): документ с утверждёнными «индивидуальными нормативами» признать разрешением<sup>71</sup>.

### 2.5.3.2.3 Сокращение количества исходных документов и требований к ним

Предлагается:

— исключить дублирование и противоречащие друг другу положения / требования НПА, регулирующих смежные области и функционирование ФОИВ природоохранного блока (Роспотребнадзор, Росводресурсы, Росрыболовство, Роснедра, Рослесхоз, Росгидромет);

— установить однозначно понимаемые требования к информации и документам, прикладываемым к Заявлению о выдаче разрешительной документации;

— сократить количество исходных для разрешительной процедуры документов (по результатам анализа на выявление избыточных и дублирующих документов);

— запретить при обращении за разрешениями, решениями, лицензией требования о предоставлении дополнительной информации, или документов в ином виде, нежели установленном НПА. Хотя в каждом НПА на эту тему такое требование содержится — практика запросов на дополнительную информацию постоянно присутствует.

### 2.5.3.2.4 Нормативное урегулирование сценариев и понятий внутри разрешительных процедур

Предлагается:

— дать единое толкование всем терминам и определениям, используемым в НПА. Дать определения тем понятиям, которых нет в настоящее время, и которые определяют предмет регулирования (например, «условия водопользования» и «условия использования водного объекта»);

— в НПА избегать «двояких» толкований: например «может устанавливаться...»; «при невозможности соблюдения...» и т.д. — в связи с недостаточно чёткими формулировками в законодательных актах исполнители на местах трактуют нормативные акты так, как им удобно/как они их понимают, от чего бизнес несёт дополнительную и не всегда обоснованную нагрузку;

#### 2.5.3.2.5 Установление критериев принятия решений

— Установить критерии согласования проектов нормативов — что в нем согласовывает каждое уполномоченное ведомство. Что именно и на основе каких критериев в проектах нормативов согласовывают Роспотребнадзор, Росгидромет, Росприроднадзор, Росводресурсы — сегодня нигде в НПА не установлено.

— Установить чёткие правовые основания отказа в выдаче разрешений. Формулировки оснований, используемые в настоящее время, дают неограниченную возможность для коррупции. Убрать «немотивированный отказ» по основанию отсутствия каких-либо документов к заявлению.

В случае задержки в выдаче разрешений по немотивированному основанию — т.е., когда в течение установленного НПА срока, госорган не выдал разрешение, а действие предыдущего истекло, считать период времени до выдачи нового разрешения нормативным и не применять повышающего коэффициента при расчёте платежей. Установить, что при необходимости корректировки материалов, расчётов и обоснований соответствующее требование должно быть представлено **однократно**, а не несколько раз (о распространённости подобного порочного подхода, использующегося для затягивания выдачи разрешений, свидетельствует судебная практика).

### 3 ОБРАЩЕНИЕ С ПРОМЫШЛЕННЫМИ ОТХОДАМИ

Обращение с промышленными отходами является составной частью общей системы управления отходами. Без внесения серьёзных изменений в общую систему невозможно внесение назревших изменений в систему обращения с промышленными отходами. В первую очередь, должна быть принята политика, устанавливающая принципы и цели в области управления отходами.

В качестве модели системы обращения отходами необходимо ориентироваться на законодательство и практику Евросоюза, поскольку гармонизация с европейским (международным) законодательством в этой области официально рассматривается как одна из приоритетных задач в связи с уже состоявшимся вступлением России в ВТО и предполагаемым вступлением в ОЭСР. В настоящее время большая часть правовых норм, имеющих в рамочной Директиве 2008/98/ЕС по отходам, не говоря уже о более чем двадцати директивах и регламентах, её развивающих и конкретизирующих, в российском законодательстве просто отсутствует.

#### 3.1 Принципы<sup>72</sup> политики в сфере обращения с отходами

Принципы государственной политики в области обращения с отходами, зафиксированные сегодня в статье 3 закона «Об отходах производства и потребления» №89-ФЗ необходимо привести в соответствие с реальными актуальными проблемами в области обращения с отходами.

##### 3.1.1 Принцип иерархии методов обращения с отходами

Необходимо принять иерархический порядок обращения с отходами (утилизации отходов):

- 1) предотвращение образования отходов,
- 2) предварительная обработка для повторного использования,
- 3) переработка в качестве вторичных материальных ресурсов,
- 4) другие методы утилизации, например, утилизация в энергетических целях,
- 5) размещение на полигонах.

Приоритет отдаётся предотвращению образования отходов, а размещение на полигонах является наименее предпочтительным методом. В соответствии с этими приоритетами рекомендуются и приоритеты в стимулировании способов обращения с отходами.

Если процессы утилизации технически, экологически и экономически выполнимы, то для их оптимизации отходы должны собираться отдельно и не должны смешиваться с другими отходами или материалами с иными качественными характеристиками. Лишь отходы, которые не пригодны к утилизации, должны размещаться на полигонах безопасным, не наносящим вреда здоровью человека и окружающей среде способом.

##### 3.1.2 Принцип обеспеченности мощностями для утилизации и размещения отходов

При территориальном экологическом планировании в части обращения с отходами следует предусмотреть создание такого количества установок по нейтрализации опасных отходов, мусоросжигательных заводов, обустроенных полигонов и т.д., чтобы можно было обеспечить обработку, утилизацию и размещение всех образующихся отходов максимально безопасным для окружающей среды или здоровья человека способом.

### **3.1.3 Принцип технологического совершенствования**

За счёт применения современных технологий (в т.ч. наилучших доступных технологий) должно быть снижено образование отходов на промышленных предприятиях, максимально обеспечены восстановление, вторичная переработка отходов и т.п.

### **3.1.4 Принцип близости переработки и обезвреживания отходов к их источникам**

Отходы должны перерабатываться и обезвреживаться как можно ближе от мест их образования. Это сокращает объем транспортировки отходов, вероятность аварий, финансовые затраты, воздействие на ОС от транспортирования. Таким образом, создаваемые мощности по утилизации и размещению отходов должны:

- быть максимально приближены к источникам образования отходов,
- создаваться с учётом местной специфики объёмов и структуры образующихся отходов.

### **3.1.5 Принцип дифференцированного регулирования обращения с отходами**

Характер обращения с отходами различного типа, меры стимулирования, мероприятия по обеспечению безопасного обращения с отходами разного типа должны регулироваться разными нормативными правовыми актами / нормами прямого действия. Аналогичным образом должны регулироваться и виды обращения с отходами, прежде всего, сжигание и размещение на полигонах.

### **3.1.6 Принцип «загрязнитель платит»**

Хозяйствующие субъекты, ответственные за образование отходов, обязаны покрывать затраты на удаление этих отходов или на сокращение неблагоприятных последствий обращения с ними.

### **3.1.7 Принцип расширенной ответственности производителя**

Данный принцип устанавливает натуральную и финансовую ответственность производителя за весь жизненный цикл продукции даже после окончания её использования потребителем. Таким образом, бремя переработки и утилизации продукции перекладывается на производителя, что мотивирует его разрабатывать менее опасные для ОС продукты, которые могут быть подвергнуты разборке, повторному использованию и рециклингу.

## **3.2 Построение комплекса НПА по регулированию сферы обращения с отходами**

### **3.2.1 Пересмотр базового (рамочного) нормативного акта**

Действующий закон «Об отходах производства и потребления» №89-ФЗ должен быть пересмотрен по следующим направлениям:

- соответствие новым принципам и целям политики в области обращения с отходами, правовая интерпретация этих принципов;
- определение и детализация ключевых понятий в области обращения с отходами;
- гармонизация с международными нормами права в области обращения с отходами (прежде всего ЕС и ОЭСР).

### **3.2.2 Принятие НПА, регулирующих режимы обработки отходов**

НПА должны регулировать вопросы функционирования мусоросжигательных заводов и установок, мусорных свалок (полигонов) для размещения твёрдых отходов и регламентировать:

— технические эксплуатационные условия для таких сооружений / установок по переработке / размещению отходов, как мусоросжигательные заводы и полигоны для захоронения отходов;

— поток отходов, который может стать предметом определённого метода обработки / размещения (исключение определённых потоков отходов из процесса сжигания / захоронения на полигонах);

— допустимые характеристики отходов для определённых видов обработки;

— значения предельных выбросов / сбросов (при сжигании отходов).

### **3.2.3 Принятие НПА, регулирующих обращение с отдельными категориями отходов**

Такие нормативные акты, с учётом приоритетов государственной экологической промышленной политики, должны регламентировать обращение с потоками определённых категорий отходов<sup>73</sup>. Так, особым образом следует регулировать обращение, например, с:

— использованными техническими маслами,

— отслужившими батареями и аккумуляторами,

— отходами упаковочных материалов,

— отходами добывающей промышленности,

— отслужившими автомобилями,

— отслужившим электрическим и электронным оборудованием и др.

Потоки регламентируемых отходов должны обрабатываться отдельно от других потоков отходов.

## **3.3 Изменение системы понятий сферы обращения с отходами**

Решение задачи усовершенствования системы понятий и классификации отходов целесообразно в рамках гармонизации с международным законодательством (ЕС, ОЭСР).

### **3.3.1 Переопределение понятия «отход»**

В существующем законодательстве РФ отход — это *«остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства»*.

Исходя из данного определения понятия «отход», любой выход промышленного процесса, кроме целевого, является отходом. Это приводит к тому, что к отходам относят вскрышные породы, и которые составляют примерно 90% от общего количества отходов. Данные породы образуются при горнопромышленном производстве, состоят из природных почвообразующих компонентов и минералов и перемещение этих естественных природных образований с одного места на другое некорректно отождествлять с образованием отходов с одновременным их перемещением и размещением.

Необходимо отойти от понятия «отходы производства и потребления» и перейти к использованию общепринятого в международной практике базового понятия «отходы».

Общее определение понятия «отходы» содержится в Рамочной директиве по отходам (Директива 2008/98/ЕС): *«... «отходы» означают любое вещество или предмет, которое пользователь утилизирует самостоятельно, либо которое он должен утилизировать в соответствии с требованиями действующего национального законодательства...»*. Это определение является максимально общим. Поэтому решениями Комиссии

Совета ЕС в 2000-2001 гг. был принят Европейский каталог конкретных отходов и список опасных отходов. Этот документ постоянно дополняется и изменяется; на сегодняшний день в нем более 600 видов отходов.

### 3.3.2 *Разделение отходов на опасные и неопасные*

Необходимо ввести понятие «неопасных отходов». В существующей системе законодательства все отходы считаются опасными, в том числе отходы IV-V класса (практически неопасные) попадают под общие правила регулирования. Неопасные отходы, вследствие того, что не воздействуют негативно на окружающую среду и на здоровье людей, не требуют таких же строгих мер по обращению с ними, как опасные отходы. Кроме того, сегодня на законодательном уровне промышленные отходы, как и другие специфические виды отходов, никак не различаются с точки зрения методов обращения с ними. В практике<sup>74</sup> ЕС основное различие между опасными и неопасными отходами — в степени вредного воздействия на окружающую среду и необходимых технологий переработки и утилизации.

Следует уточнить понятие «опасные отходы», существенным образом уточнить разделение отходов на опасные и неопасные — отойти от присвоения всем категориям отходов классов опасности (последние должны быть упразднены). Опасность отходов должна определяться по ряду критериев, фиксирующих наличие в отходах веществ или наличие у них свойств (например, таких как самовозгорание), представляющих угрозу для здоровья человека или неприемлемых изменений окружающей среды. Таким образом, отходы, относящиеся к одному и тому же типу (например, отходы добывающей промышленности), могут оказаться как опасными, так и неопасными.

Необходимо существенно сократить или даже полностью исключить публично-правовое регулирование «неопасных отходов». Нужно регулировать данный вид отходов в плоскости гражданско-правовых отношений субъектов производящих отходы и субъектов занятых сбором, утилизацией, размещением, транспортировкой отходов. Государству оставить полномочия по определению размеров и взиманию платы за размещение отходов на ОРО, причём эти полномочия сразу делегировать на уровень субъектов и муниципалитетов.

### 3.3.3 *Дифференциация промышленных отходов*

В федеральном законе «О недрах»<sup>75</sup>, содержащем положения относительно отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, особенности управления этим видом отходов не отражены. Учитывая практику<sup>76</sup> ЕС в сфере обращения с отходами, необходимо исключить из числа отходов грунты и иные материалы, завозимые на территорию горнодобывающего предприятия для целей рекультивации, строительства или повторного использования. В связи с этим ввести понятие «**извлекаемые материалы**», то есть те материалы, которые в дальнейшем предполагается использовать для целей рекультивации.

С этой же целью необходимо ввести понятие «**инертных отходов**». Инертные отходы — это отходы, которые:

- не претерпели существенных физических, химических или биологических преобразований,
- не растворяются, не горят и не вступают в иного рода физические или химические реакции,
- не являются биоразлагаемыми,

— не оказывают на другие вещества негативного воздействия, которое может привести к загрязнению ОС или причинению вреда здоровью человека, не являются экотоксичными, в особенности для грунтовых вод.

### **3.3.4 *Определение системы понятий «вторичные ресурсы»***

Необходимо ввести понятия «вторичные ресурсы», «вторичные материальные ресурсы», «вторичные энергетические ресурсы», «вторичное сырье», «рекуперация сырья, материалов и веществ из отходов», «утилизация», «переработка в качестве вторичных материальных ресурсов (рециклинг)», «переработка отходов в качестве вторичных энергетических ресурсов». Данные нововведения необходимы для выстраивания эффективной системы переработки вторичных ресурсов, в том числе стимулирования рынка переработки отходов в РФ, ликвидации административных барьеров в торговле для перерабатывающей отрасли, выпускающей вторичное сырье.

Введение понятия «вторичных ресурсов» позволит учитывать их не как отходы, что присуще настоящей системе понятий в сфере обращения с отходами, а как ресурсы. Так же это позволит вести учёт образования и использования вторичных ресурсов. Законодательное закрепление понятий «утилизация», «переработка в качестве вторичных материальных ресурсов (рециклинг)» позволит выстроить систему управления обращением со вторичными ресурсами, что положительно повлияет на формирование отходоперерабатывающей индустрии.

В рамках заявления о вступлении РФ в ОЭСР, которое невозможно без достаточно близких по содержанию механизмов регулирования в сфере управления отходами, необходимы единые нормативные основы управления отходами и гармонизация законодательства. В целях гармонизации с международными нормами, необходимо определить вышеуказанные понятия, учитывая определения этих понятий в Директиве № 2008/98/ЕС<sup>77</sup>.

### **3.3.5 *Определение понятий категорий отходов***

Следует законодательно дать определение категориям отходов, обращение с потоками которых должно быть выделено по тем или иным основаниям:

- радиоактивные отходы,
- ртуть содержащие отходы,
- использованные технические масла,
- отслужившие батареи и аккумуляторы,
- отходы упаковочных материалов,
- отходы добывающей промышленности,
- отслужившие автомобили,
- отслужившее электрическое и электронное оборудование,
- лом черных и цветных металлов и др.

Сегодня в законодательстве определено лишь понятие «лом и отходы цветных и (или) черных металлов». Необходимо определить в юридическом смысле «точки перехода»: когда отходы становятся «неотходами» (например, когда и при каких условиях металлолом превращается из отходов во вторичное сырье), в каких случаях и при каких условиях отходы горнодобывающей промышленности перестают быть отходами, а становятся материалом для рекультивации и закладки горных выработок и т.д.

### **3.3.6 Определение понятий субъектов в сфере обращения с отходами**

Необходимо определить такие понятия как «производитель отходов», «собственник отходов», «торговый посредник», «брокер (маклер)», «оператор». В действующем законодательстве определения этих понятий отсутствуют.

### **3.3.7 Определение понятий видов обращения с отходами**

Это такие понятия как «обращение с отходами», «сбор отходов», «раздельный сбор отходов», «предотвращение образования отходов», «повторное использование отходов», «обработка отходов», «утилизация отходов», «предварительная обработка отходов для повторного использования», «переработка в качестве вторичных материальных ресурсов», «размещение отходов».

В действующем законодательстве определены следующие понятия из этой группы: «обращение с отходами», «размещение отходов», «хранение отходов», «захоронение отходов», «использование отходов», «обезвреживание отходов». Однако они:

- не соответствуют международной терминологии, например, уже упоминавшейся Директиве № 2008/98/ЕС, ни по названиям, ни по определениям;
- не раскрываются в тексте закона с точки зрения характеристики и требований к соответствующим видам деятельности.

Их следует гармонизировать с используемыми в международной практике. Необходимо исключить из законодательства понятие «норматив образования отходов», как противоречащее физическому смыслу технологии производства.

## **3.4 Совершенствование функций регулирования сферы обращения с отходами**

### **3.4.1 Внедрение планирования в сфере обращения с отходами**

Планы / программы в области обращения с отходами должны охватывать — по отдельности или в сочетании с другими планами — всю населённую территорию Российской Федерации. Они должны содержать анализ существующей ситуации в области обращения с отходами в соответствующей территориальной единице, а также необходимые мероприятия по совершенствованию технологий обработки отходов для их повторного использования, переработки отходов в качестве вторичных материальных ресурсов, утилизации и размещению отходов, а также включать оценку того, как этот план будет способствовать достижению целевых показателей.

Планы в области обращения с отходами должны строиться по территориальному принципу и содержать, по меньшей мере, следующие позиции:

- вид, количество и происхождение отходов, образующихся на территории;
- существующие системы сбора отходов и важнейшие сооружения для размещения и утилизации отходов, включая специальные устройства обращения с опасными отходами или потоками отходов, для которых федеральным законодательством будут приняты специальные предписывающие нормы;
- оценку необходимости создания новых систем сбора, консервации существующих установок для обращения с отходами, создания дополнительных элементов инфраструктуры для установок (предприятий) по обращению с отходами, и, в случае необходимости, соответствующих инвестиций;
- при необходимости — достаточную информацию о местных критериях для определения местонахождения и мощности запланированных установок (предприятий) по размещению или значительных устройств по утилизации;

— общие стратегии обращения с отходами, включая запланированные технологии и методы в области обращения с отходами, или стратегии для отходов, обращение с которыми связано с особыми управленческими проблемами.

Учитывая территориальный уровень и охват области планирования, планы в области обращения с отходами могут содержать:

— описание организационных аспектов управления отходами, включая разделение ответственности между государственными и частными заинтересованными лицами, которые осуществляют деятельность в области обращения с отходами;

— оценку эффективности использования экономических и других инструментов для решения различных проблем в области управления отходами, учитывая необходимость поддержки бесперебойного функционирования внутреннего рынка;

— предложения по использованию информационно-просветительских кампаний и предоставлению информации широкой общественности или определённым группам потребителей;

— предложения по закрытию для публичного доступа загрязнённых мест размещения отходов и мероприятия по их санации и реабилитации.

### ***3.4.2 Пересмотр роли и места разрешений в сфере обращения с отходами***

Организации и предприятия, намеревающиеся осуществлять деятельность в области обращения с отходами, обязаны получить лицензию на осуществление этого вида деятельности, разрешение на эксплуатацию объектов по размещению отходов и утилизацию опасных (в новой классификации) отходов в уполномоченном органе. Если уполномоченный орган считает, что намеченный метод обращения с отходами не является приемлемым с точки зрения охраны окружающей среды, то он вправе отказать в выдаче лицензии / разрешения. С этой точки зрения необходимо восстановить недавно отменённое лицензирование некоторых видов деятельности по обращению с отходами.

Однако это целесообразно только после того, как будет введён новый классификатор отходов и новые определения видов деятельности по обращению с отходами. Безусловному лицензированию должно подлежать обращение с опасными (в новой классификации) отходами. Это же, только в части получения разрешения, должно относиться ко всем объектам размещения (например, полигонам) и утилизации (например, мусоросжигательным заводам) отходов.

Одновременно должно предусматриваться освобождение от обязательств по получению лицензий и разрешений в том случае, если хозяйствующие субъекты осуществляют размещение своих собственных неопасных отходов или утилизацию отходов в источнике их образования.

### ***3.4.3 Изменение порядка учёта и отчётности при управлении отходами***

Помимо классификации отходов, важнейшими составляющими системы, требующими пересмотра, являются:

- состав информации, необходимой для контроля в сфере обращения с отходами;
- ведение реестров информации о:
  - предприятиях и организациях, в которых образуются опасные отходы,
  - предприятиях и организациях, в которых осуществляется обращение с отходами,
  - предприятиях и организациях, занятых сбором или транспортировкой отходов на профессиональной основе,
  - маклерах (брокерах) и торговых посредниках;

— учёт количества, видов и источников образования опасных отходов и, если уместно, хронологический учёт пунктов назначения, периодичности сбора, видов транспортных средств и методов, предусмотренных для обработки отходов,

— информирование общественности по вопросам управления отходами.

Существенным для учёта по единой методике объёмов образующихся отходов и их утилизации различными методами является сбор статистических данных об отходах. Здесь необходима гармонизация процедуры государственного статистического наблюдения по форме 2-тп(отходы) (равно как и самой формы) с соответствующими международными процедурами (прежде всего Евростата). Новый порядок учёта и отчётности должен будет также отражать введение нового классификатора, формализацию описания видов обращения с отходами, иные изменения в законодательстве.

## КОММЕНТАРИИ И ПРИМЕЧАНИЯ

Ниже приведены комментарии и примечания, пояснения, цитатные материалы общеизвестного и специализированного содержания.

<sup>1</sup> В соответствии со Статьёй 42 Конституции РФ: Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением

<sup>2</sup> Методология и научные основы формирования ЭПП были одобрены Бюро научного совета РАН по проблемам экологии и чрезвычайным ситуациям (протокол заседания от 05.07.2012).

<sup>3</sup> Под возвратом в правовое поле понимается исключение ситуаций, когда субъект экологических правоотношений либо вынужден действовать вне правоотношений (поскольку они неурегулированы), либо правоотношения урегулированы (нормами права) таким образом, что в любом случае субъект является нарушителем норма права.

<sup>4</sup> Здесь и далее термины «вред» и «ущерб» будут употребляться вместе в отношении их урегулирования, компенсации. Нанести и предотвратить же в рамках ЭПП можно только вред.

<sup>5</sup> Из промышленного экологического правоотношения следует, что предметом регулирования является наносимый вред. Задачей регулирования является предотвращение потенциального и урегулирование реального вреда. Задача снижения воздействия сама по себе, вне контекста предотвращения / снижения вреда является бессмысленной. Снижение воздействия — это лишь один из методов предотвращения / снижения вреда. Поэтому на сегодняшний день можно говорить об имеющейся подмене цели регулирования, которая является следствием нескольких причин:

- неверной гипотезы, что всегда есть прямая взаимосвязь между объёмами воздействия и размерами вреда,
- сложностью контроля, нормирования и доказывания факта нанесения вреда по сравнению с контролем нормирования и доказыванием факта осуществления воздействия.

Предотвращение / снижение вреда может осуществляться хозяйствующим субъектом не только за счёт снижения воздействия, но и за счёт «очистки» среды обитания, за счёт выселения субъектов из зоны риска нанесения вреда и т.п. — выбор из альтернативных мер зависит от государственной политики и их экономической эффективности. С практической точки зрения полученное из модели следствие означает, что нормирование, контроль, разрешения, плата должны быть переориентированы на регулирование вреда.

<sup>6</sup> **Административно-правовое (императивное) регулирование** заключается в установлении предписания или запрета, а также в обеспечении государственного принуждения к должному поведению и исполнению правовых предписаний. Одной из сторон в отношениях такого типа является уполномоченный орган государства. Соответственно, стороны находятся в неравных отношениях — отношениях власти и подчинения. Применяемые правовые способы:

- предписание, т.е. возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой;
- запрет, т.е. возложение прямой юридической обязанности не совершать (воздерживаться) те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

<sup>7</sup> **Гражданско-правовое (диспозитивное) регулирование** основывается на равенстве сторон правоотношения. В гражданско-правовых отношениях их участники выступают обычно как равноправные субъекты, не зависящие друг от друга. Посредством заключаемого между ними договора (соглашения) они сами определяют свои права и обязанности, которые, однако, должны соответствовать закону, находиться в его рамках. Диспозитивный метод выражается в применении таких правовых способов, как:

- дозволение, т.е. юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия, либо воздержаться от их совершения;

— рекомендация, т.е. установление примерных правил, которые субъект может использовать по своему усмотрению.

<sup>8</sup> На сегодняшний день система госрегулирования не ставит перед собой цели по обеспечению качества среды. Такая система состоит из двух крупных блоков: блока целеполагания и блока целедостижения — и оба блока должны быть изменены.

<sup>9</sup> Система предотвращения и урегулирования ущерба фактически должна быть построена «с нуля»: анализ действующих методик по оценке ущерба, а также практики компенсации ущерба, практики судебных дел показал, что действующая система урегулирования ущерба не работает, поскольку построена на неопределённых понятиях, и в её основе лежит концепт субъект-объектных отношений.

<sup>10</sup> В данном случае понятие «юридическая форма» употребляется в широком контексте: любой нормативный документ, любой юридической силы. Важно лишь, что если известно некоторое свойство природы и предполагается использование знания о нем в деятельности человека, оно должно быть закреплено нормативным актом.

<sup>11</sup> **Кодификация** — один из видов законодательной деятельности, состоящей из издания законов, систематизирующих по определённому плану отдельную отрасль или иную часть права государства. В процессе **К.** отбрасывается часть устаревшего нормативно-правового материала, внутренне увязываются и рубрицируются части нормативно-правовых актов, формируется структура кодифицированного акта со своим специфическим содержанием. От другого способа систематизации права — инкорпорации — **К.** отличается по методу. **К.** как вид издания сложных законов, охватывающих какую-либо отрасль права или законодательства, противопоставляется так называемому фрагментарному законодательству, устанавливающему частные правовые положения (Энциклопедия юриста. 2005)

<sup>12</sup> Обеспечивается с помощью внедрения системы экологического целеполагания, а также изменения идеологии нормирования, разрешений и санкций.

<sup>13</sup> Важно отметить, что предотвращение потенциального вреда может осуществляться хозяйствующим субъектом не только за счёт снижения воздействия, но и за счёт «очистки» среды обитания, а также за счёт выселения субъектов из зоны риска нанесения вреда — выбор точки приложения мер зависит от государственной политики и экономической эффективности мер.

<sup>14</sup> Обеспечивается принцип на первом этапе Реформы с помощью реализации «возвратного» механизма использования платы хозяйствующими субъектами на меры по снижению вреда - т.е. плата остаётся у её плательщика и расходуется на мероприятия по предотвращению и снижению вреда (государство контролирует реализацию плана данных мероприятий). В целевом регулировании акцент переносится с платы на штрафы и компенсацию вреда / ущерба, для чего необходимо обеспечить доказательность причинения вреда субъектам.

Речь не идет о замене общемирового принципа «загрязнитель платит», просто ему дан более точный перевод:

- В соответствии с Рекомендацией ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) от 1972 г. принцип «загрязнитель платит» означает, что «загрязнитель должен нести расходы по проведению мер экологического оздоровления по решению властей».
- в Рекомендации Совета ЕЭС от 03.03.75 «О распределении затрат по охране окружающей среды и действиях органов общественной власти в этой области» определение ЕЭС гласит, что «физические и юридические лица, действующие в рамках публичного частного права, ответственные за загрязнение, должны нести все расходы по мероприятиям, необходимым для ликвидации этого загрязнения или сокращения его до уровня, который соответствовал бы стандартам или эквивалентным требованиям, обеспечивающим соблюдение целевых показателей качества окружающей среды, или, при отсут-

ствии таких показателей, стандартам и нормативам, установленным общественными властями».

<sup>15</sup> В соответствии со ст.42 Конституции РФ.

<sup>16</sup> Реализация данного принципа влечёт передачу полномочий по регулированию на уровень субъектов РФ. Важно отметить, что полномочия по регулированию передаются на уровень субъекта РФ только по тем хозяйствующим субъектам, для которых последствия от воздействия принадлежащих им производственных установок имеют локальный характер. Предприятия, воздействие которых носит трансграничный характер, либо касается нескольких субъектов РФ — должны остаться в сфере федерального регулирования.

<sup>17</sup> С одной стороны, принцип обеспечивается категоризацией хозяйствующих субъектов по технологиям / воздействию / потенциальному вреду / социальной и стратегической значимости — под каждую категорию должны подбираться свои, наиболее эффективные инструменты регулирования. С другой стороны, данный принцип означает необходимость учёта природных особенностей и текущего состояния среды обитания на территории реализации деятельности.

<sup>18</sup> «Зелёная» промышленность в ЭПП понимается в самом широком смысле: это и промышленность, соответствующая НДТ, и промышленность, направленная на переработку отходов и очистку окружающей среды (её компонент), и промышленность, использующая возобновляемые природные ресурсы.

<sup>19</sup> Принцип обеспечивается с помощью предоставления льготных кредитов на модернизацию производства, отнесения экологической платы к материальным затратам при расчёте налога на прибыль, установления налоговых льгот по ускоренной амортизации основных средств, используемых для снижения воздействия, установления понижающих коэффициентов платы при переходе на НДТ, формирования упрощённых процедур для «зелёного» бизнеса, которые бы снижали его затраты на администрирование.

<sup>20</sup> На данный момент идёт обсуждение законопроекта, который предусматривает введение данных нормативов. Подробнее данный момент описан в разделе 2.1.4.3 Внедрение технологического нормирования и комбинированного подхода

<sup>21</sup> На данный момент такие нормативы определены, но не разработаны. Подробнее данный момент описан в разделе 2.1.4.1 Разработка и внедрение нормативов качества окружающей среды.

<sup>22</sup> На сегодняшний день примеров нормативов данного вида в российской практике нет, имеются лишь словоформы: «обратимые и необратимые изменения», «самовосстановление», иногда упоминается «скорость изменений», а также «масштаб изменений» (т.е. какая доля процессных целостностей меняется — локальные или глобальные изменения ОС). Данный вид нормативов возможен для разработки в перспективе. В некоторых иных сферах деятельности имеются аналоги, когда нормируется не только уровень изменений, но и скорость изменений.

<sup>23</sup> В настоящее время такие нормативы отсутствуют. Подробно об их роли и перспективе разработки в разделе 2.1.5 Шаг 4. Перевод нормирования на задачи обеспечения урегулирования вреда.

<sup>24</sup> Для целей нормирования сбросов загрязняющих веществ со сточными водами следует провести ревизию методик, определяющих рыбохозяйственную категорию водных объектов, а также признать необходимость исключения многих водоёмов в пределах населённых пунктов из категории рыбохозяйственных.

<sup>25</sup> Перечни ПДК содержат значительное количество веществ, не существующих в соответствующей среде (кристаллогидраты, растворимые соли, оксиды, пероксиды, в водной среде не существующие  $\text{CuSO}_4$ ,  $\text{CaO}$ ,  $\text{CaO}_2$ ,  $\text{PCl}_3$ ,  $\text{PCl}_5$ ).

<sup>26</sup> Перечни ПДК содержат торговые названия товаров с указанием марок и смесей (Композиция «Дон-52», Алмазис 600 г/кг; летучие компоненты смеси душистых веществ и эфирных масел, содержащиеся в выбросах предприятий парфюмерно-косметической промышленности).

<sup>27</sup> Наименования нормируемых химических веществ должны соответствовать определённой номенклатуре (IUPAC, CAS-N).

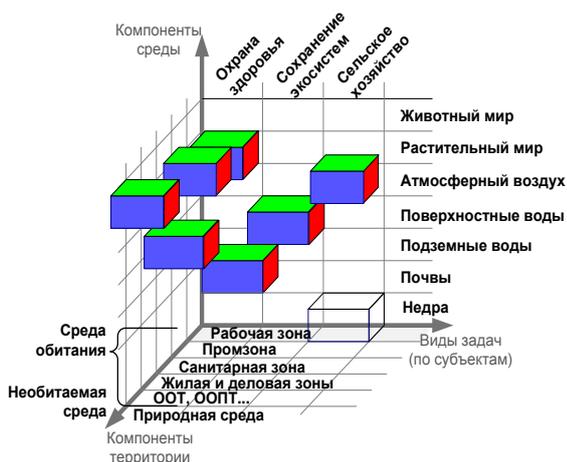
<sup>28</sup> В настоящее время система нормирования воздействия предусматривает (ст. 21 федерального закона от 10.01.2002 №7 «Об охране окружающей среды»):

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряжённости электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду

<sup>29</sup> Расчёт допустимых выбросов и сбросов осуществляется «исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов», ст. 22 закона «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ. Однако данные нормативы пока не разработаны (и часть из них не может быть разработана в принципе).

<sup>30</sup> В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ от 10.01.2002) нормативы качества ОС определены как нормативы, установленные в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда.

<sup>31</sup> На рисунке ниже показано, что необходимо разрабатывать десятки видов нормативов качества — для каждой тройки «компонент среды — компонент территории — субъектная задача» — должен соответствовать свой вид нормативов качества.



### Видообразование нормативов качества окружающей среды

<sup>32</sup> С учётом уникальности территорий и объектов, каждая оценка нагрузки имеет индивидуальный характер. Поэтому необходим отказ от установления нормативов совокупного воздействия для бассейна реки или участка. Такой норматив приобретает некий сакральный характер: есть цифра, которая может быть приведена в докладе (отчёте), смысл этой цифры обманчиво понятен на бытовом уровне: можно сбрасывать одну величину, а сбрасывается другая, значит надо сокращать на разницу. Т.е. это интегральный показатель, физический смысл которого не ясен, значение которого не даёт объективного представления о напряжённости водохозяйственной обстановки на

отдельно взятом участке и в бассейне в целом, значение которого не может быть корректно использовано для сопоставления обстановки на разных участках бассейна, не даёт информации для управления водопользованием, нивелируется глобальным и трансграничным переносом, неорганизованным стоком, внутриводоемными процессами. Такой показатель не может служить основой для нормирования водопользования и планирования водоохраных мероприятий, поскольку не несёт информации о том, где конкретно и что необходимо предпринять. Должна быть замена соответствующих работ на периодические оценки нагрузки (по аналогии с системой PLC в ХЕЛКОМ), основанной на утверждённых и унифицированных методах получения достоверной информации о текущем состоянии компонентов ОС.

<sup>33</sup> Технологический норматив в федеральном законе «Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 №7), определён как норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчёте на единицу выпускаемой продукции.

<sup>34</sup> Нормативы последствий на сегодня не определены законодательно, но есть отдельные прецеденты разработки и использования нормативов такого рода (например, эффективная доза радиационного излучения).

<sup>35</sup> Предлагаемые нормативы последствий имеют отличие от нормативов ПДК. Нормативы ПДК указывают на риск нанесения вреда при нахождении субъекта в среде с превышением данного норматива, а нормативы последствий указывают на степень нанесения вреда при нахождении в изменённой ОС (разница, как между концентрацией и дозой).

<sup>36</sup> Видообразование нормативов последствий можно проводить по следующим направлениям:

- по процессным и объектным целостностям субъекта, которые могут быть нарушены (здоровье и т.п.),
- по обратимости / необратимости последствий (по возможности восстановления целостностей),
- по длительности обратимости последствий (по времени восстановления целостностей),
- по глубине последствий (целостности субъекта могут быть нарушены, а могут быть разрушены),
- по охвату последствиями (по доле нарушенных целостностей относительно их общего числа).

<sup>37</sup> Статьёй 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» устанавливается требование о разработке хозяйствующими субъектами проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

<sup>38</sup> Принятие решения, на каком этапе реализовывать компенсацию, остаётся за субъектом хозяйственной деятельности и зависит, в том числе, от его финансовых возможностей. Для реализации мероприятий по компенсации неприемлемых последствий для воздействуемого субъекта должны быть сформированы перечни типовых мероприятий для хозяйствующего субъекта с указанием эффекта их реализации, требований к субъекту хозяйственной деятельности и границ применимости: на каждом этапе экологических отношений (для каждого «ранга компенсации») формируется свой перечень мероприятий.

<sup>39</sup> Когда «платит» — неизвестно сколько, когда «возмещает» — уже понятен принцип, сколько платит.

<sup>40</sup> Вред может быть нанесён в результате деятельности или упущения, которое не обязательно является нарушением норм экологического права.

<sup>41</sup> Преимущественно речь идёт о страховании экологического ущерба, но может идти речь и о страховании ответственности.

<sup>42</sup> Проблема, связанная с нормированием, перенесена в сферу экономического регулирования вместо того, чтобы установить ограничения на данное воздействие путём установления механизма учёта всех факторов при нормировании воздействия. Фактически производится подмена регулирования в сфере нормирования манипулированием в сфере экономики. Например, коэффициент 2 в дополнение к коэффициентам, учитывающим экологические факторы (состояние атмосферного воздуха и почвы) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, является штрафным, запретительным для развития производства. Обеспечение геополитических интересов Российской Федерации требует развития производства и освоения этого региона.

Указанный коэффициент установлен без учёта экологического районирования территорий, плотности населения, климатических условий и только ухудшает конкурентоспособность российской промышленности на мировом рынке, не решая проблем экологической безопасности. Кроме того, указанный коэффициент не обоснован, ни одним нормативным правовым актом Российской Федерации. В соответствии с действующим законодательством имеются разные и не совпадающие между собой перечни:

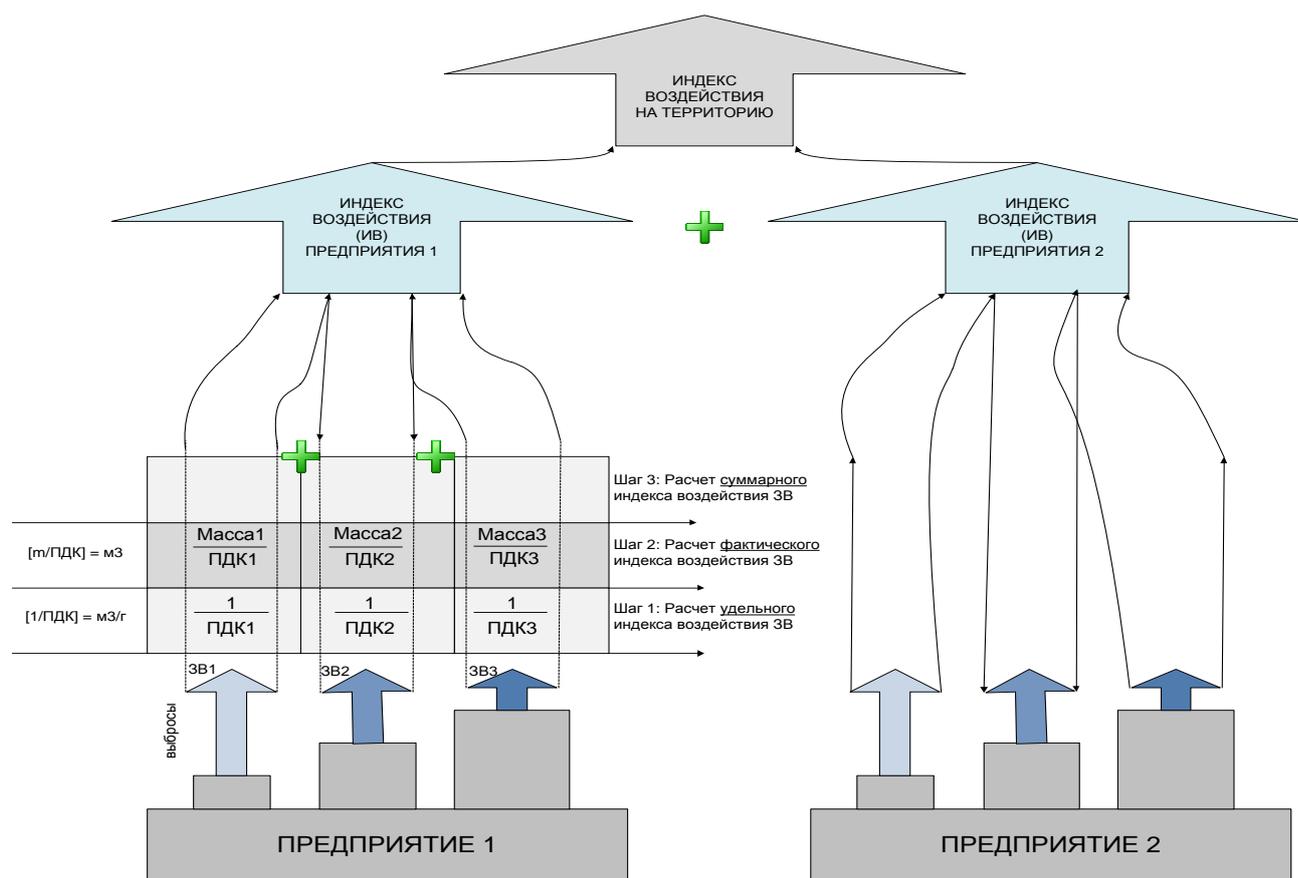
- 1) перечень районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, на которые распространяется действие льгот для лиц, работающих в этих местностях (постановление СМ СССР от 10.11.1967 №1029, уточнённая редакция — постановление СМ РФ от 03.01.83. №12);
- 2) перечень районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей с ограниченными сроками навигации (постановление Правительства РФ от 23.04.96г. №502);
- 3) перечень районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей с ограниченными сроками завоза грузов продукции) (постановление Правительства РФ от 23.05.2000г. №402).

Эти перечни не имеют никакого отношения к экологии и окружающей среде, ни тем более к налогам или платежам, а регулируют специальные вопросы: отношения в сфере оплаты труда, льгот, компенсаций, пенсионного обеспечения, жилищных отношений, а также государственной поддержки завоза продукции в районы Севера.

<sup>43</sup> Индекс воздействия  $i$ -того вещества ( $H_i$ ) с массой  $m_i$ , поступившего с выбросами в атмосферный воздух за установленный промежуток времени, который принимается за стандарт (например, год), можно определить как отношение массы этого вещества к предельно допустимой концентрации этого вещества в атмосферном воздухе населённых мест — ПДК<sub>ai</sub>:

$$H_i = m_i / \text{ПДК}_{ai}$$

По физическому смыслу — это объем атмосферного воздуха, в котором должно быть сосредоточено  $i$ -тое вещество с массой  $m_i$  с соблюдением установленного гигиенического норматива или, что то же самое, — это количество ПДК, содержащее в массе вещества, поступившей в атмосферный воздух за установленный промежуток времени. Чем больше  $H_i$ , т.е. объем атмосферного воздуха, который необходим для распределения в нем с соблюдением установленного гигиенического норматива вещества с массой  $m_i$ , тем больше опасность представляет данное вещество.



### Принципы расчёта индекса воздействия

<sup>44</sup> Данный вопрос требует особо внимательного отношения, т.к. платят не только промышленные предприятия, но и общественные организации (школы, театры, д/сады, министерства и т.д.).

<sup>45</sup> Контролю должны подлежать только приоритетные загрязняющие вещества в выбросах в атмосферный воздух и сбросах в водные объекты, обеспеченные надёжной системой инструментального контроля.

<sup>46</sup> В настоящее время перечень ЗВ формируется на основе исходной информации об использовании веществ на конкретном предприятии и анализе данных о качестве исходной сточной воды и фоновом содержании ЗВ в атмосфере. Однако этот перечень слишком большой, а нормативы неоправданно жёсткие, что снижает эффективность как природоохранной деятельности хозяйствующего субъекта, так и государственного контроля. Перечень контролируемых ингредиентов должен быть стандартным, а также учитывающим специфику предприятий одной отрасли (ЦБП, металлургия, машиностроение и т.д.) и включать не более 10-12 позиций: Например, применительно к сбросам в водные объекты он должен содержать:

- 6 стандартных показателей (взвешенные вещества, ХПК, БПК, хлорорганические соединения, азот, фосфор);
- 4-5 показателей, определяющих специфику данного производства.

<sup>47</sup> Нельзя нанести вред или ущерб природе. Это связано с тем, что вред и ущерб — это понятия не из экологической сферы правоотношений, а они заимствованы из сферы гражданско-правовых отношений. Вред / ущерб можно нанести только субъекту, что согласуется с Гражданским кодексом РФ. Поэтому, корректно говорить о том, что природе можно нанести / причинить повреждения. Повреждение природы может быть оценено некоторым субъектом как ущерб для этого субъекта в следующих случаях:

- повреждение природы привело к нарушению функционирования его хозяйственной деятельности,
- повреждение природы привело к нарушению его жизнедеятельности,
- повреждение природы привело к сокращению возможностей будущих поколений, которые представляет субъект.

<sup>48</sup> В форме вычетов из начисляемой платы для осуществления природопользователями природоохранных мероприятий, т.е. начисленная плата за негативное воздействие на ОС может быть использована природопользователями для реализации природоохранных мероприятий, направлена на устранение оказываемого ими негативного воздействия на ОС, на переход к наилучшим доступным технологиям.

<sup>49</sup> Введение обязательного экологического страхования представляется нецелесообразным, т.к. при низких рисках аварий и незначительных последствиях такое повсеместное страхование превратится в очередной административный барьер, отвлекающий силы и средства предприятий от реальной природоохранной деятельности. Кроме этого, обязательность экологического страхования содержит существенный риск порождения волны коррупционных отношений, как со стороны страховых компаний, так и со стороны недобросовестных природопользователей.

<sup>50</sup> Согласно Федеральному закону от 10.01.2002 №7 «Об охране окружающей среды» (ст.1 «Основные понятия»), **контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)** — система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны ОС, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе, нормативов и нормативных документов в области охраны ОС. Помимо понятия «экологический контроль» в законодательстве определено понятие «экологический надзор».

Согласно статье 65 «Государственный экологический надзор» закона «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ, под **государственным экологическим надзором** понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ, Федеральным законом № 7 (2002), другими Федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Ниже в таблице, согласно определениям закона «Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 №7), указано сравнение атрибутов понятий «экологический контроль» и «экологический надзор».

Таблица

	Экологический контроль	Экологический надзор
Сущность	Система мер	Деятельность
Субъекты:		<ul style="list-style-type: none"> <li>• федеральные ОИВ;</li> <li>• ОИВ субъектов РФ.</li> </ul>
Направленность	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предотвращение</li> <li>• Выявление</li> <li>• Пресечение нарушений</li> <li>• Обеспечение соблюдения требований</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предупреждение</li> <li>• Выявление</li> <li>• Пресечение нарушений</li> </ul>
Объекты	Субъекты хозяйственной и иной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• органы государственной власти и местного самоуправления</li> <li>• юридические лица, их руководители</li> <li>• иные должностные лица</li> <li>• ИП, их представители</li> <li>• граждане</li> </ul>
Требования	Законодательство в области ООС	<ul style="list-style-type: none"> <li>• международные договоры РФ</li> <li>• 7-ФЗ и другие ФЗ</li> <li>• НПА РФ в соотв. с ФЗ</li> <li>• Законы и иные НПА субъектов РФ в области ООС</li> </ul>
Средства		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проверки</li> <li>• Меры по пресечению/устранению последствий нарушений</li> <li>• Систематическое наблюдение, анализ, прогнозирование</li> </ul>

Из таблицы следует, что по части позиций понятие контроля шире, поскольку экоконтроль может проводиться ВСЕМИ и ЗА ВСЕМИ, причём за нарушением требований ВСЕГО законодательства, а эконадзор — только специально уполномоченными органами, за деятельностью органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, за нарушением требований НПА (то есть в рамках надзора нарушение требований, например, «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утверждённых Президентом РФ 30 апреля 2012 года, проверяться не будет, они не входят в перечень НПА, поскольку это не Распоряжение, Указ или что-то иное).

С другой стороны, контроль не предусматривает мер по «систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований». В связи с этим, было проведено концептуальное различие понятий экологических контроля и надзора, которое будет в дальнейшем проводиться в представленной ЭПП.

<sup>51</sup> Данная категория может быть выбрана как по уровню воздействия, так и по экологическим рискам (уровень и риски должны быть незначительными, например это могут быть объекты, дающие 5% от совокупного индекса воздействия)

<sup>52</sup> Идея амнистии при декларировании реального уровня негативного воздействия не нова — например, она была применена в Польше. На момент введения амнистии при декларировании в Польше имелось множество производств, не соответствующих установленным экологическим требованиям

ям. Всем хозяйствующим субъектам было разрешено задекларировать реальный уровень выбросов при условии разработки и согласования плана приведения производств в соответствие нормативным требованиям в течение 5-7 лет. Государство контролировало выполнение согласованного плана и достижение результатов. Если план выполнялся, а результатов не было, принималось решение о продлении срока получения результатов (ещё рано ждать результаты) или проводилась корректировка плана. За проведённую таким образом декларацию реального воздействия с хозяйствующих субъектов снимались санкции за несоответствие требованиям. Но при обнаружении невыполнения плана, применялись очень крупные штрафы.

<sup>53</sup> Например, для следующих видов отходов, представленных в действующем ФККО в подгруппе «Лом и отходы, содержащие сталь»:

- 35120101 01 99 5 лом стальной несортированный;
- 35120102 01 99 5 лом стальной в кусковой форме незагрязнённый;
- 35120103 13 99 5 тара и упаковка из стали незагрязнённая, потерявшая потребительские свойства;
- 35120111 01 00 4 отходы, содержащие сталь, несортированные;
- 35120112 01 99 5 отходы, содержащие сталь в кусковой форме;
- 35120114 01 99 5 отходы, содержащие листовой прокат стали

классификация проведена по произвольным классификационным признакам: лом, кусковая форма, прокат, сортированный, несортированный и т.п., смысл которых, с точки зрения регулирования в области охраны окружающей среды, отсутствует. Понять, в чем отличие «лома стального несортированного» и «несортированных отходов, содержащих сталь», не представляется возможным.

<sup>54</sup> Например, содержание наиболее опасных для окружающей среды компонентов в составе однотипных отходов

<sup>55</sup> Например, одинаковый класс опасности для содержания масел в 15 % и в 100 %, класс опасности выше 5-го для кусковых отходов металлов.

<sup>56</sup> Существует Краткий путеводитель для стран-партнёров по Европейской политике добрососедства «Сближение с политикой ЕС по отходам», август 2007, подготовленный Институтом международной и европейской экологической политики в Берлине. В рамках этой же политики добрососедства был реализован проект по управлению отходами (Waste Governance — ENPI East), в частности в апреле 2011 г. выпущен рабочий документ (Working Paper 9): Обзор процедур классификаций отходов — идентификация альтернатив (Review Of Waste Classification Procedures And Identification Of Alternative Approaches).

<sup>57</sup> «Техногенное месторождение — техногенное образование (отвалы горнодобывающих предприятий, хвостохранилища обогатительных фабрик, шлакозольные отвалы топливно-энергетического комплекса, шлаки и шламы металлургического производства, шламо-, шлако- и т.д. отвалы химической отрасли), расположенное на поверхности Земли, по количеству и качеству содержащегося в нем минерального сырья пригодное для промышленного использования в настоящее время или в будущем по мере развития наилучших доступных технологий.»

<sup>58</sup> Примером подобной организационной формы, показавшей свою эффективность, являются экологические советы в Томской области, созданные на областном и муниципальном уровнях.

<sup>59</sup> Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) первоначально (1991-1995 гг.) создавалась, как элемент системы подготовки принятия решений (СППР), и выдвигалась на самый «верхний» уровень СППР — разработку инвестиционного замысла / бизнес-плана / обоснования инвестиций / ТЭО. Именно на этих этапах формируются решения, которые, во-первых, наименее зарегулированы определёнными законодательными требованиями, во-вторых, являются принципиально важными для расчётов будущего воздействия на ОС, так как именно на этих этапах

определяются место размещения будущего объекта и будущие технологии. В графике СППР оценка занимала место, предшествующее подготовке решений (оформлению их в проектной документации) и определялась как инструмент инициатора/заказчика по выявлению экологических рисков до принятия решения о дальнейшем проектировании и продвижении проекта. Предполагалось, что ОВОС позволит:

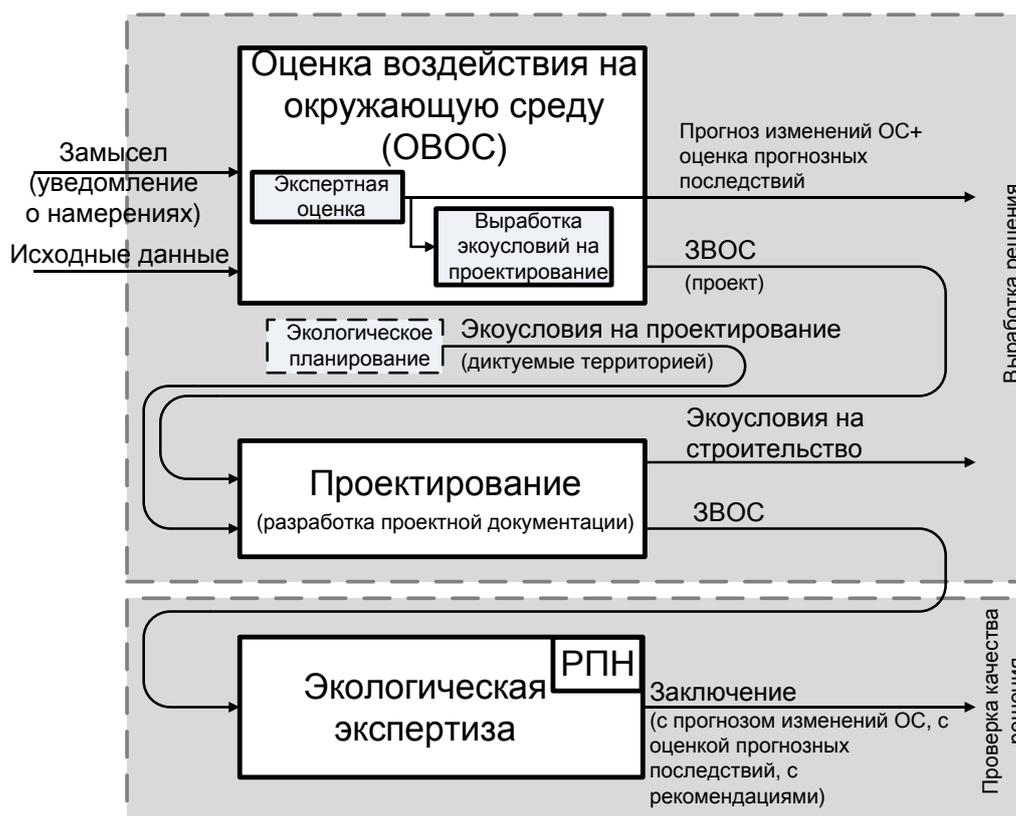
- своевременно осведомить инициатора/заказчика о возможных экологических рисках, и они будут приняты во внимание при проектировании;
- учесть все экологические затраты в расчётах экономической эффективности осуществления проекта;
- подтвердить отсутствие экологических рисков реализации проекта.

Постепенно с фактическим прекращением государственного (бюджетного) финансирования строительства хозяйственных объектов прединвестиционная стадия подготовки решений перестала существовать, как обязательный элемент СППР. Инициатор и инвестор стали принимать решение об инвестициях в деятельность, исходя из своих стратегических целей. Основным документом в СППР стала проектная документация, разрабатываемая на основе выполненных инженерных изысканий и технических условий подключения к сети инфраструктуры территории. Именно на эту стадию и была «перемещена» ОВОС. Но основное разрушительное действие в идеологию ОВОС внёс Градостроительный кодекс, после принятия в постановлении Правительства № 87 положения, что ОВОС является частью проектной документации.

<sup>60</sup> Общепринято и отражено, например, в Директиве Европейского Союза (№85/337/ЕЭС, статья 1), в законодательстве РФ, что любой проект должен пройти соответствующую экологическую оценку. Вместе с тем, Директивой устанавливаются критерии такой «соответствующей» оценки (статья 3), приводятся типы проектов, оценка которых обязательна (Приложение 1) и типы проектов, для которых государства-члены ЕС должны определить обязательность оценки (Приложение 2). Требования экологической оценки, выполняемой в процессе ЕИА, обязывают относить проект к той или иной классификационной группе (А, В, С, Д, F), учитывать классификацию в исследованиях и материалах Отчёта (Заявления) по экологической оценке. Одним из важных практических вопросов является подготовка предложений реализации п.3. Статьи 2 Директивы 85/337/ЕЭС, относящейся к возможности и условиям «освобождения определённого круга проектов от действия её положений».

<sup>61</sup> Экспертиза, как вид деятельности сама по себе не является «государственной» или «частной», экспертиза является компетентностной. Эксперт, по своей роли в оценке проекта, не является нормоконтролером, или аудитором, или консультантом. Эксперт — это знающий, опытный в экспертируемых аспектах проекта и авторитетный в экспертном сообществе человек. Эксперт даёт оценки рисков наступления вреда/ущерба и при этом рискует своей репутацией и профессиональной карьерой. Поэтому экологическую экспертизу должно заказывать государство — для выполнения своих конституционных обязательств по обеспечению прав граждан на благоприятную ОС, в том числе, прав будущих поколений, рассматривать оценки эксперта и принимать (раз)решение. Экологическую экспертизу может заказывать бизнес в целях управления рисками компенсации ущерба.

<sup>62</sup> Таким образом, ГЭЭ станет в определённом смысле похожа на ОВОС, но, в отличие от неё, прогноз изменений ОС делается уже для детальных проектных решений, а не для замысла проекта. Роль и место ГЭЭ и ОВОС показаны на рисунке ниже.



### Роль и место ОВОС и Экологической экспертизы

<sup>63</sup> Предложение можно рассматривать в качестве альтернативного сценария с учётом того, что в случае его реализации имеется существенный риск, что получится надстройка над ПГЭ и ГЭЭ, имеется трудность урегулирования полномочий, если организовывать ФГУП — имеется риск повышения стоимости экспертизы.

<sup>64</sup> «Индивидуальное нормирование», само по себе — нонсенс, т.к. норма не может быть индивидуальной. Под индивидуальным нормативом следует понимать **разрешение** — т.е. решение, которое должно устанавливать объем воздействия для хозяйствующего субъекта с учётом технологии, нормативов качества среды и фактической антропогенной нагрузки на территорию.

<sup>65</sup> Данные полномочия должны быть переданы одновременно с полномочиями по установлению нормативов качества ОС, что описано в разделе 2.1.4.1 Разработка и внедрение нормативов качества окружающей среды.

<sup>66</sup> В этом случае базовый уровень будет более достоверным, но возникает необходимость внедрения *on-line* контроля, для которого, в свою очередь, необходимо признание хозяйствующими субъектами фактического уровня воздействия, что может стать причиной «затягивания» процесса внедрения.

<sup>67</sup> Это потребует разработки и внедрения соответствующего организационного механизма выработки таких договорённостей.

<sup>68</sup> Особо интересна в данном случае американская модель. Если хозяйствующий субъект превышает предельно допустимые выбросы по одному из загрязняющих веществ, субъект территории может не «замечать» этого нарушения при условии, что хозяйствующий субъект в то же время уменьшает объем выбросов другого загрязнителя по сравнению с нормативными. Вторым механизмом может стать «накопление» экономии по выбросам хозяйствующими субъектами, у которых объем выбросов меньше нормативных, для целей описанной системы. Хозяйствующий субъект, у которого объем выбросов определённого ЗВ меньше нормативного, получает «кре-

дит» на превышение норм выбросов в будущем. Возможно также введение механизмов продажи этих «кредитов» другим хозяйствующим субъектам данной территории.

<sup>69</sup> В настоящее время каждое ведомство официально согласовывает все в него входящее в течение 30 дней, получается 90 дней (Росгидромет, Роспотребнадзор и Росприроднадзор) + 30 дней Росводресурсы = 120 дней только на официальное согласование. Но это ещё не все: + согласование Роспотребнадзор = 90 дней. Итого: 210 дней официально (!) установлено для согласования НДС в ОИВ.

<sup>70</sup> На текущий момент в процессе получения разрешений хозяйствующим субъектам приходится проходить две процедуры: получение нормативов допустимого воздействия (далее — НДВ) и получение собственно разрешения. НДВ есть индивидуальный норматив. По сути, индивидуальный норматив и есть разРЕШЕНИЕ — т.е. решение, которое устанавливает объем воздействия с учётом технологии, антропогенной нагрузки на территорию. Таким образом, содержательно разницы между индивидуальным нормативом и разрешением в смысле установленного допустимого воздействия нет.

<sup>71</sup> Например, для сбросов, разрешением на сброс предлагается считать приказ Росприроднадзора об утверждении предельно допустимых показателей сброса сточных вод (ПДПС) или НДС, рассчитанных в т/год и в мг/л. Утвердить форму приказа о выдаче разрешения на основе утверждения НДС, чтобы его содержание соответствовало ст.23 закона «Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 №7), одновременно пересмотрев полномочия Росводресурсов и Росприроднадзора в части выдачи разрешения.

<sup>72</sup> Базовые принципы европейской политики в области обращения с отходами определены в «Стратегии Европейского Сообщества в области управления отходами» (опубликована в 1989 году в Коммюнике Комиссии ЕС, пересмотрена и подтверждена Решением Совета 24 февраля 1997 года) и законодательно закреплены в Рамочной Директиве 2008/98/ЕС «Об отходах».

<sup>73</sup> В дополнение к Рамочной директиве «Об отходах» в Европейском союзе действует значительное количество директив, регламентирующих обращение с потоками определённых видов отходов. Наиболее значимые из них:

- Директива 86/278/ЕЕС «По использованию осадка сточных вод в сельском хозяйстве»;
- Директива Европарламента и Совета 94/62/ЕС «По упаковочным материалам и отходам»;
- Директива Европарламента и Совета 2000/53/ЕС «По отслужившим автомобилям»;
- Директива Европарламента и Совета 2002/96/ЕС «По отслужившему электрическому и электронному оборудованию»;
- Директива Европарламента и Совета 2006/21/ЕС «По управлению отходами добывающей промышленности»;
- Директива Европарламента и Совета 2006/66/ЕС «По батареям и аккумуляторам и отслужившим батареям и аккумуляторам»;
- Директива Совета 2006/59/ЕС «Об отходах, содержащих полихлорированные бифенилы и терфенилы».

<sup>74</sup> Перечень видов опасных отходов и критериев отнесения отходов к опасным приведены в Директиве 91/689/ЕЕС по опасным отходам. Всего Директива определяет 40 видов опасных отходов и 14 критериев, по которым отходы относятся к классу опасных. Выделено 15 признаков опасности, среди которых:

- взрывоопасность;
- пожароопасность;
- токсичность;
- агрессивность;
- канцерогенность;

- мутагенность;
- экотоксичность и др.

<sup>75</sup> Закон РФ «О недрах» (от 21.02.1992 №2395-1 ФЗ)

<sup>76</sup> По Директиве 2006/21/ЕС об отходах добывающей промышленности из числа отходов исключаются любые грунты и иные материалы, завозимые на территорию горнодобывающего предприятия для целей рекультивации, строительства или повторного использования.

<sup>77</sup> «вторичные ресурсы» — отходы, потенциально или актуально пригодные для использования (утилизации) в целях получения сырья, изделий и (или) энергии:

- «вторичные материальные ресурсы» — отходы, в отношении которых существует реальная возможность и целесообразность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки для получения материалов и товарной продукции;
- «вторичные энергетические ресурсы» — отходы, в отношении которых существует реальная возможность и целесообразность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки с выделением тепловой и (или) электрической энергии;
- «вторичное сырьё» — часть вторичных материальных ресурсов, в отношении которых в настоящее время имеется техническая возможность и экономическая целесообразность использования (утилизации) в целях получения материалов и товарной продукции;
- «рекуперация сырья, материалов и веществ из отходов» — восстановление сырья и материалов из отходов;
- «утилизация» — это любой процесс, основным результатом которого является полезное использование отходов на месте их образования на установке/предприятии или в других отраслях экономики и в котором отходы используются для замены других материалов, которые в дальнейшем могли бы быть использованы для выполнения определённых функций;
- «переработка в качестве вторичных материальных ресурсов (рециклинг)» — это любой процесс утилизации, при котором отходы/отработавшие материалы перерабатываются в продукцию, материалы или вещества, которые будут использоваться для первоначальных целей применения или других целей применения;
- «переработка отходов в качестве вторичных энергетических ресурсов» — это любые операции, главным результатом которых являются замена отходами других горючих материалов, что позволит сократить количество размещённых отходов, и также позволит извлекать выгоду из образующихся отходов.