

## Концепция проекта Экологического Кодекса Республики Казахстан

### 1. Название проекта закона

Экологический кодекс Республики Казахстан (далее – «проект Кодекса»).

### 2. Обоснование необходимости разработки проекта закона

Концепция проекта Кодекса подготовлена во исполнение Послания Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» (Астана, 10 января 2018). В послании отмечается: *«Важно повысить требования к энергоэффективности и энергосбережению предприятий, а также экологичности и эффективности работы самих производителей энергии... Важно стимулировать бизнес, инвестировать в «зеленые» технологии. Акимам регионов необходимо принять меры по современной утилизации и переработке твердых бытовых отходов с широким вовлечением субъектов малого и среднего бизнеса. Эти и другие меры потребуют актуализации законодательства, в том числе Экологического кодекса».*

В связи с этим согласно пункту 14 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 10 января 2018 года (далее – «ОНП 2018 г.») Министерству энергетики Республики Казахстан совместно с другими государственными органами было поручено разработать новую редакцию проекта Экологического кодекса Республики Казахстан.

Казахстан в настоящее время предпринимает значительные шаги по переходу к более устойчивой модели развития. Основным стратегическим документом страны является «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства», изложенная в Послании Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева Народу Казахстана 14 декабря 2012 года (далее – «Стратегия «Казахстан-2050»). В рамках Стратегии «Казахстан-2050» была поставлена новая стратегическая цель: к 2050 году войти в число 30-ти самых развитых государств мира. В частности, в Стратегии «Казахстан-2050» делается акцент на развитии экологически чистого производства.

Далее, в Послании Главы государства Нурсултана Назарбаева народу «Казахстана Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» (Астана, 17 января 2014 года) было отмечено, что фундаментальные показатели развитости демонстрируют государства - участники Организации экономического сотрудничества и развития (далее – «ОЭСР»), поэтому индикаторы стран ОЭСР с учётом их будущей долгосрочной динамики, это и есть базовые ориентиры для Казахстана на пути к вхождению страны в число 30 развитых государств планеты. В связи с этим была поставлена задача о внедрении в Казахстане ряда принципов и стандартов ОЭСР. Данные принципы и стандарты были отражены в Концепции по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира (утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 17 января 2014 года № 732). В данной Концепции заложено, что каждому жителю страны будет обеспечиваться доступ к чистой воде, воздуху и полноценным биоресурсам. Будут внедрены меры по поддержанию благоприятного состояния окружающей среды и минимизации вредного воздействия на экологию.

Также в 2013 году Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577 была утверждена «Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой» экономике» (далее – «Концепция «зеленой» экономики»). Концепция зеленой экономики закладывает основы для глубоких системных преобразований с целью перехода к экономике новой формации посредством повышения благосостояния, качества

жизни населения Казахстана и вхождения страны в число 30-ти наиболее развитых стран мира при минимизации нагрузки на окружающую среду и деградации природных ресурсов. Концепция «зеленой» экономики ставит амбициозные цели и определяет, что их достижение «потребует значительного изменения существующей траектории развития экономики Казахстана, в результате чего к 2030 году страна сможет восстановить водные и земельные ресурсы и во многом сравняться по средним показателям эффективности использования природного капитала со странами-участницами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и прочими развитыми странами».

Масштабный пересмотр экологического законодательства также определен в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года (утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636) (далее – «**Стратегический план до 2025 года**»). Так, Стратегическим планом до 2025 года предусмотрена Инициатива 5.17: *«В рамках совершенствования экологического законодательства будут пересмотрены действующая система оценки воздействия на окружающую среду, простимулированы природопользователи к снижению эмиссий, усовершенствованы принципы нормирования выбросов, а также внедрены прогрессивные механизмы экологического регулирования. На основе международного опыта и технических и экономических возможностей будут пересмотрены экологические стандарты Казахстана».* Помимо этого, заложены иные точечные инициативы, направленные на выполнение общей задачи «Улучшение экологической ситуации», такие как: «Развитие отрасли переработки и утилизации твердых бытовых отходов», «Внедрение принципа "загрязнитель платит"», «Внедрение комплексных экологических разрешений для компаний», «Изменение процесса оценки влияния предприятий на окружающую среду», «Активное продвижение политики охраны окружающей среды». В качестве важного ориентира для выполнения Стратегического плана до 2025 г. принимаются Цели устойчивого развития ООН.

Таким образом, вышеуказанные стратегические документы страны определили путь Казахстана к устойчивому развитию и вхождению в число 30 наиболее развитых стран мира. Приближение к стандартам стран ОЭСР в различных сферах, включая охрану окружающей среды, будет способствовать достижению поставленных целей.

Сотрудничество с ОЭСР является в настоящий момент одним из главных приоритетов внешнеэкономической политики Казахстана. В рамках Комплексного странового обзора (далее – «**Комплексный страновой обзор ОЭСР**»), подготовленного ОЭСР для Казахстана в 2017 году, тема эффективности экологического регулирования выделена в качестве одного из четырех ключевых вопросов для успешного развития Казахстана в среднесрочный период, наряду с диверсификацией, развитием финансового сектора и ролью государства в экономике. По результатам проведенного глубокого анализа, эксперты ОЭСР отметили несогласованность выполнения предприятиями экологических требований, большой объем сложных экологических норм, основанных зачастую на нереалистичных предположениях. Более того, отмечено, что существующее регулирование не приводит к заметным улучшениям состояния окружающей среды. По мнению экспертов ОЭСР, быстрая реформа основной экологической нормативно-правовой базы может открыть широкие возможности для зеленого роста в Казахстане.

Экологический кодекс РК 2007 года привнес серьезные и положительные изменения в экологическое регулирование, а также обозначил шаги по продвижению к более комплексной, межотраслевой нормативно-правовой базе, основанной на сочетании прямых, экономических и информационных инструментов правового регулирования. Вместе с тем, с момента принятия Экологического кодекса РК в 2007 году, в него вносились поправки 64 раза (значительная часть которых приходится на последние три года), что также демонстрирует необходимость дальнейшего совершенствования

экологического законодательства путем его обновления и систематизации с тем, чтобы создать все необходимые условия для достижения поставленных стратегических целей Казахстана.

В проекте Кодекса, в частности, должны быть учтены особенности и многообразие существующих в практике передовых стран инструментов и механизмов эффективной охраны окружающей среды. Кроме того, имеется ряд международных обязательств, принятых страной (или находящихся на этапе принятия), выполнение которых требует изменения и дополнения национального экологического законодательства. Новый Экологический кодекс Казахстана должен стать прогрессивным, комплексным, систематизированным, отвечающим современным вызовам в области охраны окружающей среды, а также создающим более эффективную и прозрачную систему государственного регулирования и управления.

При разработке проекта Кодекса необходимо критически пересмотреть систему регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды, ввести новые инструменты и механизмы регулирования и контроля, соответствующие лучшим мировым подходам, устранить накопившиеся пробелы и противоречия в правовом регулировании, гармонизировать законодательство в целом для достижения целей, поставленных в стратегических документах Казахстана, в частности, для создания условий по переходу нашей страны к «зеленой экономике» и вхождению в число 30-ти наиболее развитых стран мира. Одной из главных и сложных задач при разработке проекта Кодекса и реализации государственной политики в области охраны окружающей среды должно стать создание условий, при которых предприятиям станет выгодно инвестировать в модернизацию производства, реализовывать мероприятия, направленные на предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду, вводить эффективные и современные системы планирования, менеджмента, контроля и мониторинга своей деятельности. Для создания таких условий, в проекте Кодекса должны быть учтены общепринятые в странах ОЭСР подходы в экологическом регулировании, что позволит создать прозрачную, понятную и предсказуемую институциональную среду для бизнеса, обеспечить единообразие в правоприменении, а для государства – получить более эффективные инструменты и механизмы управления и контроля в области охраны окружающей среды. При анализе международного опыта основной акцент необходимо сделать на опыте Европейского Союза (далее - «ЕС»), в котором создана одна из самых эффективных и инновационных природоохранных систем в мире, а экологическая политика имеет не меньшее значение по сравнению с экономической политикой. На сегодняшний день практика ЕС в сфере охраны окружающей среды служит примером практически для всех стран мира.

Принимая во внимание поручения Президента Республики Казахстан, стоящие перед страной стратегические цели и задачи, а также основываясь на лучших мировых практиках и тенденциях регулирования отношений в области охраны окружающей среды, в проекте Кодекса предполагается упорядочить, усовершенствовать и урегулировать весьма обширный перечень вопросов, имеющих ключевое значение для улучшения и сохранения окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, а также для долгосрочного и устойчивого экономического роста Казахстана. В частности, в проекте Кодекса предлагается отразить следующее.

#### **1) Цель и сфера регулирования Экологического кодекса**

В действующем Экологическом кодексе РК прямо не обозначается цель экологического законодательства. Необходимо отметить, что до настоящего времени государственная политика РК в области охраны окружающей среды была сконцентрирована на обеспечении экологической безопасности, т.е. защищенности природных систем, жизненно важных интересов общества и прав личности от угроз,

возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду (что было, в частности, отражено в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы, ныне утратившей свою силу). Между тем, глобальные тенденции ставят перед Казахстаном новые вызовы и более стратегические, долгосрочные цели, выходящие за рамки обеспечения только экологической безопасности и требующие создания условий для устойчивого развития страны и общества. В связи с этим в рамках проекта Кодекса в качестве основной цели экологического законодательства Республики Казахстан будет определено содействие устойчивому развитию страны в том числе в сфере охраны окружающей среды, переходу к «зеленой» экономике, для обеспечения здоровой и благоприятной окружающей среды для ныне живущих и будущих поколений.

Что касается сферы регулирования, то, в самом широком смысле, экологическое право направлено на регулирование общественных отношений, возникающих в связи с взаимодействием общества и природы, в первую очередь, влиянием человеческой деятельности на природную среду. Поэтому оно включает в себя как непосредственно «экологический» аспект – охрану окружающей среды («природоохранное право»), ядром которого является предотвращение и контроль загрязнений, так и отношения в области управления природными ресурсами («природоресурсное» право).

Сложный, комплексный характер данной отрасли обуславливает тот факт, что в большинстве стран мира экологическое законодательство не кодифицировано, а представлено большим количеством отдельных законов по различным направлениям природоохранного и природоресурсного права. Из числа европейских стран исключениями являются такие страны, как Франция, Швеция и Люксембург, имеющих самостоятельные экологические кодексы, охват регулируемых отношений в которых, вместе с тем, значительно разнятся.

Экологическое законодательство Республики Казахстан является комплексной отраслью законодательства. Основываясь на Конституции страны, оно находится на стыке публичного и частного права и включает в себя нормы самых различных отраслей права (гражданское, административное, предпринимательское, уголовное и иные).

В соответствии с Конституцией РК (пункт 1 статьи 31), государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Кроме того, согласно пункту 3 статьи 6 Конституции РК, земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Таким образом, государство, с одной стороны, обеспечивает охрану окружающей среды, и, с другой стороны, реализует полномочия собственника природных ресурсов (владения, пользования и распоряжения в соответствии с законом).

В Казахстане с принятием Экологического кодекса в 2007 году было окончательно закреплено формальное разделение отраслей природоохранного (Экологический кодекс РК; частично - Закон «Об особо охраняемых природных территориях») и природоресурсного (Земельный кодекс; Водный кодекс; Кодекс «О недрах и недропользовании»; Лесной кодекс; Закон «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира») законодательства. При этом отношения в области управления природными ресурсами, как это и должно быть, находятся под существенным влиянием природоохранных норм.

Вместе с тем, необходимо отметить, что действующий Экологический кодекс РК, выходя за рамки природоохранной функции, регулирует отдельные вопросы управления природными ресурсами (понятия и виды природопользования, основания возникновения права специального природопользования и другие), что является предметом регулирования специального, природоресурсного законодательства, а существующие

природоресурсные законы Республики Казахстан в некоторых случаях содержат экологические требования (т.е. требования по охране окружающей среды), что может стать причиной противоречий и несогласованности природоресурсного и природоохранного законодательства. Правовой анализ законодательства выявил также наличие в Экологическом кодексе РК отсылочных норм, не имеющих какую-либо правовую нагрузку (например, статья 241 гласит, что «экологические требования при охоте, закреплении охотничьих угодий, а также проведении охотоустройства определяются в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан в области охраны, воспроизводства и использования животного мира», между тем в указанном законодательстве отсутствуют такие требования, и более того в них нет необходимости), имеет место дублирование норм (например, пп. 17-1) ст. 72 Водного кодекса РК устанавливает обязанность водопользователя получить экологическое разрешение при осуществлении эмиссий в окружающую среду в соответствии с Экологическим кодексом РК, хотя данное требование уже содержится в самом Экологическом кодексе РК). При разработке проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта подобные нормы будут подвергнуты критическому анализу и, при необходимости, должны быть гармонизированы между собой, отдельные нормы, при необходимости, должны быть удалены (в случае дублирования или утраты актуальности) или перенесены в соответствующий закон, при этом должно быть проведено более четкое разграничение между нормами природоохранного и природоресурсного права, при условии обеспечения их взаимоувязанности и взаимодействия.

В связи с этим в проекте Кодекса необходимо также пересмотреть соответствующую терминологию. В частности, в действующем Экологическом кодексе РК «природопользователь» определяется как физическое или юридическое лицо, осуществляющее пользование природными ресурсами и (или) эмиссии в окружающую среду. Однако использование термина «природопользователь» в Экологическом кодексе РК не совсем уместно, т.к. пользование природными ресурсами регулируется иными законами («землепользователь» в Земельном кодексе РК, «водопользователь» в Водном кодексе РК, «недропользователь» в Кодексе «О недрах и недропользовании» и т.д.), а осуществление эмиссий в окружающую среду нельзя назвать «пользованием» природными ресурсами (т.е. извлечением их полезных свойств). Напротив, в системе природоохранного законодательства следует использовать иные термины, например, «загрязнитель», «оператор» или просто «лицо, оказывающее воздействие на окружающую среду», как это принято в законодательстве развитых зарубежных стран (ЕС, США, иные развитые страны).

Кардинального пересмотра также требует система регулирования по субъектному составу: количество регулируемых субъектов (в части таких специальных инструментов регулирования, как оценка воздействия на окружающую среду (далее - «ОВОС»), разрешительная система, экономические инструменты и др.) должно быть оптимизировано в целях повышения качества контроля тех субъектов, которые вносят или могут вносить наибольший вклад в ухудшение экологической ситуации в стране, и сокращения регуляторных требований для субъектов, оказывающих минимальное или незначительное воздействие на окружающую среду. Согласно практике развитых стран, в качестве особого субъекта регулирования должен быть выделен коммунальный сектор (населенные пункты). Далее в Концепции данные подходы раскрываются более детально.

## **2) Принципы правового регулирования в области охраны окружающей среды**

Принципы правового регулирования в области охраны окружающей среды перечислены в статье 5 действующего Экологического кодекса РК, при этом:

а) не раскрывается содержание таких принципов, что усложняет применение и интерпретацию норм экологического законодательства;

б) принципы изложены весьма обширно и не всегда в полной мере соответствуют принципам международного экологического права (например, принцип «презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении» фактически означает, что любая деятельность человека по определению опасна для окружающей среды и требует проведения процедуры ОВОС, и подразумевает регулирование и контроль абсолютно всех субъектов, вне зависимости от степени их воздействия на окружающую среду, что, как показывает опыт стран ОЭСР, малоэффективно, а зачастую практически не реализуемо в условиях ограниченных технических и кадровых ресурсов);

в) некоторые принципы далеко не всегда соблюдаются в нормах экологического законодательства, что ставит под сомнение их фундаментальность (принцип «гармонизация экологического законодательства Республики Казахстан с принципами и нормами международного права», является скорее принципом государственной законотворческой политики в области охраны окружающей среды, нежели принципом законодательства; вместе с тем, формулировка данного принципа может быть доработана в развитие статьи 8 Конституции РК, согласно которой Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права, в частности, путем провозглашения неоспоримого влияния общепризнанных принципов международного экологического права на национальное экологическое законодательство РК и необходимости их учета при правоприменении);

г) отдельные принципы, по своей сути, не являются правовыми принципами (например, «государственное регулирование в области охраны окружающей среды и государственное управление в области использования природных ресурсов», «взаимодействие, координация ... деятельности государственных органов по охране окружающей среды»).

Принципы права должны содержать в себе основополагающие идеи, которые определяют саму сущность и предназначение норм права, и восполнять пробелы в регулировании. В связи с этим в проекте Кодекса принципы экологического законодательства должны быть критически пересмотрены, оптимизированы, а также наполнены более емким, фундаментальным содержанием, которое будет детально расшифровано и предопределяет дальнейшее содержание и направления правового регулирования. При определении принципов экологического законодательства, в проекте Кодекса будут учтены принципы международного экологического права.

В число фундаментальных принципов проекта Кодекса в обязательном порядке должны войти, помимо прочих:

– *принцип предосторожности*, согласно которому отсутствие (на текущей стадии научно-технических знаний) определенности не должно быть причиной для отказа в принятии или отсрочки принятия эффективных и пропорциональных мер (по экономически приемлемой цене), направленных на предотвращение риска нанесения существенного и необратимого ущерба окружающей среде;

– *принцип предотвращения и контроля*, согласно которому требуется предотвращать (или, если полное предотвращение практически не осуществимо, минимизировать) образование загрязнений, в первую очередь, на самом источнике и контролировать и, насколько это возможно, устранять образовавшиеся загрязнения окружающей среды, для чего необходимо принимать все необходимые меры, в том числе с применением наилучших доступных технологий, методов и техник, с учетом

технических, технологических и социально-экономических аспектов, с общей целью достижения высокого уровня охраны окружающей среды как единого целого;

– *принцип «загрязнитель платит»* (более подробно изложен ниже в пункте 3) раздела 2 настоящей Концепции);

– *принцип интеграции*, согласно которому для достижения устойчивого развития государства охрана окружающей среды является неотъемлемой частью такого развития и не может рассматриваться в отрыве от него (например, одним из инструментов реализации данного принципа является стратегическая экологическая оценка);

– *принцип участия и вовлеченности общества*, который требует, чтобы каждый имел доступ к экологической информации, включая информацию об экологически опасных веществах и видах деятельности, и по которому общественность должна быть вовлечена в процессы принятия решений, связанных с реализацией проектов, имеющих существенное воздействие на окружающую среду, в том числе при планировании населенных пунктов, производственных объектов, дорог и т.д.);

– *принцип неотвратимости ответственности за причинение экологического ущерба, полноты и «близости» возмещения экологического ущерба*, согласно которому лицо, ответственное за причиненный экологический ущерб, должно устранить или возместить его в полном объеме и, в качестве приоритета, на самом источнике или, насколько это возможно, близко к нему.

При определении принципов правового регулирования в сфере окружающей среды в проекте Кодекса должны быть учтены общепринятые международные принципы (в т.ч. заложенные в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.), а также выводы итогового документа Рио+20, направления Декларации ОЭСР «зеленого роста» (*‘OECD Declaration on Green Growth’*) и Декларации о снижении рисков, вызываемых свинцом. Для этих целей, помимо прочего, необходимо привести терминологию экологического законодательства в соответствие с наилучшими международными практиками. Необходимо уточнить и детализировать принцип устойчивого развития с учетом современных международно-признанных подходов.

Закрепление четких, емких и понятных принципов в проекте Кодекса будет способствовать максимальной гармонизации правовых норм, ясности в правоприменении и, что наиболее важно, достижению долгосрочных целей по обеспечению благоприятной окружающей среды и устойчивому развитию страны и общества.

### **3) Приведение экологических норм в соответствие с принципом «загрязнитель платит»**

Отдельное внимание в проекте Кодекса будет уделено раскрытию и применению старейшего из принципов не только экологического регулирования, но и государственной и международной политики в области охраны окружающей среды в целом, - *принципа «загрязнитель платит»*.

Согласно Инициативе 5.19 Стратегического плана до 2025 года: *«Для предотвращения загрязнения охраны окружающей среды будет изучен и перенят лучший международный опыт по реализации принципа "загрязнитель платит", предполагающий компенсацию ущерба окружающей среде со стороны предприятия. Это создаст реальные стимулы предприятиям снижать эмиссии загрязняющих веществ, инвестировать в природоохранные мероприятия, а также позволит использовать наказания и штрафы как механизм государственного принуждения только в крайних случаях»*.

В подавляющем большинстве стран мира данный принцип признается как общий принцип экологического права (или, как минимум, как норма обычного международного

права в области охраны окружающей среды), и он реализуется на национальном, региональном и международном уровне. В частности, данный принцип прямо закреплен в законодательстве ЕС и, соответственно, реализуется в национальном законодательстве всех стран-участниц.

Впервые этот принцип официально упомянут еще в 1972 году в Рекомендациях ОЭСР, в которых было указано, что основная его функция – распределение затрат на мероприятия по предотвращению и контролю загрязнений в целях поощрения рационального использования ограниченных природных ресурсов и во избежание искажений в международной торговле и инвестициях. Загрязнитель должен нести расходы по выполнению мероприятий, предписанных государственными органами для обеспечения приемлемого состояния окружающей среды. Этот принцип также изложен под №16 в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (1992 г.): *«Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование»*. Являясь страной, присоединившейся к Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, Республика Казахстан приняла на себя обязательство следовать заложенным в декларации принципам.

В существующем законодательстве Республики Казахстан принцип «загрязнитель платит» применяется весьма ограниченно и не всегда в соответствии с интерпретацией данного принципа на международном уровне. О некорректном применении в Казахстане данного принципа, в частности, сделан вывод в Комплексном страновом обзоре ОЭСР (2017), в котором стране рекомендуется отказаться от «ошибочных концепций возмещения ущерба». Фактически, реализация данного принципа в Казахстане сводится только к взиманию платы за эмиссии и взысканию компенсации за ущерб, причиненный окружающей среде. При этом средства, поступающие в бюджет в виде платы за эмиссии и компенсации за ущерб, не имеют целевого назначения и в большей степени не расходуются на решение экологических проблем, в результате чего те цели, на достижение которых направлен принцип «загрязнитель платит» (предотвращение, сокращение и контроль загрязнений), не достигаются. В качестве наглядного примера нарушения данного принципа, можно отметить, что для субъектов естественных монополий за объем эмиссий, образуемый при оказании коммунальных услуг, и энергопроизводящих организаций Республики Казахстан (а это, в первую очередь, ТЭЦ и ТЭС, работающие на угле, которые, как правило, являются одними из самых «грязных» производств) к ставкам платы применяются существенные понижающие коэффициенты от 0,43 до 0,05, что, с экономической точки зрения, является субсидированием загрязнителей и не соответствует принципу «загрязнитель платит».

Сегодня принцип «загрязнитель платит» во всем мире воспринимается гораздо шире, как всеобъемлющий принцип экологической ответственности в целом. Помимо несения издержек на предотвращение, сокращение и контроль загрязнений, принцип покрывает также и юридическую обязанность «загрязнителя» устранить ущерб, причиненный окружающей среде, а контроль загрязнений на их источнике расширен до контроля воздействия продукции в течение всего ее жизненного цикла (для этих целей используется, к примеру, такой инструмент как «расширенные обязательства производителя»). Превентивная функция данного принципа основывается на допущении, что загрязнитель будет сокращать объемы загрязнения, как только расходы, которые он вынужден нести в связи с загрязнением (налоги, штрафы, возмещение ущерба и другие), станут выше, чем выгоды от продолжения такого загрязнения и непринятия мер по их сокращению. Учитывая то, что расходы на профилактические меры также несет сам

потенциальный загрязнитель, он получает стимул снижать риски и инвестировать в надлежащую программу управления рисками. Во исполнение данного принципа также в большинстве развитых стран введена система «интегрированного предотвращения и контроля загрязнений» (*IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control*).

Большинство стран ОЭСР, на основе другого важного принципа экологического регулирования – принципа «предосторожности», также требует принятия мер для минимизации рисков даже в случае, когда отсутствуют необходимые научные знания и невозможно полностью установить научно обоснованную причинно-следственную связь. Расходы на такие меры по минимизации рисков несет «потенциальный» загрязнитель.

Также, в свете существующего на сегодня широкого трактования принципа «загрязнитель платит», к загрязнителям относятся не только лица, фактически наносящие вред окружающей среде, но также и те, кто только создает риск для окружающей среды в условиях, когда загрязнений (пока) не произошло (например, компании, занимающиеся производством и распространением потенциально вредной продукции).

Загрязнителем в определенных ситуациях является и конечный потребитель продукции, и в таком случае загрязнитель «платит» косвенно, оплачивая расходы на предотвращение и контроль загрязнений в составе цены продукции. Для увеличения экологической ответственности потребителя многие страны взимают экологический «налог на продукцию» (в дополнение к НДС и акцизам): например, в Чехии с 2008 года взимаются налоги на газ, ископаемое твердое топливо, электрическую энергию; в Германии такие налоги взимаются с 1999 года; в Японии взимаются налоги на нефть, нефтепродукты, газ, уголь, дизельное и авиационное топливо, электроэнергию. Основная цель подобных налогов – не пополнение бюджета, а изменение потребительского поведения путем стимулирования потребителя к переходу на более экологичную продукцию и ожидаемый в результате этого позитивный эффект для состояния окружающей среды. При этом все собираемые «экологические налоги» направляются исключительно на финансирование охраны окружающей среды.

Таким образом, рассматриваемый принцип предполагает пропорциональное распределение между всей цепочкой загрязнителей экономического бремени по поддержанию приемлемого состояния окружающей среды, в первую очередь, расходы на «меры предосторожности и предотвращения» загрязнения.

В проекте Кодекса будет закреплён и раскрыт принцип «загрязнитель платит», согласно которому предприятия, оказывающие существенное негативное влияние на окружающую среду посредством осуществления своей хозяйственной деятельности, должны нести расходы по осуществлению мер по предотвращению, сокращению и контролю негативного воздействия на окружающую среду, по устранению экологического ущерба окружающей среде или, при невозможности такого устранения, принятию иных альтернативных, компенсационных мер, необходимых для восполнения такого ущерба. При этом данное бремя возлагается на загрязнителя не только на стадии фактически причиненного вреда, но и в течение всего цикла производства, начиная со стадии планирования и заканчивая стадией потребления произведенной продукции. Данный принцип пронизывает широкий круг инструментов как прямого регулирования (экологические стандарты, нормирование, разрешения и др.), так и косвенного (экономические или рыночные инструменты – экологические налоги и платежи, штрафы, льготы, возмещение экологического ущерба, систему торговли лимитами и прочее), а также инструменты так называемого «мягкого» права (мониторинг, ОВОС, экологический менеджмент, аудит и т.д.), что должно быть учтено в проекте Кодекса. Помимо этого, будет приведена в соответствие связанная с данным принципом терминология («загрязнение», «загрязняющее вещество» и др.).

#### 4) Качество окружающей среды

В развитых зарубежных странах природоохранные нормы и правила, экологические стандарты и нормативы входят в систему природоохранного законодательства и подкрепляются серьезными правовыми гарантиями. В этих нормах четко определяются природные объекты и ресурсы, подлежащие охране, допустимые уровни воздействия и показатели допустимого техногенного угнетения, перечислены санкции за нарушение норм и нормативов, способы контроля и наблюдения за выполнением природоохранных требований. Такая нормативная база становится важным инструментом государственного управления в области охраны окружающей среды.

Несмотря на важные реформы, проведенные в рамках Экологического кодекса РК 2007 года, применение современных подходов, основанных на опыте стран-членов ОЭСР, в регулировании качества окружающей среды крайне ограничено. В Казахстане отсутствует система собственно экологических нормативов качества окружающей среды, поэтому используется, в основном, комплекс санитарно-гигиенических норм.

Согласно Экологическому кодексу РК, порядок установления нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) и ориентировочно безопасных уровней веществ (ОБУВ) определяется законодательством Республики Казахстан о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране, воспроизводстве и использовании животного мира, земельным законодательством. Кроме того, нормативы состояния природных ресурсов устанавливаются в соответствии с законодательством Республики Казахстан по каждому виду природных ресурсов. В частности, Республике Казахстан используются следующие нормативы:

а) ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест (утверждены Санитарными правилами и нормами РК СанПин №168 от 28 февраля 2015 года «Гигиенический норматив к атмосферному воздуху в городских и сельских населенных пунктах»);

б) ПДК вредных веществ для рыбохозяйственных водоемов (утверждены «Обобщенным перечнем предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ для воды рыбохозяйственных водоемов» (Москва, 1990 г.));

в) значения ПДК веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования по Республике Казахстан (утверждены Санитарными правилами «Санитарно-эпидемиологические требования к водоемным объектам, местам водозабора для хозяйственно-питьевых целей, хозяйственно-питьевому водоснабжению и местам культурно-бытового водопользования и безопасности водных объектов», Приказ МНЭ РК от 16 марта 2015 года № 209);

г) значения ПДК веществ в морских водах (утверждены «Обобщенным перечнем предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ для воды рыбохозяйственных водоемов» (Москва 1990 г.));

д) нормативы ПДК вредных веществ, вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих почву (утверждены Совместным приказом Министерства здравоохранения РК от 30.01.2004 г. №99 и Министерства охраны окружающей среды РК от 27.01.2004 г. №21-п).

Таким образом, в Казахстане не утверждены и официально не действуют собственные (национальные) и самостоятельные экологические нормативы, регулирующие уровни антропогенного воздействия на природу и среду обитания, составляющие основу экологического нормирования. Вся область экологического нормирования, связанная с техногенным загрязнением среды, так или иначе, опирается на гигиенические нормативы, установленные для целей соблюдения санитарно-

гигиенических требований. Однако санитарно-гигиенические нормативы ориентированы исключительно на здоровье человека и не учитывают условий сохранности и стабильности природных экосистем. Допустимое для человека загрязнение может привести к нарушению физиологического состояния многих видов растений, животных и всей экосистемы в целом.

Кроме того, учет влияния загрязнений, использующий ПДК и теоретически обоснованный подход относительно их атмосферной диффузии, основан на концепции нулевого риска для человека при наихудших возможных условиях. Применение этих научных подходов к законодательной и нормативной базе в Казахстане обуславливает наличие неадекватно широкого перечня загрязняющих веществ, подлежащих экологическому нормированию, и требует крайне низких их концентраций в окружающей среде. В Казахстане количество регулируемых параметров (более 1 000) значительно превышает количество эквивалентных параметров, используемых в странах ЕС. Вместе с тем, большое количество регулируемых параметров и более строгие требования к предельным концентрациям в Казахстане не гарантируют достижение более высокого качества окружающей среды. По мнению экспертов ОЭСР, чрезмерная обширность и строгость казахстанских нормативов основывается на заведомо нереалистичных предположениях и накладывает требования, которые, во многих случаях, не могут быть достигнуты даже при применении самых передовых доступных техник, обеспечивающих минимально возможные уровни эмиссий, либо требует финансовых вложений, неподъемных для большинства промышленных предприятий в стране. Кроме того, на практике, число параметров, которые возможно проконтролировать, остается небольшим. Токсичные загрязняющие вещества в текущих программах мониторинга Казахстана не полностью охвачены, а лаборатории не всегда оснащены для анализа контролируемых веществ. В то же время, вещества, подлежащие приоритетному контролю по водным ресурсам в странах ЕС, в Казахстане покрываются лишь примерно на одну треть параметров. Существуют также противоречия в казахстанских ПДК по водным объектам.

В странах ОЭСР стандарты качества окружающей среды также основаны на надежных научных данных, но вытекают из научной оценки приемлемого уровня риска в условиях предосторожности, с учетом экономических и социальных аспектов. Стандарты ОЭСР предполагают, что желаемый уровень «качества» окружающей среды – это не только рекомендации ученых, но также политическое и социальное решение. К тому же, в странах ОЭСР «требования к качеству» (*'quality objectives'*) и «стандарты качества» (*'quality standards'*) по атмосферному воздуху или воде имеют разный смысл. Например, требования к качеству воды являются пороговыми значениями, которые следует поддерживать или достичь в течение определенного периода времени с помощью поэтапного выполнения требований по контролю загрязнений и мер по управлению водными ресурсами. Такие требования устанавливаются соответствующим государственным органом, ответственным за их выполнение, в контексте территориального планирования, поэтому такой государственный орган заинтересован в том, чтобы установить достижимые параметры. Требования к качеству поверхностных вод могут быть выражены различными способами, например: (i) качество воды должно быть пригодным для конкретного использования (питьевое, рекреационное и др.); (ii) качество воды должно быть подходящим для поддержания и размножения определенных видов рыб; или (iii) водный объект должен достичь заданного уровня/класса к определенной дате.). В то же время «стандарт качества вод» является условием (выраженном в виде определенного лимитирующего показателя для индивидуальных загрязнителей) о том, что определенный параметр должен быть соблюден для того, чтобы достичь «требования к качеству» поверхностных вод. В Казахстане эти термины ошибочно воспринимаются как означающие одно и то же.

С учетом существующей на сегодня в Казахстане экологической ситуации во многих городах, ПДК (характеризуя нулевой риск для здоровья населения), по сути, представляют собой, в лучшем случае, целевые показатели качества окружающей среды, к которым необходимо стремиться.

Отдельно необходимо отметить наличие в действующем экологическом законодательстве несогласованности в соответствующей терминологии, касающейся экологического нормирования. К примеру, в Экологическом кодексе РК, наряду с терминами «нормативы качества окружающей среды», «нормативы предельно допустимых концентраций», «нормативы предельно допустимых уровней» и «нормативы эмиссий», используются такие термины, как «нормативы», «установленные нормативы», «сверхустановленные нормативы», «экологические нормативы», «лимиты», «экологические стандарты», «контрольные показатели», «годовые нормативы», «нормативы предельно допустимого воздействия на окружающую среду», «нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты», «нормативы концентрации загрязняющих веществ», «гигиенические нормативы», «нормативы предельно допустимых эмиссий», «допустимый уровень», «допустимая концентрация», «уровень допустимых воздействий», «нормативные показатели», «нормативы качества веществ» и другие, что создает условия для возникновения правовых коллизий и трудностей в правоприменении, поэтому в проекте Кодекса терминология должна быть унифицирована и четко определена.

Признавая значение существующей системы ПДК как вынужденной, но важной меры для сдерживания дальнейшего роста загрязнения, следует признать, что назрела практическая необходимость разработки новых подходов к экологическому регулированию и нормированию.

В проекте Кодекса подходы к нормативам качества окружающей среды должны быть пересмотрены в свете международного опыта и установлены на обоснованных и реалистичных уровнях, т.е. при соблюдении баланса между тем, что желательно с экологической точки зрения и тем, что осуществимо с технической и экономической точки зрения. Должно быть проведено более четкое различие между нормативами качества окружающей среды и нормативами допустимого воздействия на окружающую среду (в том числе совокупного воздействия в пределах конкретных территорий, зон). Сокращение и оптимизация нормируемых параметров в проекте Кодекса позволит использовать ограниченные технические возможности, финансовые и кадровые ресурсы с большей эффективностью в целях регулирования загрязняющих веществ, которые представляют наибольшую опасность для здоровья человека и/или окружающей среды. Поэтому в проекте Кодекса, по результатам всестороннего обсуждения с участием экологов, гигиенистов, токсикологов и других специалистов в области охраны окружающей среды и здоровья человека, необходимо заложить нормы о поэтапном переходе с санитарно-гигиенических нормативов на экологические нормативы, принятые и используемые в странах ЕС и ОЭСР (в качестве примера – Директива ЕС 2013/39/EU в отношении приоритетных веществ в сфере водной политики, Директива ЕС 2008/59/ЕС «О качестве атмосферного воздуха и более чистом воздухе для Европы», Протоколы по тяжелым металлам, по СОЗ, по ЕМЭП (*долгосрочное финансирование совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе*), Гётеборгский протокол к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и др.). При этом с учетом необходимости постепенного улучшения качества окружающей среды (путем достижения целевых параметров) и развития зеленых технологий, не должна исключаться возможность поэтапного введения в будущем новых нормативов с более строгими требованиями в той мере, в какой это будет оправданно с технико-технологической, экологической и экономической точки зрения. Такой подход позволит поставить перед предприятиями конкретные средне- и

долгосрочные задачи по сокращению эмиссий и повышению экологической эффективности и целенаправленно управлять этими процессами.

#### **5) Целевые показатели качества окружающей среды и ответственность местных исполнительных органов**

Целевые показатели качества окружающей среды (ЦПКОС) должны служить основой индикативного планирования и являться механизмом управления отраслями промышленности, обеспечения экологической безопасности регионов и страны в целом.

При этом важную роль в обеспечении экологической безопасности играют региональные ЦПКОС. Согласно статье 24 Экологического кодекса РК предусмотрена возможность установления ЦПКОС для отдельных территорий. ЦПКОС регулируют предельный уровень нормируемых параметров окружающей среды, которые устанавливаются в документах Системы государственного планирования Республики Казахстан.

На сегодняшний день ЦПКОС разработаны только для трех областей Казахстана (Восточно-Казахстанской, Павлодарской и Жамбылской).

Проект Кодекса должен предусматривать обязательную разработку ЦПКОС на определенный срок местными исполнительными органами и регулярную их актуализацию для каждого региона (области, городов Астана, Алматы и Шымкент). ЦПКОС будут подлежать согласованию с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и утверждению на уровне областных маслихатов.

В проекте Кодекса будет предусмотрено, что ЦПКОС должны быть установлены как для региона в целом, так и для отдельных зон (населенные пункты с количеством населения, превышающим определенный предел (ориентировочно, от 50 тыс. человек) или при наличии определенных промышленных объектов в них/рядом с ними), для особо охраняемых природных территорий (далее - «ООПТ»), иных территорий с особой экологической ситуацией.

ЦПКОС должны стать показателями, обязательными для всех государственных органов при принятии решений. Любые решения, принимаемые на местном или центральном уровне и способные оказать существенное влияние на окружающую среду, как негативное, так и положительное (например, о зонировании, градостроительном проектировании, строительстве транспортных коридоров, выделении земельных участков под строительство новых крупных объектов и т.д.), должны приниматься с учетом и быть направленными на достижение и поддержание ЦПКОС. К примеру, в Чехии «предельные значения» загрязнений и допустимая частота их превышения закреплены на уровне закона и являются обязательными для всех государственных органов при осуществлении их компетенции.

Для оптимизации процесса регулирования качества окружающей среды, в частности, для эффективного введения и функционирования системы ЦПКОС, в проекте Кодекса предполагается предусмотреть такой инструмент, как сводные тома предельно допустимых выбросов (ПДВ), предельно допустимых сбросов (ПДС) и нормативов размещения отходов (НРО), основанных на суммарном учете каждого вида эмиссий в зоне охвата (административно-территориальной единицы). Также необходимо пересмотреть и определить условия и критерии для применения различных систем мониторинга качества окружающей среды (стационарные/передвижные станции, моделирование и т.п.) на основе подходов, используемых в странах Евросоюза (к примеру, Директива ЕС 2008/59/ЕС «О качестве атмосферного воздуха и более чистом воздухе для Европы» закрепляет подобные критерии и условия для целей обеспечения качественного и эффективного мониторинга атмосферного воздуха).

Экологическая функция органов местного государственного управления должна выражаться в их обязанности в рамках своей компетенции организовывать и осуществлять комплекс мероприятий по обеспечению благоприятной окружающей среды на территории соответствующей административно-территориальной единицы (за исключением определенной категории крупных промышленных предприятий, регулируемых на центральном уровне). Для эффективной реализации вышеназванной функции местные исполнительные органы (МИО) должны нести ответственность (совместно с природоохранным ведомством, предприятиями и населением региона) за организацию и проведение необходимых мероприятий в целях достижения и поддержания ЦПКОС в возглавляемых ими регионах, и данный параметр должен быть обязательным элементом оценки эффективности деятельности МИО. Одним из путей, позволяющих внедрить данный механизм, является введение в качестве обязательного целевого индикатора – индикатор качества окружающей среды (включая его субиндикаторы) в меморандумы МИО, а также в Программы развития территорий. В качестве экологических индикаторов можно выделить такие, как общая антропогенная нагрузка на территорию, уровень выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, состояние поверхностных водоемов и запасов подземных вод, уровень сбросов сточных вод, сокращение образования твердых бытовых отходов, отдельный сбор, уровень переработки/утилизации отходов и другие. Также предполагается рассмотрение возможности внедрить индекс (рейтинг) экологической эффективности регионов Казахстана с оценкой эффективности деятельности МИО в части реализации экологической политики.

В целях обеспечения права граждан на получение своевременной, полной и достоверной экологической информации, будет предусмотрено обязательное включение в отчеты акимов перед населением и общественностью информации о состоянии качества окружающей среды в регионах по следующим направлениям:

- объемы сокращения образуемых отходов;
- доля переработки отходов;
- создание инфраструктуры по переработке/утилизации отходов;
- объемы сокращения выбросов, сбросов определенных загрязняющих веществ в окружающую среду;
- объемы сокращения выбросов парниковых газов по отдельным населенным пунктам, от определенных видов деятельности;
- данные о внедрении предприятиями более экологически эффективных технологий, оборудования и методов и др.

В проекте Кодекса предполагается также закрепить обязанность МИО (в регионах, где качество окружающей среды хуже ПДК/ЦПКОС) разрабатывать и выполнять соответствующие планы мероприятий по поэтапному достижению ЦПКОС (в законодательстве стран ЕС – ‘*action plans*’, ‘*air quality plans*’), которые будут подлежать утверждению маслихатами.

При этом, в проекте Кодекса необходимо проработать вопрос расширения полномочий МИО по реализации специальных и определенных в законе мероприятий и требований на местном уровне, направленных на улучшение состояния окружающей среды (например, снижение выбросов в случае неблагоприятных метеоусловий, требований в сфере городского автотранспорта, отдельного сбора отходов и др.).

Одновременно необходимо исключить из экологического законодательства ссылки на «стратегические планы местных исполнительных органов», так как согласно Системе государственной планирования, утвержденной постановлением Правительства РК от 29

ноября 2017 года №790, на региональном уровне стратегические планы не разрабатываются.

## **б) Экологическая оценка**

### *б.1. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)*

Текущая схема ОВОС в Казахстане основана на традиционной модели ОВОС/экспертизы, которая используется в большинстве стран СНГ и отличается от модели, используемой в странах ОЭСР. Несмотря на то, что требования к ОВОС в Казахстане неоднократно пересматривались, существующие процедуры остаются сложными, в некоторых случаях внутренне несогласованными и, как показывают выводы экспертов ОЭСР, недостаточно эффективными, с точки зрения охраны окружающей среды.

Более того, имеющиеся в Казахстане нормативно-правовые требования по ОВОС не в полной мере соответствуют международным обязательствам Республики Казахстан, в частности, требованиям Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – **«Конвенция Эспо»**) и Орхусской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее – **«Орхусская Конвенция»**), стороной которых является Республика Казахстан.

В отличие от практики стран ОЭСР и ЕС, ОВОС в Казахстане является обязательным, хотя и в разной степени, для каждого проекта и объекта, независимо от его размеров и значимости его воздействия на окружающую среду. В большинстве развитых стран мира ОВОС, как одно из необходимых условий принятия решения о начале хозяйственной деятельности, акцентирует внимание только на предприятиях, осуществляющих наиболее опасные виды деятельности, и, как правило, это – категория субъектов, которая составляет 15-20% от общего числа предприятий страны и ответственна за 80-90% всех загрязнений. Существующая в Казахстане система предполагает серьезную нагрузку для субъектов предпринимательства, вносящих минимальный или незначительный вклад в загрязнения окружающей среды, в части выполнения сложной и дорогостоящей процедуры ОВОС, а также для государственных органов – в части администрирования таких процедур. Точные данные по количеству ежегодно проводимых ОВОС по стране отсутствуют, однако примерное понимание может быть сформировано путем анализа количества заключений государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), выдаваемых ежегодно. Согласно Национальному докладу о состоянии окружающей среды за 2016 год в стране выдано 19 578 заключений ГЭЭ, в том числе 5 216 в центральном органе и 14 362 территориальными подразделениями.

В странах ОЭСР ОВОС регламентируется как комплексная процедура и предполагает: (1) новые для Казахстана механизмы, такие как «определение сферы охвата» отчета ОВОС (*scoping*) с привлечением всех заинтересованных лиц к определению компонентов, которые должны быть оценены в отчете ОВОС, а также процедура «скриннинга» (определение необходимости проведения полномасштабной ОВОС); (2) более активное участие уполномоченных государственных органов при организации процедуры ОВОС и разработке природоохранных условий реализации проекта (деятельности); (3) более широкое участие общественности (не только в форме общественных слушаний, но и в форме консультаций, запроса письменных предложений и др.); (4) более четкие нормы, определяющие трансграничную процедуру ОВОС; и другие особенности.

В настоящий момент в Казахстане ОВОС фактически воспринимаются не как комплексная процедура, проводимая в целях наиболее широкого охвата всех возможных

рисков, а как некий документ, подлежащий экологической экспертизе, подготовку которого должен обеспечить заказчик. Это усугубляется еще и тем, что в действующем Экологическом кодексе РК и иных нормативных правовых актах используются фразы, предполагающие, что ОВОС «разрабатывается», т.е. является документом. Поэтому необходимо четкое законодательное закрепление ОВОС в качестве комплексной процедуры (а не документа), которая инициируется заказчиком на самом раннем этапе планирования намечаемой деятельности, проводится в тесном взаимодействии с государственными органами и общественностью и завершается принятием на основе ее результатов соответствующим уполномоченным государственным органом решения о разрешении намечаемой деятельности. При этом в рамках проведения ОВОС разрабатывается соответствующая документация, в первую очередь, отчет об ОВОС.

Подготавливаемая в Казахстане документация ОВОС, как правило, является излишне объемной, изложена сложным и чрезмерно техническим языком, что весьма ухудшает связь результатов ОВОС с общественностью и уполномоченными органами. Содержащаяся в документации ОВОС информация часто не имеет отношения к запланированной деятельности, многие выявленные риски не представляют реального значения, а определенные риски, связанные с намечаемой деятельностью, наоборот, остаются неучтенными. Оценка во многих случаях является довольно общей, проводится на основании теоретических изысканий, а не глубокого анализа с учетом фактических данных, полученных в результате изысканий, без учета локальных особенностей. При этом требование о привлечении лицензированных проектировщиков для объектов I категории далеко не всегда гарантирует качество ОВОС, т.к. квалификация специалистов проектных организаций далеко не всегда соответствует уровню сложности и специфике крупных промышленных проектов. Отдельно необходимо отметить, что, несмотря на определенный прогресс по вопросу вовлеченности общественности в процедуры ОВОС, публичные консультации не всегда являются систематическими и воспринимаются субъектами предпринимательства больше как процессуальное бремя, а не эффективный механизм планирования для принятия взвешенных решений и минимизации инвестиционных рисков.

Опираясь на прошлые реформы и улучшения процедуры ОВОС, в проекте Кодекса будет заложена совершенно новая комплексная схема ОВОС, основанная на требованиях Конвенции Эспо, Орхусской Конвенции и современных подходах к ОВОС, применяемых в законодательстве развитых стран. В частности, помимо прочего, будут предусмотрены:

а) четкое закрепление ОВОС в качестве комплексной процедуры (а не документа), которая инициируется заказчиком на самом раннем этапе планирования намечаемой деятельности, проводится в тесном взаимодействии с государственными органами и общественностью и завершается принятием на основе ее результатов соответствующим уполномоченным государственным органом решения о разрешении намечаемой деятельности (в том числе с учетом санитарно-эпидемиологических требований, если применимо);

б) обязательное применение новой схемы ОВОС к наиболее крупным, экологически опасным предприятиям (по перечню, который будет определен в проекте Кодекса, с учетом опыта стран ОЭСР и ЕС; при этом предполагается, что виды деятельности IV, III и частично II категории будут освобождены от обязательного проведения такой полномасштабной ОВОС (по II категории, возможно, частично будет применяться процедура «скрининга»);

в) упрощение процедур ОВОС для определенных средних проектов (по перечню, который будет определен в проекте Кодекса, с учетом опыта стран ОЭСР и ЕС) на базе предварительной оценки в индивидуальном порядке, так называемого «скрининга»;

- г) упразднение обязательного требования ОВОС для проектов, не входящих в перечни, упомянутые в пунктах б) и в) выше;
- д) оптимизация процедур ОВОС, экологической экспертизы и, где возможно, выдачи разрешений (например, комплексных экологических разрешений);
- е) обязательность использования механизма «определения сферы охвата» отчета ОВОС (процедура «*scoping*»);
- ж) усовершенствование требований к отчету ОВОС в соответствии с рекомендациями экспертов ОЭСР, опытом ее стран-участниц и положениями международных конвенций;
- з) определение компетенции уполномоченных государственных органов в части: организации процедуры ОВОС за счет заказчика; обеспечения участия общественности; проверки результатов ОВОС на соответствие требованиям экологического законодательства, учета заказчиком полученных комментариев и замечаний либо обоснованности их непринятия; участия в разработке природоохранных условий реализации проекта (деятельности); обоснования (мотивирования) принимаемых решений и т.д.;
- и) усовершенствование требований в целях обеспечения участия общественности в процедурах ОВОС в соответствии с рекомендациями экспертов ОЭСР, опытом ее стран-участниц и положениями международных конвенций;
- к) определение требований к экспертам, привлекаемым для проведения ОВОС, обеспечивающих необходимый уровень из квалификации, опыта и профессионализма, усиление их ответственности;
- л) введение более четких норм, определяющих трансграничную процедуру ОВОС;
- м) для крупнейших загрязнителей - возможность (и обязательность, в определенных ситуациях) послепроектного мониторинга, обеспечение прозрачности производственного экологического контроля;
- н) открытый доступ и цифровизация документации (электронный документооборот, электронный реестр ОВОС/решений, обеспечение открытого доступа для любых заинтересованных лиц).

Конкретные подходы новой системы ОВОС и критерии определения субъектов, подпадающих под такую процедуру, будут обсуждены и зафиксированы при разработке проекта Экологического кодекса с учетом положений Конвенции Эспо, Орхусской конвенции и на примере законов об экологической оценке стран ОЭСР

## 6.2. Стратегическая экологическая оценка (далее – «СЭО»)

В настоящее время Республика Казахстан, являясь стороной Конвенции Эспо, рассматривает возможность гармонизации законодательства с принципами Протокола по СЭО ЕЭК ООН к Конвенции Эспо (далее – «**Протокол по СЭО**») в целях создания современной национальной системы СЭО и последующего присоединения к нему. Поэтому в проекте Кодекса предполагается заложить нормы, необходимые для выполнения требований Протокола по СЭО.

Протокол по СЭО определяет СЭО как «оценку вероятных экологических последствий, в том числе связанных со здоровьем населения, которая включает в себя определение сферы охвата экологического отчета и его подготовку, обеспечение участия общественности и проведение консультаций, а также учет в плане или программ положений экологического отчета и результатов консультаций с общественностью».

СЭО включается в процесс принятия решения на значительно более раннем этапе, чем ОВОС конкретного проекта, с тем чтобы предотвратить последствия неудачного планирования, которые могут быть необратимыми и порой дорогостоящими. Иными словами, СЭО применяется уже на этапе планирования и разработки утверждаемых государством документов, которые только закладывают основы будущих проектов, подлежащих ОВОС. Например, СЭО может содействовать формированию более устойчивой транспортной политики, в то время как ОВОС просто ослабит воздействие на окружающую среду, вызванное строительством конкретной дороги.

СЭО должна начинаться одновременно с процессом разработки какого-либо государственного планового или программного документа (или вскоре после его начала). Такой подход позволяет интегрировать выводы СЭО в такие планы или программы уже в процессе их разработки, обеспечивая таким образом адекватный учет результатов СЭО при принятии стратегического документа или даже до его принятия.

СЭО рекомендована для государственных планов и программ в следующих отраслях: сельское хозяйство, лесоводство, рыболовство, энергетика, промышленность (включая горнодобывающую), транспорт, региональное развитие, управление отходами, водное хозяйство, телекоммуникации, туризм, городское и сельское планирование, землепользование.

Министерство энергетики РК при поддержке и в сотрудничестве с ЕЭК ООН, Представительством ЕС в Казахстане, Офисом программ ОБСЕ в Астане и Представительством ПРООН в Казахстане реализует пилотный проект по применению процедуры СЭО в отношении «Концепции развития топливно-энергетического комплекса Республики Казахстан до 2030 года». Данный проект предусматривает практическую апробацию этого современного инструмента в целях экологической оптимизации Концепции развития ТЭК как часть мероприятий, направленных на продвижение принципов «зелёной» экономики в топливно-энергетическом комплексе страны. Планируемый срок завершения проекта – октябрь 2018 г., поэтому все уроки, извлеченные при реализации данного проекта, будут учтены при разработке проекта Кодекса.

#### **7) Внедрение системы интегрированного предотвращения и контроля загрязнений. Комплексные экологические разрешения и система нормирования эмиссий на базе НДТ**

В Казахстане в настоящее время действует система экологических разрешений на основе дифференцированного подхода к компонентам окружающей среды (видам эмиссий). Так, согласно действующему Экологическому кодексу РК, экологическое разрешение – это документ, удостоверяющий право физических и юридических лиц на осуществление эмиссий в окружающую среду (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в окружающей среде, размещение и хранение серы в окружающей среде в открытом виде). Как отметили эксперты ОЭСР, такие разрешительные системы, как в Казахстане, недостаточно эффективны, нередко сложны и противоречивы, не учитывают экосистемный подход, не всегда содействуют реализации принципа комплексного предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды и не в полной мере учитывают международные рекомендации, в первую очередь, опыт стран ЕС.

Необходимо отметить, что реформирование (оптимизация) разрешительной системы, сокращение административной нагрузки на бизнес, в том числе в области охраны окружающей среды, проводится в Казахстане на постоянной основе. Несмотря на определенные улучшения в части снижения административной нагрузки при получении экологических разрешений за последние годы, существующие процедуры все еще остаются административно достаточно сложным процессом, а условия экологических

разрешений никаким образом не стимулируют предприятия к сокращению загрязнений и проведению мероприятий по охране и восстановлению окружающей среды.

На сегодняшний день Экологический кодекс РК предусматривает возможность получения КЭР, однако за прошедшие с момента введения данного инструмента более 10 лет не поступило ни одной заявки на его выдачу, что свидетельствует о недостаточности имеющихся законодательных норм для стимулирования предприятий к получению КЭР. В частности, положения действующего Экологического кодекса РК содержат некорректный понятийный аппарат (например, определение термина «комплексное экологическое разрешение» в качестве документа, удостоверяющего право природопользователя осуществлять эмиссии, а не разрешения на эксплуатацию экологически опасного объекта), отсутствие четкой процедуры получения и действенной системы стимулирования, утвержденных нормативно-технических документов и др.

Стратегическим планом до 2025 года предусматривается, что вместо существующей системы экологического регулирования воздействия предприятий, основанного на нормировании предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ на границах санитарных защитных зон, будет изучена и внедрена система выдачи комплексных экологических разрешений, основанных на применении наилучших доступных технологий (Инициатива 5.20).

В проекте Кодекса основные направления для оптимизации нынешних требований к выдаче комплексных экологических разрешений и контролю за их соблюдением должны включать, в отношении самых крупных (значительных) предприятий-загрязнителей, перенос акцента экологических требований с решения проблем в конце производственного цикла на комплексное предотвращение и контроль загрязнений с самого начала. Следует отказаться от административного регулирования таких предприятий, которое только предполагает «продажу» права на эмиссии («плата за право загрязнять») и наказание за несоблюдение установленных нормативов, и перейти к экономическому стимулированию таких предприятий к комплексному предотвращению и контролю загрязнения. Ниже приводится описание ключевых элементов системы комплексного (интегрированного) предотвращения и контроля загрязнений, действующей в ЕС.

*а) Система интегрированного предотвращения и контроля загрязнений*

В ЕС с 1996 года действует эффективная система «интегрированного предотвращения и контроля загрязнений» (*Integrated Pollution Prevention and Control*, сокращенно *IPPC*) (далее - «**Система ИРПС**»), которая в настоящее время регулируется Директивой ЕС 2010/75/EU «О промышленных эмиссиях» (далее - «**Директива о промышленных эмиссиях**») и национальным законодательством стран-участниц. Система ИРПС вытекает из принципа «загрязнитель платит» и принципа предотвращения загрязнений, и ее основной посыл заключается в том, что любой крупный производственный объект (предприятие, установка, источник) рассматривается как единое целое, оказывающее комплексное воздействие на окружающую среду различными способами и через различные среды, в том числе путем перехода загрязняющих веществ из одной среды в другую, поэтому к экологическому регулированию такого объекта необходимо подходить так же комплексно для того, чтобы обеспечить эффективную охрану окружающей среды в целом. Для этого в Системе ИРПС используются согласованные подходы к:

- (i) нормированию, предотвращению, сокращению и контролю воздействий на атмосферный воздух, воды (включая подземные) и почву, как по загрязняющим веществам, так и по вибрациям, теплу и шуму;
- (ii) к определению эффективной системы управления отходами;

- (iii) обеспечению энерго- и ресурсоэффективности;
- (iv) предотвращению аварий и иных происшествий, реагированию на них и устранению их последствий;
- (v) системе мониторинга и предоставления отчетности;
- (vi) мерам по ликвидации экологических последствий после окончательного прекращения деятельности (закрытия предприятия);
- (vii) иным требованиям, направленным на обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды как единого целого.

Система ИРПС выполняет, в первую очередь, превентивную функцию, при которой загрязнения предотвращаются (или сокращаются) до их возникновения, путем подбора подходящих, более экологических и энергоэффективных практик, и, во вторую очередь, контрольную функцию путем определения эффективных инструментов контроля уже образованных загрязнений (например, очистка путем установки фильтров).

Система ИРПС распространяется только на основных вкладчиков в загрязнение окружающей среды, которые могут оказывать комплексное воздействие на окружающую среду. В частности, Директива о промышленных эмиссиях охватывает более 50 000 предприятий на территории ЕС, в том числе в сфере энергетики, производства и переработки металлов, иных нерудных твердых полезных ископаемых, химической промышленности, определенных видов деятельности по управлению отходами, интенсивного сельского хозяйства и некоторых иных сферах промышленности (деревообрабатывающая, текстильная, кожевенная и др.). Условно, такие предприятия составляют 10-20% от всех действующих предприятий в той или иной стране и являются ответственными за 80-90% всех загрязнений, попадающих в окружающую среду. При этом данная система не применяется к исследовательской деятельности, опытно-конструкторским работам или тестированию новых продуктов и процессов. Система ИРПС предполагает возможность для стран-участниц установить фиксированный период на адаптацию действующих предприятий к новым требованиям.

Стоит отметить, что европейская Система ИРПС уже в определенной степени реализована в Российской Федерации (далее - «РФ»), где согласно ФЗ «Об охране окружающей среды» среди регулируемых объектов, воздействующих на окружающую среду, выделяется особая, I категория - «объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий», а остальные объекты делятся на категории в зависимости от уровня воздействия на окружающую среду – умеренное, незначительное и минимальное. В настоящее время в РФ осуществлена и продолжается масштабная разработка нормативно-правовой базы, касающейся комплексных экологических разрешений и внедрения наилучших доступных технологий, в закон внесены необходимые понятия и определения, требования по обязательности исполнения программ повышения экологической эффективности, стимулирующие коэффициенты к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду и другое. В Республике Беларусь (далее - «РБ») комплексные природоохранные разрешения также являются обязательными для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность (планирующих осуществлять деятельность), связанную с эксплуатацией объектов, оказывающих комплексное воздействие на окружающую среду. Таким образом, реализация подобной реформы в Казахстане в рамках проекта Кодекса также важна в целях поддержания конкурентоспособности казахстанских предприятий, как в рамках Единого Экономического Пространства, так и на глобальном уровне.

*б) Комплексное экологическое разрешение как основной инструмент в Системе ИРПС*

Основным инструментом Системы IPPC является «разрешение по интегрированному предотвращению и контролю загрязнений» (*IPPC Permit*), представляющее собой письменное комплексное экологическое разрешение (далее - «КЭР») на эксплуатацию, полностью или в части, «установки» (*'installation'*), энергогенерирующей сжигательной станции (*'combustion plant'*), отходосжигательного завода (*'incineration plant'*) или завода по производству продукции/энергии, в котором в качестве топлива используются отходы (*'co-incineration plant'*). КЭР возможно получить как в отношении отдельной установки, так и на 2 и более установок или ее/их частей, управляемых одним оператором на одной площадке. КЭР может также покрывать несколько частей одной установки, эксплуатируемых разными операторами (при этом в КЭР определяется ответственность каждого оператора в отдельности). Получение КЭР требуется также в случае внесения оператором существенных изменений в действующую установку, которые могут иметь значительный негативный эффект на здоровье человека или окружающую среду.

КЭР в ЕС являются достаточно объемными документами (в сравнении с казахстанскими экологическими разрешениями) и, помимо нормативов эмиссий от различных источников, содержат конкретные меры и требования, необходимые для достижения высокого уровня охраны окружающей среды как единого целого. Такие разрешения определяют четкие индивидуальные экологические требования к производственному объекту для всех стадий его жизненного цикла, включая этапы проектирования, строительства, нормальной эксплуатации и аварийных режимов, пусков, остановок, вывода из эксплуатации (в том числе КЭР могут содержать требования по специальному водопользованию, управлению отходами, энергетической и ресурсной эффективности, готовности к чрезвычайным ситуациям, условиям прекращения эксплуатации объекта и др., что и обуславливает комплексный характер таких разрешений). В КЭР должны быть учтены результаты ОВОС.

При существенном изменении условий эксплуатации установок, условия КЭР подлежат пересмотру. При этом на уровне Директив ЕС и национального законодательства стран-участниц четко определены критерии «существенности» таких изменений. Для сравнения, в Казахстане, несмотря на возможность нормирования до 10 лет, в случае замены источника выбросов, его ремонта или ввода нового источника эмиссий (как правило с минимальными или незначительными выбросами), либо изменения времени начала работы оборудования предприятия вынуждены разработать новый проект, и пройти заново всю процедуру получения разрешительных документов (государственная экологическая экспертиза, экологическое разрешение), при этом объем эмиссий как правило не меняется, либо даже сокращается. В итоге, зачастую предприятия в РК несут ненужное бремя прохождения административных процедур, требующих дополнительных расходов.

Помимо индивидуальных требований, заложенных в КЭР, национальное законодательство стран-участниц ЕС может определять общие обязательные экологические требования (*'general binding rules'*). В обязанности предприятий при получении КЭР (или внесении изменений в него) также входит проведение фоновых исследований и подготовка «базового отчета» (*'baseline report'*) о состоянии почвы и подземных вод в пределах промышленной площадки. Данный отчет требуется для сравнения первоначального состояния площадки и ее состояния после завершения производственной деятельности (на основе повторных исследований и подготовки отчета) и определения объема обязательств предприятия по ремедиации.

Во многих странах ОЭСР КЭР выдается в рамках процедуры ОВОС (*'EIA'*), тем самым исключая ненужное дублирование процедур и дополнительное административное бремя для инвесторов. Для тех стран, в которых указанные процедуры еще не

интегрированы, ОЭСР рекомендует провести соответствующую интеграцию (например, для Чехии, Польши).

Директива о промышленных эмиссиях также предусматривает обязательное обнаружение (в том числе в Интернете) информации о каждом выданном КЭР, в том числе: копии КЭР и последующих его обновлений; обоснование, на котором базируется КЭР; результаты публичных обсуждений и то, как замечания и предложения были приняты во внимание; отсылки к соответствующим Справочникам BREF; обоснование условий КЭР; если дается отступление от нормативов, то конкретные причины таких отступлений.

в) «Наилучшие доступные техники»

Одной из самых ключевых особенностей Системы ИРПС является то, что она направлена на стимулирование появления более экологически эффективных производств. Условия КЭР, в том числе нормативы эмиссий, определяются на базе так называемых «наилучших доступных техник» (*'best available techniques', 'BAT'*).

Согласно Директиве о промышленных эмиссиях, под «наилучшими доступными техниками» понимается «наиболее действенная и передовая стадия развития видов деятельности и методов их осуществления, которая свидетельствует о практической пригодности определённых техник для того, чтобы служить основой установления предельных показателей эмиссий и иных разрешительных условий, предназначенных для предотвращения или, если это практически неосуществимо, сокращения эмиссий и влияния на окружающую среду в целом» (далее - «НДТ»). Термин «техники» (*'techniques'*) включает как используемые технологии, так и то, каким образом та или иная установка проектируется, строится, обслуживается, эксплуатируется и выводится из эксплуатации (способы, методы, практики и т.д.). Техники считаются «доступными», если (i) уровень их развития позволяет внедрить такие техники в соответствующем секторе промышленности, (ii) на экономически и технически возможных условиях, принимая во внимание затраты и выгоды, (iii) вне зависимости от того, используются ли или производятся ли такие техники в соответствующей стране, и (iv) лишь в той мере, в какой они обоснованно доступны для оператора (предприятия). Под «наилучшими» понимаются те доступные техники, которые наиболее действенны (т.е. имеют лучший результат) в достижении высокого общего уровня защиты окружающей среды как единого целого.

Евросоюз имеет стандартизированную методологию для процедуры отбора и оценки тех или иных техник для определения их в качестве НДТ. Основным институтом, ответственным за данный процесс, является Европейское бюро по интегрированному предотвращению и контролю загрязнений (*'EIPPCB'*)<sup>1</sup>. Данная организация отвечает за разработку и пересмотр технических справочников по НДТ (*'Best Available Techniques REFErences'* или коротко *'BREF'*) (далее - «Справочники BREF») на основе широкомасштабного анализа (около 50 тысяч действующих промышленных установок) по отраслям в рамках всего ЕС. Исходная информация собирается от всех заинтересованных лиц, в том числе государственных органов, частного сектора и неправительственных организаций. Справочники BREF разрабатываются отдельно для каждого сектора промышленности («вертикальные» справочники), однако также имеется несколько «горизонтальных» справочников, которые применимы к любой отрасли. Каждый Справочник BREF содержит общую информацию о конкретном секторе промышленности/сельского хозяйства в ЕС, о техниках и процессах, используемых в таком секторе, текущих уровнях эмиссий и потребления, техниках, которые

---

<sup>1</sup> Вся информация о Европейском бюро по интегрированному предотвращению и контролю загрязнений и справочниках BREF доступна на сайте <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu>

рассматриваются для целей определения НДТ, а также вынесения так называемого «заключения по НДТ», и появляющихся новых техниках. Справочники BREF при этом носят рекомендательный, справочный характер. Ключевая информация из справочников BREF, содержащая окончательные заключения по НДТ, в том числе «уровни эмиссий, связанных с НДТ» (см. следующий подпункт), оформляется в виде документа, именуемого «**Заключение по НДТ**» (*'BAT Conclusion'*, сокращенно *BATC*), на основании которого определяются условия КЭР. Таким образом, Заключения по НДТ, в отличие от Справочников BREF, определяют обязательные требования. Если НДТ для каких-либо конкретных производств/процессов не описаны в Справочниках BREF/Заключениях по НДТ, то на уровне национального законодательства могут быть закреплены положения по определению НДТ путем специального рассмотрения по критериям и требованиям, указанным в Директиве о промышленных эмиссиях. Условия КЭР должны быть пересмотрены в течение 4 лет после введения новых Заключений по НДТ, при этом если на введение новых НДТ объективно требуется более 4 лет, то оператору может быть установлен более продолжительный период на их внедрение.

Проведенный анализ законодательства РК и зарубежного опыта выявил некорректность существующих в Казахстане подходов к определению понятийного аппарата и условий применения НДТ. Так, например, согласно действующему Экологическому кодексу РК, под «наилучшими доступными технологиями» понимаются «используемые и планируемые отраслевые технологии, техника и оборудование, обеспечивающие организационные и управленческие меры, направленные на снижение уровня негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду до обеспечения целевых показателей качества окружающей среды». При этом перечни наилучших доступных технологий для отдельных процессов и отраслей промышленности разрабатываются уполномоченным органом в области охраны окружающей среды с участием заинтересованных центральных исполнительных органов, других юридических лиц и утверждаются уполномоченным органом в области охраны окружающей среды. Природопользователи также могут выбрать любую из рекомендуемых технологий, включенных в справочники Европейского бюро по комплексному контролю и предотвращению загрязнений окружающей среды.

Вместе с тем, согласно Директиве о промышленных эмиссиях, в странах ЕС:

(i) не предписывается в императивном порядке использование конкретного оборудования, технологий или техник, как упомянутых в Справочниках BREF или Заключениях по НДТ, так и на уровне национального законодательства;

(ii) целью системы, основанной на НДТ, является определение уровней эмиссий (отраслевых «бенчмарков», имеющих верхний и нижний пределы), которые достигаются на современном этапе технического развития в том или ином виде производства или отрасли (и потому считаются «связанными с НДТ»), для того, чтобы на их основе определить индивидуальные условия, требования и нормативы эмиссий, закладываемые в КЭР;

(iii) операторы могут использовать любые технологии, оборудование, техники, методы, способы или подходы (вне зависимости от того, предусмотрены ли они прямо в Справочниках BREF или Заключениях по НДТ), если ими обеспечивается уровень охраны окружающей среды, эквивалентный тому, что обеспечивается утвержденными НДТ;

(iv) НДТ никаким образом не связываются с «обеспечением целевых показателей качества окружающей среды», при этом для целей экологического регулирования не используются санитарно-защитные зоны (далее - «СЗЗ»). К примеру, Чехия отказалась от СЗЗ еще в 1990-х годах (оградительные зоны при этом могут

устанавливаться для других целей, например, с точки зрения, промышленной безопасности).

г) *Нормирование эмиссий на основе НДТ*

Директива о промышленных эмиссиях предусматривает следующие основные требования, касающиеся нормирования эмиссий:

(i) Нормирование эмиссий для предприятий, получивших КЭР, осуществляется на основе «уровней эмиссий, связанных с НДТ» (*'emission levels associated with the best available techniques'*). Под последними понимается диапазон уровней эмиссий, достигаемых при нормальных условиях эксплуатации с применением НДТ или комбинации нескольких НДТ, выраженный как средний показатель за определенный период времени, при определенных условиях. Таким образом, в КЭР, помимо иных требований, устанавливаются нормативы эмиссий (*'emission limit values'*, предельные значения эмиссий, т.е. масса, выраженная в формате определенных специфических параметров, концентраций и/или уровней эмиссий, которые не должны быть превышены в течение того или иного периода), которые должны обеспечить, чтобы, при нормальных условиях эксплуатации объекта, эмиссии не превышали уровни эмиссий, связанные с НДТ, как описано в соответствующих Заключениях по НДТ. Нормативы эмиссий устанавливаются для точек, на которых загрязняющие вещества покидают пределы установки (но по эмиссиям в воду учитывается также эффект снижения уровней эмиссий от очистных сооружений за пределами установки).

(ii) Допускается отклонение от соблюдения уровней эмиссий, связанных с НДТ, если соблюдение предельных показателей эмиссий, связанных с НДТ, приведет к непропорционально высоким затратам в сравнении с экологическими выгодами. Такие отклонения должны быть основаны на оценке с учетом четко определенных критериев (ввиду географических особенностей или местных экологических условий, технических характеристик и жизненного цикла установки и др.), и соответствующее обоснование должно быть изложено в приложении к КЭР. Общее условие для таких отклонений – они не должны приводить к существенному загрязнению и должны обеспечивать в целом высокий уровень охраны окружающей среды.

(iii) Оператору также может быть предоставлено право на временное отклонение от уровней эмиссий, связанных с НДТ, на период тестирования новых техник (но не более 9 месяцев), которые потенциально могут обеспечить более высокий уровень охраны окружающей среды или сокращение затрат при том же уровне охраны окружающей среды, по сравнению с существующими НДТ.

(iv) В отдельных случаях, нормативы эмиссий в КЭР могут быть дополнены или заменены эквивалентными параметрами или техническими требованиями, обеспечивающими эквивалентный уровень охраны окружающей среды (например, показатели десульфурации топлива, входящего материала и др.). Для отдельных типов производств (теплогенерирующие сжигательные станции; отходосжигательные заводы; заводы по производству продукции/энергии, в котором в качестве топлива используются отходы; производства, в которых используются органические растворители; производство диоксида титана) предельные показатели эмиссий определены в самой Директиве о промышленных эмиссиях, и такие показатели не могут быть превышены ни при каких условиях.

(v) Директивы ЕС также прямо подтверждают право любой страны-участницы устанавливать более строгие требования, чем предусмотренные на общеевропейском уровне на базе НДТ.

Установление нормативов эмиссий в процессе выдачи экологических разрешений в Казахстане основано на нормативах качества окружающей среды (таких как ПДК) с

учетом уровня исторических загрязнений и фоновой концентрации загрязняющих веществ, а не на основании показателей, которые отрасль может достичь при применении НДТ. Таким образом, в Казахстане ПДК фактически считаются обязательными для всех пользователей соответствующей физической среды. Согласно действующему Экологическому кодексу РК, нормативы эмиссий должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий и рассчитываются на основе предельно допустимых концентраций или целевых показателей качества окружающей среды. Иными словами, предприятие должно доказать, что эксплуатация того или иного источника эмиссий не приведет к нарушению ПДК, без учета того, насколько экологически чистым будет такой источник. Это приводит к тому, что новые предприятия, применяющие НДТ, с точки зрения регулирования «на базе ПДК», ставятся в один ряд с существующими «грязными» предприятиями, которые не проводят модернизацию и просто оплачивают эмиссии (в том числе сверхнормативные) по утвержденным ставкам. Для сравнения, в РФ одним из принципов охраны окружающей среды является обеспечение снижения негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с нормативами, которые можно достигнуть на основе использования НДТ с учетом экономических и социальных факторов.

Нормативы и лимиты эмиссий для промышленных предприятий в Казахстане на базе ПДК и, как правило, устанавливаются на самом высоком значении эмиссий, рассчитанном, исходя из максимальной мощности производства (за некоторыми исключениями, например, недропользователи ориентируются на объем добычи согласно планам производства). На практике, предприятия зачастую не достигают таких производственных мощностей, что также облегчает соблюдение установленных предельных значений и, в совокупности со сравнительно невысокими ставками платы за эмиссии, освобождает предприятия от необходимости модернизации производства.

В связи с вышеизложенным, при разработке проекта Кодекса будут более детально проанализированы нормы существующего экологического законодательства РК и, на основе практики стран ОЭСР и с учетом опыта внедрения системы КЭР в РФ и РБ, предложены новые нормы, создающие условия для перехода на режим, аналогичный европейской Системе ИРПС. В проекте Кодекса, помимо прочего, предполагается:

а) ввести для основных производств-загрязнителей полноценную систему комплексных (интегрированных) экологических разрешений, которая должна базироваться на принципах и рекомендациях Директивы о промышленных эмиссиях, и гармонизировать всю связанную с ней терминологию («загрязнения», «загрязняющее вещество», «эмиссии», «установка», «источник», «комплексное экологическое разрешение», «наилучшие доступные техники», «технические удельные нормативы эмиссий» и другие);

б) на уровне Кодекса необходимо будет определить перечень видов производств/деятельности, для которых обязательно применяется Система ИРПС и КЭР (с учетом опыта стран ОЭСР, к ним ориентировочно должны относиться 20% предприятий, ответственных за 80% всех загрязнений в стране). Все новые предприятия/установки из такого перечня (в том числе в случае реконструкции существующих предприятий/установок) будут обязаны получать КЭР. Вместе с тем, для действующих предприятий из данного перечня переход на КЭР предполагается добровольным, мотивированный более выгодными экономическими и процедурными последствиями такого перехода и другими мерами экономического и регуляторного характера, с возможностью разработки индивидуальных планов перехода на НДТ в целях постепенного снижения негативного воздействия на окружающую среду. В рамках работы по разработке проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта ставится задача выработать конкретные механизмы, процедуры и сроки, необходимые меры

стимулирования, в целях создания условий для добровольного поэтапного перехода действующих предприятий на КЭР, с тем, чтобы Казахстан мог достичь долгосрочные цели, установленные в стратегических документах РК. Для этого будет продолжен диалог между всеми заинтересованными государственными органами и предприятиями;

в) упростить систему регулирования для производств, вносящих минимальный или незначительный вклад в загрязнение окружающей среды, тем самым снизив административную нагрузку и соответствующие расходы на подготовку, согласование и рассмотрение соответствующей документации; будет предусмотрено разделение таких субъектов на тех, на которых будет распространяться режим обычных (некомплексных) экологических разрешений, и тех, кто будет вправе осуществлять деятельность в уведомительном порядке (например, на основе декларации, заявления или иного документа);

г) закрепить, что КЭР является не просто документом, удостоверяющим право на осуществление определенного объема эмиссий в окружающую среду, а разрешением на осуществление экологически опасного вида деятельности, в котором в том числе определяются ограничения (нормативы, лимиты) эмиссий от такой деятельности в окружающую среду;

д) закрепить, что условия КЭР устанавливаются на основе применения НДТ, при этом принять в качестве руководства прямого использования Справочники BREF и Заключение по НДТ и заложить необходимость разработки на уровне подзаконных актов инструкции/руководства по использованию BREF. При этом должен быть обеспечен наиболее взвешенный подход с учетом анализа текущей ситуации по отраслям и наиболее уязвимым производствам в РК (путем инвентаризации и оценки «технологического парка» по отраслям), в том числе рассмотрена возможность утверждения национальных справочных документов по НДТ по отдельным направлениям и с учетом специфика казахстанской промышленности, методики использования справочных документов. Для этого также необходимо определить компетенцию соответствующего государственного органа или подведомственной организации по обеспечению справочной информацией по НДТ, а также урегулировать необходимое межведомственное взаимодействие по данному вопросу;

е) предусмотреть возможность объединения в КЭР секторальных разрешений (например, разрешение на специальное водопользование и др.) и обеспечить межведомственное взаимодействие при выдаче КЭР по принципу «одного окна»; также рассмотреть возможность интеграции процедур ОВОС и выдачи КЭР по опыту стран ОЭСР;

ж) предусмотреть возможность выдачи КЭР на фиксированный (по желанию заявителя) или бессрочный период (при условии регулярного пересмотра);

з) пересмотреть нормы экологического законодательства, касающиеся правил экологического мониторинга и контроля, в частности, критически оценить эффективность и обоснованность учета экологических показателей на границе СЗЗ для предприятий, перешедших на КЭР, и заложить требования об автоматизированном экологическом мониторинге (см. далее в разделе «Автоматизация производственного мониторинга» настоящей Концепции). Основным критерием для определения экологической эффективности предприятия, работающего на основании КЭР, должно стать соблюдение им параметров, установленных в КЭР на основе применения НДТ, на своих источниках загрязнения;

и) параллельно при внедрении НДТ уделить внимание системам экологического менеджмента (эти системы, как и системы энергетического менеджмента,

рассматриваются как неотъемлемые составные части системы управления любого предприятия).

Переходные положения проекта Кодекса должны учитывать необходимость проведения мероприятий по разъяснению предприятиям новых механизмов, связанных с выдачей КЭР, обеспечению информационного обмена и обучения сотрудников как государственных органов, так и предприятий, а также рассмотреть возможность реализации пилотных проектов перехода на КЭР. Например, в РФ, в течение 1,5 лет по готовности каждого справочника по НДТ проводились и по сей день проводятся так называемые «деловые игры» с участием всех заинтересованных сторон (субъект, уполномоченный орган, местный исполнительный орган, представитель Бюро НДТМ; общественность), в рамках которых подробно разбиралась вся процедура получения КЭР и проходила симуляция подготовки и подачи заявки на получение КЭР.

Намеченная в Концепции система мотивации перехода действующих предприятий на КЭР должна быть отражена в концепции сопутствующего законопроекта, где, по результатам проведения дальнейшей экономической оценки и обсуждения с заинтересованными государственными органами (Министерство финансов РК, Министерство национальной экономики РК) и предприятиями, будут заложены конкретные стимулирующие механизмы (в том числе налоговые) для компаний, выбравших поэтапное внедрение НДТ.

## **8) Экономические инструменты регулирования и стимулирования**

### *а) Плата за эмиссии*

Экспертами Всемирного Банка отмечается, что экономические и финансовые стимулы рассматриваются как ключевой инструмент в управлении состоянием окружающей среды. В мировой практике, плата за эмиссии (*'environmental fees'*) используется как основной инструмент экономического регулирования и реализации принципа «загрязнитель платит», но только в тех случаях, когда это целесообразно, с точки зрения влияния на поведение загрязнителей и на состояние окружающей среды. Взимание платы, как правило, предусмотрено для эмиссий ограниченного спектра загрязняющих веществ и поступающие платежи направляются исключительно на природоохранные мероприятия. Именно последний признак – целевой характер взимания – отличает экологический платеж от налога, который не имеет какого-либо целевого назначения и взимается для финансового обеспечения функционирования государственного сектора в целом.

В Казахстане, подобно другим странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, система экономических инструментов природоохранного регулирования существенно отличается от системы, реализованной в странах в Западной Европы. Тогда как последняя включает, главным образом, налоги на продукцию, например, на энергоносители, равно как и целевые налоги на выбросы/сбросы отдельных загрязняющих веществ, в Казахстане действует всеобъемлющая и сложная системы платежей за эмиссии, охватывающая весьма большое число веществ, загрязняющих атмосферу и воду, а также образование твердых отходов и размещение серы, при этом платежи взимаются за нормативные объемы эмиссий (т.е. «разрешенные» государством в рамках экологического разрешения). В странах ОЭСР проводится различие между платежами за загрязнение и налогами. Термин «платеж» применяется, как правило, когда плата вносится в обмен на услугу. Безвозвратные платежи обычно именуются налогами. Целевой характер взимания экологических платежей предусмотрен во многих странах ОЭСР, где средства расходуются только на экологические проекты (например, в Чехии взимаемые платы и штрафы направляются в Народный Экологический Фонд, из которого финансируются

природоохранные мероприятия; аналогичная система существует в Польше, в которой действуют центральный и региональные фонды охраны окружающей среды и управления водными ресурсами; в Нидерландах собирается углеродный налог на упаковку, поступающий в специальный фонд, из которого оказывается поддержка сектору раздельного сбора твердых бытовых отходов).

В Казахстане все поступления от «экологических» платежей в бюджет (платежей за эмиссии в окружающую среду, штрафов, компенсации нанесенного вреда окружающей среде, платежей за природопользование) фактически не имеют целевой направленности. На практике, лишь весьма незначительная часть от собранных средств направляется в итоге на решение экологических проблем. По оценкам, затраты на мероприятия по охране окружающей среды в некоторых регионах составляют всего от 0,1% до 2,2% от объема полученных платежей.

Местные представительные органы имеют право повышать ставки экологических платежей не более чем в два раза, однако отсутствуют четкие критерии, по которым должно приниматься решение о повышении, в результате в большинстве областей Казахстана установлены максимально возможные ставки. Подобный подход вызывает сомнения относительно функциональной направленности платежей за эмиссии как инструмента экономического регулирования для целей охраны окружающей среды, т.к. загрязняющие вещества оказывают одинаковое воздействие на окружающую среду и население вне зависимости от территориального расположения источника эмиссий, поэтому в рамках сопутствующего законопроекта он должен быть пересмотрен (путем устранения дифференцированного подхода к ставкам платежей за эмиссии по регионам).

Далее, в нефтегазовой отрасли существует дисбаланс при взимании платы, когда за эмиссии от сжигания газа на факелах ставки платы существенно выше ставок платы за выбросы аналогичных загрязняющих веществ на иных стационарных источниках. Международные эксперты считают, что такие ставки нарушают принцип "загрязнитель платит", поскольку они устанавливают более тяжелое бремя платежей в отношении нефтегазовой отрасли в то время, как сжигание угля и транспортный сектор выделяют либо сопоставимый, либо больший объем загрязняющих веществ. Помимо прочего, увеличение ставок на эмиссии от сжигания газа в факелах в Налоговом кодексе РК привело к высоким административным штрафам за выбросы загрязняющих веществ вследствие сжигания газа по сравнению с выбросами тех же загрязняющих веществ от любой другой деятельности или объектов. Такой результат не соответствует принципам административного права, согласно которому наказание должно быть справедливым и должно соответствовать характеру нарушения.

На данный момент, большая часть нефтегазовых объектов Казахстана сжигает ограниченный объем газа, при этом частота сжигания и объемы соответствующих эмиссий сопоставимы с частотой и объемами эмиссий на объектах по добыче углеводородного сырья, функционирующих в странах ОЭСР, что отражает использование ими НДТ. Сжигание газа контролируется государственными органами и практически полностью сведено к технологически неизбежным ситуациям. Более того Кодекс «О недрах и недропользовании» и нормативные правовые акты, принятые на его основе, предусматривают ряд дополнительных мер, регулирующих объемы и цели сжигания газа в факелах. С учетом вышесказанного, в проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте будут устранены повышенные ставки в отношении сжигания газа в факелах.

В Комплексном обзоре ОЭСР эксперты оценивают взимаемые в Казахстане платы за эмиссии в окружающую среду и штрафные санкции за нарушение экологических лимитов и нормативов, только как средство повышения доходов в бюджет, а не как инструмент интегрированной системы предотвращения и контроля загрязнений в части экологических разрешений и требований соответствия.

Использование экологических платежей с главной целью пополнения бюджета, а не стимулирования эффективных мер по предотвращению и снижению вредного воздействия на окружающую среду, лишает их функции полноценного инструмента экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования, т.к. не имеет какого-либо существенного влияния для целей улучшения окружающей среды, а лишь повышает стоимость ведения бизнеса в Казахстане.

Для стимулирования предприятий к переходу на систему IPPC и получению КЭР с использованием НДТ, в проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте предполагается пересмотреть систему взимания и ставки платежей за эмиссии. В частности, для предприятий, перешедших на систему КЭР, плата за эмиссии должна быть существенно сокращена или упразднена полностью. При этом ставки платы за эмиссии для иных предприятий должны быть повышены и прогрессивно повышаться ежегодно, побуждая предприятия к внедрению НДТ (с учетом определенного переходного периода, который может быть определен по результатам широких обсуждений с представителями государственных органов, предприятий, НПП, ассоциаций в рамках обсуждения настоящей Концепции и проекта Кодекса). Весь получаемый доход от взимания экологических платежей должен иметь целевой характер и использоваться исключительно для финансирования экологических инициатив. Данный подход позволит придать плате за эмиссии стимулирующую природоохранную и природовосстановительную функцию.

В этом случае, предлагается взять в качестве примера экологическую реформу в Чехии. Чехия обладает сильной индустриальной базой, и энергетическая отрасль в существенной степени полагается на угольную промышленность, в результате чего данная страна находится в числе наиболее энергоемких и углеродозависимых экономик в ОЭСР, а население подтверждено значительным воздействием загрязнений (в большей степени, атмосферного воздуха). В Чехии с 2012 года все стационарные источники выбросов были поделены на две категории: (1) источники и производства, прямо указанные в специальном Приложении №2 к Чешскому Закону о защите воздуха; и (2) все иные источники. При этом, только 4 загрязняющих вещества в выбросах облагаются платой: PM10, SO2, NOx и VOC (летучие органические соединения). Таким образом, власти Чехии сосредоточили свое внимание на экономическом регулировании выбросов загрязняющих веществ, имеющих наибольшее значение с экологической точки зрения, и в отношении которых целесообразно применение инструментов экономической мотивации бизнеса.

Ставки платы за выбросы в Чехии с 2013 года были повышены в среднем на 37% с дальнейшим ежегодным существенным увеличением (от 16 до 55%). С 2017 года для мотивации бизнеса к снижению эмиссий в Чехии предусмотрены понижающие коэффициенты, который определяется в результате сравнения показателей предприятия с предельными концентрациями для НДТ. При этом плата за загрязнение не взимается с предприятий, у которых сумма платы не превышает установленное пороговое значение (50,000 чешских крон, около 790 тыс тенге). Получаемые доходы от взимания экологических платежей в Чехии направляются исключительно на природоохранные мероприятия.

При переходе предприятий на НДТ, Чешская Республика оказывала поддержку предприятиям путем предоставления безвозвратной материальной помощи (грантов) на внедрение НДТ на сумму до 60% от суммы необходимых инвестиций. Финансирование осуществлялось за счет средств Народного Экологического Фонда (фонд, организованный в Чехии в 1991 году и пополняемый за счет различных обязательных платежей экологической направленности, а также грантов ЕС).

Система стимулирования внедрения НДТ также реализована в законодательстве РФ (с введением в действие с 2019-2020 гг.), где к плате за негативное воздействие на

окружающую среду (аналог платы за эмиссии в Казахстане) применяется коэффициент 0 (ноль) за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения НДТ на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду. При этом применяется повышающий коэффициент 25 за временно разрешенные эмиссии (на переходный период до 1 января 2019 года) и коэффициент 100 за объемы эмиссий, превышающие установленные нормативы. Плата за негативное воздействие на окружающую среду в РФ не взимается по IV категории объектов (оказывающие минимальное воздействие). В РФ предусмотрены вычеты из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду на сумму фактически произведенных затрат, понесенных предприятием с целью реализации мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду (в том числе, внедрение НДТ, автоматизированных систем экологического мониторинга и др.).

Более подробная информация опыту Чехии и РФ приводится в разделе 9 (*Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта*) настоящей Концепции. С учетом опыта данных стран, а также иных стран ОЭСР, осуществивших переход на КЭР, при разработке проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта необходимо выработать собственную модель поддержки и стимулирования внедрения НДТ в Казахстане.

Тот же подход можно применить к сбросам в воду, концентрируясь на небольшом числе загрязняющих веществ, таких как, например, органические вещества (выраженные как биологическое потребление кислорода (БПК) и/или химическое потребление (ХПК)), взвешенные вещества, фосфор, азот и, возможно, некоторые тяжелые металлы. Примерами успешной реализации экономических инструментов экологического регулирования по сбросам служит значительное сокращение загрязнения воды, начиная с 1970-х годов, во Франции, Германии и Нидерландах в результате сочетания платежей за сбросы и административных нормативов, и опыт данных стран будет учтен при разработке проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта.

Особое внимание в проекте Кодекса должно быть уделено вопросам применения инструментов экономического регулирования к сфере обращения с отходами. На данный момент в Казахстане плата за эмиссии установлена как за захоронение отходов, так и за их хранение, т.к. оба данных понятия покрываются общим термином «размещение». В Казахстане не является «размещением» отходов только «временное хранение» (до 6 месяцев) отходов, и название данной операции с отходами само по себе весьма противоречиво, т.к. хранение отходов всегда является временным: так, согласно п. 3 ст.288 Экологического кодекса РК, места хранения отходов предназначены для безопасного хранения отходов в срок не более трех лет до их восстановления или переработки и не более одного года до их захоронения. Поэтому более корректным в данном случае было бы использовать термин «накопление отходов» или «кратковременное хранение». Хранящиеся свыше 6 месяцев отходы подлежат обложению платой за эмиссии по ставкам, установленным Налоговым кодексом РК. Указанный срок «временного хранения» установлен для всех видов отходов, без учета технических и технологических особенностей их накопления, сбора и переработки/утилизации. Одновременно положения о «временном хранении» предполагают их дальнейшую утилизацию, переработку или удаление отходов только третьими лицами, исключая тем самым возможность для самого предприятия, образовавшего отходы, провести данные операции самостоятельно. В РФ, к примеру, нулевой коэффициент платы применяется к подлежащим накоплению отходам и переданным для использования в течение установленного срока.

Таким образом, в Казахстане хранение отходов дольше 6 месяцев автоматически считается эмиссией в окружающую среду, даже в тех случаях, когда обеспечены

полностью экологически безопасные условия хранения. В некоторых случаях это даже приводит к двойной ответственности, когда, например, предприятие, получив определенный объем отходов в рамках договоров с источниками отходов, сначала производит оплату за их хранение, затем – за их захоронение, что означает, что оно дважды оплачивает весь объем отходов.

Плата за размещение отходов, как инструмент экономического регулирования, должна быть направлена на стимулирование предприятий к сокращению отходов, в том числе путем их повторного использования и переработки. Однако на практике данный инструмент малоэффективен для целей охраны окружающей среды: предприятия стремятся как можно скорее передать отходы для захоронения, вместо организации их переработки/утилизации, т.к. для этого отсутствуют какие-либо стимулы.

При этом хранение отходов, в зависимости от их типа и условий хранения, может и не оказывать никакого воздействия на окружающую среду. В странах Евросоюза экологические платежи предусмотрены только за эмиссии загрязняющих веществ в физические среды: воздух, воды и почву; соответственно, в случае размещения отходов – платежи взимаются только в отношении загрязняющих веществ, попадающих от таких отходов в указанные среды. Также, в РФ при размещении отходов производства и потребления на объектах размещения отходов, исключаящих негативное воздействие на окружающую среду и определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами, плата за размещение отходов производства и потребления не взимается. Исключение негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов достигается за счет осуществления природоохранных мероприятий, наличия технических решений и сооружений, обеспечивающих защиту окружающей среды, и подтверждается результатами мониторинга состояния окружающей среды, в том числе соблюдения нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ. Кроме того, в целях стимулирования к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду предусмотрены понижающие коэффициенты (вплоть до нуля).

В проекте Кодекса будут пересмотрены и гармонизированы соответствующая принципы, терминология и положения об управлении отходами в соответствии с подходами к управлению отходами в странах ОЭСР. На основе принципа «циркулярной экономики» вещества и объекты, находящиеся в обращении (в том числе при их хранении экологически безопасным способом), не должны признаваться отходами, а плата должна взиматься только за «загрязнения», попадающие в воздух, воды или почву. Стимулирование предприятий к сокращению образуемых отходов, их рециклингу должно осуществляться иными инструментами регулирования (как прямыми, так и экономическими), вместо тотального применения платы за размещение отходов. В частности, в рамках выдачи КЭР, предприятия, внедрившие НДТ, должны иметь необходимые экономические стимулы. Для сокращения объемов отдельных видов отходов, отправляемых на полигоны для захоронения, может взиматься плата за захоронение отходов. Отдельно на основе опыта стран ЕС должны быть проработаны и заложены основы для создания системы эффективного сбора (в том числе раздельного), транспортировки, сортировки, переработки, обезвреживания, использования и утилизации твердых бытовых отходов.

В настоящее время Министерство энергетики РК совместно с ОЭСР приступило к реализации проекта «Реформирование системы экологических платежей. Анализ соблюдения принципа «загрязнитель платит» в Казахстане», в рамках которого Правительству РК будут предложены рекомендации, которые будут учтены при разработке проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта.

*б) Инструменты экономического стимулирования «зеленых» инвестиций*

В целях реализации пункта 14 ОНП 2018 г. необходимо создать условия для того, чтобы бизнес инвестировал в «зеленые» технологии.

На текущий момент у промышленных предприятий Казахстана отсутствует четкое понимание рынка «зеленых» инвестиций, поэтому используемые доступные решения зачастую оказываются неэффективными. Между тем внедрение НДТ обуславливает не только улучшение состояния окружающей среды и сбережение ресурсов, но и повышение эффективности производства, а значит, и конкурентоспособности выпускаемой продукции. При этом на сегодняшний день спрос на «зеленую» продукцию на мировом рынке не удовлетворен и продолжает постоянно расти, а большинство международных финансовых институтов отдает предпочтение финансированию «зеленых» проектов в противовес традиционным индустриальным проектам.

Необходимо учитывать, что обширное «озеленение» экономики возможно только в случае осуществления значительных инвестиций, в первую очередь, частных. Таким образом, для государства критически важно создать все условия, которые могли бы стимулировать собственников производств к осуществлению «зеленых» инвестиций, повышению экологической и ресурсной эффективности, что имеет первостепенное значение в том числе для повышения конкурентоспособности производимых в РК товаров, работ и услуг. Привлекательными сферами для вложения «зеленых» инвестиций в Казахстане могут стать не только индустриальные проекты, но и также сфера гражданского строительства, коммунальный и государственный сектор.

Так, в некоторых странах ЕС, США, Японии, Китае, в большинстве менее развитых стран предоставляются кредиты через специальные модернизационные фонды по ставке от 1% до 6% предприятиям, переходящим на НДТ, где частично или полностью покрываются проценты по кредитам. Еще одним примером экономического стимулирования является предоставляемая в России государственная поддержка природоохранной деятельности (предоставление налоговых льгот (инвестиционный налоговый кредит); выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством).

Важным элементом «зеленого» роста в мире является развитие рынка «зеленых» финансов. «Зеленые» финансы - это совокупность финансовых продуктов и услуг (в виде инвестиций или кредитования), которые учитывают воздействие на окружающую среду и повышают экологическую устойчивость, обеспечивая при этом деятельность по снижению экологических и климатических рисков глобального экономического развития. Усиление «зеленого» финансирования может способствовать росту высокого потенциала «зеленых» отраслей промышленности, содействовать технологическим инновациям, создать условия для бизнеса и финансовой индустрии. Так, по информации экспертов, в 2017 году общемировой спрос на «зеленые» облигации со стороны инвесторов возрос на 78 процентов. Первыми, кто внес в это свою лепту, были Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирный банк, выпустившие облигации на триллион долларов. На саммите ООН по климату было заявлено, что спрос со стороны инвесторов сегодня составляет 24 триллиона долларов. В США успешно выпускаются облигации для инвестиций в реконструкцию уже имеющихся зданий, чтобы превратить их в «зеленые», то есть в экологически самодостаточные. В Китае поддержка «зеленых» инвестиций получила поддержку на политическом уровне. Сегодня в КНР активно инвестируют в электромобили, строят повсеместно соответствующую инфраструктуру, взяв курс на полный отказ от бензинового транспорта. Индия объявила себя страной солнечной энергии.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://abctv.kz/ru/news/zelenye-dlya-%C2%ABzelenoj%C2%BB-ekonomiki>

В проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте предлагается выработать четкие критерии и механизмы по определению «зеленых» технологий и «зеленых» проектов, порядок и условия утверждения необходимых технических справочников, методик по «зеленым» технологиям, ведения, при необходимости, реестра, оказания информационных, аналитических и консультационных услуг, а также меры и механизмы прямой и косвенной государственной поддержки субъектов бизнеса, внедряющих в свои производственные процессы «зеленые» технологии, методы и иные техники, позволяющие обеспечить высокий уровень охраны окружающей среды и ресурсоэффективности. Такие механизмы экономического стимулирования должны быть выработаны с учетом опыта зарубежных стран и могут включать пониженные кредитные ставки, субсидирование кредитных ставок, налоговые кредиты и иные меры государственной поддержки. Для сферы МСБ необходимо рассмотреть возможность субсидирования затрат на приобретение оборудования при реализации проектов в сфере «зеленой» экономики, в том числе в сфере возобновляемых или альтернативных источников энергии, сортировки и переработки ТБО, в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, что также положительно скажется на развитии практики применения «зеленых» технологий. В целях стимулирования субъектов к снижению удельного энергопотребления на единицу продукции за счет выполнения плана мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности, необходимо также оценить необходимость введения в Налоговый кодекс РК ранее действовавшей нормы, предусматривавшей возможность неповышения ставок платы за эмиссии в окружающую среду предприятиям, заключившим соглашение в области энергосбережения и энергоэффективности, по объектам исключительно в рамках такого соглашения.

Необходимо внедрить понятия экологоответственного инвестирования и «зеленых» финансовых инструментов (выпуск «зеленых» облигаций; «зеленые» кредиты; «зеленое» страхование и др.) с механизмами их реализации, продолжить работу над усилением институциональной базы венчурного финансирования в стране на базе недавно принятого закона, использовать возможности института государственно-частного партнерства. Перспективной площадкой для развития «зеленого» финансирования в республике может и должен стать международный финансовый центр «Астана» («МФЦА»). Министерством по инвестициям и развитию РК предложено создать фонд на территории МФЦА, который будет оказывать финансовую поддержку инвестиционным проектам по всем направлениям концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике». Являясь участником МФЦА и пользуясь созданными на территории Центра налоговыми льготами и преференциями, такой фонд сможет привлечь международные деньги и гранты для реализации инвестиционных проектов, квалифицированный персонал, создать площадку для обмена опытом и повышения квалификации отечественных специалистов в области развития «зеленой» экономики, развить и повысить деловую активность малого и среднего предпринимательства в Республике Казахстан. Кроме того, необходимо учесть нормы по взаимодействию с международными экологическими фондами (глобальный экологический фонд, зеленый климатический фонд и др.) в части получения финансовой, информационной и иной поддержки.

*в) «Зеленые» закупки*

Направление влияния государственных закупок зависит от критериев, которые предъявляются к закупаемым товарам, работам и услугам. Как показывает опыт стран, внедривших государственные «зеленые» закупки, введение экологических критериев способно привести к следующим положительным изменениям:

- снижение загрязнения поверхностных вод, атмосферного воздуха, почв токсичными химическими веществами, вывод наиболее вредных веществ из производства;

- уменьшение количества захораниваемых на полигонах отходов, увеличение процента переработки отходов; уменьшение количества отходов производства;

- увеличение доли используемых возобновляемых ресурсов при производстве товаров, работ и услуг и т.д.

В большинстве развитых стран мира уже разработаны и активно применяются на практике национальные программы по увеличению доли «экологичных» государственных закупок. Так, в странах ЕС «зеленые» закупки органично встроены в общую систему закупок, политику и работу государственных органов, отражены в законодательных нормативных актах, национальных планах действий, экологические критерии закупок утверждены для 21 группы продукции и услуг.

В США действует «Программа экологически предпочтительных закупок» Агентства по охране окружающей среды, которая помогает закупщикам соответствовать экологическим требованиям и стимулировать тем самым рынок «зеленой» продукции. В Японии, Китае, Тайване действующее законодательство предполагает, что предпочтение при закупках определенных групп товаров должно отдаваться товарам, имеющим национальный экологический сертификат – экомаркировку.

В проекте Кодекса и сопутствующего законопроекта будут предусмотрены определения «зеленых» товаров, работ и услуг, а также предъявляемые к ним критерии, заложены нормы, касательно стимулирования увеличения доли «экологичных», «зеленых» государственных и квазигосударственных закупок (*'green public procurement'*). Приоритетным должен стать закуп товаров, произведенных из отходов, вторичного сырья, при использовании энергии ВИЭ, использующих «зеленые» технологии при производстве товаров, работ и услуг и т.д.

## **9) Автоматизация производственного мониторинга**

При разработке проекта Кодекса необходимо уделить особое внимание разработке соответствующих норм, регламентирующих порядок функционирования системы онлайн мониторинга в Республике Казахстан и внедрения автоматизированных систем мониторинга выбросов/сбросов загрязняющих веществ по крупнейшим загрязнителям, с учетом сложившейся проблематики с их внедрением.

Действующим Экологическим кодексом РК предусмотрена возможность для предприятий добровольно установить автоматизированную систему мониторинга эмиссий в окружающую среду на источниках загрязнения. Автоматизированная система мониторинга эмиссий в окружающую среду означает систему производственного экологического контроля за эмиссиями в окружающую среду на источниках загрязнения, имеющая онлайн-связь с информационной системой уполномоченного органа в области охраны окружающей среды для передачи данных в режиме реального времени. При этом определено, что в отношении предприятий, внедривших автоматизированную систему мониторинга эмиссий в окружающую среду, профилактический государственный контроль проводится без посещения субъекта (объекта) контроля, таким образом, снижается административная нагрузка на такие субъекты предпринимательства.

В настоящее время, по республике для осуществления непрерывного производственного экологического мониторинга в общей сложности установлено около 77 автоматизированных постов наблюдения и 17 датчиков на источниках выделения загрязняющих веществ, что не в полной мере раскрывает существующую картину отслеживания эмиссий загрязняющих веществ. Кроме того, данные элементы систем

производственного экологического мониторинга разобщены методологически и организационно, также отсутствует единая информационная база данных, что не позволяет решать тематические природоохранные задачи и информационно поддерживать принятие корректных управленческих решений.

В качестве примера, в Республике Беларусь предусмотрены требования по обязательному оснащению автоматизированными системами контроля (АСК) за выбросами загрязняющих веществ и парниковых газов в атмосферный воздух на крупных источниках выбросов (энергетическая, нефтеперерабатывающая, химическая, металлургическая, цементная, целлюлозно-бумажная промышленность, объекты по переработке отходов). Проектирование новых объектов, включенных в утвержденный перечень, производится с учетом необходимости обязательной установки АСК. При этом предусмотрено освобождение от уплаты экологического налога за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух на сумму освоенных капитальных вложений в создание АСК. Данные непрерывных наблюдений за состоянием атмосферного воздуха поступают в информационную сеть Белгидромета и хранятся в специализированной базе данных, а также отображаются на одном из официальных сайтов в режиме «онлайн».

В рамках проекта Кодекса для повышения качества экологического мониторинга будут предусмотрены нормы об обязательном внедрении автоматизированной системы мониторинга выбросов и сбросов загрязняющих веществ на источниках крупных промышленных предприятий в режиме реального времени, с техническими средствами фиксации и передачи данных природоохранному органу (с необходимым переходным периодом для действующих предприятий – ориентировочно 3-5 лет с даты введения в действие законодательного требования). Требования по автоматизации мониторинга должны учитывать технические и технологические особенности по видам источников. Данное требование позволит в полной мере обеспечить эффективный мониторинг и контроль эмиссий и разработку планов-мероприятий по сокращению их количества. Введение таких требований станет также одним из шагов Казахстана на пути реализации политики цифровизации экономики. В рамках сопутствующего законопроекта предлагается также предусмотреть возможность вычета сумм понесенных предприятием капитальных затрат на внедрение таких автоматизированных систем из суммы платы за эмиссии в окружающую среду. Конкретные механизмы экономического стимулирования и рамки переходного периода будут рассмотрены и обсуждены при разработке проекта Экологического кодекса и сопутствующего законопроекта.

## **10) Экологический контроль и правоприменение**

По запросу уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, ОЭСР/Секретариат СРГ ПДООС (Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы) ранее был проведен анализ действующей системы правоприменения в Казахстане в свете международной практики, по результатам которого были выработаны рекомендации по реформированию системы природоохранных мер наказания.

Согласно рекомендациям экспертов ОЭСР, «правоприменительные меры должны опираться на прочную нормативно-правовую базу и достигать несколько целей, главная из которых – вернуть нарушителя к природоохранному соответствию. К дополнительным целям относятся следующие: покарать нарушителя и при этом предотвратить совершение нарушений другими, устранить экономическую выгоду несоблюдения требований и компенсировать экологический ущерб. В целом, действенным режимом правоприменения должно предусматриваться гибкое применение широкого комплекса соразмерных мер наказания, позволяющих властям реагировать в зависимости от конкретного случая и характера нарушения. Однако правоприменение в случае несоблюдения требований – лишь часть всего спектра мер, доступных государству для обеспечения эффективного

выполнения экологического законодательства, и оно должно быть крайней мерой. Власти должны успешно доводить природоохранные требования до сведения тех, к кому они применяются, и разрабатывать стратегии поощрения их соблюдения. Оценка соблюдения требований должна подкрепляться мониторингом (в том числе производственным экологическим контролем предприятий) и инспектированием. Эти превентивные меры, создающие позитивные стимулы к природоохранному соответствию, в большинстве случаев обеспечивают законопослушность».

В связи с вышесказанным, в рамках разработки проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта предполагается провести исследования и реализовать реформы по следующим направлениям:

*а) Иерархия правоприменительных мер*

Иерархию правоприменительных мер часто изображают в виде так называемой «пирамиды правоприменения», которая подразумевает, что контрольно-надзорные органы готовы ужесточать меры наказания, когда мягкие меры по устранению нарушений не приводят к природоохранному соответствию, и что меры наказания на вершине пирамиды правоприменения достаточно серьезны и эффективны для предотвращения возможных нарушений.

Для того, чтобы перенести эту теорию в практическую плоскость, в Республике Казахстан на вершине пирамиды правоприменения предусмотрены меры наказания, достаточные в качестве жесткого средства сдерживания повторных нарушений. Например, экологические преступления караются различными санкциями, вплоть до лишения свободы на срок до 8 лет, а экоцид - на срок до 15 лет. Вместе с тем, метод «пирамиды правоприменения» требует дальнейшего развития, поскольку отсутствует достаточное понимание необходимости принятия менее жестких мер, находящихся в основании пирамиды.

В отличие от стран ОЭСР, где для устранения административного правонарушения вначале, как правило, принимаются непресекающие ответные меры, в Казахстане административные штрафы представляют собой юридический инструмент, находящийся в основании пирамиды административного правоприменения. Негативным фактором является и то, что деятельность контрольно-надзорных органов оценивается по количеству и сумме наложенных штрафов, что создает ложные стимулы для экологических инспекторов выписывать штрафы в подавляющем большинстве случаев.

Многие эффективные альтернативные юридические инструменты воздействия, применяемые в странах ОЭСР, в Казахстане не используются. Как показывает международная практика, непресекающие ответные меры дают правонарушителю достаточную возможность устранить нарушение без потери материальных и нематериальных активов, обеспечивая при этом более благоприятное состояние окружающей среды. Такие меры являются вполне эффективными в таких странах, как Финляндия, Япония, Нидерланды, Великобритания и другие. К примеру, в Японии основная цель административного воздействия заключается не в наложении штрафов, а в направлении оператора в сторону соблюдения экологических требований, о чем ему даются конкретные указания для исполнения. Более жесткие правоприменительные меры (в том числе штрафы) принимаются только в случае значительного или повторного нарушения.

Отсутствие непресекающих ответных мер в системе правоприменения в Казахстане не позволяет оценить эффективность/достаточность использования более жестких мер наказания. Теоретически о сдерживающем эффекте последних можно судить по вероятности исправления нарушений при помощи мягких мер, образующих основание пирамиды правоприменения.

В связи с этим при разработке проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта будут проработаны и закреплены положения, направленные на улучшение системы экологического контроля путем введения альтернативных меры воздействия (в противовес использованию только денежных мер взыскания), в том числе применение, когда это целесообразно, непресекающих правоприменительных мер (например, предупреждение, в том числе устное и др.) в случае обнаружения нарушений.

*б) Улучшение системы обнаружения нарушений*

Существование жестких мер наказания за нарушение экологического законодательства само по себе мало значимо для целей обеспечения высокого уровня охраны окружающей среды, если при этом отсутствует механизм своевременного и эффективного обнаружения фактов экологического несоответствия.

Действующее законодательство Казахстана предъявляет к системе инспекторских проверок ряд требований и ограничений (большой период между плановыми проверками, необходимость предварительного согласования и регистрации, заблаговременное уведомление субъекта контроля о проверке), которые снижают вероятность обнаружения фактов несоответствия. К примеру, по мнению некоторых экспертов, в том числе представителей НПО, многие предприятия, получив уведомление о намечающейся проверке, используют предоставленное им время для того, чтобы скрыть свидетельства незаконной деятельности. Предоставленная законом возможность аналитического контроля за пределами санитарно-защитной зоны объекта (осуществляемая в любое время без регистрации) также на практике не дает возможности выявить факты превышений по эмиссиям.

Согласно рекомендациям экспертов ОЭСР, помимо инспекторских проверок, проводимых государством, статус природоохранного соответствия можно проверять посредством мониторинга окружающей среды близ объекта, результатов программы производственного экологического контроля оператора, инспекторских проверок цепи производственных процессов, независимого аудита и общественного мониторинга соответствия (главным образом жалоб). Проверки, проводимые государственными органами, остаются основой всех систем экологического контроля. При этом, простое посещение объекта, но без применения административных мер, в некоторых случаях может оказать большее действие на уровень экологического соответствия, чем меры взыскания.

При этом учитывается, что Законом РК от 24 мая 2018 года № 156-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности» были внесены поправки в Предпринимательский кодекс РК (далее - «ПК РК») и Экологический кодекс РК в части введения такой формы государственного контроля и надзора как профилактический контроль и надзор с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора.

Вместе с тем, данная форма контроля и надзора не в полной мере отвечает цели обеспечения высокого уровня охраны окружающей среды. Так, предусмотренный ПК РК профилактический контроль и надзор с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора в целях профилактики и предупреждения нарушений законодательства Республики Казахстан в случаях, когда данные нарушения потенциально могут нести массовую угрозу жизни и здоровью населения, окружающей среде и национальной безопасности Республики Казахстан<sup>3</sup>, может проводиться только в случаях, когда для выявления причин возникновения фактов нарушения недостаточно проведения

<sup>3</sup> Пп.4) части одиннадцатой п.3 ст.141 ПК РК.

внеплановой проверки по конкретному факту в отношении конкретного субъекта (объекта) контроля и надзора в соответствии с подпунктом 7) пункта 3 статьи 144 ПК РК и требуются контроль и надзор в отношении иных субъектов, связанных с данным конкретным фактом<sup>4</sup>. При этом предметом проведения такого профилактического контроля и надзора с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора могут являться только факты, выявленные в результате проведенной внеплановой проверки в соответствии с подпунктом 7) пункта 3 статьи 144 ПК РК.<sup>5</sup> Иными словами, профилактический контроль и надзор с посещением субъекта (объекта) контроля и надзор в сфере охраны окружающей среды может быть инициирован только по результатам проведенной внеплановой проверки (с соблюдением всех соответствующих требований и с применением всех соответствующих последствий, в т.ч. административных санкций). Требование части второй п.1 ст.147 ПК об извещении субъекта контроля и надзора о начале профилактического контроля и надзора с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора не менее чем за сутки до их начала с указанием предмета проведения проверки и профилактического контроля и надзора с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора не распространяется на случаи, предусмотренные подпунктами 1), 3) и 6) части одиннадцатой пункта 3 статьи 141 (которые не связаны с охраной окружающей среды). Случай, предусмотренный пп.3) п.3 ст.144 ПК, то есть при обращении физических и юридических лиц по конкретным фактам о причинении вреда, в том числе окружающей среде, относится к внеплановым проверкам, а не к профилактическому контролю и надзору с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора.

Кроме того, существующая редакция статей 134 и 135 ПК РК, не исключает возможность привлечения лица к административной ответственности по результатам внешнего контроля или надзора. Также отсутствует ясность в содержании таких терминов как «меры правоограничительного характера», «оперативное реагирование», «меры оперативного реагирования», «правоограничительные меры оперативного реагирования».

В связи с этим в проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте предполагается проработка положений о такой форме государственного мониторинга природоохранного соответствия как «посещение объектов». Необходимо разрешить экологическим инспекторам внезапное посещение объектов I категории (без сложного механизма регистрации и предупреждения) по получении сообщения от общественных объединений в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль), с возможностью кратковременного нахождения и наблюдения за производственными процессами с целью определения их экологического соответствия или, в случае выявления несоответствий, предупреждения предприятия о них и предоставления рекомендаций по их устранению. При этом в рамках посещения инспектору будет запрещено вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия, приостанавливать какую-либо деятельность или запрашивать какую-либо документацию. Такой механизм будет предназначен не для наказания предприятий, а для эффективного выявления несоответствий их деятельности экологическим требованиям с тем, чтобы направить их на достижение соответствия. Таким образом, государственный инспектор выполняет функцию аудитора, который помогает выявить несоответствия, и ограничивается лишь уведомлением (устным или письменным) субъекта об имеющемся или потенциальном несоответствии, без возбуждения административного производства, оформления предписания об устранении нарушений и без применения мер оперативного реагирования, каких-либо административных, правоограничительных или иных пресекающих мер. В случае обнаружения очевидного факта причинения ущерба окружающей среде должна быть назначена внеплановая инспекторская проверка в

<sup>4</sup> Часть двенадцатая п.3 ст.141 ПК РК.

<sup>5</sup> Пп.3) части тринадцатой п.3 ст.141 ПК РК.

соответствии с установленными в ПК РК основаниями и процедурой. Такая система позволит повысить вероятность обнаружения экологических несоответствий и обеспечить прозрачность деятельности предприятий.

*в) Участие негосударственных организаций и общественности*

В Казахстане участие НПО и общественности в обнаружении несоблюдения экологических требований и правоприменении носит весьма эпизодический характер. Чаще всего НПО пользуются своим правом сигнализировать уполномоченным государственным органам о несоблюдении предприятиями экологических требований.

Между тем, согласно рекомендациям экспертов ОЭСР, негосударственный сектор располагает широкими возможностями для обнаружения экологических нарушений и возвращения промышленных предприятий к природоохранному соответствию при помощи неофициальных (таких как социальное давление) и официальных (гражданские иски) механизмов правоприменения. Поэтому компетентным органам необходимо взять на себя роль катализатора и куратора участия в правоприменительной деятельности коммерческих и некоммерческих сторон, которые могут выступать в качестве косвенных контролеров. К их числу относятся ассоциации промышленных предприятий, финансовые учреждения, общественные экологические и другие инициативные группы. С этой целью важно изучить возможные способы участия общественности в административном правоприменении и сделать возможным – путем упреждающего распространения информации и снижения судебных сборов – гражданское судебное правоприменение.

В связи с этим в проекте Кодекса будут проработаны и закреплены положения относительно повышения роли общественных организаций и общественности в области экологического контроля и правоприменения, усилении норм об общественном контроле (в том числе, например, инициативное привлечение в качестве наблюдателей от НПО при проведении проверок субъектов контроля, с учетом необходимости соблюдения такими лицами внутриобъектного режима и требований о безопасности, обсуждение результатов проверок объектов I категории с общественностью).

*г) Производственный экологический контроль*

Действующий Экологический кодекс улучшил организацию производственного экологического контроля (ПЭК), но ряд проблем по-прежнему подрывают эффективность этой системы. В нормативной основе остается несколько нерешенных проблем, в частности неточное определение основных понятий и недостаточно проработанные подзаконные акты. Считается, что предприятия должны осуществлять мониторинг максимально возможного количества параметров, независимо от сопряженных с этим затрат и выгод. Представляемая отчетность весьма раздроблена и сложна. Вместе с тем, компетентные органы не располагают достаточными ресурсами для полного отслеживания и анализа получаемых данных. Возникают сомнения в качестве данных, и проблемы с качеством лабораторных испытаний часто порождают споры, которые иногда должны решаться в судебном порядке. При этом законодательство большую ответственность за экологическую безопасность возлагает на производственный экологический контроль и мониторинг.

Статистическая отчетность предприятий является конфиденциальной, общественность может получить только агрегированные данные уровня области. Все предприятия (даже самые малые) должны составлять такие отчеты, ходатайствовать об их одобрении и представлять их в налоговые органы вместе с ежеквартальными налоговыми отчетами. Это чрезвычайно увеличивает нагрузку на субъекты регулирования, связанную с представлением отчетности.

В связи с этим в проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте будут усовершенствованы нормы о производственном экологическом контроле и отчетности, в

том числе уточнен понятийный аппарат, оптимизирован круг субъектов, подлежащих ПЭК и сдаче отчетности (только крупные предприятия, имеющие экологически опасные или потенциально опасные объекты), введены нормы, обеспечивающие прозрачность данных ПЭК, повышение ответственности за достоверность и качество ПЭК (субъекта контроля, привлекаемых аккредитованных организаций, а также проектных организаций), механизм отзыва лицензии и аккредитации.

*д) Инструменты социального воздействия и аналитическая база по нарушениям*

Для того, чтобы природоохранное правоприменение было действенным и эффективным, оно должно опираться на прочную аналитическую базу. Помимо этого, чтобы меры наказания были справедливыми, должны на практике применяться принципы прозрачности, подотчетности и доступа общественности к информации.

Помимо инструментов государственного воздействия, в странах ОЭСР большое значение уделяется социальному воздействию на нарушителя, где предусмотрено обязательное опубликование результатов проверок, что обеспечивает лучшее соблюдение экологических требований субъектами контроля, во избежание риска давления со стороны общественности и потери деловой репутации.

Особенно хорошим примером системы обнародования подобной информации служит действующий в Соединенных Штатах веб-сайт «История правоприменения и соблюдения требований «онлайн»» (далее - «ЭКХО»)<sup>6</sup>. На этом веб-сайте содержится информация о природоохранном соответствии и контрольно-надзорной деятельности в отношении приблизительно 800 000 регулируемых субъектов по всей стране. Он позволяет пользователям находить информацию о разрешениях, проверках, нарушениях, правоприменительных действиях, неофициальных правоприменительных действиях и мерах наказания за последние пять лет. Благодаря ЭКХО общественность может отслеживать природоохранное соответствие субъектов на местном уровне, корпорации могут следить за соблюдением требований принадлежащими им предприятиями, а инвесторам легче учитывать результативность природоохранной деятельности в принимаемых решениях.

Кроме того, важно отметить, что государственные органы в США могут требовать от компаний опубликования за собственный счет информации о правоприменении в СМИ, что позволяет снизить нагрузку на государственные органы.

Как рекомендуют эксперты ОЭСР, Казахстану следует уделять более пристальное внимание проблеме асимметричности информации, доступной пользователям. Различные органы должны стремиться к созданию единого согласованного набора показателей, отслеживаемых с надлежащей периодичностью и статистической достоверностью. Они должны составлять и представлять периодические сводные отчеты (в том числе обзоры деятельности) об инспекционной и контрольно-надзорной деятельности. Отчеты должны включать в себя данные по обеспечению соблюдения законодательства правоприменительными органами (судами, экологической прокуратурой и экологической милицией). Необходимо проводить регулярные обзоры природоохранного правоприменения, в частности тщательно рассматривать сдерживающий эффект различных мер наказания.

Сбор данных экологического контроля в Казахстане осуществляется регулярно, хотя собираемая информация недостаточно адаптирована к потребностям стратегического планирования и не обнародуется в объеме, необходимом для того, чтобы общественность оказывала давление на нарушителей. Кроме того, закрепленный в действующем

---

<sup>6</sup> [www.epa.j20v/cchoV](http://www.epa.j20v/cchoV)

Экологическом кодексе принцип конфиденциальности информации об инспекционной деятельности распространяется на всю информацию о случаях правоприменения, а не только на сведения судебных экспертиз и информацию об уголовных делах.

В проекте Кодекса предполагается закрепить следующие положения:

- пересмотр положений о конфиденциальности информации об инспекционной деятельности для обеспечения доступности информации, необходимой для расширения участия общественности в соответствии с Орхусской конвенцией;
- обнародование данных по правоприменению (результаты проверок, наложенные взыскания, предписания, их исполнение), посредством обычных каналов и внедрение новых каналов раскрытия информации, например, инструментов, доступных через интернет, таких как действующая в США, для информирования общественности о действиях государства по обеспечению природоохранного соответствия и результатах этих действий;
- возможность для суда возлагать на нарушителя обязанность по опубликованию за собственный счет в СМИ информации о наложенных на него взысканиях и предпринятых/намечаемых мерах по устранению экологических нарушений;
- анализ информации о правоприменении в свете экологических и экономических результатов и регулярная публикация соответствующими государственными органами аналитических отчетов об уровне и изменении уровня природоохранного соответствия;
- возможность применения иных социальных мер воздействия, например, размещение перечня предприятий, нарушающих экологическое законодательство, на интернет-ресурсах уполномоченных органов, ведение рейтинга экологической ответственности/недобросовестности предприятий.

## **11) Экологическая ответственность**

Несмотря на введение важных законодательных изменений, экологическая ответственность за причинение вреда окружающей среде в Казахстане, по-прежнему, сосредоточена на расчете и взыскании денежной компенсации, а не на предотвращении и устранении ущерба, сокращении эмиссий с течением времени и стимулировании использования НДТ.

Во-первых, в действующем Экологическом кодексе РК не предусмотрен приоритет устранения ущерба перед его денежной компенсацией. Более того, закон прямо предусматривает, что возмещение вреда в натуральной форме допускается только с «согласия сторон по решению суда». В результате, применяемая в Казахстане финансовая компенсация фактически остается недейственным инструментом, с экологической точки зрения, т.к. не выполняет природоохранной или природовосстановительной функции в силу того, что в большинстве случаев последствия ущерба, причиненного окружающей среде, не ликвидируются и денежные средства просто «растворяются» в государственном бюджете. В такой ситуации, более действенным, с природоохранной точки зрения, и более экономически эффективным способом было бы обязать субъекты контроля финансировать восстановление окружающей среды под контролем государства.

В законодательстве большинства стран ОЭСР в случае причинения ущерба окружающей среде приоритет отдается действиям по возмещению ущерба в натуральном выражении (ремедиации), определяется иерархия форм ремедиации: прямая ремедиация (полное восстановление соответствующего объекта до «базовой линии»); компенсирующая ремедиация (создание аналогичного объекта, как правило, географически близкого к нарушенному объекту), альтернативная ремедиация (иные экологические мероприятия на сумму ущерба). При этом детально описываются

соответствующие процедуры. В частности, в США законодательные акты устанавливают первичную обязанность причинителя вреда устранить за свой счет последствия загрязнения окружающей среды путем проведения очистки и субсидиарную обязанность уполномоченного органа государственной власти обеспечить полное восстановление окружающей среды за счет причинителя вреда. Схожая модель устранения вреда окружающей среде установлена в праве ЕС.

Во-вторых, в экологическом законодательстве Казахстана в настоящее время существует концепция, которая связывает ответственность нарушителя исключительно с фактом превышения лимитов/нормативов, без необходимости доказывания как факта и размера ущерба окружающей среде, так и причинно-следственной связи между действиями нарушителя и наступившими последствиями.

В законодательстве большинства европейских стран четко прослеживается подход, по которому загрязнение имеет место, без привязки к факту превышения установленных ограничений, если имеется вредное воздействие на здоровье человека или окружающую среду в целом. При этом наличие загрязнения (вреда) не означает, что обязательно имеется экологический ущерб. В случае доказанного факта причинения экологического ущерба, отдельно устанавливается, явилось ли это следствием действия/бездействия предполагаемого «загрязнителя», определяется его вклад в общий объем причиненного ущерба.

В-третьих, в Республике Казахстан экономическая оценка ущерба окружающей среде формально может осуществляться прямым или косвенным методами, в зависимости от того, возможна ли полная ликвидация нанесенного ущерба путем проведения мероприятий по восстановлению окружающей среды.

Действующий Экологический кодекс закрепляет приоритет прямого метода оценки ущерба окружающей среде над косвенным методом, устанавливая, что косвенный метод применяется в случаях, когда не может быть применен прямой метод экономической оценки ущерба. Однако, как показывает правоприменительная практика, приоритет прямого метода носит декларативный характер. В подавляющем большинстве случаев уполномоченный государственный орган вынужден использовать косвенный метод оценки ущерба окружающей среде (в особенности, в случае сверхлимитных/сверхнормативных выбросов и сбросов). Правильность таких расчетов часто оспаривается в суде, поскольку методы расчета недостаточно надежны.

Ответственность за причинение вреда окружающей среде, предусмотренная в большинстве передовых стран (ЕС, США), имеет компенсаторную (т.е. направленную на устранение причиненного ущерба), а не карательную природу. В связи с этим убытки рассчитываются исходя из фактического ущерба с целью восстановления состояния, существовавшего до нарушения; действие штрафных санкций ограничено и подчинено принципам разумности и пропорциональности, а полученные суммы возмещения могут использоваться только на восстановление или замещение поврежденного природного ресурса. Методики расчета экологического ущерба предписывают учитывать фактические и предполагаемые последствия мероприятий по восстановлению, способность экосистемы к самовосстановлению. Ключевой характеристикой механизма расчета является его конкретный, а не абстрактный характер: размер вреда, подлежащего компенсации, рассчитывается исходя из плана восстановления или замены данного конкретного поврежденного природного ресурса. В странах ЕС законодательство предписывает, что должен быть установлен загрязнитель, ущерб должен быть конкретным и поддаваться подсчету, найдена причинная связь между ущербом и загрязнителем. Предусматривается взыскание 3 типов убытков, отражающих сущность оценки вреда окружающей среде, ни один из которых не носит штрафного характера. Это (1) стоимость восстановления окружающей среды до прежнего состояния (выраженная в фактических затратах самого

причинителя вреда на восстановление окружающей среды или в форме денежной компенсации затрат государства на проведение ремедиации); (2) убытки, связанные с невозможностью использования ресурса с момента загрязнения и до полного восстановления; (3) разумные издержки по сбору информации, оценке ущерба, мониторингу, а также процессуальные издержки правоприменителя.

Отдельное внимание необходимо уделить вопросам «исторических» загрязнений и строгого применения в связи с этим принципов неотвратимости ответственности за нарушение экологического законодательства и обязанности возмещения экологического ущерба. В частности, будут проанализированы существующие в странах ОЭСР подходы по экологической ответственности за исторические загрязнения, ее переходу к новому лицу (например, покупателю) и правила, касающиеся действия в тех ситуациях, когда невозможно выявить загрязнителя. Также необходимо дальнейшее совершенствование системы выявления, учета и ликвидации загрязненных территорий в Республике Казахстан.

В проекте Кодекса нормы об экологической ответственности должны быть переработаны в строгом соответствии с принципами «загрязнитель платит» и неотвратимости ответственности за нарушение экологического законодательства на основе опыта стран ОЭСР. В частности, должен быть отдан приоритет компенсации экологического ущерба в натуральной форме. Кроме того, должна быть предусмотрена строгая модель «загрязнитель платит» на основе доказанного факта и размера ущерба окружающей среде, установления причинно-следственной связи между действиями загрязнителя и наступившими негативными последствиями для окружающей среды, а также закреплено применение только прямого метода оценки ущерба в каждом случае. Отсутствие экологического разрешения не должно быть основанием для предъявления требований о возмещении экологического ущерба, т.к. вместо этого должна быть предусмотрена только административная ответственность. При этом будут введены необходимые положения, обеспечивающие неотвратимость экологической ответственности. При разработке проекта Кодекса будут учтены, помимо прочего, подходы, реализованные в Директиве ЕС 2004/35/СЕ «О экологической ответственности в отношении предотвращения и устранения экологического ущерба» и в специальных законах об экологической ответственности, принятых в странах ОЭСР. Отдельно, при разработке проекта Кодекса будет рассмотрена возможность предъявления исков о возмещении вреда окружающей среде гражданами и общественными организациями (по опыту стран ОЭСР, РФ). Усовершенствованный режим экологической ответственности в проекте Кодекса позволит также более эффективно реализовать систему экологического страхования.

## **12) Отходы производства и потребления**

### *а) «Циркулярная» экономика в области управления отходами*

Доминирующая до настоящего времени во многих странах линейная модель экономики, базирующаяся на принципе «take, make, waste» («бери, делай, выбрасывай»), была основой социально-экономического развития со времен промышленной революции. Аналогичная модель присутствует и в Казахстане. Однако нарастающий дефицит сырьевых и энергетических ресурсов, волатильность цен на товарных рынках, усиливающееся загрязнение окружающей среды, выбросы парниковых газов, повышение температуры и загрязнение различными отходами акваторий, угрожающие необратимыми климатическими изменениями, рост площадей, занимаемых полигонами отходов, также как и неорганизованными стихийными свалками, которые приводят к длительному выведению из хозяйственного оборота ценных в хозяйственном отношении территорий, требует в корне менять отношение общества к отходам.

Мировое сообщество обращает все большее внимание к концепции циркулярной экономики, в основе которой лежит цепочка «take, make, reuse» («бери, делай, используй повторно»). Для нее характерна минимизация потребления первичных ресурсов и расширение практики использования вторичных ресурсов, что сопровождается снижением объемов отходов, направляемых на захоронение, при одновременном сокращении площадей, занимаемых соответствующими полигонами и неорганизованными стихийными свалками.

«Циркулярная» экономика по сути обеспечивает поэтапное воспроизведение процессов, лежащих в самой природе (в которой, как известно, нет отходов), возвращая человека на новом технологическом витке к повсеместному соблюдению принципов ресурсной эффективности и безотходности в производственных и потребительских циклах. Все это в полной мере корреспондирует с ключевым направлением Четвертой промышленной революции. Переход Казахстана к циркулярной экономике отражен в Послании Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» (Астана, 10 января 2018 года).

В этих условиях все больше компаний признают не только полезным, но и необходимым разработку и внедрение бизнес-моделей, связанных с повторным использованием продукции и материалов, которые ранее в конце своего жизненного цикла превращались в отходы, и переработкой отходов, как источников дополнительных ресурсов. Действующая в Казахстане модель линейной экономики не позволяет этого и делает реализацию такого проекта экономически невыгодным.

В проекте Кодекса предполагается заложить и раскрыть принцип «циркулярной» экономики, ввести пятиступенчатую иерархию системы предотвращения и управления отходами (5R), принятую в странах ОЭСР. Так, например, в Евросоюзе законодательные рамки в области обращения с отходами устанавливаются Директивой 2008/98/ЕС Об отходах (известная как «Рамочная Директива об Отходах»). Данная Директива содержит требования, направленные на обеспечение перехода стран ЕС как можно ближе к модели «общества рециклинга» (*‘recycling society’*), стремящегося к предотвращению образования отходов и повсеместному использованию отходов как вторичных ресурсов. Поэтому Рамочная Директива об Отходах предписывает, что в странах-участницах ЕС к политике и законодательству по предотвращению и управлению отходами должна применяться в приоритетном порядке следующая иерархия:

1) предотвращение (*‘prevention’*): меры, предпринимаемые до того, как вещество, материал или продукт становятся отходом, которые сокращают: (i) количество отходов, в том числе путем повторного использования продуктов или продления срока их службы; (ii) негативное воздействие образующихся отходов на окружающую среду и здоровье человека; или (iii) содержание вредных веществ в материалах и продуктах;

2) подготовка к повторному использованию (*‘preparing for re-use’*): этап, на котором образовавшиеся отходы после значительной подготовки (проверка, очистка, сортировка, ремонт и др.) используются повторно;

3) рециклинг (*‘recycling’*) – этап, на котором используется материальный потенциал отходов, т.е. отходы проходят физико-химическую (или биологическую) переработку для повторного их использования в качестве продукции;

4) иное восстановление (*‘other recovery’*) – этап, на котором используется иной потенциал отходов (помимо подготовки к повторному использованию и рециклинга), например, получение энергии из отходов или перевод их в топливо или использование для закладки пустот;

5) удаление (*‘disposal’*) – последний этап (захоронение, сжигание с низким

восстановлением энергии, закачка в недра и др.).

В проекте Кодекса предполагается определить формы, средства, механизмы и инструменты государственного регулирования в области предотвращения и управления отходами на основе принятой в ЕС иерархии управления отходами, а также меры экономического стимулирования и государственной поддержки деятельности, направленной на предотвращение, сокращение и управление отходами (например, меры стимулирования производства альтернативной упаковки в противовес одноразовым полиэтиленовым пакетам (биоразлагаемые из растительного сырья (биополимеры), бумажные, тряпичные пакеты), пересмотреть с учетом опыта стран ОЭСР нормы и правила в части снятия запретов и ограничений на использование отдельных видов отходов в качестве вторичного сырья в тех случаях, когда это приемлемо с экологической, санитарно-гигиенической точки зрения. В целях поэтапного перехода на нулевое захоронение на полигонах отдельных видов отходов, необходимо заложить в проекте Кодекса положения о правилах оценки уровня развитости сферы переработки тех или иных видов отходов с учетом текущих показателей уровня переработки отходов, рынка сбыта продукции, возможности наращивания мощностей по переработке, целевых и иных показателей, с тем чтобы при достижении определенных показателей вводить запреты или ограничения на захоронение отдельных видов отходов.

Одновременно, необходимо заложить нормы, направленные на повышение осведомленности бизнеса и общества о мерах по экологически эффективному управлению отходами (например, информационная поддержка через онлайн-платформы); расширение практики заключения добровольных соглашений с потребителями, производителями, предпринимательством или отдельной индустрией для достижения индикаторов и целевых показателей по ресурсоэффективности, повторному использованию продукции и др.; стимулирование внедрения систем экологического менеджмента (EMAS, ISO 14001), например, путем реализации общегосударственных или территориальных инициатив по продвижению таких систем в государственном и частном секторе; экономические инструменты, которые могут быть реализованы через предоставление льгот, налоги, депозитные системы и иные обязательные платежи (например, в Нидерландах собирается углеродный налог на упаковку, поступающий в специальный фонд, из которого оказывается поддержка сектору раздельного сбора твердых бытовых отходов), развитие положений об экомаркировке и др.

*б) Определение «отходов» и иная терминология, связанная с системой предотвращения и управления отходами*

Экологическое законодательство Казахстана не содержит определения термина «отходы». В международном экологическом праве и в законодательстве стран ОЭСР и ЕС, «отходы» (*waste*) определяются как вещества или объекты, от которых владелец отказывается/удаляет (а равно, намеревается или обязан сделать это в силу закона), иными словами то, что подлежит захоронению или уничтожению. Аналогичным образом, в РФ «отходы производства и потребления» определяются как вещества и предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению.

В законодательстве Казахстана к «отходам» относится большое количество веществ и объектов, которые могут и не являться отходами (с точки зрения подходов в странах ОЭСР), а служить, к примеру, материалом, товаром, вторичным сырьем или минеральным сырьем (например, в случае с техногенными минеральными образованиями и серой, образуемой при проведении нефтяных операций) для их владельца. В результате к таким «отходам» ошибочно применяются такие термины, как «размещение», «хранение», «временное хранение» даже в ситуации, когда такие «отходы» не направляются и не предназначены для удаления. К примеру, сегодня промышленные отходы, принимаемые предприятиями-переработчиками как вторичное сырье для

производства продукции, продолжают оставаться отходами, и владельцы вынуждены платить плату за их размещение.

В связи с этим в проекте Кодекса терминология по отходам будет приведена в соответствие с международными конвенциями и законодательством стран ОЭСР/ЕС. В частности, будет пересмотрено содержание таких терминов, как: «отходы», «опасные отходы», «неопасные отходы», «утилизация», «удаление», «уничтожение», «захоронение», «временное хранение», «хранение», «размещение», «обращение», «переработка» и другие термины, а также определены необходимые новые термины, связанные с отходами и которые в существующем Экологическом кодексе не закреплены («отходы», «предотвращение», «сбор», «накопление», «транспортировка», «полигон», и другие). Наряду с совершенствованием понятийного аппарата, связанного с отходами, будут отдельно проработаны и законодательно определены статус вторичного сырья, побочных продуктов, а также, по мере необходимости, необходимые критерии и процедуры по отнесению веществ/объектов к «отходам» или «не-отходам», их перехода из статуса «отходы» в статус «не-отходы» (в частности, в отношении серы и техногенных минеральных образований).

Кроме того, в проекте Кодекса необходимо предусмотреть экологические требования при определении права собственности на отходы производства и потребления; перехода права собственности на отходы; при обращении с бесхозными отходами; при обращении с отходами производства и потребления; при трансграничной перевозке отходов; учет в области обращения с отходами и к местам хранения и захоронения отходов.

*в) Межведомственное взаимодействие по вопросам обращения с отходами*

В настоящее время отсутствует четкий механизм взаимодействия между государственными органами в части обмена информацией и данными по вопросам обращения с отходами (медицинскими отходами, твердыми бытовыми отходами, отходов КОС, отходами сельского хозяйства (ядохимикаты, тара из-под них, техногенными минеральными образованиями) и др.), химическими веществами, а также соблюдения норм законодательства РК по вопросам обращения с отходами.

В связи с этим необходимо предусмотреть в проекте Кодекса условия взаимодействия уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в части обмена информацией и данными с другими государственными органами (ЦГО, МИО, органы статистики и иные), а также в части соблюдения норм законодательства РК по вопросам обращения с отходами (в том числе генеральная прокуратура, местная полиция).

*г) Классификация отходов*

В рамках *Отчета Всемирного банка «Стратегия управления опасными промышленными отходами для Казахстана Программа совместных экономических исследований (ПСЭИ) Август 2014 года.*) в законодательстве РК об обращении с опасными отходами обнаружено несколько узких мест. Одно из них связано с разными подходами к классификации опасных отходов в экологическом законодательстве и законодательстве об охране здоровья населения.

Классификация отходов по уровням опасности в текущем экологическом законодательстве Казахстана не соответствует Решению Совета ОЭСР С(2001)107/FINAL, пересмотренному в соответствии с Базельской конвенцией и принятому в мае 2002 года. Экологический кодекс основывается на Классификаторе отходов, который относит отходы по уровням опасности к спискам – «зеленому», «янтарному» и «красному». На основе этого готовятся паспорта опасных отходов, подаются ежегодные отчеты о деятельности, связанной с обработкой отходов производства, оплачиваются комиссии за утилизацию отходов, уплачиваются платежи за эмиссии. На этом же основании нужно

вести и поддерживать в рабочем состоянии Государственный кадастр отходов. В дополнение большая часть промышленных отходов согласно «зелено-янтарно-красному» списку находится в «другой» категории и, потому, остается неклассифицированной.

Следует отметить, что экологическая классификация дает представление только о происхождении отхода, его технической характеристике, но не позволяет оценить его потенциальную опасность для здоровья человека. Например, данная классификация не предусматривает определение радиоактивности отходов, что не позволяет разделять отходы на радиоактивные и нерадиоактивные.

В то же время, операции по сбору, использованию, применению, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления также подпадают под действие санитарно-эпидемиологического контроля, основанного на классификации отходов производства по степени воздействия на человека и окружающую среду (по степени токсичности) по пяти классам опасности (1 класс – чрезвычайно опасные, 2 класс – высоко опасные, 3 класс – умеренно опасные, 4 класс – мало опасные, 5 класс – неопасные)<sup>7</sup>. Отдельно медицинские отходы также по степени опасности подразделяются на 5 классов опасности.

В результате, одни и те же области часто регулируются по-разному со стороны экологического законодательства и законодательства о здравоохранении (санитарно-эпидемиологические требования). Обе системы не всегда соответствуют друг другу, что значительно усложняет деятельность по управлению опасными отходами в Казахстане.

По отчетным данным уполномоченного органа за 2017 год общий объем накопленных промышленных отходов в Казахстане составил более 29,7 млрд. тонн, образовано промышленных отходов 737 342,585 тыс. тонн, из них утилизировано 227 919,451 тыс. тонн, что составило 30,9% от общего объема, и все отходы признаются опасными, т.к. по действующему перечню свойств, определяющих опасность отходов, все отходы можно отнести к «опасным». Например, бумага самопроизвольно не возгорается (только при поджоге), но их можно отнести к легковоспламеняющимся. Металлы – коррозионные, исходя из чего все металлические изделия (например, ограждения, двери металлические, качели детские и др.) являются «опасными».

Следует отметить, что в Перечне отходов ЕС только 47% считаются опасными отходами, остальные отходы – неопасные (для опасных свойств указаны процентные и другие показатели, выше которых отход признается опасным).

В таблице ниже приводится краткий сравнительный анализ классификации отходов в странах ЕС и Казахстане:

ЕС	Казахстан
Отходы производства и потребления по степени опасности разделяются на:	Отходы производства и потребления по степени опасности разделяются на опасные и неопасные.
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Опасные (абсолютно опасные) - АН (такие отходы не требуют подтверждения);</li> <li>✓ Неопасные (абсолютно неопасные) - АН (не требуют</li> </ul>	Классификация отходов – это «порядок отнесения отходов к <u>уровням</u> в соответствии с их опасностью для окружающей среды и здоровья человека». В классификаторе представлена только одна степень – опасные

<sup>7</sup> Санитарные правила «Санитарно-эпидемиологические требования к сбору, использованию, применению, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления», утвержденные приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 28.02.15г. № 176.

<p>подтверждения);</p> <p>✓ Зеркально опасные* (скорее опасные в зависимости от содержания опасных компонентов ниже установленного предела) - MN;</p> <p>✓ Зеркально – Неопасные* - MN (скорее неопасные - содержание ниже допустимого предела).</p> <p><i>*Допустимые концентрации определены Всемирной Организацией Здравоохранения «ВОЗ»</i></p> <p>Классификатор содержит все виды отходов по указанным 4 категориям.</p>	<p>отходы.</p> <p>Для целей транспортировки, утилизации, хранения и захоронения устанавливаются 3 <u>уровня</u> опасности отходов в соответствии с Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением*:</p> <p>✓ 1) Зеленый — индекс G;</p> <p>✓ 2) Янтарный — индекс A;</p> <p>✓ 3) Красный — индекс R.</p> <p>Плата за размещение дифференцируется по цвету.</p> <p>Санитарная классификация делит отходы производства на 5 <u>классов</u> опасности.</p> <p><i>*Допустимые концентрации определены СанПин (Компетенция санэпиднадзора)</i></p>
---	---

Правильная классификация отходов, опасных или неопасных, в частности, понимание того, когда и при каких обстоятельствах отходы считаются опасными, является основополагающей для принятия решений по всей цепочке управления отходами от производства до конечной переработки или утилизации, определяет обязательства, например, при маркировке и упаковке, а также в отношении наилучшего доступного способа переработки и утилизации.

При этом по многим позициям экологические и санитарно-эпидемиологические требования по вопросам обращения с отходами дополняют друг друга, поэтому имеются все предпосылки для их объединения и разработки единого документа, учитывающего положительные стороны обоих направлений. Поэтому предлагается изменить существующие в Казахстане принципы классификации отходов, взяв за основу классификацию ЕС, учитывающую полную оценку всех опасных свойств, на базе исследований уровней опасности, проводимых Всемирной Организацией Здравоохранения (ВОЗ). Классификация отходов в ЕС основана на научно-признанной оценке всех опасных свойств:

- HP1 Взрывоопасность
- HP2 Окислительные свойства
- HP3 Огнеопасность
- HP4 Раздражающее действие
- HP5 Специфическая системная токсичность / аспирационная токсичность на органы-мишень
- HP6 Острая токсичность
- HP7 Канцерогенность
- HP8 Разъедающее действие
- HP9 Инфекционные свойства
- HP10 Токсичность для деторождения

HP11 Мутагенность

HP12 Образование токсичных газов при контакте с водой, воздухом или кислотой

HP13 Сенсibilизация

HP14 Экоотоксичность

HP15 Способность проявлять опасные свойства, перечисленные выше, которые выделяются от первоначальных отходов косвенным образом

C16: Стойкие органические загрязнители (СОЗ).

В рамках проекта Кодекса будет проведена работа по гармонизации системы классификации отходов в Казахстане на основе классификатора, принятого в ЕС. Классификатор должен включать единый перечень отходов (опасных, неопасных, «зеркальных») с привязкой по видам деятельности, перечень способов утилизации отходов, информацию об опасных свойствах и их классификацию (международно-принятый перечень опасных свойств HP1-HP15, C16 и методы их оценки), стандартные методы отбора проб и химического анализа отходов и другие положения. Отнесение «зеркальных» отходов к опасным или неопасным должно осуществляться предприятиями на основании лабораторных и иных исследований и в соответствии с утвержденной методикой. Классификатор должен стать основой для определения требований по обращению с отходами.

При этом необходимо удалить некорректную ссылку на Базельскую Конвенцию при определении уровней опасности отходов (цветовая классификация «зеленые-янтарные-красные»). Таким образом, предлагаемая система классификации отходов будет базироваться на международно-признаваемых подходах классификации отходов и иерархии обращения с ними, охватывая все известные опасные свойства (физические, биологические, санитарно-гигиенические, экологические и др.).

Безопасное управление опасными отходами должно в том числе основываться на тех же принципах, что и применяемых в отношении опасных химических веществ в целом, т.е. с применением наилучших практик и методов для предотвращения, сокращения и/или минимизации потенциального воздействия токсичных и опасных веществ на здоровье людей и окружающую среду. Поэтому систему классификации опасных отходов следует связать с классификацией опасных химических веществ, как, например, в ЕС, где опасные отходы классифицируются по тем же правилам, что и опасные химические вещества. В результате, будут установлены четкие количественные индикаторы для отнесения тех или иных отходов к опасным, например, уровни концентрации.

В большинстве стран ОЭСР кадастр опасных отходов выполняет важную роль при планировании. Например, если идет рассмотрение новой стратегии/закона, органы по охране окружающей среды будут знать о типах и количестве предприятий, на которые повлияет новая стратегия/закон, количестве и видах отходов, источниках опасных отходов. При разработке проекта Кодекса необходимо рассмотреть возможности совершенствования положений, связанных с ведением кадастра отходов в РК.

В рамках проекта Кодекса будет также проведена работа по совершенствовании положений о полигонах (в том числе, с учетом подходов, используемых в Директиве ЕС о полигонах), усовершенствовано регулирование по вопросам классификации и маркировки упаковки, управлению отходами, содержащими стойкие органические соединения (СОЗ), предусмотрены виды отходов, имеющих потенциал для их вторичного использования или рециклинга: батареи, строительные отходы, и другое; установить и детализировать особые экологические требования к отдельным, специфическим видам отходов (например, асбест, СОЗ, тара из под опасных химических веществ, осадки после очистки сточных вод,

озоноразрушающие вещества и др.). К примеру, необходимо определить тару (канистры) из-под опасной химической продукции в качестве опасных отходов, т.к. на сегодня тара законодательно не разделяется по уровню опасности (токсичности) находившейся в ней продукции.

*д) Деятельность предприятий по управлению отходами*

В настоящее время в Казахстане деятельность предприятий, занимающихся переработкой/утилизацией и иными операциями с отходами, законодательно не регламентирована, несмотря на то, что такая деятельность может быть экологически опасной или потенциально опасной. При этом отсутствует точная информация о количестве предприятий, осуществляющих сбор, сортировку, транспортировку, утилизацию, переработку отходов. Также отсутствует системное законодательное регулирование сферы переработки/утилизации отходов, в том числе опасных.

В большинстве развитых стран, а также странах-членах ЕАЭС (Россия, Беларусь) применяются механизмы лицензирования или применяется иной разрешительный режим в отношении определенных видов деятельности в части обращения с отходами. К примеру, в РФ лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности.

В рамках Евросоюза законодательные рамки в области обращения с отходами устанавливаются Директивой 2008/98/ЕС Об отходах (известная как «Рамочная Директива об Отходах»). Данная Директива содержит требования, направленные на продвижение политики предотвращения и рециклинга отходов как элементов единой иерархии управления отходами. Помимо этого, приняты также отдельные акты (директивы, регламенты), регулирующие вопросы управления отдельными видами отходов: отходами горнодобывающей и перерабатывающей промышленности; упаковкой; отходами электрического и электронного оборудования; металлоломом; отходами, содержащими СО<sub>2</sub>; батареями и аккумуляторами; вышедшими из употребления транспортными средствами и др., а также вопросы, касающиеся перевозки отходов, полигонов, сжигания отходов и т.д. Директивы ЕС устанавливают целевые показатели по обращению с отходами, которые должны быть достигнуты странами - членами ЕС, и прописывают требования по созданию в странах условий достижения целей. Директива 2008/98/ЕС Об отходах предписывает странам Евросоюза ввести разрешительный режим для отдельных операций с отходами. Как показал анализ законодательства различных европейских стран, для операций, связанных с переработкой, восстановлением или удалением отходов, устанавливается разрешительный режим (как правило, на базе экологических разрешений), а для предприятий, занимающихся сбором, перевозкой или иными сопутствующими видами профессиональной деятельности (различные агенты, брокеры, дилеры) – режим уведомления или регистрации.

На текущий момент в РК отсутствует открытый доступ к информации по обращению с отходами, анализ которой позволял бы заинтересованным сторонам обеспечивать контроль обращения с отходами, отслеживать их движение и соблюдение требований законодательства при обращении с отходами. Наличие полной объективной информации об обращении с отходами позволит сделать отрасль обращения с отходами инвестиционно привлекательной, с увеличением потенциала для привлечения новых технологий. Требуется внедрение единой информационной системы отслеживания полного цикла движения отходов с обеспечением свободного доступа к данной информации. Необходимо расширить и оптимизировать информацию, отражаемую в Кадастре отходов с разбивкой по регионам, видам отходов, объему образования, переработки, утилизации и захоронению, что позволит потенциальным инвесторам получать более подробную информацию по отходам, планировать свои мощности по переработке, сроки и окупаемость, определять рынки сбыта.

В проекте Кодекса необходимо заложить положения и правила касательно сбора (в том числе раздельного сбора у источника образования), транспортировки, сортировки, переработки вторсырья и утилизации неперерабатываемых фракций отходов; предусмотреть меры экономического стимулирования для предприятий, занимающихся такой деятельностью. В частности, рассмотреть возможность расширения Перечня импортируемых товаров, по которым налог на добавленную стоимость уплачивается методом зачета, включив в него оборудование и комплектующие для осуществления переработки и утилизации отходов, а также уменьшения ставки к налогооблагаемому доходу, полученному от переработки или утилизации отходов, освобождения от земельного, имущественного налогов.

Кроме того, в проекте Кодекса необходимо на основе опыта стран ОЭСР определить виды деятельности в области управления отходами, которые должны подлежать особому регулированию, в том числе подпадать под разрешительный режим (в сфере переработки, обезвреживания, утилизации, захоронения отдельных видов отходов) или под режим уведомления/регистрации либо обязательного саморегулирования (в сфере сбора, сортировки, транспортировки и иных связанных операций по отдельным видам отходам), и, соответственно, определить экологические и квалификационные требования для них. Необходимо проанализировать необходимость внедрения иных инструментов контроля, таких как, например, обязанность предпринимателей, осуществляющих деятельность по утилизации отходов, ежегодно публиковать отчеты о проведенных мероприятиях в области охраны окружающей среды. Для всех этих целей после выбора соответствующего режима и инструментов регулирования при разработке проекта Кодекса необходимо провести соответствующие процедуры анализа регуляторного воздействия.

При этом, необходимо предусмотреть в проекте Кодекса возможность предупреждения и выявления правонарушений посредством современных цифровых решений. К примеру, согласно ст. 143 действующего Экологического кодекса РК космический мониторинг относится к специальным видам мониторинга, однако он нигде не применяется. Предлагается применить космический мониторинг для выявления стихийных свалок отходов, чтобы космические снимки могли служить достаточным основанием для инициирования проверок в целях привлечения к ответственности.

Кроме того, в целях оптимизации количества форм отчетности по отходам и формирования единой формы отчетности в электронном виде в онлайн режиме необходимо предусмотреть единую форму отчета по отходам путем объединения форм статистической информации «1-отходы», «2-отходы», формируемой уполномоченным органом по статистике, а также отчета по инвентаризации отходов, предоставляемой в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды. Форма отчета будет включать данные по объемам всех видов отходов: промышленных и бытовых, опасных и неопасных, а также по видам осуществляемой деятельности (предприятия образующие отходы, специализированные предприятия по раздельному сбору и переработки/утилизации отходов, транспортные предприятия, владельцы полигонов и др.).

*е) Твердые бытовые отходы*

Согласно Национальному докладу о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2016 год, общий объем накопленных ТБО в Казахстане составляет около 100 млн. тонн, при этом ежегодно образуется порядка 5-6 млн. тонн ТБО. По отчетным данным за 2016 год объем утилизированных за год ТБО составил всего 2,6%, остальной объем размещается на полигонах.

Согласно отчетным данным уполномоченного органа за 2017 год, общий объем накопленных ТБО в Казахстане составляет около 100 млн. тонн, при этом ежегодно образуется порядка 5-6 млн. тонн ТБО. По отчетным данным за 2017 год объем утилизированных за год ТБО составил всего 9%, остальной объем размещается на полигонах.

В республике насчитывается более 3 816 полигонов и свалок ТБО. Из них соответствующих экологическим требованиям и санитарным нормам – 610, что составляет 16% от их общего количества. В районах областей полигонами ТБО называют поселковые свалки, которые не имеют хозяев, соответствующую проектную и разрешительную документацию (рабочий проект полигона, ОВОС, заключение государственной экологической экспертизы на проекты ОВОС, ППРО, разрешение на эмиссии в окружающую среду), отсутствуют решения местных исполнительных органов об отводе земельных участков, не соблюдается технология захоронения отходов, отсутствует ограждение, весовое оборудование, не проводится дозиметрический контроль поступающих отходов. Большинство полигонов исчерпали свой срок действия, требуются их рекультивация, а также строительство новых соответствующих действующим нормам и требованиям полигонов.

Текущая ситуация по полигонам в Казахстане в значительной мере осложняет общую экологическую ситуацию, приводит к загрязнению грунтовых и подземных вод, создает серьезную опасность для здоровья населения, влечет за собой экономический ущерб в виде безвозвратных потерь потенциальных вторичных ресурсов.

В связи с этим в проекте Кодекса необходимо предусмотреть упрощенные требования к закрытию, рекультивации и мониторингу старых и отслуживших срок полигонов ТБО (упрощение процедур оформления проектных, разрешительных и правоустанавливающих документов по полигонам отходов, упрощение требований к процедуре закрытия и рекультивации полигонов, сроков проведения мониторинга), а также предусмотреть новые требования к строительству новых, соответствующих экологическим требованиям и санитарным правилам полигонов ТБО. При этом предусмотреть компетенцию МИО по разработке и утверждению плана приведения полигонов и свалок в соответствие с экологическими требованиями и санитарными нормами, а также конкретных мероприятий и перечня документов для узаконения действующих полигонов и свалок. В проекте Кодекса отдельное внимание будет уделено развитию системы управления бытовыми отходами, в том числе положениям касательно стимулирования создания специализированной инфраструктуры по сбору, транспортировке, переработке, утилизации отходов; новым стандартам сбора и утилизации бытовых отходов, на основе лучшего мирового опыта. Будут также предусмотрены правила о введении требования отдельного сбора бытовых отходов на уровне каждого потребителя.

Основным подходом во всех случаях должно стать максимальное снижение негативного влияния бытовых отходов на окружающую среду. Так, в общеевропейской практике обращения с отходами предотвращение образования отходов подразумевает как количественное сокращение объема отходов, так и повышение качества отходов (т.е. снижение их токсичности).

Ниже приводятся некоторые примеры из зарубежного опыта управления твердыми бытовыми отходами.

Одним из самых распространенных экономических инструментов минимизации образования твердых бытовых отходов является схема «Платишь столько, сколько выбрасываешь». Эта схема применяется при работе как с домашними хозяйствами, так и с другими производителями твердых бытовых отходов, и предусматривает оплату услуг

компаний, занимающихся вывозом и утилизацией отходов, в соответствии с весом отходов.

Вторым весьма распространенным инструментом являются различные налоги на захоронение, утилизацию и/или транспортировку отходов. В этом случае налоги имеют фиксированную ставку. В Европе такой налог введен в 10 странах. Самый высокий - в трех скандинавских странах и Нидерландах - от 20 до 50 евро за тонну; в других странах он составляет от 5 до 20 евро за тонну. Кроме того, в Дании, Норвегии и Голландии существует налог на сжигание отходов.

Вышеуказанные инструменты могут быть эффективными только при условии, что в стране или регионе, где они применяются, существуют альтернативные способы и технологии переработки и утилизации отходов, соотносимые или более выгодные по стоимости с обычным захоронением отходов на полигонах (или сжиганием).

Еще один инструмент экономического стимулирования сокращения отходов - возмещение/снижение ставки налогов на захоронение и/или вывоз отходов на сумму, затраченную домашним хозяйством или иным хозяйствующим субъектом на переработку/минимизацию отходов у источника (например, компостирование с использованием специальной установки).

Относительно новым понятием в сфере обращения с отходами стали т.н. товарные сертификаты или товарные экологические разрешения (*'tradable environmental permits'*). Этот инструмент пришел из практики экологической политики и представляет собой разрешение на определенное количество (квоты) тех или иных видов отходов. Если тот или иной потребитель производит меньшее количество отходов, он может продать свою квоту другим потребителям.

В настоящее время такие сертификаты нашли широкое применение только в Великобритании, в основном, при работе с отходами упаковки и биоразлагаемыми отходами. Такие сертификаты обычно признаются экономически эффективным средством для использования в экологических проектах. Кроме того, это удобный инструмент для компаний при выполнении ими своих обязательств в рамках принятой на себя ответственности производителей по сокращению отходов.

Широко распространена в Европе практика минимизации отходов - перенесение ответственности за производство отходов на производителя. В этом случае именно производитель несет ответственность за объем и качество отходов, которые могут образоваться в процессе производства его продукции. В основном это касается упаковки, но может затрагивать и непосредственно продукт. Обычно желаемый уровень переработки и/или минимизации тех или иных отходов устанавливается национальными властями страны. Поскольку соответствующие затраты могут быть слишком высоки для отдельных производителей, то обычно все либо большинство предприятий отрасли создают специализированную компанию, которая занимается переработкой и/или утилизацией отходов для этой отрасли. Финансирование деятельности такой компании осуществляется предприятиями отрасли и торговыми компаниями, реализующими продукцию этих предприятий. Такое перенесение ответственности за отходы на производителей практикуют почти все страны Европы; 10 из них объединены в организацию "ПРО Европа". Эта организация занимается оценкой национальных систем сбора и переработки отходов и присуждает им знак "Зеленая точка" (*'Die Grune Punkt'*).

Недостатком такой схемы является ослабление координационной роли государственных органов в национальной системе управления отходами, что ведет, в свою очередь, к созданию дополнительных контролирующих инстанций. Однако она позволяет достичь такого уровня минимизации и переработки отходов, который, как правило, недоступен в муниципальных схемах управления отходами без значительных инвестиций.

В некоторых европейских странах широко используется схожий инструмент - т.н. добровольные соглашения (*'voluntary agreements'*). Обычно они заключаются между органами власти, ответственными за обращение с отходами, и отдельными отраслями промышленности. Предметом таких соглашений является сокращение отдельных видов отходов, чтобы создать дополнительные, помимо законодательных, стимулы для их минимизации.

Такие соглашения напоминают схемы перенесения ответственности на производителей, поскольку также представляют собой договоры между органами власти и производителями (продукции или отходов). Некоторые из таких документов могут быть охарактеризованы и как соглашения об ответственности производителя, и как добровольные соглашения. Добровольные соглашения инициируются обычно непосредственно предприятиями той или иной отрасли и являются обязательными только для тех предприятий, которые их подписали. Схема перенесения ответственности на производителя предполагает вовлечение всех предприятий отрасли и имеет обязательный нормативный характер на государственном/ региональном уровне.

В международной практике обращения с отходами одним из инструментов максимизации уровня переработки отходов является внедрение депозитно-возвратной (залоговой) системы. Существуют различные её формы и методы, которые могут отличаться способами достижения целей, масштабом решаемых задач и др. В США, Японии, странах ЕС имеется большая практика по применению залоговых механизмов в части обращения с отходами товаров и упаковки.

Механизм депозитно-возвратной (залоговой) системы оборота тары предусматривает, что при реализации товара (например, напиток) в таре в его стоимость включается депозит (залог), который может быть возвращен потребителем при сдаче пустой тары в торговых объектах, специализированных приемных пунктах либо устройствах (тароматах, фандоматах). Эффективность данной системы в странах ЕС позволят возвращать в повторных оборот до 90% процентов тары, реализуемой потребителям. Таким образом, данная система является наиболее эффективным механизмом вовлечения отходов тары в повторный оборот и сокращения негативного влияния данных отходов на окружающую среду.

В проекте Кодекса необходимо пересмотреть и дополнить компетенцию МИО в области обращения с отходами, в частности предусмотреть обязательное внедрение целевых показателей по разделному сбору, утилизации, переработки ТБО и промышленных отходов, выделение земельных участков для установки контейнеров и приемных пунктов для разделного сбора вторичного сырья, а также под объекты, связанные с обращением с отходами.

При этом, предусмотреть компетенцию уполномоченного органа в области охраны окружающей среды по разработке и утверждению:

- типовых Программ по управлению отходами для местных исполнительных органов, определяющих общую стратегию, видение развития сферы управления отходами;

- типовых правил обращения с отходами, предусматривающие порядок внедрения разделного сбора ТБО, расчета количества контейнеров в зависимости от количества проживающих людей, объема контейнеров и норм образования и накопления отходов; порядок (требования) оформления контейнерных площадок, пунктов приема вторсырья, порядок оформления земельных участков под контейнерными площадками и пунктами приема вторсырья, предоставление акиматами доступа бизнеса для установки контейнеров для разделного сбора отходов.

Деятельность в области обращения с отходами, в том числе по вывозу ТБО, находится в конкурентной среде. Действующая практика вывоза ТБО в населенных

пунктах показывает, что мусоровывозящие организации (МВО) самостоятельно заключают договоры с жителями. Зачастую МИО не владеют информацией об МВО, обслуживаемых ими территориях, наличии у них договоров с полигонами, объемах вывезенных ТБО, материально-технической оснащенности и т.д. Отсутствие заключенных договоров между жителями населенных пунктов и МВО, в том числе при самовывозе, приводит к образованию стихийных свалок.

Для того, чтобы МВО инвестировали в улучшение материально-технической базы (приобретение и обновление парка контейнеров, спецтехники), а также имели гарантии возврата вложенных инвестиций, необходимо предусмотреть закрепление за МИО требований по проведению конкурсов на обслуживание территории населенных пунктов, в том числе частного сектора, вывозом мусора, заключения с услугодателями долгосрочных контрактов (договоров).

Действующий ЭК предусматривает только возможность пользования централизованной системой сбора отходов, при этом не раскрывая ее содержание и механизм применения. В Кодексе необходимо предусмотреть определение компетенции МИО по организации централизованной системы сбора ТБО, которая раскроет задачи централизованной системы сбора ТБО.

Также необходимо предусмотреть обязанность физических и юридических лиц по безопасному обращению с отходами, в частности включение обязанностей по раздельному сбору, запрета на смешивание одних видов отходов с другими видами или специальными добавками, недопущению несанкционированного сжигания отходов и т.д. В рамках сопутствующего законопроекта необходимо предусмотреть административную ответственность юридических и физических лиц, в том числе населения за отсутствие заключенного договора по вывозу мусора, отказ от оплаты услуг за вывоз мусора, нарушение иных требований в сфере обращения с отходами.

При этом, необходимо усилить работу по информированию населения о работе в области обращения с отходами, а также повышению экологической культуры и сознания. В частности, предусмотреть компетенцию МИО по осведомлению общественности о рациональной системе сбора, утилизации и переработки твердых бытовых отходов, включая раздельный сбор; закрепление за специализированными предприятиями, осуществляющими раздельный сбор отходов, обязательств по агитации населения по раздельному сбору отходов; участие общественных организаций в агитации населения к раздельному сбору отходов и т.д.

### *Компостирование*

Практически во всех европейских странах широкое распространение получили технологии компостирования биоразлагаемых/органических отходов. Всего в ЕС компостированию подвергается до 20% всех отходов. Основным стимулом для развития таких технологий стало принятие директивы по захоронению отходов. Директива 2006 г. предписывала сокращение объемов биоразлагаемых отходов, направляемых на полигоны, на 75% по сравнению с 1995 г. Для достижения этой цели страны ЕС разработали соответствующие планы по сокращению захоронения на полигонах биоразлагаемых отходов. Для сокращения объема этих отходов применяют различные альтернативные технологии, в т.ч. компостирование.

Компостирование органических отходов может проводиться как непосредственно самими домашними хозяйствами, так и централизованно. Непосредственно в домашних хозяйствах компостирование происходит либо просто в компостных ямах, либо с применением специальных компостирующих аппаратов. При централизованном компостировании потребители обеспечивают раздельный сбор органики, которая затем вывозится на специально оборудованные площадки либо к силосным башням, где и

происходит закладка компоста. Впоследствии такой компост используют для нужд сельского хозяйства.

В организациях и учреждениях (например, в школах), где образуется достаточно большое количество биоразлагаемых отходов и имеется подсобное хозяйство, компостирование может производиться в индивидуальном порядке.

Наиболее высокий уровень компостирования биоразлагаемых отходов достигнут в Нидерландах, Бельгии, Австрии и Германии (более 50%); самый низкий - в Великобритании и Ирландии (менее 5%).

Для выполнения предписаний директивы по захоронению отходов и сокращения количества органики на полигонах в большинстве стран ЕС вывоз биоразлагаемых отходов на полигоны запрещен.

#### *ж) Расширенные обязательства производителей (импортеров) (РОП)*

В проекте Кодекса необходимо также продолжить совершенствование действующих положений экологического законодательства касательно механизма расширенных обязательств производителей (импортеров), в том числе, повысить прозрачность реализации РОП, совершенствование системы отчетности участников РОП, а также мер их ответственности, требований к деятельности оператора РОП, учесть расширение рынка специализированных организаций по управлению отходами, а также устранить иные пробелы и коллизии.

Согласно международной практике, РОП направлен на организацию сбора, переработки и утилизации отходов потребления (твердых бытовых отходов), а сбор, переработка и утилизация отходов производства осуществляются в рамках двусторонних договоров между образователями отходов и переработчиками. Поэтому необходимо разграничить применение механизма РОП между отходами производства и потребления, исключив обязанность промышленных предприятий уплачивать сборы, если ими заключены договоры на сбор, переработку и утилизацию отходов со специализированными предприятиями или если ими осуществляются такие операции самостоятельно при соблюдении установленных законом требований.

#### *з) Промышленные отходы*

Действующий Экологический кодекс в качестве одного из принципов экологического законодательства Республики Казахстан определяет «приоритетность использования отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов». Вместе с тем, механизмы реализации этого принципа, контроль за этим процессом, а также меры административной ответственности законодательно не определены.

На крупных промышленных предприятиях за годы их деятельности накопились миллионы тонн отходов производства (например: на металлургическом комбинате АО «Арселор Миталл Темиртау» свыше 35 миллионов тонн, на Аксуском заводе ферросплавов свыше 7 миллионов тонн). Кроме того, предприятия продолжают наращивать объемы производства, что в итоге приведет к увеличению отходов и, при отсутствии их утилизации, еще более усугубит сложную экологическую обстановку в промышленных городах. Например, в 2016 году металлургический комбинат АО «Арселор Миталл Темиртау» произвел 1 831 354 тонны отходов доменного производства, в 2017 году уже 1 925 000 тонн, из которых большая часть не утилизирована.

При этом, выпускаемые из отходов продукции – щебень, щебеночно-песчаные смеси и гранулированный доменный шлак соответствуют национальным и международным стандартам в области дорожного строительства, производства бетонов, минеральной ваты. Однако при проектировании объектов в проекты не закладывается использование вторичных ресурсов, в результате используются первичные природные

ресурсы, нарушается плодородный слой почвы, а заложенный в Экологическом кодексе вышеуказанный принцип не соблюдается.

Высокая стоимости перевозки в РК приводит к закупке казахстанскими цементными заводами граншлака в Российской Федерации из-за короткой и дешевой логистики, в результате чего на территории Казахстана проводится утилизация отходов российских предприятий, а отходы предприятий Казахстана складываются на отвалах. Кроме того, цементные заводы часто вынуждены заменять гранулированный шлак на природные полезные ископаемые, расходуя тем самым вместо отходов производства природные ресурсы. Между тем возможность ежегодной утилизации на цементных заводах РК отходов доменного производства составляют до 1 100 000 тонн.

Для преодоления сложившейся ситуации в проекте Кодекса необходимо заложить действенные требования для реализации на практике принципа «приоритетности использования отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов». Частично данная цель может быть достигнута в рамках внедрения Системы ИРПС и перехода на КЭР, однако могут потребоваться также иные поправки в законодательстве РК (в рамках сопутствующего законопроекта), направленные на создание условий по вовлечению отходов производства в хозяйственный оборот. В частности, будет рассмотрена возможность введения требований в законодательство об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности касательно приоритетности использования вторичных ресурсов.

В странах Европы и в Японии использование отходов металлургического производства вместо природных полезных ископаемых, закреплено на законодательном уровне, в результате там отсутствуют техногенные минеральные образования, что обеспечивает сохранение природных ресурсов и экологическое благополучие. В развитых странах доля шлакового щебня при строительстве автомобильных дорог от всего используемого для данных целей щебня составляет в США - 45%, Франции – 50%, Германии – 59%, Англии - 88%.

Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия таких поправок будут включать: развитие отрасли по переработке отходов промышленных предприятий, создание правового механизма гарантированной утилизации отходов; создание новых рабочих мест на предприятиях по переработке промышленных отходов и создание новых предприятий; создание привлекательного инвестиционного климата для развития отходоперерабатывающей отрасли; улучшение экологической ситуации в республике; возврат в оборот земель, занятых под складирование промышленных отходов; сохранение первичных природных ресурсов для будущих поколений.

#### *и) Техногенные минеральные образования (ТМО)*

Кодексом «О недрах и недропользовании», принятом в 2017 году, были урегулированы вопросы права собственности на ТМО как ресурса недр, некоторые правила эксплуатации объектов размещения ТМО.

Между тем, в соответствии с действующим законодательством окончательно не урегулирован статус ТМО, с экологической точки зрения. Так, Кодексом «О недрах и недропользовании» все ТМО отнесены к категории «отходов». Вместе с тем, содержащиеся в Экологическом кодексе РК экологические требования при обращении с отходами производства и потребления не распространяются на ТМО, таким образом, отсутствуют четкие экологические требования по обращению с ТМО, что, помимо экологических рисков, создает для предприятий также и инвестиционные риски.

В странах Евросоюза вопросы управления отходами так называемой «экстрактивной» промышленности (производства по извлечению полезных ископаемых и

их переработке) регулируются специальной Директивой 2006/21/ЕС, которой определяются особенности обращения с ТМО.

В проекте Кодекса предлагается заложить комплекс поправок, предусматривающих особенности экологических требований при обращении с ТМО. В свете требований Кодекса «О недрах и недропользовании» касательно ликвидационных обязательств недропользователей, необходимо также уточнить редакцию норм и терминологию по закрытию полигонов ТМО. При разработке конкретных положений проекта Кодекса касательно ТМО необходимо учесть проблемы существующих объектов размещения ТМО, введенных в эксплуатацию в советский период, и, совместно со всеми заинтересованными лицами, обсудить и заложить необходимые нормы, которые будут обеспечивать более высокий уровень охраны окружающей среды, но вместе с тем не будут создавать непропорционально высокую финансовую нагрузку на предприятия в связи с введением экологических требований к ТМО.

### **13) Сохранение биоразнообразия и формирование экосистемного подхода**

Глобальные задачи в области охраны природы направлены на соблюдение баланса между экономическим развитием и сохранением природного капитала для будущих поколений. В связи с этим в проекте Кодекса должны реализованы обязательства Казахстана в рамках Конвенции о биоразнообразии (далее – «КБР»), Конвенции по борьбе с опустыниванием и засухой и др.

Согласно задачам КБР на мировом уровне запланировано до 2020 года обеспечение осведомленности общества о стоимостной ценности биоразнообразия и мерах для его сохранения и устойчивого использования, а также внедрение в национальные стратегические документы и законодательство стоимостной ценности экосистемных услуг.

В статье 5 действующего Экологического кодекса РК закреплены основные принципы экологического законодательства Республики Казахстан. Одним из 16 принципов экологического законодательства является экосистемный подход при регулировании экологических отношений. Вместе с тем, данный принцип пока не нашел полного законодательного закрепления в экологическом праве.

В Казахстане экономическая ценность природного капитала до сих пор остается недооцененной. К примеру, в общем объеме ВВП Казахстана финансирование секторов лесного, рыбного и охотничьего хозяйства занимает не более 0,47%, в том числе ООПТ составляет 0,02%, что является достаточно низкими показателями. Для сравнения, в ВВП Финляндии лесной и рыбный секторы в совокупности составляют 4,8%, в США 2,4% в Канаде 2,3%. Причиной низких показателей в Казахстане является то, что в макроэкономических показателях страны учитываются только снабжающие экосистемные услуги, это – древесные и недревесные ресурсы леса, рыбные ресурсы, питьевая вода или продукция сельского хозяйства, а также иногда - а также культурные и социальные услуги (экотуризм, рекреация, ландшафты и др.), тогда как регулирующие экосистемные услуги, такие как, поглощение углекислого газа (CO<sub>2</sub>) лесами и пастбищами, защита растительностью почвы от эрозии и др., остаются неучтенными.

Во всем мире в настоящее время активно ведется разработка широкого круга вопросов, связанных с экосистемными услугами, включая их оценку, определение потенциальных продавцов и покупателей и механизмов компенсации, формирование рынков этих услуг. Еще один наглядный пример – глобально общая стоимость экосистемных услуг диких насекомых-опылителей для 100 основных сельскохозяйственных продовольственных культур оценена в 153 млрд. евро в год, что составляет 9,4% мирового сельскохозяйственного производства для продовольствия.

Экономическая оценка экосистемных услуг является одним из методов актуализации последствий изменения климата, деградации земель, и в определенной степени, утраты биоразнообразия.

Согласно Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), ратифицированной Республикой Казахстан в 1994 году, до 2020 года запланировано внедрение в национальные стратегические документы и законодательство экосистемного подхода и стоимостной ценности экосистемных услуг (задачи Айчи 1 и 2) с целью внедрения новых рыночных компенсационных механизмов, целевого (адресного) направления и использования средств на природоохранные мероприятия и формирования рынков этих услуг.

Международные институты как ОЭСР, Международная финансовая корпорация (Всемирный Банк) рассматривают компенсационные механизмы, как эффективный инструмент устойчивого природопользования, который позволит вовлечь частный сектор в процесс сохранения биоразнообразия и экосистем, тем самым разгружая бюджетные ассигнования и повышая экологическую ответственность бизнеса. Система платы за экосистемные услуги (ПЭУ) может служить альтернативой экологическим фондам, гарантирующей прозрачность и отчетность использования средств на природоохранные мероприятия.

В связи с этим в проекте Кодекса:

а) принцип экосистемного подхода будет сохранен и более детально раскрыт и реализован в соответствующих нормах права;

б) в целях имплементации экосистемного подхода будет введена необходимая терминология: «Экосистема», «Экосистемный подход», «Экосистемные услуги», «Экологическая сеть (Экосеть)», «Экологические коридоры», определены основные права и обязанности субъектов регулирования;

в) в рамках новой процедуры ОВОС должна быть учтена обязательность оценки воздействия на экосистемы и биоразнообразии;

г) будет предусмотрено дополнение Планов природоохранных мероприятий природовосстановительными мероприятиями;

д) в целях обеспечения устойчивого использования биологических ресурсов введены нормы об экономической оценке экосистемных услуг (с учетом услуг снабжения, регулирования и социально-культурных услуг) она начальном этапе разработки инвестиционных, инфраструктурных проектов (ОВОС, ТЭО, СЭО), а также для оценки ущерба, нанесенного окружающей среде; должны быть также предусмотрены нормы о реализации механизма компенсации за потери биоразнообразия и экосистем, учета стоимостной ценности экосистемных услуг для целей экологического страхования, для обоснования тарифов за пользование ООПТ;

е) для вовлечения частного сектора в процесс сохранения биоразнообразия и экосистем, закреплены экономические механизмы, такие как плата за экосистемные услуги;

ж) закрепить соответствующие нормы, направленные на охрану растительного мира, в связи с тем, что в действующем законодательстве данные вопросы не в полной мере урегулированы (помимо водных и лесных экосистем, а также в рамках регулирования ООПТ), в том числе ввести понятие растительного мира, меры правовой охраны объектов растительного мира (в том числе ограничения и запреты, охрана редких видов и др.); государственный учет и мониторинг и иные нормы правового регулирования отношений по охране объектов растительного мира;

з) в части специальных экологических требований, будут усилены требования по защите экосистем, в том числе при строительстве инфраструктурных сооружений (дорог, мостов, трубопроводов, линий электропередачи и связи и иных подобных сооружений), в частности, предусмотрены нормы по обязательной установке защитных устройств и обеспечению путей перехода/миграции диких животных.

#### **14) Государственное регулирование выбросов и поглощений парниковых газов**

В связи с ратификацией Киотского протокола в 2009 году, Казахстаном было принято решение о внедрении рыночного механизма сокращения выбросов парниковых газов. С 2013 года в стране запущена Система торговли квотами на выбросы парниковых газов (далее - «СТВ»). Правоприменительная практика выявила ряд пробелов в законодательстве, которые привели к приостановке СТВ в 2016 году. Данные пробелы были устранены, и с 1 января 2018 года начался новый этап функционирования СТВ. Законом от 4 ноября 2016 года Республика Казахстан ратифицировала «Парижское соглашение» (далее - «**Парижское соглашение**»). В связи с обновлением подходов к регулированию парниковых газов в рамках Парижского соглашения, необходимо дальнейшее совершенствование СТВ.

В проекте Кодекса предлагается внести изменения и дополнения в нормы и положения по регулированию выбросов и поглощений парниковых газов, в том числе:

а) глоссарий статьи 1 действующего Экологического кодекса РК включает ряд терминов, применявшихся в рамках международно-правового режима Киотского протокола и его гибких механизмов. В настоящее время такие термины и соответствующие проектные механизмы утратили свою актуальность для Казахстана, поэтому в проекте Кодекса предлагается исключение таких устаревших терминов и связанных с ними норм;

б) в целях конкретизации субъекта регулирования выбросов парниковых газов необходимо внести и раскрыть необходимые новые термины;

в) необходимо пересмотреть перечень парниковых газов, входящих в систему торговли квотами;

г) для оптимизации подзаконных актов, регламентирующих вопросы государственного регулирования выбросов и поглощений парниковых газов, предлагается внести изменения в части объединения компетенции уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, а также предусмотреть разграничение полномочий Правительства Республики Казахстан и уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в сфере изменения климата по данному вопросу;

д) предлагается предусмотреть единообразный подход к принятию всей отчетности об инвентаризации парниковых газов через электронную систему Государственного кадастра источников выбросов и поглощений парниковых газов для сокращения документооборота между операторами установок и уполномоченным органом, а также облегчения режима отчетности природопользователей, обеспечения архивирования и сохранности всех отчетов об инвентаризации парниковых газов в одной системе;

е) пересмотреть положения по выдаче дополнительного объема квот на выбросы парниковых газов для внутренних проектов по сокращению выбросов парниковых газов и (или) увеличению поглощения парниковых газов; представляется оправданным предложение о создании специального фонда, который будет аккумулировать средства от продажи квот парниковых газов из резерва и финансировать проекты, направленные на снижение выбросов парниковых газов;

ж) урегулировать вопросы функционирования товарных бирж, т.к. организация одновременной продажи квот на нескольких товарных биржах технически затруднительна ввиду необходимости синхронизации Государственного реестра углеродных единиц с одной товарной биржей (потенциальные технические затруднения при необходимости обработки данных по реализации квот на выбросы парниковых газов от нескольких товарных бирж, разный уровень качества предоставляемых товарными биржами услуг по организации торгов, в том числе вопросы информационной безопасности и технической оснащенности товарных площадок ставят под сомнение целесообразность и эффективность реализации углеродных единиц на нескольких товарных биржах);

з) необходимо пересмотреть механизмы торговли квотами на выбросы парниковых газов, положения по рыночному механизму сокращения выбросов и поглощения парниковых газов, внести изменения уточняющего характера в части переноса квот на выбросы парниковых газов;

и) для предоставления возможности предприятиям осуществлять проекты в других сферах деятельности (к примеру, в нефтегазовой) и сокращать выбросы парниковых газов предлагается исключение ограничений по секторам экономики, в которых могут реализовываться внутренние проекты по сокращению выбросов и (или) увеличению поглощения парниковых газов;

к) для поддержания дальнейшей целостности Государственного кадастра источников выбросов и поглощений парниковых газов и Государственного реестра углеродных единиц необходимо внести изменения в части закрепления полномочий по формированию и ведению Государственного кадастра источников выбросов и поглощений парниковых газов, а также ведению государственной системы инвентаризации выбросов и поглощений парниковых газов за подведомственной организацией по регулированию выбросов парниковых газов уполномоченного органа в области охраны окружающей среды. Предлагается закрепить компетенцию по сопровождению системы квотирования и торговли квотами на выбросы парниковых газов за подведомственной организацией по регулированию выбросов парниковых газов уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

В рамках сопутствующего законопроекта предлагается внести в Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» изменения в части применения штрафных санкций для субъекта квотирования выбросов парниковых газов в случае эксплуатации установки, превышающей установленное Экологическим кодексом пороговое значение для квотирования, без получения квоты на выбросы парниковых газов. При этом необходимо изменить положение Экологического кодекса в части исключения запрета эксплуатации установки в подобном случае. Таким образом, вместо запрета эксплуатации установки без получения квот предлагается применять штраф.

## **15) Адаптация к изменению климата**

Правительство Казахстана признало риски, которые несет изменение климата для казахстанских граждан и экономики. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденный указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года, № 633, описывает важность адаптации к изменению климата в качестве выявленной приоритетной области зеленой экономики и охраны окружающей среды. Адаптация к изменению климата интегрирована, в основном, в стратегические задачи Политики 6 “Зеленая” экономика и окружающая среда. В целом, указывается, что политика в сфере “зеленой” экономики и окружающей среды, среди прочего, ориентирована на адаптацию к изменению климата. Задача 1 Политики 6 “Зеленая” экономика и окружающая среда определена как “достижение целей Парижского соглашения”, в качестве которых в Стратегическом плане до 2025 года указываются

предотвращение изменения климата и адаптация к изменению климата. Хотя в Задаче 1 упоминается адаптация к климатическим изменениям в связи с Парижским соглашением, важно отметить, что адаптация к климату напрямую связана с национальными интересами Казахстана в устойчивом экономическом росте, повышением сельскохозяйственного производства, улучшением водных ресурсов, предотвращением связанных с климатом бедствий и защитой населения от климатических бедствий, болезней и других негативных последствий изменения климата.

Важно отметить, что поскольку адаптация к изменению климата прямо упоминается в Стратегическом плане развития Республики Казахстан к 2025 году, согласно системе государственного планирования, адаптация должна также включаться в планы и программы, созданные на его основе. Это включает правительственные программы, стратегические планы уполномоченных органов и программы развития территорий областей и городов Астаны и Алматы. Адаптация должна также включаться в законы и подзаконные акты, регулирующие приоритетные сферы адаптации, куда входят сельское хозяйство, водное хозяйство, лесное хозяйство, предупреждение чрезвычайных ситуаций и здравоохранение.

В соответствии со статьей 2 Рамочной конвенции ООН об изменении климата<sup>8</sup> (далее - «РКИК ООН») адаптация к изменению климата включена в цель Конвенции и определена как адаптация экосистем к изменению климата, связанная с угрозами для производства продовольствия и обеспечения дальнейшего экономического развития на устойчивой основе.

Пункт 9 статьи 7 Парижского соглашения указывает, что «Каждая Сторона надлежащим образом участвует в процессах планирования и осуществления действий в области адаптации, включая разработку или укрепление соответствующих планов, политики и/или вкладов».

Таким образом, в соответствии с международными обязательствами, взятыми на себя в рамках РКИК ООН и Парижского соглашения, необходимо определение на законодательном уровне положений, определяющих основу для осуществления деятельности в Казахстане по адаптации к изменению климата. Вместе с тем действующее законодательство Республики Казахстан не содержит специальных положений и норм по вопросам адаптации к изменению климата.

Основным документом по вопросам изменения климата является действующий Экологический кодекс РК, который регулирует вопросы, связанные со смягчением воздействия на климат посредством ограничения выбросов парниковых газов и увеличения их поглощения (биомассой лесов и растительностью).

С учетом новизны вопросов адаптации к последствиям изменения климата для казахстанского законодательства и в целях выполнения международных обязательств в проекте Кодекса будет введен соответствующий понятийный аппарат. В настоящее время глоссарий терминов, включенный в статью 1 действующего Экологического кодекса, дает определения 27 терминам, непосредственно имеющим отношение к вопросам изменения климата, но ни один из них не относится к адаптации к изменению климата. Пункт 1 статьи 1 РКИК ООН определяет понятие «неблагоприятные последствия изменения климата» как «изменения в физической среде или биоте, вызываемые изменением климата, которые оказывают значительное негативное влияние на состав, восстановительную способность или продуктивность естественных и регулируемых экосистем, или на функционирование социально-экономических систем, или на здоровье и благополучие человека». Также международные соглашения используют следующие

---

<sup>8</sup> Ратифицирована Указом Президента Республики Казахстан от 4 мая 1995 года № 2260.

ключевые термины, непосредственно относящиеся к адаптации к воздействиям изменения климата: адаптация к изменению климата; воздействия изменения климата; климатические риски; уязвимость к изменению климата; сопротивляемость к изменению климата и т.д. Отсутствие соответствующих законодательно определенных терминов в казахстанском законодательстве затруднит их применение для планирования и реализации мер по адаптации к изменению климата и для реализации первоочередных проектов. Включение в проект Кодекса определений терминов «изменение климата», «адаптация к изменению климата», «воздействия изменения климата», «прогнозируемые воздействия изменения климата», «уязвимость к изменению климата» позволит более четко определить предмет регулирования в области адаптации к изменению климата, а также значительно облегчит реализацию международных обязательств Казахстана по статье 7 Парижского соглашения и соответствующих статей РКИК ООН.

Подпункт 7b статьи 7 Парижского соглашения предусматривает осуществление действий по укреплению институциональных механизмов Парижского соглашения. Согласно формулировке подпункта 1-1) статьи 16 действующего Экологического кодекса РК Правительство Республики Казахстан «осуществляет реализацию государственной политики по выполнению обязательств по международным договорам Республики Казахстан в области изменения климата». Данная формулировка покрывает вопросы адаптации к изменению климата, хотя и не содержит прямого указания на них.

В то же время подпункты 3 и 4 статьи 17, также как и статья 311 действующего Экологического кодекса РК, определяют компетенцию уполномоченного органа в области изменения климата в привязке к «охране климата», которая в свою очередь согласно положениям статьи 310 не покрывает адаптацию к изменению климата. В настоящее время в качестве рабочего органа по международным климатическим обязательствам Министерством энергетики определен Департамент по изменению климата, в состав которого входят управление низкоуглеродного развития и управление по адаптации и климатическим рискам. При этом в функции Департамента по изменению климата включена разработка единой государственной политики по вопросам смягчения последствий изменения климата и адаптации к изменению климата. Остальные функции уполномоченного органа и Департамента по изменению климата отнесены к охране климата и регулированию выбросов и поглощений парниковых газов, то есть к смягчению воздействия изменения климата опосредованно относятся к адаптации. В то же время статьи 19, 19-1, 20, 20-1 действующего Экологического кодекса РК не определяют компетенцию местных представительных и исполнительных органов власти в области изменения климата, в том числе по адаптации к последствиям изменения климата. Определение в проекте Кодекса компетенций государственных органов по адаптации к изменению климата позволит устранить существующий законодательный пробел по отсутствию уполномоченного органа в области адаптации к изменению климата, определит соответствующую институциональную основу для реализации действий согласно международным обязательствам по статье 7 Парижского соглашения.

В настоящее время Экологический кодекс РК включает специальные главы, посвященные вопросам изменения климата:

- Глава 9-1. Государственное регулирование в сфере выбросов и поглощений парниковых газов;
- Глава 20-1. Государственная система оценки выбросов и поглощения парниковых газов;
- Глава 45 Государственное регулирование деятельности в сфере выбросов парниковых газов и озоноразрушающих веществ.

Однако все три главы посвящены вопросам регулирования ограничения выбросов парниковых газов и улучшения их поглощения и не включают положений по адаптации к изменению климата.

Рассмотренный международный опыт показывает, что ключевым инструментом для реализации мер, помогающих адаптироваться к изменению климата, являются соответствующие долгосрочные планы, а также создаваемое законодательное и нормативное регулирование охраны окружающей среды и природных ресурсов. При этом адаптационные меры определяются планами действий для различных секторов экономики, включая сельское хозяйство, водное хозяйство, лесное хозяйство, рыбное хозяйство, предупреждение чрезвычайных ситуаций, вызванных климатическими воздействиями, туризм, здравоохранение, городской и жилищный сектор, энергетику, транспорт, производство и торговлю. Поскольку в процессе оценки изменения климата присутствует ряд факторов неопределенности, которые требуют непрерывного сбора и оценки данных, важно, чтобы мероприятия планов по адаптации к изменению климата были основаны на лучших доступных научных исследованиях, с учетом принципа предосторожности и придерживались беспроектной политики пока данные не станут более надежными. Большинство основных подходов к планированию действий по адаптации к последствиям изменения климата предлагается определить в рамках отдельной главы проекта Кодекса. В главе будут содержаться основные принципы адаптации к изменению климата, а также будут определены различные аспекты процесса адаптации к изменению климата, включая, например, оценку уязвимости к изменению климата, планирование адаптации к изменению климата и разработку мер по адаптации к изменению климата. В соответствующих статьях будет объясняться, как следует рассматривать адаптацию при планировании и как определить основные требования для государственных органов на национальном и местном уровнях. Это создаст законодательную основу для разработки соответствующих планов, направленных на адаптацию к изменению климата на национальном уровне, в отдельных сферах деятельности и в разных регионах Казахстана, включая разработку соответствующих стратегических задач, целей и мероприятий.

Важным правовым аспектом реализации действий по адаптации к воздействиям изменения климата является определение законодательной основы для отнесения тех или иных видов мер или проектов, реализуемых в различных отраслях экономики, к категории мер или проектов, которые помогают адаптироваться к изменению климата. С этой целью необходимо включить статьи в проект Кодекса, предоставляющие полномочия уполномоченному органу на разработку таких критериев, а также полномочий координировать реализацию мер по адаптации. Этот процесс позволит выделить и классифицировать адаптационные меры с тем, чтобы они могли обеспечиваться за счет международного климатического финансирования.

Другим важным аспектом регулирования вопросов адаптации к изменению климата на этапе реализации запланированных мер является их мониторинг и оценка. Общие положения по мониторингу и оценке определены в настоящее время Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан», от 29 ноября 2017 года, № 790. Однако эти положения не содержат специфические тематические аспекты, связанные с адаптацией к изменению климата, с учетом этого они будут регламентироваться в рамках отдельной статьи проекта Кодекса.

В соответствии с Парижским соглашением предусматривается международная отчетность Казахстана по адаптации к изменению климата на основе подачи периодических национальных сообщений по соответствующим вопросам. Согласно пунктам 11 и 12 статьи 7 Парижского соглашения, они могут подаваться в качестве части

более общего национального сообщения по изменению климата в рамках РКИК ООН и будут регистрироваться в публичном реестре, который ведется секретариатом РКИК ООН. В свою очередь, включенная в них информация будет служить в качестве основы для проведения обзора общего прогресса в достижении глобальной цели в области адаптации в соответствии с положениями статьи 14 Парижского соглашения по глобальному подведению итогов, проводимому каждые пять лет. Для реализации вышеуказанных требований Парижского соглашения по представлению периодических национальных сообщений по вопросам адаптации и для поддержки развития Казахстана предлагается включить ссылку на обязательство по международной отчетности в проекте Кодекса в части, которая будет посвящена адаптации к изменению климата. Это позволит Казахстану обеспечить подготовку, сбор необходимой информации и данных, а также своевременное представление соответствующих национальных сообщений в секретариат РКИК ООН. Кроме того, координацию деятельности государственных органов, которые будут вовлечены в процесс их подготовки. Рассмотрение адаптации к изменению климата во время планирования часто влечет за собой внесение незначительных, но стратегических изменений в крупные проекты. Когда необходимы дополнительные ресурсы для деятельности в области адаптации, Казахстан может подать заявку на ресурсы по международному климатическому финансированию.

Изменения, связанные с адаптацией к изменению климата, также должны быть внесены в некоторые законы и кодексы в соответствии с концепцией сопутствующего законопроекта.

#### **16) Государственное регулирование озоноразрушающих веществ**

В целях выполнения международных обязательств в области регулирования озоноразрушающих веществ, в проекте Кодекса предполагается усовершенствовать соответствующий понятийный аппарат. Действующий Экологический кодекс РК не содержит термины, имеющие отношение к вопросам обращения с озоноразрушающими веществами, потреблением озоноразрушающих веществ. Включение дополнительных терминов позволит более четко определить предмет регулирования в этой области.

Также в целях совершенствования системы учета и потребления, будут уточнены и детализированы нормы касательно сбора сведений для подготовки государственного кадастра потребления озоноразрушающих веществ. Кроме этого, предполагается совершенствование законодательства по укреплению потенциала в вопросах идентификации, оценки, регулирования и переработки озоноразрушающих веществ экологически безопасным способом.

Для продвижения и совершенствования схемы повторного использования озоноразрушающих веществ в стране и минимизации потребностей в них необходимо предусмотреть требования по сокращению выбросов озоноразрушающих веществ, а также проведение работ по восстановлению/повторной переработке/регенерации озоноразрушающих веществ с ведением обязательной отчетности. Необходимо предусмотреть нормы по уничтожению отходов озоноразрушающих веществ, ввести запрет на ввоз оборудования, которое работает (не только содержит) на озоноразрушающих веществах.

В продолжении работ по РКИК ООН, Киотскому протоколу и Парижскому соглашению и синергизма с Монреальским протоколом необходимо установить процедуру инвентаризации выбросов парниковых газов (гидрофторуглеродов) в холодильном секторе и секторе кондиционирования, предусмотреть процедуру по введению регулирования гидрофторуглеродов.

Действующий Экологический кодекс РК не предусматривает возможности регулирования уполномоченным органом в области охраны окружающей среды

перемещений озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции на территорию Армении, Беларуси, Кыргызстана и России (действующие государства-члены Евразийского экономического союза). С учетом этого, необходимо в рамках проекта Кодекса и сопутствующего законопроекта наделить уполномоченный орган компетенцией на выдачу заключения (разрешительный документ) на перемещение озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции с/на территорию стран, входящих в Евразийский экономический союз.

### **17) Территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие проведения ядерных испытаний**

Безопасное управление отходами ядерной деятельности, образовавшимися при проведении ядерных испытаний на территории РК является важным условием защиты окружающей среды и здоровья людей в условиях масштаба территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению (например, площадь только Семипалатинского испытательного полигона соизмерима по площади с некоторыми европейскими государствами).

Под безопасным управлением отходами ядерной деятельности понимается применение наилучших практик регулирования для предотвращения, сокращения и/или минимизации потенциального воздействия радиоактивных веществ на здоровье людей и окружающую среду. Для достижения целей безопасного управления отходами ядерной деятельности, образовавшимися при проведении ядерных испытаний на территории РК, в проекте Кодекса предлагается:

- повысить эффективность комплексного обследования территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в следствии проведения ядерных испытаний, обозначив радиоэкологический характер обследований, по результатам которых осуществляется оценка экологической обстановки таких территорий. Тем самым при оценке экологической обстановки мест проведения ядерных испытаний будут проводиться радиоэкологические обследования, которые включает изучение содержания радионуклидов (продуктов ядерных взрывов) в объектах окружающей среды. В настоящее время законодательством установлено комплексное экологическое обследование, которое подразумевает исследование загрязнения не только радиоактивными, но и химическими, биологическими токсикантами и другими загрязнителями, которые не имеют отношения к ядерным испытаниям;

- закрепить минимальный (с возможностью расширения) перечень работ по реабилитации радиоактивно загрязненных территорий, которые должны включать дезактивацию загрязненных участков различными способами, в том числе изъятие радиоактивно загрязненного грунта с последующим размещением на долговременное хранение, создание физических барьеров, ограничивающих доступ непосредственно к местам проведения ядерных испытаний, проведение сельскохозяйственных контрмер;

- предусмотреть возможность размещения на долговременное хранение радиоактивных отходов (РАО), образовавшихся на территории проведения ядерных испытаний, на специально построенных пунктах хранения радиоактивных отходов (ПХРО) в пределах границ данных территорий с учетом экологических требований при хранении и захоронении радиоактивных материалов и отходов.

### **18) Экологический мониторинг**

Мировой опыт показывает, что первым шагом в решении экологических проблем, является получение объективной информации о состоянии окружающей среды. Единственно возможный путь получения такой информации - мониторинг - система наблюдений, оценки и прогноза состояния природной среды. В ЕС основной целью мониторинга окружающей среды является оценка прогресса, достигнутого в результате

заданных экологических целей, а также для выявления новых экологических проблем. Результаты имеют основополагающее значение для управления окружающей средой в целом, поскольку разработка и определение приоритетов экологической политики основывается на результатах мониторинга окружающей среды.

Согласно существующей редакции Экологического кодекса РК, государственный экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды и природных ресурсов) – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, природных ресурсов, в том числе с использованием данных дистанционного зондирования Земли из космоса, в целях оценки, прогноза и контроля изменений их состояния под воздействием природных и антропогенных факторов. Объектами государственного экологического мониторинга являются атмосферный воздух, земля, поверхностные и подземные воды, недра, растительный и животный мир, а также климат и озоновый слой Земли, экологические системы, факторы воздействия окружающей среды на здоровье населения.

В действующем Экологическом кодексе РК предусмотрено формирование Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов (ЕГСМ), которая определяется как «многоцелевая информационная система», что является некорректным определением, т.к. ЕГСМ включает в себя, помимо единой информационной системы, также и соответствующих субъектов, осуществляющих мониторинг, инфраструктуру (в том числе государственную наблюдательную сеть, лаборатории и пр.) и инструменты мониторинга. Таким образом, единая информационная система ЕГСМ, условия создания которой установлены статьей 139 действующего Экологического кодекса РК, должна представлять собой отдельный компонент ЕГСМ, быть ее информационно-коммуникационной платформой, используемой для сбора, накопления, учета, обработки и хранения результатов экологического мониторинга на единой методической основе.

Данные мониторинга окружающей среды и природных ресурсов на сегодняшний день собираются и обрабатываются большим количеством уполномоченных органов и организаций на собственных информационных ресурсах, которые зачастую не интегрированы между собой. В целях повышения эффективности организации государственного экологического мониторинга и анализа собираемой информации, необходимо аккумулировать необходимые экологические данные на едином информационном ресурсе (единой национальной базе (банке) данных экологического мониторинга), отвечающем современным требованиям в области информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающем открытость для информационного взаимодействия, в том числе интеграцию с существующими и создаваемыми информационными системами, и безопасность с учетом требований обеспечения информационной безопасности.

В связи с этим в проекте Кодекса предполагается:

а) скорректировать и уточнить соответствующий понятийный аппарат (так, например, государственный экологический мониторинг должен включать не только наблюдения, но и сбор, накопление, учет, обработку, хранение и анализ данных; ЕГСМ должна быть определена как совокупность всех ее компонентов, а не только как информационная система и др.); скорректировать перечень объектов мониторинга с учетом существующих на настоящий момент в РК видов мониторинга (атмосферный воздух, атмосферные осадки, водные ресурсы, почвы, леса, животный мир и др.);

б) обеспечить правовую основу формирования и заложить необходимые нормы и механизмы для создания и эффективного функционирования единой информационной системы ЕГСМ и формирования национальной базы (банка) данных мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, в том числе путем интеграции

информационных систем уполномоченных органов по всем существующим видам государственного мониторинга окружающей среды и природных ресурсов в единую функциональную систему, актуализировать перечень данных о состоянии окружающей среды и природных ресурсов (включая данные Государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей и отдельных государственных кадастров), при этом четко определить необходимую компетенцию и механизмы взаимодействия всех уполномоченных государственных органов и иных заинтересованных лиц в целях создания и функционирования единой информационной системы;

в) сформулировать принципы раскрытия информации, обмена информацией участниками в рамках единой информационной системы ЕГСМ на безвозмездной основе;

г) обеспечить открытость и доступность полученных результатов экологического мониторинга (доступность результатов позволит уточнять основные целевые показатели устойчивого развития регионов, вести расчеты экономической и экологической емкости земель сельскохозяйственного назначения с рекомендациями для предприятий по снижению темпов опустынивания и реабилитации нарушенных территорий, а также решать другие вопросы, которые касаются улучшения качества окружающей среды, сохранения биоразнообразия, рационального использования и восстановления природных ресурсов);

д) уточнить терминологию (например, заменить термин «земля» на «почва» в качестве объекта государственного экологического мониторинга).

### **19) Экологическая информация и доступ общества к экологической информации**

В проекте Кодекса необходимо продолжить работу по совершенствованию норм экологического законодательства, касающихся сбора, хранения, обработки, систематизации, анализа, научного исследования и предоставления экологической информации, а также обеспечения доступа общественности к ней. Казахстан ратифицировал Законом РК от 23.10.2000 г. № 92-ІІ Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

Предмет Орхусской конвенции - это общественные отношения между государственными органами и общественность, связанные с реализацией права на благоприятную для жизни здоровья окружающую среду. В силу этого Орхусская конвенция признает права общественности на доступ к информации, участие в процессах принятия решений, доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и налагает на государства-участники обязательства по их обеспечению. Конвенция увязывает охрану окружающей среды с нормами с области прав человека. Согласно п.3 ст.2 Орхусской конвенции под «экологической информацией» понимается любая информация в письменной, аудиовизуальной, электронной или иной любой материальной форме о:

а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте а) выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте *b)* выше.

Согласно действующему Экологическому кодексу РК, Государственный фонд экологической информации (далее - «ГФЭИ») ведется с целью обеспечения государственных органов, физических и юридических лиц достоверной информацией о состоянии окружающей среды и ее объектов, факторах воздействия на окружающую среду, мерах, принимаемых по ее охране, предотвращению и сокращению загрязнения окружающей среды, об использовании природных ресурсов,

Ведение ГФЭИ осуществляется подведомственной организацией уполномоченного органа в области охраны окружающей среды и включает мероприятия по сбору, хранению, обработке, анализу, научному исследованию, предоставлению, распространению экологической информации, просвещению населения и природопользователей по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

В проекте Кодекса предполагается заложить необходимые нормы и механизмы для формирования и функционирования единой базы данных экологической информации (с использованием современных цифровых технологий), на основе перечня, изложенного в пункте 4 статьи 161 действующего Экологического кодекса РК, при этом для облегчения доступа к данным и их анализа, последние должны быть составлены на основе единых форматов и стандартов и сгруппированы по следующим 7 тематическим областям (согласно рекомендациям ЕЭК ООН):

а) загрязнение воздуха, качество воздуха и истощение озонового слоя: 25 наборов данных, включая выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, качество окружающего (атмосферного) воздуха и потребление озоноразрушающих веществ;

б) изменение климата: 4 набора данных, охватывающие температуру воздуха, атмосферные осадки, выбросы парниковых газов и др.;

в) водные ресурсы: 20 наборов данных, в частности, охватывающих возобновляемые ресурсы пресной воды, общий объем водопотребления, население, подключенное к системе водоснабжения, биогенные вещества в пресной воде, население, обеспеченное очисткой сточных вод;

г) биологическое разнообразие: 4 набора данных, включая ООПТ, леса и прочие лесопокрываемые земли, находящиеся под угрозой исчезновения и охраняемые виды;

д) земельные ресурсы и почва: 2 набора данных, включая общую площадь землеотводов;

е) энергетика; 4 набора данных, охватывающие конечное энергопотребление, общее предложение первичной энергии и т.д.;

ж) отходы: 8 наборов данных, включая образования отходов и управление опасными отходами.

Кроме того, необходимо, с учетом наилучшей международной практики внедрения принципов «циркулярной» экономики в сфере обращения с отходами, расширить перечень требуемой информации по сбору (в т.ч. раздельному), транспортировке, утилизации, переработке отходов. Для реализации вышеуказанных подходов необходимо также определить необходимую компетенцию и четкие механизмы взаимодействия всех уполномоченных государственных органов и иных заинтересованных лиц в целях

формирования и поддержки единой информационной системы ГФЭИ. В рамках проекта Кодекса также будет проведена работа по гармонизации положений о доступе общественности к экологической информации с требованиями Орхусской конвенции и иными международными обязательствами РК. В частности, возможно предусмотреть нормы по раскрытию нефинансовой отчетности, в том числе экологической информации в СМИ, на сайте предприятия и др. К примеру в РФ в 2017 г. Правительство утвердило Концепцию развития публичной нефинансовой отчетности, подготовило проект Федерального Закона о нефинансовой отчетности, согласно которому, публичная нефинансовая отчетность представляет собой совокупность сведений и показателей, отражающих цели, подходы и результаты деятельности организаций по всем существенным вопросам социальной ответственности и устойчивого развития, включая минимальный перечень обязательно раскрываемых показателей.

## **20) Регистр выбросов и переноса загрязнителей**

Государственный регистр выбросов и переноса загрязнителей (далее - «РВПЗ») – структурированная база данных о состоянии эмиссии и загрязнения окружающей среды, размещенная в открытом доступе, которая ведется подведомственной организацией уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в целях обеспечения прозрачности.

В настоящее время Министерством энергетики РК ведется работа по согласованию проекта Закона РК о ратификации Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее - «**Протокол о РВПЗ**»). Протокол о РВПЗ включен в Действующий план заключения международных договоров Республики Казахстан на 2018 год.

Текущая схема предоставления информации для ведения государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей не соответствует Протоколу о РВПЗ и значительно отличается от опыта других стран. Это ведет к несравнимости данных РВПЗ Казахстана с другими странами, как на региональном, так и на международном уровне, в то время как стандартизация данных РВПЗ имеет большое значение в Протоколе о РВПЗ.

В отличие от положений Протокола РВПЗ и практики реализации РВПЗ в других странах, в Казахстане не предусмотрены пороговые значения для загрязняющих веществ и перечень отраслей промышленности, для которых установлена необходимость отчетности, отсутствует требование отчетности по диффузным источникам.

Необходимость предоставления в составе информации для ведения РВПЗ излишней документации, такой как экологическое разрешение, программа ПЭК, отчеты экологического мониторинга и другие, усложняет процесс обработки данных, утяжеляет работу онлайн-системы по предоставлению информации по РВПЗ, приводит к дублированию предоставления отчетности в уполномоченный орган и снижению эффективности работы территориальных департаментов экологии и промышленных предприятий.

В большинстве случаев предприятия при заполнении информации по объему фактических эмиссий в окружающей среду пренебрегают представленными формами. В частности, предприятия не делают разбивку по перечню загрязняющих веществ, а включают все данные в раздел «иные вещества». Отсутствие единого подхода в отношении предоставления информации в части отходов для РВПЗ, приводит к получению данных, которые не поддаются обобщению и обработке.

Также в Казахстане слабо развита методологическая база для оценки эмиссий загрязняющих веществ по ряду веществ, представляющих серьезную опасность окружающей среде и здоровью людей. К таким веществам, прежде всего, относятся ртуть

и стойкие органические загрязнители. В то же время на сегодняшний день существуют международные методики оценки эмиссий ртути и СО<sub>2</sub>, которые нуждаются в адаптации и утверждении в качестве действующих методик в Казахстане.

При разработке проекта Кодекса будут проанализированы положения существующего экологического законодательства РК и, с учетом практики стран ОЭСР и положительного опыта внедрения РВПЗ в странах ЕС, предложены новые положения с целью эффективного использования такого инструмента, как РВПЗ. Для этих целей необходимо будет также пересмотреть действующие Правила ведения Государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей.

Таким образом, в проекте Кодекса предполагается:

- а) привести систему РВПЗ в соответствие с Протоколом о РВПЗ и международными руководствами по его реализации;
- б) упростить процесс предоставления информации для ведения РВПЗ;
- в) дополнить компетенцию уполномоченного органа в области охраны окружающей среды необходимыми функциями по утверждению методики расчета выбросов тяжелых металлов, включая ртуть, стойких органических загрязнителей.

## **21) Деятельность национальной гидрометеорологической службы**

В настоящее время в Республике Казахстан регламентируется проведение гидрологического, метеорологического мониторинга и мониторинга состояния окружающей среды, осуществляемых РГП «Казгидромет» на станциях государственной наблюдательной сети. Деятельность РГП «Казгидромет» отнесена к государственной монополии, при этом роль негосударственных субъектов не урегулирована.

Функционирование национальной гидрометеорологической службы (НГМС) осуществляется на государственные средства, уполномоченной правительством страны на выполнение гидрометеорологических и связанных с ними функций, которые государство признает обязательными в целях обеспечения безопасности жизни и имущества граждан от опасных природных явлений и выполнения международных обязательств в рамках Конвенции Всемирной Метеорологической Организации, других договоров и соглашений.

В настоящее время с целью оптимизации модели внутреннего регулирования и гармонизации законодательства с лучшими международными и национальными практиками регулирования в секторе услуг по прогнозу погоды и метеорологии, Решением Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 года №23 утвержден План либерализации по сектору услуг по прогнозу погоды и метеорологии.

Таким образом, Республикой Казахстан приняты обязательства по созданию необходимых правовых условий для деятельности негосударственных субъектов, оказывающих услуги в секторе прогноза погоды и метеорологии, в том числе и нерезидентов из стран членов ЕАЭС на условиях взаимности.

Для защиты прав граждан на достоверную и полную метеорологическую, гидрологическую информацию и информацию о состоянии окружающей среды в проекте Кодекса необходимо:

- а) закрепить обязательность деятельности НГМС по обеспечению оказания услуг общегосударственного и международного значения в области метеорологического, гидрологического мониторинга и мониторинга состояния окружающей среды, выполняемым в интересах Республики Казахстан за счет средств республиканского бюджета с использованием государственной наблюдательной сети;

б) закрепить компетенцию НГМС в области ведения Государственного климатического кадастра и Государственного гидрометеорологического фонда Республики Казахстан (фактически выполняется в настоящее время, но не регламентировано законодательством) и определить порядок их ведения и использования указанных данных;

в) создать правовые условия для создания негосударственного сектора услуг и осуществления контроля за метеорологической деятельностью: ввести уведомительный порядок для осуществления деятельности негосударственных субъектов в сфере производства метеорологической информации;

г) определить механизм (порядок) реализации государственного надзора за деятельностью в области получения, использования и реализации информации и информационной продукции в сфере метеорологического мониторинга;

д) четко регламентировать правоотношения государственных органов, юридических и физических лиц, связанных с деятельностью в сфере использования гидрометеорологической информации и её распространения (в том числе платность оказания услуг);

е) определить, что к государственной монополии может быть отнесена только деятельность в сфере мониторинга окружающей среды в селитебных зонах и территориях, где загрязнения могут оказать негативное влияние на здоровье населения, в иных случаях (местах) экологические наблюдения могут проводиться как самими операторами (загрязнителями), так и иными заинтересованными органами, специализированными компаниями и лабораториями, общественными организациями;

ж) урегулировать вопросы охраны и переноса государственной наблюдательной сети.

Необходимо отметить, что формирование общего рынка других стран членов ЕАЭС основывается на условиях взаимности, в числе которых возможность поставки услуг на основании разрешения на поставку услуг, полученного поставщиком услуг на территории своего государства члена.

В Российской Федерации поставщики услуг в секторе прогноз погоды и метеорологии осуществляют свою деятельность на основе лицензии, в Республике Беларусь поставщики указанных услуг включаются в реестр производителей гидрометеорологической информации. Соответственно, субъекты из Республики Казахстан для оказания услуг в секторе прогноза погоды и метеорологии на территории Российской Федерации, Республики Беларусь должны быть включены в соответствующий реестр производителей гидрометеорологической информации или иметь соответствующее разрешение, выданное на территории Республики Казахстан.

## **22) Экологический аудит**

Одной из проблем, подлежащих разрешению в проекте Кодекса, в свете концепции устойчивого развития страны и задачи по вхождению в 30 наиболее развитых стран мира, является разработка и совершенствование направлений и принципов экологического учета и контроля, которые включают в себя финансовый и управленческий учет, отчетность по экологическим показателям и экологический аудит.

Действующее законодательство не устанавливает четкие цели и задачи экологического аудита. Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды формально имеет право назначить проведение обязательного экологического аудита в следующих случаях:

а) в связи со значительным ущербом окружающей среде, нанесенным хозяйственной и иной деятельностью физическими и юридическими лицами, подтвержденным документально;

б) в связи с реорганизацией юридического лица, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, в форме слияния, разделения и выделения;

в) в связи с банкротством юридических лиц, осуществляющих экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности.

В законодательстве отсутствует четкое понимание относительно того, что является «значительным ущербом» окружающей среде и каковы критерии определения его значимости. На практике, для назначения обязательного экологического аудита достаточно установить факт превышения установленных нормативов и косвенным методом установить ущерб в размере не менее 100 МРП (со ссылкой на Уголовный кодекс). При этом процедура экологического аудита включает различные исследования и масштабный анализ деятельности предприятия за несколько лет, на что отводится до 6 месяцев, а стоимость аудита может составить миллионы тенге, что свидетельствует о несоразмерности затрат на проведение аудита причинённому ущербу в 100 МРП. Кроме того, данные нормы носят дикреционный характер, что может привести к коррупционным проявлениям.

Достаточность и целесообразность иных упомянутых выше оснований для назначения обязательного экологического аудита также вызывает сомнения. Остается непонятным, каким образом реорганизация юридического лица влияет на его соответствие экологическим требованиям (вместо этого более эффективным было бы по примеру стран ОЭСР закрепить четкие нормы в проекте Кодекса о сохранении/переходе экологической ответственности в таких случаях). Отсутствует также целесообразность проведения экологического аудита для юридического лица-банкрота, учитывая при этом, что расходы на такой аудит должен нести сам банкрот (в странах ОЭСР для снижения рисков в таких случаях используются инструменты финансового обеспечения экологических обязательств, такие как депозиты, гарантии, страхование, залог и др.).

Экологический аудит сегодня получил широкое применение в США и в странах ЕС. Он применяется для решения проблем ликвидации отходов производства и потребления, обеспечения безопасности производимых продуктов, борьбы с профессиональными болезнями. Более того, в данных странах его стали применять в управлении окружающей средой и снижении рисков финансового рынка. На международном уровне разработаны детальные стандарты и требования к проведению профессионального экологического аудита (например, ISO 14010, 14011/1, 14012, BS EN ISO 14001:2015).

В Казахстане, к сожалению, выполнение требований международных стандартов по экологическому аудиту осуществляется на добровольной основе. Аудиторские заключения экологов-аудиторов используются только отдельными хозяйствующими субъектами для формирования собственной экологической политики. Возможности использования результатов экологического аудита значительно ограничены.

В проекте Кодекса необходимо устранить имеющиеся противоречия и пробелы, установить более понятные и уместные основания для назначения обязательного экологического аудита.

В проекте Кодекса предлагается, с учетом опыта стран ОЭСР:

а) пересмотреть основания для назначения обязательного экологического аудита, в частности, с тем, чтобы обеспечить соразмерность затрат на проведение такого

аудита достигаемым целям/устраняемым рискам (основания должны быть разумными и поддающимися точной количественной и качественной оценке, например, крупные аварии, систематические грубые нарушения экологических требований и др.);

б) привести в соответствие деятельность экологических аудиторов с учетом требований международных стандартов и определение статуса аудиторской деятельности по аналогии с финансовыми аудиторами;

в) предусмотреть передачу части государственных функций в институт саморегулирования экологических аудиторов с определением субсидиарной ответственности всех членов саморегулируемой организации;

г) определить квалификационные требования к экоаудиторам с возможностью аккредитации в СРО, в том числе международно-признанных;

д) пересмотреть подходы к компетенции аудиторов и экологическому страхованию, повысить уровень доверия к аудиторам, путем установления четких правил и требований, как к аудиторам, так и к самой процедуре экологического аудита;

е) определить ответственность аудиторов за выполняемую работу (страхование ответственности, возможность запрета на осуществление в дальнейшем профессиональной деятельности аудитора в случае значительных нарушений (например, коррупции) и др.);

ж) предусмотреть норму по признанию заключений добровольного экологического аудита, не выявившего нарушений, как альтернативу для отмены очередных инспекторских проверок (при выявлении аудитом нарушений, проверки осуществляются только в части контроля за устранением выявленных нарушений).

### **23) Совершенствование экологического образования и просвещения, научных исследований и международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, экологическая квалификация**

В соответствии с действующим Экологическим кодексом РК, система непрерывного и комплексного экологического образования в РК охватывает все уровни образования, экологическое образование в организациях образования осуществляется посредством реализации специализированных и междисциплинарных образовательных программ, а также интеграции экологических аспектов в существующие учебные дисциплины. Воспитание активной гражданской позиции к сохранению природы и бережного отношения к природным богатствам признается в качестве одной из приоритетных задач воспитания в организациях образования.

Совершенствование экологического образования и просвещения, научных исследований занимает важную задачу в формировании мировоззрения подрастающего поколения по отношению экологии. Надо формировать правильное отношение, начиная с организаций дошкольного и среднего образования.

Вопросы охраны окружающей среды должны быть включены не только в специальные предметы, но и во все учебные дисциплины, в государственные общеобязательные стандарты образования и типовые учебные программы профессионального образования по специальностям.

Развивать научные исследования в области экологии, ориентированные на практическую реализацию и внедрение принципов Экологического кодекса, в связи с этим необходима коммерциализация научных исследований, направленных на решение крупных экологических проблем.

В текущей редакции ЭК для решения задач научного обеспечения в области охраны окружающей среды могут осуществляться 22 темы научных исследований,

которые не в полной мере учитывают направленность современных тенденций. Основные направления экологических научных исследований должны охватывать в общем плане науки о земле, изменения климата, низкоуглеродное развитие, рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и др.

Развивать тесную связь науки с производством и стимулировать поддержку исследований в области охраны окружающей среды со стороны бизнеса. Наука должна переориентироваться на разработку технологий по переработке и утилизации отходов, создание благоприятной среды для здоровья населения, создание экологических зон и развитие органического сельскохозяйственного производства.

Предлагается внедрить систему обязательной профессиональной подготовки на право работы с опасными отходами и др.

#### **24) Гармонизация с международными обязательствами**

За годы независимости Республика Казахстан стала участницей значительного числа международных договоров в сфере охраны окружающей среды. Среди них: Конвенция Всемирной метеорологической организации (11 октября 1947 г.); Международная Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (Брюссель, 29 ноября 1969 г.); Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве места обитания водоплавающих птиц (Рамсар, 1971 года, с поправками, внесенными в нее Парижским протоколом от 3 декабря 1982 года, и поправками, внесенными в Режине 28 мая 1987 года); Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.); Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 3 марта 1973 г.); Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов, 1973 год, измененной Протоколом 1978 года (МАРПОЛ 73/78); Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Женева, 18 мая 1977 г.); Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 10 ноября 1979 г.); Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (Бонна, 23 июня 1979 г.); Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 г.) и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16 сентября 1987 г.), включая Поправки (Лондон, 27-29 июня 1990 г.; Копенгаген, 23 — 25 ноября 1992 года; Монреаль, 15 — 17 сентября 1997 года; Пекин, 3 декабря 1999 года); Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 20-22 марта 1989 г.); Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.); Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 года); Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.), включая Поправки к статьям 25 и 26 Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер; Рамочная конвенция ООН об изменении климата (UNFCCC) (Рио-де-Жанейро, 11 июня 1992 г.) и Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (Киото, 11 декабря 1997 г.), в том числе Поправка к приложению В к Киотскому протоколу к Рамочной конвенции ООН об изменении климата; Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г.) и Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии (Монреаль, 29 января 2000 года); Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (г. Париж, 17 июня 1994 года); Договор к Энергетической Хартии (Лиссабон, 17 декабря 1994 г.); Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус (Дания), 25 июня

1998 года); Роттердамская конвенция по применению процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (г. Роттердам, 10 сентября 1998 года); Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 года); Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря (Тегеран, 4 ноября 2003 года), включая Протокол о региональной готовности, реагировании и сотрудничестве в случае инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью, к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (г. Актау, 12 августа 2011 года); Парижское соглашение (Париж, 12 декабря 2015 года).

В рамках разработки проекта Кодекса экологические нормы будут актуализированы и дополнены в целях их гармонизации со всеми международными обязательствами страны по вопросам охраны окружающей среды.

К примеру, вопросы обращения с химическими веществами и опасными отходами должны быть гармонизированы со Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях, Роттердамской конвенцией о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. По вопросам производства и использования генетически модифицированных продуктов и организмов будут приняты соответствующие правовые меры для выполнения обязательств, предусмотренных в рамках Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии и Орхусской конвенции, включая Решение П/1 о генетически модифицированных организмах, принятое на втором совещании Сторон, состоявшемся 2005 году в Алматы, Казахстан, 2005 года (далее - «**Алматинская поправка**»). Также будут учтены требования Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры об идентификации осетровых видов рыб, основанной на анализе ДНК (генетической паспортизации). В целях продвижения глобальной международной инициативы Республики Казахстан «Зелёный мост» будет рассмотрена необходимость совершенствования соответствующих институциональных основ данной программы в проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте.

### **3. Цели принятия проекта закона**

Целью принятия проекта Кодекса является совершенствование и развитие экологического законодательства Республики Казахстан в целях создания более эффективной системы регулирования отношений в области охраны окружающей среды, способствования устойчивому развитию страны и переходу к «зеленой» экономике, включая адаптацию к изменению климата, гармонизации норм с международными обязательствами Республики Казахстан и приближения к стандартам экологического регулирования стран ОЭСР.

### **4. Предмет регулирования проекта закона**

Предметом регулирования проекта Кодекса являются общественные отношения, возникающие в связи с охраной окружающей среды, регулированием выбросов и поглощений парниковых газов и обращения с озоноразрушающими веществами, государственным регулированием адаптации к последствиям изменения климата.

### **5. Структура и содержание проекта закона**

Структура проекта Кодекса будет представлена тремя частями: общей, особенной и специальной.

Общая часть будет состоять из положений общего характера (сфера регулирования, цель, задачи, субъекты и объекты, принципы, источники, управление охраной

окружающей среды, права и обязанности субъектов; инструменты регулирования; экологическая информация; экологическая ответственность; наука, образование и просвещение и пр.).

Особенная часть будет посвящена экологическим требованиям с особенностями правовой охраны по каждому компоненту окружающей среды (атмосферного воздуха; озонового слоя; поверхностные и подземные воды; земля (почва); животный мир; растительный мир; ландшафты и др.), особенностями по отдельным территориям (особо охраняемые природные территории; экологически неблагоприятных территорий (участки загрязнения, в том числе радиоактивного) и др.); по отдельным видам деятельности; отходы и пр); вопросам изменения климата, регулирования выбросов и поглощений парниковых газов и обращения с озоноразрушающими веществами, государственным регулированием адаптации к последствиям изменения климата, биоразнообразию, .

Специальная часть будет включать разделы о международно-правовых аспектах, ответственности за экологические правонарушения и разрешению споров, заключительные и переходные положения, при необходимости, и иное.

Предлагаемая структура проекта Кодекса в настоящий момент находится на стадии разработки, и может быть окончательно определена после обсуждения проекта Концепции с широким кругом заинтересованных лиц.

## **6. Результаты проведенного правового мониторинга законодательных актов в соответствующей сфере.**

В результате проведенного правового мониторинга установлено следующее:

1) в экологическом законодательстве Республики Казахстан отсутствует четко обозначенная цель регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды, а также не раскрыты принципы правового регулирования. Принципы, перечисленные в статье 5 действующего Экологического кодекса Республики Казахстан, не в полной мере соответствуют принципам международного экологического права;

2) в действующем экологическом законодательстве Республики Казахстан принцип «загрязнитель платит» применяется весьма ограниченно и не всегда в соответствии с интерпретацией данного принципа на международном уровне. Фактически, реализация данного принципа в Казахстане сводится только к взиманию платы за эмиссии и взысканию ущерба, причиненного окружающей среде;

3) в Республике Казахстан не утверждены и официально не действуют собственные (национальные) и самостоятельные экологические нормативы, регулирующие уровни антропогенного воздействия на природу и среду обитания, составляющие основу экологического нормирования. Вся область экологического нормирования, связанная с техногенным загрязнением среды, так или иначе, опирается на гигиенические нормативы, установленные для целей соблюдения санитарно-гигиенических требований;

4) согласно статье 24 Экологического кодекса Республики Казахстан предусмотрена возможность установления ЦПКОС для отдельных территорий. Однако, на сегодняшний день ЦПКОС разработаны только для трех областей Казахстана (Восточно-Казахстанской, Павлодарской и Жамбылской);

5) нормативно-правовые требования по ОВОС не в полной мере соответствуют международным обязательствам Республики Казахстан, в частности, требованиям Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Орхусской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В существующем законодательстве отсутствует механизм СЭО;

б) с 1 января 2013 года в Республике Казахстан введена система квотирования и торговли выбросами парниковых газов на основе положений Закона Республики Казахстан от 3 декабря 2011 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан» (далее – «**Закон от 3 декабря 2011 года**»). С этого момента, на основе положений действующего Экологического кодекса РК создается система требований по квотированию, мониторингу, отчетности, верификации выбросов парниковых газов по крупным установкам и законодательная основа для реализации мер по переходу страны к низкоуглеродной экономике. За прошедшее время, после введения в действие соответствующих положений Закона от 3 декабря 2011 года и принятых в целях его реализации подзаконных актов, были изучены основные возможности для более эффективного регулирования выбросов парниковых газов в рамках системы квотирования и торговли квотами на выбросы парниковых газов. С 2013 года были проведены неоднократные встречи с ассоциациями природопользователей, где обсуждались положения Экологического кодекса, а также подзаконных актов в части регулирования выбросов парниковых газов. По итогам проведенных встреч и правового мониторинга было установлено наличие пробелов в положениях и нормах Экологического кодекса и определены подходы по их устранению, которые предлагается учесть в проекте Кодекса. В настоящее время Экологический кодекс не включает положений по адаптации к изменению климата, которые предлагается учесть в проекте Кодекса;

7) в настоящее время Экологический кодекс не содержит положений по адаптации к изменению климата, касающихся: законодательно определенного глоссария терминов, относящихся к оценке и адаптации к изменению климата; четко определенной компетенции уполномоченного органа в области адаптации к изменению климата и компетенции местных представительных и исполнительных органов в области адаптации к изменению климата, а также компетенции государственных органов в приоритетных сферах адаптации; законодательной основы для оценки воздействия и уязвимости к изменениям климата, осуществления планирования и ведения мониторинга и оценки реализации мер по адаптации к изменению климата; в положениях процесса оценки воздействия на окружающую среду, рассмотрение уязвимости к изменению климата; регулирования обязательств для обеспечения предоставления международной отчетности по адаптации к изменению климата, включая внутривосточные процедуры по определению отчетности и отслеживанию проектов по адаптации; софинансирования запланированных мер по адаптации к последствиям изменения климата путем привлечения международного финансирования; принятия Национального плана адаптации с утверждением на уровне постановления Правительства Республики Казахстан; оснований для уполномоченного органа и других заинтересованных сторон для принятия регулирующих норм, подзаконных актов (общего применения), внутренней политики и координации (применяемые между учреждениями, министерствами и другими национальными и субнациональными государственными органами), которые являются необходимыми для осуществления и усиления различных законодательных реформ; сбор, управление и использование информации, связанной с адаптацией к изменению климата; экологического просвещения и повышения осведомленности, научных исследований, связанных с адаптацией к изменению климата;

8) действующий Экологический кодекс РК не содержит термины, имеющие отношение к вопросам обращения с озоноразрушающими веществами, потреблением озоноразрушающих веществ. В целях выполнения международных обязательств в области регулирования озоноразрушающих веществ, необходимо усовершенствовать соответствующий понятийный аппарат. В соответствии с подпунктом 21) статьи 17 Экологического кодекса уполномоченный орган в области охраны окружающей среды наделен компетенцией осуществлять «лицензирование ввоза на территорию Республики Казахстан из стран, не входящих в Таможенный союз, и вывоза с территории Республики

Казахстан в эти страны озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции». Однако, данное законодательное положение не предусматривает возможности регулирования уполномоченным органом в области охраны окружающей среды перемещений озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции на территорию Армении, Беларуси, Кыргызстана и России (действующие государства-члены Евразийского экономического союза). С учетом этого необходимо внесение изменений в подпункт 21) статьи 17 Экологического кодекса в целях устранения данного законодательного пробела и предусмотреть компетенцию уполномоченного органа в области охраны окружающей среды на выдачу заключения (разрешительного документа) на ввоз на территорию Казахстана и вывоза с территории Казахстана озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции. Данная компетенция должна покрывать как их перемещение между государствами - членами Евразийского экономического союза, так и ввоз/вывоз на территорию государств, не являющихся государствами - членами данной организации регионального экономического сотрудничества. Общественные отношения, связанные с введением разрешительного или уведомительного порядка осуществления субъектами частного предпринимательства и другими лицами определенных видов деятельности или действий, регулируются на территории Республики Казахстан положениями Закона Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях». В отношении озоноразрушающих веществ им предусматривается выдача разрешений только на производство работ с их использованием, включая ремонт, монтаж, обслуживание оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества (пункт 48 приложения 2 к данному Закону). Данный Закон не предусматривает применение разрешительного порядка в отношении перемещений, экспорта/импорта озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции. Необходимо устранить данный законодательный пробел, предусмотрев выдачу уполномоченным органом соответствующего разрешительного документа в отношении перемещения озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции на территорию других государств-членов Евразийского экономического союза, а также экспорта/импорта из других государств;

9) в Экологическом кодексе РК не предусмотрен приоритет устранения ущерба перед его денежной компенсацией. Более того, закон прямо предусматривает, что возмещение вреда в натуральной форме допускается только с «согласия сторон по решению суда. Кроме того, действующий Экологический кодекс закрепляет приоритет прямого метода оценки ущерба окружающей среде над косвенным методом, устанавливая, что косвенный метод применяется в случаях, когда не может быть применен прямой метод экономической оценки ущерба. Однако, как показывает правоприменительная практика, в подавляющем большинстве случаев используется косвенный метод оценки ущерба окружающей среде (в особенности, в случае сверхлимитных/сверхнормативных выбросов и сбросов);

10) действующее законодательство не предусматривает пятиступенчатую иерархию системы предотвращения и управления отходами (5R), принятую в странах ОЭСР. Терминология и положения в области обращения с отходами отличается от подходов, используемых в странах ОЭСР;

11) Статьей 139 Экологического кодекса РК установлены условия создания единой информационной системы, направленной на накопление, обработку и хранение информации на единой методической основе. Одним из барьеров для системного внедрения единого мониторинга является слабая межведомственная координация и отсутствие согласованной политики по данному вопросу;

12) Действующее экологическое законодательство РК устанавливает нормы по РВПЗ, которые не соответствуют положениям Протокола о РВПЗ к Орхусской конвенции и

не учитывают наилучшую мировую практику реализации данного инструмента. Текущая редакция статьи 160 Экологического Кодекса вызывает у природопользователей много вопросов и споров и требует доработки;

13) действующее законодательство не устанавливает четкие цели и задачи экологического аудита. Уполномоченный орган назначает проведение обязательного экологического аудита в связи со значительным ущербом окружающей среде, нанесенным хозяйственной и иной деятельностью физическими и юридическими лицами, подтвержденные документально, как правило, это подразумевает превышение установленных нормативов; в связи с реорганизацией юридического лица, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, в форме слияния, разделения и выделения; банкротством юридических лиц, осуществляющих экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности. Данные основания носят дискреционный характер, что может привести к коррупционным проявлениям;

14) в текущей редакции Экологического кодекса для решения задач научного обеспечения в области охраны окружающей среды могут осуществляться 22 темы научных исследований, которые не в полной мере учитывают направленность современных тенденций. Основные направления экологических научных исследований должны охватывать в общем плане науки о земле, изменения климата, низкоуглеродное развитие, рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и др. Действующий Экологический кодекс не содержит положений о профессиональной компетенции;

15) в настоящее время экологическим законодательством установлено комплексное экологическое обследование территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в следствии проведения ядерных испытаний, что подразумевает исследование загрязнения не только радиоактивными, но и химическими, биологическими токсикантами и другими загрязнителями, которые не имеют отношения к ядерным испытаниям и соответственно снижают эффективность таких обследований. Кроме того, в экологическом законодательстве отсутствует примерный перечень работ по реабилитации радиоактивно загрязненных территорий, которые должны включать дезактивацию загрязненных участков различными способами, в том числе изъятие радиоактивно загрязненного грунта с последующим размещением на долговременное хранение, создание физических барьеров, ограничивающих доступ непосредственно к местам проведения ядерных испытаний, проведение сельскохозяйственных контрмер;

16) применяемые в действующем законодательстве определения генетически модифицированных организмов и сопутствующий понятийный аппарат, не являются актуальными и исчерпывающими, так как не отражают всех возможных вариаций генномодифицированных организмов, продуктов и процессов связанными с ними. Помимо этого, присутствуют коллизии в требованиях маркировки генетически модифицированной пищевой продукции для информирования потребителей, которые необходимо устранить. Маркировка непродовольственной продукции предусмотрена только частично и не гарантирует право на информацию конечному потребителю. Отсутствуют требования для маркировки биопрепаратов и удобрений, содержащих ГМО, к животноводческой продукции, полученной с применением генетически модифицированных кормов и др. В соответствии с законодательством производство и использование генетически модифицированных организмов и продуктов является экологически опасным видом деятельности, подлежит вынесению на общественные слушания, но при этом не внесено в перечень объектов оценки воздействия на окружающую среду. По данным вопросам, а также по вопросам участия общественности в решениях в отношении преднамеренного высвобождения в окружающую среду и реализации на рынке генетически измененных

организмов необходимо привести законодательство в соответствие с принятыми обязательствами в рамках Картахенского протокола по биобезопасности и Орхусской конвенции, а также для ратификации Алматинской поправки;

17) действующее экологическое законодательство требует актуализации и совершенствования в целях его гармонизации со всеми международными обязательствами страны по вопросам экологии.

## **7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия проекта закона**

### *Правовые последствия принятия проекта Кодекса*

Основными правовыми последствиями принятия проекта Кодекса являются установление ясного, четкого, прозрачного, недискриминационного, эффективного и стабильного регулирования отношений в области охраны окружающей среды в целях обеспечения благоприятной окружающей среды для населения и создания условий для устойчивого развития Казахстана, а также приближение к стандартам экологического регулирования стран ОЭСР. В частности, ожидаемыми результатами принятия Кодекса являются: четкое обозначение цели и сферы регулирования экологического законодательства; закрепление и реализация общепризнанных принципов экологического права (в том числе, принципов предотвращения и контроля, предосторожности, «загрязнитель платит» и др.); усовершенствование системы экологического нормирования; внедрение новых правовых институтов, успешно реализуемых на практике в странах ОЭСР (экологическая оценка, стратегическая экологическая оценка, система комплексного предотвращения и контроля загрязнений и комплексные экологические разрешения, НДТ, иерархия управления отходами и др.); создание действенной системы механизмов экономического регулирования и стимулирования; усовершенствование системы экологического мониторинга, экологического контроля и правоприменения; урегулирование проблемных вопросов, связанных с обращением с отходами, экологической ответственностью, историческими загрязнениями; полная реализация экосистемного подхода; более высокий уровень обеспечения прав общественности на доступ к экологической информации и участие в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды; развитие системы экологического аудита и экологического страхования; оптимизация и актуализация законодательного регулирования отношений, связанных с выбросами парниковых газов, озоноразрушающими веществами; определение национальной правовой основы для реализации положений 7 Парижского соглашения по адаптации к изменению климата; а также минимизация законодательных противоречий и пробелов, гармонизация норм с международными обязательствами Республики Казахстан

### *Социально-экономические последствия принятия проекта Кодекса*

Принятие Кодекса позволит создать условия для обеспечения более высокого уровня охраны окружающей среды, максимально приближенного к стандартам ОЭСР, в частности внедрить более эффективную систему предотвращения и контроля загрязнений и управления отходами, что неизбежно приведет к существенному поэтапному улучшению качества окружающей среды средне- и долгосрочной перспективе, и в результате – к сокращению уровней заболеваемости и смертности, утраты и снижения трудоспособности населения, обусловленных загрязнением окружающей среды. Такие положительные социальные последствия позволят сократить связанные с вышеперечисленными факторами потери в ВВП.

Как отмечено в Стратегическом плане до 2025 года, в Казахстане ВВП в полной мере не отражает качество жизни, уровень реального благосостояния граждан и ущерб, наносимый окружающей среде. Между тем, общепризнанным в мире является тот факт, что плохое состояние окружающей среды несет с собой существенные экономические

потери для государства. Преждевременные смерти, заболевания, утрата и снижение трудоспособности в результате загрязнения окружающей среды имеют существенную и поддающуюся количественному определению экономическую стоимость для общества. Так, по оценке Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ), загрязнение атмосферного воздуха является «одним из основных факторов риска для здоровья, связанных с окружающей средой». Чем ниже уровни загрязнения воздуха, тем лучше сердечно-сосудистое и респираторное здоровье населения как в длительной, так и в краткосрочной перспективе. По оценкам, в 2016 году загрязнение атмосферного воздуха в городах и сельских районах привело к 4,2 миллиону случаев преждевременной смерти в мире; эта смертность вызвана воздействием мельчайших твердых частиц диаметром 2,5 или менее микронов (ТЧ<sub>2,5</sub>), которые приводят к развитию сердечно-сосудистых, респираторных и онкологических заболеваний; около 58% случаев преждевременной смерти, связанной с загрязнением атмосферного воздуха, произошли в результате ишемической болезни сердца и инсульта, 18% — в результате хронической обструктивной болезни легких или острых инфекций нижних дыхательных путей и 6% — в результате рака легких.<sup>9</sup> Согласно исследованию, проведенному в 2015 году среди 41 стран (35 стран ОЭСР, 5 стран БРИКС и Индонезия), была определена экономическая стоимость преждевременных смертей (только лишь от загрязнения атмосферного воздуха твердыми частицами и озоном) для ВВП соответствующих стран: такая стоимость варьировалась от 1.2% ВВП (Новая Зеландия) до 12.5% ВВП (Россия)<sup>10</sup>. Другой пример: в Англии было подсчитано, что экономический эффект шумовых воздействий от дорожного транспорта на здоровье человека составляет сумму от £7 млрд. до £10 млрд. ежегодно, а загрязнение воздуха приводит в среднем к 29,000 смертям в год и предположительно сокращает продолжительность жизни каждого жителя в Соединенном Королевстве в среднем на 6 месяцев, что равноценно потерям для страны £16 млрд. в год. Эти цифры не учитывают влияния загрязнения воздуха на биоразнообразие, снижение урожайности и изменение климата.

В Казахстане также проводились подобные расчеты. Всемирный Банк в рамках Казахстанской Совместной Программы экономических исследований «Улучшение индустриальной конкурентоспособности через потенциал более чистого и более зеленого производства» в 2013 году провел исследования, по итогам которого составлен отчет на тему «На пути к экологической чистой промышленности и улучшенному мониторингу качества воздуха в Казахстане». По данным проведенных исследований, существует много свидетельств тому, что загрязнение в Казахстане оказывает серьезное воздействие на здоровье населения и окружающую среду, особенно в городских и развитых промышленных районах. Так, на основании данных станций мониторинга в крупных городах Алматинской, Карагандинской, Павлодарской и Усть-Каменогорской областей (только лишь по концентрациям взвешенных твердых частиц в атмосферном воздухе) было подсчитано, что загрязнение твердыми частицами приводит приблизительно к 2,800 преждевременным смертельным исходам и обходится экономике Казахстана более чем в 1,3 млрд долларов США в год, с точки зрения увеличения расходов на здравоохранение (Всемирный банк, 2013 г.).

Загрязнение твердыми частицами считается одним из самых серьезных загрязнителей воздуха с точки зрения воздействия на здоровье, и даже небольшие шаги по сокращению его уровня могут привести к значительной выгоде. Исходя из оценки, проведенной Всемирным Банком, можно сделать вывод, что сокращение уровня концентрации твердых частиц хотя бы на 1 микрограмм на кубический метр (мгм/м<sup>3</sup>)

<sup>9</sup> [http://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](http://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

<sup>10</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d1b2b844->

<en.pdf?expires=1532530128&id=id&accname=guest&checksum=EF01E9DE019C4A1B97A57C65999A3FE1>

приведет к ежегодной экономии в 57 млн. долл. США в сфере здравоохранения за счет сокращения преждевременной смертности и повышения производительности труда (меньшее количество больничных) (см. таблица ниже).

**Таблица 1. Потенциальная «экономия средств», связанная с сокращением концентрации PM10 и PM2.5 в отобранных областях, 2011 (в мил.дол. США и % ВВП)**

Сокращение уровня концентрации частиц (мгм/м3)	Среднегодовые затраты (мил.дол.США)	% от ВВП (2010 г.)
1	56,7	0,04%
5	274,9	0,18%
10	514,1	0,34%
15	762,4	0,51%
20	1,010,5	0,68%

*Источник: Всемирный банк (2012 г.)*

Как указывается ВОЗ, есть много примеров успешной политики по уменьшению загрязнения воздуха в таких секторах, как транспорт, городское планирование, энергетика и промышленность:

а) промышленность: чистые технологии, способствующие уменьшению выбросов из промышленных дымовых труб; улучшенная утилизация городских и сельскохозяйственных отходов, включая каптаж (улавливание) метана, выделяемого в местах утилизации отходов, в качестве варианта, альтернативного сжиганию (для использования в качестве биогаза);

б) транспорт: переход к чистым способам выработки энергии; уделение приоритетного внимания скоростному городскому транспорту, пешеходным и велосипедным сетям в городах, а также железнодорожным междугородным грузовым и пассажирским перевозкам; переход к использованию более чистых большегрузных дизельных транспортных средств и автомобилей с низким уровнем выбросов, а также более чистых видов топлива, включая топливо со сниженной концентрацией серы;

в) городское планирование: улучшение энергетической эффективности зданий и обеспечение более зеленых и компактных и тем самым более энергоэффективных городов;

г) энергия: обеспечение доступа к недорогостоящим источникам энергии в быту для приготовления пищи, отопления и освещения;

д) энергетика: более широкое использование видов топлива с низким уровнем выбросов и возобновляемых источников энергии, не основанных на сжигании (таких как энергия солнца, ветра или гидроэнергия); комбинированная выработка тепла и энергии; и распределенная выработка энергии (например, энергетические минисистемы и размещаемые на крыше установки для выработки энергии из солнечной энергии).

е) утилизация городских и сельскохозяйственных отходов: стратегии уменьшения отходов, сортировки отходов, рециклирования, повторного использования или переработки отходов; а также улучшенные методы биологической утилизации отходов, такие как анаэробная переработка отходов для производства биогаза, являются практически осуществимыми, недорогими альтернативными вариантами открытому

сжиганию твердых отходов; там, где нельзя обойтись без сжигания, крайне важны технологии сжигания со строгим контролем выбросов.<sup>11</sup>

Принятие Кодекса позволит усовершенствовать механизмы регулирования в вышеуказанных сферах, основываясь на опыте стран ЕС и ОЭСР. Яркими примерами эффективности системы охраны окружающей среды в ЕС являются страны Восточной Европы, такие как Чехия и Польша, в которых за прошедшие почти 30 лет с момента перехода к рыночной экономике существенно улучшилось состояние окружающей среды после принятия этими странами стандартов ЕС в области экологического регулирования, при сохранении темпов экономического роста. При этом развитие экологических и социальных условий данных стран вполне соотносимы с Казахстаном, т.к. обе страны также получили в наследство старые предприятия и экологические требования советского периода. Так, например, Польша на протяжении 70-х и 80-х годов была одной из самых загрязненных стран Европы, около 30% населения проживали в зонах высокого экологического риска, в которых ПДК были постоянно превышенными. Размер ущерба польской экономике, причиненного загрязнением окружающей среды, оценивался в сумму от 5 до 10% от национального дохода, при этом расходы на природоохранные мероприятия составляли всего 0.2-0.5% от ВВП, в несколько раз ниже, чем в других странах ОЭСР. В настоящее же время эти две страны по многим параметрам экологической политики входят в лидеры среди стран ЕС.

Помимо выгод для оздоровления окружающей среды и повышения качества жизни населения, принятие Кодекса обеспечит рост экономического потенциала страны. Как отмечено в Стратегическом плане до 2025 года, качественный рост экономики должен основываться, помимо прочего, на минимизации негативного влияния человека на природу. Основываясь на результатах проведенного анализа и прогнозирования, направления экологической реформы в рамках проекта Кодекса будут способствовать привлечению новых инвестиций в «зеленые» технологии, техническое перевооружение предприятий и внедрение принципов циркулярной экономики (в том числе за счет создания новых производств и рабочих мест в сфере обращения с отходами), повышению энерго- и ресурсоэффективности, и в результате - росту конкурентоспособности казахстанских товаров, работ и услуг, а также увеличению рынка экспертных, аудиторских, страховых услуг, активизации научной и инновационной деятельности в сфере экологии. По расчетам, к 2050 году преобразования в рамках «зеленой экономики» позволят дополнительно увеличить ВВП на 3%, создать более 500 тысяч новых рабочих мест, сформировать новые отрасли промышленности и сферы услуг, обеспечить повсеместно высокие стандарты качества жизни для населения. Внедрение отдельного сбора, сортировки твердых бытовых отходов (ТБО) с извлечением полезных фракций, переработка вторсырья с получением продукции, и, как следствие, сокращение объемов отходов для захоронения на полигонах, рекультивация старых полигонов, с высвобождением земель, позволят вернуть в экономический оборот около 60 млрд. тенге в год.

Проектом Кодекса будут также усовершенствованы и оптимизированы административные процедуры для субъектов предпринимательства, созданы более справедливые, прозрачные и предсказуемые правила ведения бизнеса, устранены коррупциогенные факторы, что обеспечит более эффективное прогнозирование предпринимателями инвестиционных рисков и повышение инвестиционной привлекательности и стабильности Казахстана.

Реализация адаптационных мер в соответствии с Парижским соглашением окажет положительное влияние на вопросы занятости населения, здравоохранения, оказания

---

<sup>11</sup> [http://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](http://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

социальных услуг и обеспечения жилищных условий для граждан, различные сектора экономики, поскольку позволит адаптировать соответствующую инфраструктуру к условиям изменения климата, в частности снизить ущерб и их уязвимость к экстремальным погодным явлениям. Меры по адаптации к изменению климата позволят смягчить воздействия изменения климата на природные системы, водные ресурсы, сельское хозяйство, а также лесные ресурсы.

Осуществление адаптации к изменению климата заключается в том, чтобы сделать развитие устойчивым к изменению климата путем обеспечения того, чтобы люди, сообщества, предприятия и окружающая среда могли справляться с текущими изменениями климата, а также адаптироваться к будущим изменениям климата, поддерживая достижения в области развития, а также сводя ущерб к минимуму. Адаптация климата связана с добавлением рассмотрения климатических воздействий и возможностей к текущим процессам планирования развития в целях улучшения результатов развития, а не для осуществления мероприятий в области развития совершенно по-новому. Климатические риски не могут быть устранены, но негативное воздействие на людей, экономику и окружающую среду может быть уменьшено или может управляться.

Важно отметить, что адаптация к изменениям климата обычно не предполагает крупных новых проектов или новых расходов. В большинстве случаев простое рассмотрение климатических факторов может привести к небольшим изменениям в проектах развития, которые уже разрабатываются или внедряются для того, чтобы обеспечить то, что они предоставят ожидаемые результаты в течение всего срока действия этого проекта. Например, расширение использования водосберегающих технологий орошения в уже маргинальных землях может не обеспечить долгосрочные выгоды по сравнению с предоставлением тех же технологий в районах, которые в настоящее время поддерживают дождевое сельское хозяйство, но, по прогнозам, в течение следующих 30 лет будут наиболее подвержены нехватке воды. Аналогичным образом, учитывая прогнозируемые изменения климата, можно предположить дополнительные изменения в конструкции новой автомагистрали, такие как несколько более крупные водопропускные трубы или усиленные мосты. В конечном счете, адаптация к климату окупится путем обеспечения или повышения дохода на инвестиции в проектах развития. Но поскольку Казахстан находится на ранних стадиях рассмотрения воздействия климата на развитие, существует множество возможностей для беспроигрышной адаптации, которые снижают уязвимость проекта к изменению климата в качестве дополнительной выгоды при нулевых дополнительных затратах. В этом смысле правительство Казахстана реализует тысячи проектов, которые служат цели адаптации в дополнение к их основной цели, такие как увеличение урожайности сельскохозяйственных культур, сокращение ущерба от наводнений или предоставление чистой и надежной воды для потребительского использования. Эти проекты следует определить как меры по адаптации, чтобы подчеркнуть уже выполняемую прекрасную работу, показать пример для других разработчиков проектов, чтобы они могли следовать данному примеру, а также привлечь новое потенциальное финансирование от международных финансовых учреждений, заинтересованных в финансировании мер по адаптации.

Существует также множество малопродуманных мер по адаптации, у которых могут быть, связанные с ними, небольшие издержки, стоящие финансового риска. Например, при строительстве подстанции с электричеством в зоне, подверженной затоплению, может иметь смысл повысить эту критическую инфраструктуру, чем это обычно рекомендуется на основе исторических данных и карт наводнений. Если интенсивность наводнения, продолжительность или частота увеличится, такая адаптация обеспечит положительную отдачу от инвестиций. Но если наводнения не будут увеличиваться по предположительным прогнозам, деньги, потраченные на эту

инфраструктуру, имеют вмененные издержки. К счастью, многие издержки, подобные этой, представляют собой лишь небольшую часть общего бюджета проекта. И простые методы анализа решений могут помочь определить, какие малопроектные меры по адаптации имеют экономический смысл.

Наконец, существуют дорогостоящие меры адаптации. Эти меры могут быть желательными по ряду причин, но часто их трудно оправдать по сравнению с более насущными потребностями развития. Например, зная, что соответствующая среда обитания ключевых видов перемещается на север по широте или вверх по возвышению, возможно, необходимо переопределить границы охраняемых природных зон. Но требуемые дополнительные приобретения земли и административные усилия сопряжены с большими издержками, которые может быть трудно оправдать по сравнению с другими более непосредственными потребностями развития. По этой причине во всем мире существует очень мало мер, которые можно охарактеризовать только как проекты адаптации. Чаще всего такие крупные проекты должны выполнять несколько важных задач, которые должны быть приоритетными среди конкурирующих приоритетов развития.

К числу положительных социально-экономических последствий принятия проекта Кодекса относятся также снижение рисков государственного стратегического планирования и повышение долгосрочной эффективности государственных планов и программ (в том числе в результате реализации мер по адаптации к изменению климата), улучшение взаимодействия между государственными органами, субъектами предпринимательства, общественностью и неправительственными организациями, а также повышение осведомленности, вовлеченности, образования и культуры населения по вопросам охраны окружающей среды, развитие институтов гражданского общества и общий рост правосознания.

#### **8. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым проектом закона**

Принятие Кодекса потребует внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты, регулирующие смежные общественные отношения. В частности предусматривается внесение изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан, Лесной кодекс Республики Казахстан, Водный кодекс Республики Казахстан, Кодекс Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)», Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», Уголовный кодекс Республики Казахстан, законы Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», «О разрешениях и уведомлениях», «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», «О безопасности химической продукции», «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», «О техническом регулировании», «Об обязательном экологическом страховании», «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий», «Об обязательном страховании в растениеводстве», «О гражданской защите» и др. (полный перечень подлежит уточнению в процессе разработки проекта Кодекса), а также признание утратившим силу Экологического кодекса Республики Казахстан.

В связи с принятием Кодекса для целей его реализации потребуется разработка и принятие ряда новых подзаконных актов.

## **9. Урегулированность предмета проекта закона иными нормативными правовыми актами**

В настоящее время вопросы, входящие в предмет регулирования Кодекса, отчасти регламентируются Конституцией Республики Казахстан, Экологическим кодексом Республики Казахстан, Гражданским кодексом Республики Казахстан, Гражданским процессуальным кодексом Республики Казахстан, Земельным кодексом Республики Казахстан, Водным кодексом Республики Казахстан, Лесным кодексом Республики Казахстан, Предпринимательским кодексом Республики Казахстан, Кодексом «О недрах и недропользовании», Кодексом Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», Уголовным кодексом Республики Казахстан, Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)», а также законами Республики Казахстан «О правовых актах», «О разрешениях и уведомлениях», «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», «О безопасности химической продукции», «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», «О техническом регулировании», «Об обязательном экологическом страховании», «О радиационной безопасности населения», а также международными договорами РК (в том числе Конвенция Эспо, Орхусская Конвенция, Парижское соглашение, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Венская конвенция о защите озонового слоя, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой и др.) и другими нормативными правовыми актами, регламентирующими отношения в области охраны окружающей среды.

## **10. Наличие по рассматриваемому вопросу международного опыта**

### *а) Экологические кодексы и сфера регулирования*

#### Франция

Французский Экологический кодекс разделен на «книги», каждая из которых посвящена отдельным разделам экологического законодательства: Общие положения; Физические среды – вода и воздух; Природные пространства – объекты природного наследия, береговая линия, парки и резерваты, иные особо охраняемые территории, ландшафты; Флора и фауна; Предотвращение загрязнений. При этом отдельно в стране существует Лесной кодекс, Горный кодекс, Кодекс о здравоохранении, иные отдельные законы экологической направленности.

#### Швеция

В шведском Экологическом кодексе 1999 г. объединены 15 ранее существовавших отдельных законов. В нем закреплены фундаментальные положения экологического законодательства Швеции (детальное регулирование осуществляется на уровне правительственных постановлений) касательно прав и обязанностей субъектов, управления земельными и водными ресурсами, экологических стандартов качества, экологической оценки, особо охраняемых природных территорий, защиты животного и растительного мира, экологических требований к определенным видам деятельности (экологически опасные производства, участки загрязнений, водопользование, недропользование, сельское хозяйство, генная инженерия, химическая продукция и биотехнические организмы, отходы и ответственность производителя), процедурных аспектов (выдача разрешений, обжалование решений, судебная защита), экологического контроля, штрафов, экологического ущерба и компенсаций. Таким образом, Экологический кодекс Швеции в большей степени схож со структурой Экологического кодекса РК.

#### Люксембург

Экологический кодекс Люксембурга является простым сборником различных отдельных законов в области охраны окружающей среды.

#### Нидерланды

Масштабная интеграция экологического законодательства была осуществлена в Нидерландах. В 2016 году был принят Голландский Закон об окружающей среде (*'Omgevingswet'*), который, не будучи формально поименованным «кодексом», по своей сути является результатом глубокой кодификации регулирования вопросов, связанных с окружающей физической (природной и антропогенной) средой. Этот закон посвящен «окружающей физической среде» (включая здания, объекты инфраструктуры, водные системы, воды, почву, воздух, ландшафты, природу, культурное наследие, Всемирное наследие), и деятельности, которая имеет или может иметь последствия для такой среды. Под «последствиями» деятельности понимаются последствия, которые могут возникнуть в результате: изменения части окружающей физической среды или ее использования; использования природных ресурсов; деятельности, вызывающей эмиссии, помехи и риски; аварийных ситуаций; а также последствия для людей в той мере, в какой это обусловлено воздействиями от или через компоненты окружающей среды. Целью такой «кодификации» является всесторонне обеспечение устойчивого развития. Новый закон (который, как предполагается, будет введен в действие в 2019 году) унифицирует правила из ряда законов в сфере строительства, промышленной безопасности, недропользования, транспортного планирования, инфраструктуры, животноводства, гигиенической безопасности, загрязнения воздуха, территориального планирования, водных ресурсов, монументов и исторических зданий, железнодорожного транспорта, авиации и др.

#### *б) Целевые показатели и ответственность местных государственных органов*

#### Австралия.

В Австралии в компетенцию местных органов государственной власти (всех уровней) входит управление и защита окружающей среды. Как сфера государственной власти наиболее близкая к местному сообществу, государственные органы локального уровня несут ответственность за качество окружающей среды и устойчивое развитие местных общин. Следование органами местного государственного управления принципам устойчивого экологического развития закреплено в Законе о местном управлении 1993 года, в разделе 8А «Руководящие принципы для местных государственных органов».

#### Великобритания.

В Великобритании на местном уровне функционирует система контроля загрязнения окружающей среды (*'Local Authority Pollution Control System'*), управление которой входит в компетенцию органов местного государственного управления. Местные органы государственного управления выступают в качестве регуляторов, осуществляют выдачу экологических разрешений и государственный контроль за соблюдением природоохранного законодательства. Государственный экологический контроль основан на системе ранжирования рисков и условно поделен на три уровня: низкий, средний и высокий уровень риска. Необходимость системы ранжирования рисков обусловлена следующим: во-первых, для измерения воздействия на окружающую среду в случае чрезвычайных ситуаций; во-вторых, для оценки того, насколько надежен и эффективен объект экологического контроля. Деятельность органов местного государственного управления по защите окружающей среды регулируется сводом некодифицированных законодательных актов, к которым относятся Закон об изменении климата (*'Climate Change Act 2008'*), Закон о природной среде и сельских сообществах (*'Natural Environment and Rural Communities Act 2006'*), Закон об охране окружающей среды (*'Environmental Protection Act 1990'*) и др.

#### Новая Зеландия.

В Новой Зеландии деятельность местных государственных органов по защите окружающей среды регулируются Законом об использовании природных ресурсов 1991 года (*'Resource Management Act 1991'*) («**RMA**»). RMA является основным законодательным актом, регулирующим рациональное использование природной среды в Новой Зеландии и его назначение – содействие устойчивому управлению природными ресурсами. Основными задачами органов местного государственного управления согласно RMA являются: имплементация требований RMA на локальном уровне, анализ, обобщение информации о результатах внедрения и улучшение практики внедрения требований RMA, соблюдение и исполнение национальных экологических стандартов и планов. При этом RMA не устанавливает конкретных механизмов по исполнению указанных требований. У местных государственных органов существует дискреция (возможность усмотрения) с учетом наилучшей практики правоприменения экологического законодательства.

### Нидерланды

Голландское министерство инфраструктуры и окружающей среды ответственно за разработку общенациональной экологической политики, тогда как 12 провинций (регионов) ответственны за перенос таких требований в региональный контекст (в том числе разработка региональной политики и региональных планов, содержащих руководства по зонированию и расширению жилой, промышленной и коммерческой застройки в городах и сельских районах). Политика управления окружающей средой связана с территориальным планированием и направлена на создание здоровой окружающей среды с чистым воздухом, водой и почвой, путем регулирования эмиссий от транспортного, промышленного и иных секторов. Власти провинций ответственны за выдачу экологических разрешений, устанавливающих лимиты, например, на эмиссии и шумовые помехи, в отношении крупных предприятий. Провинциальные власти играют ключевую роль в стимулировании устойчивого энергопотребления и выполнении целевых показателей по производству энергии от ВИЭ, в том числе предоставлении необходимых площадей для строительства парков ВИЭ.

Муниципальные (местные) власти обладают полномочиями и финансовыми средствами для разработки и реализации местной политики по территориальному планированию и окружающей среде, при этом обеспечено тесное взаимодействие различных ведомств. Местные власти разрабатывают местные требования по реализации таких направлений экологической политики, как отдельный сбор отходов, удаление опасных отходов, качество воздуха и шумовые воздействия, экологические разрешения для промышленных и коммерческих объектов. Экологические требования могут отличаться от одного муниципалитета к другому, например, по вопросам отдельного сбора отходов производства и потребления и по дальнейшему обращению с ними, рециклингу и удалению. В качестве иного примера компетенции местных властей, в отдельных населенных пунктах на местном уровне могут быть определены экологические зоны, в которые запрещается въезд транспортных средств с высокими уровнями эмиссии загрязняющих веществ.

### Чехия

В Чехии «предельные значения» загрязнений и допустимая частота их превышения закреплены на уровне закона и являются обязательными для всех государственных органов (в том числе местных) при осуществлении их компетенции.

### КНР

В 2015 году Китай внес поправки в национальный закон о предотвращении и контроле загрязнения воздуха. В соответствии с поправками с 1 января 2016 года ответственность за улучшение качества атмосферного воздуха в регионе прямо

возлагается на города и муниципальные власти, за деятельностью которых осуществляется надзор на национальном уровне центральным уполномоченным органом, подотчетным Государственному совету КНР (высший государственный исполнительный орган).

Новый закон требует от городов регулярно разрабатывать и опубликовывать конкретные, детальные и четкие планы действий, обеспечивающие достижение национальных целевых показателей качества атмосферного воздуха, и выполнять такие планы. Процедура планирования должна быть открытой и транспарентной, обеспечивая участие общественности. В дополнение к таким планам, местные власти обязаны регулярно опубликовывать и сдавать в проверяющие исполнительные органы обновления о достигнутом прогрессе и реализованных мероприятиях. При недостижении целевых показателей, главы местной администрации обязаны предоставить отчет с объяснениями и разработать корректирующий план, и новые проекты в городе не смогут пройти обязательную ОВОС, пока план не будет выполнен. Данные требования по планированию качества атмосферного воздуха основаны на аналогичных программах в США и Великобритании, которые доказали свою эффективность.

При этом региональные власти в Китае вправе определять зоны, в которых запрещается сжигание топлива, в результате которого выбрасывается большое количество загрязняющих веществ. В таких зонах, любое предприятие, сооружающее новые или расширяющее существующие объекты и использующее топливо с высоким загрязнением, может быть оштрафовано на сумму до \$30,000. В большинстве случаев, такие зоны вскоре станут «свободными от угля». В регионах с особо загрязненным воздухом требуется ограничивать увеличение потребления угля, и любые новые проекты, использующие уголь, должны сбалансировать объемы потребления угля в том же регионе (т.е. добиться снижения потребления другими объектами в регионе).

Мероприятия китайских властей, направленные на снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупнейших городах страны, становятся все более детальными. На основании регулярных инспекций и мониторинга состояния окружающей среды металлургические компании и отдельные заводы получают индивидуальные «задания». Так, например, администрация городского округа Таншань, в котором сосредоточено больше всего металлургических предприятий в стране, издало распоряжение, которым регулируется производство кокса, агломерата, стали и проката в период с 10 по 31 июля 2018 года. В соответствии с ним уровень загрузки доменных печей в одних районах города должен быть сокращен на 50%, а в других — на 30%. На нескольких комбинатах разрешено использовать только по одной доменной печи. Аналогичные ограничения введены по отношению к аглофабрикам и коксовым батареям. При этом отдельно отмечается, что данные предписания не относятся к предприятиям, располагающим установками сухой десульфурации и другим очистным оборудованием, соответствующим современным природоохранным стандартам.

Аналогичный принцип был применен к металлургическим предприятиям в г. Сюйчжоу в провинции Цзянсу, где расположены 18 заводов совокупной мощностью 13 млн. т стали в год. В апреле текущего года все местные меткомбинаты по требованию властей были закрыты. Данный запрет не коснулся предприятий, оснащенных электродуговыми печами, поскольку они без особых проблем прошли экологический мониторинг. Чтобы возобновить работу, на заводах надо было установить современное очистное оборудование, включая системы газоочистки, десульфурации и деазотирования. Столь жесткие меры, примененные к металлургическим предприятиям в г. Сюйчжоу, объясняются тем, что по итогам первых пяти месяцев текущего года этот город оказался в последней десятке общенационального рейтинга «чистого воздуха», в который входят 74

промышленных центра. Чем ниже позиция города в данном рейтинге, тем более серьезные требования предъявляются к местным промышленным предприятиям.

в) *Экологическая оценка*

ЕС

Процедура экологической оценки в странах ЕС основывается на положениях Конвенции Эспо и Орхусской конвенции, а также Директивы ЕС 2011/92/EU «Об оценке влияний определенных государственных и частных проектов на окружающую среду».

Во Франции, например, согласно статье R.122-2 Экологического кодекса, некоторые объекты, классифицированные для целей охраны окружающей среды ('ICPEs') системно требуют проведения экологической оценки; необходимость проведения такой оценки в отношении некоторых других проектов определяется в индивидуальном порядке (в зависимости от категории проекта, их природы, размера и расположения). Как правило, экологическая оценка должна проводиться для всех проектов, которые требуют получения экологического разрешения (она никогда не требуется для проектов, которые могут быть реализованы на основе режима декларирования, и крайне редко требуется для проектов, подпадающих под режим регистрации). Оценка проводится заявителем и далее направляется префектом в соответствующие природоохранные ведомства. Заключение последних выдается в течение месяца, но не является окончательным или обязательным. Вся процедура проводится в публичном порядке; с 1 января 2018 года заявители обязаны предоставлять электронные версии отчетов по экологической оценке и все файлы, содержащие исходные данные. Отсутствие проведенной экологической оценки или существенные недостатки в ней могут стать основанием для аннулирования экологического разрешения административным судом.

г) *Система предотвращения и контроля загрязнений, комплексные экологические разрешения, НДТ и нормирование.*

ЕС

Система «интегрированного предотвращения и контроля загрязнений» (Integrated Pollution Prevention and Control, сокращенно ИПК), предусматривающая получение КЭР, действует во всех странах ЕС в соответствии с Директивой ЕС 2010/75/EU «О промышленных эмиссиях» (далее - «Директива о промышленных эмиссиях») и национальным законодательством стран-участниц (фактическая реализация требований Директивы о промышленных эмиссиях в каждой отдельно взятой стране может отличаться по своим механизмам и подходам).

Польша

В Польше законодательные требования для КЭР (в соответствии с Директивой 96/61/ЕС) были приняты в 2001 году. В последующие годы была создана обширная система поддержки для внедрения системы КЭР, в том числе учреждение Центра НДТ в рамках министерства охраны окружающей среды, создание технических групп по секторам, разрабатывающих руководства и инструкции и организовывающих обучение для государственного сектора и индустрии. В Польше предприятиям был предоставлен 10-летний период для преобразования. К 2006 году КЭР были выданы для порядка 2,000 установок, к 2010 году 95% всех установок (3,097, из них 2,577 существующих и 388 новых) получили такие разрешения, а к 2015 году система КЭР покрывала уже 99% (3,269 установок). При этом небольшие установки, с ограниченным воздействием на окружающую среду, подлежат либо простым разрешениям (по компонентам окружающей среды, например, разрешения на сброс), либо уведомительному режиму. В зависимости от вида и масштаба деятельности, КЭР выдаются на центральном или региональном уровне (местными органами управления – *starosta*). Вся информация о выданных КЭР публикуется на веб-сайте Министерства окружающей среды Польши.

В период с 2003 по 2010 гг. 65 крупных установок выполняли согласованную с государством «программу соответствия», которая позволяла постепенно достичь выполнения требований КЭР. КЭР выдаются на срок до 10 лет и пересматриваются каждые 5 лет, либо в случае появления новых НДТ.

В 2014 году экологическое законодательство Польши пережило очередной этап развития. Был предусмотрен совокупный годовой лимит эмиссий для всех установок в сфере охвата. Введено требование о подготовке базового отчета фоновый мониторинга по почве и подземным водам (для целей дальнейшего отслеживания выполнения требований) перед началом эксплуатации установки или обновлением КЭР. Также введено понятие «ремедиации», включающее обязательство оператора по ликвидации последствий своей деятельности. Новые требования потребовали дополнительных инвестиций в различных отраслях промышленности (по оценкам Варшавского Университета Технологий – в энергетическом секторе совокупный объем необходимых инвестиций до 2025 года составит около 1 миллиарда евро), однако такие новые требования распространялись только на те установки, которые отвечали только минимальным стандартам, т.е. были на грани несоблюдения требований.

Вместе с тем необходимо отметить, что сроки по улучшению качества воздуха, которые Польша определила для себя (период между 2020 и 2024 гг.), недавним решением Европейского суда (*European Court of Justice*) были признаны слишком долгими, даже несмотря на обоснование Польшей таких сроков социально-экономическими и финансовыми затруднениями, связанными со значительными инвестициями, которые необходимо осуществить. Суд постановил, что такие затруднения не могут быть исключением и оправданием для неустановления более коротких сроков для обеспечения соответствия экологическим требованиям ЕС. Таким образом, ЕС придерживается достаточно жесткой позиции по соблюдению установленных экологических требований.

### Нидерланды

В Нидерландах все производственные объекты поделены на три категории: А, В и С. Только категория С требует комплексного экологического разрешения, и включает крупные промышленные объекты (для этой категории выдаются КЭР согласно Директиве ЕС о промышленных эмиссиях). Это разрешение выдается на объект и не является «персонифицированным» (новый оператор может пользоваться таким разрешением после уведомления государственного органа, которое подается совместно с прежним оператором). Отдельные виды разрешений могут быть выданы только лицам, отвечающим определенным квалификационным требованиям. Например, персонифицированными являются разрешения по законодательству об атомной энергетике, и их передача возможна только с согласия уполномоченного органа. КЭР выдается на бессрочный период, при условии периодического их пересмотра (оценки) по мере усиления экологических требований или технологического развития (новые Заключения по НДТ).

Для категорий А и В экологические разрешения не требуются, но операторы таких объектов обязаны соблюдать применимые правила и требования (в особых ситуациях оператор может получить от государства изъятие из общеустановленных правил на основании решения государственного органа).

### Франция

Во Франции существует три основных разрешительных режима для производственной деятельности: разрешения (для видов деятельности с наибольшим потенциалом загрязнения), регистрация и декларация (для видов деятельности с наименьшим потенциалом загрязнения). Такие виды деятельности перечислены в утвержденной номенклатуре видов деятельности (известные как *ICPE*, «объекты, классифицированные для целей охраны окружающей среды») – всего около 275 позиций,

для каждой из которых определены пороговые значения и соответствующий разрешительный режим. К примеру, на 2014 год примерно 450,000 предприятий подпадали под режим декларирования, 12,000 предприятий – под режим регистрации и 32,000 – под режим разрешений. Если объект содержит различные виды деятельности, подпадающие под разные разрешительные режимы, то заявление должно быть подано на самый строгий применимый режим.

Существует также отдельная номенклатура (известная как ‘*ЮТА*’, «объекты, здания, работы и деятельность»), которая применяется к видам деятельности и оборудованию, не классифицированным как «*ИСПЕ*»-деятельность, но имеющим воздействие на воды, такие как забор подземных или поверхностных вод, изменение уровня или дренаж вод, образования сбросов (даже не загрязняющих). Эта номенклатура предусматривает два разрешительных режима – декларирование и разрешения.

Режим декларирования с 2016 года действует в режиме онлайн.

Для целей упрощения, единый режим выдачи интегрированных (комплексных) экологических разрешений (КЭР) был введен в действие с 1 марта 2017 года, который применяется ко всем новым проектам ‘*ИСПЕ*’ или ‘*ЮТА*’, превышающим определенные пороговые значения. Такие разрешения объединили в себе разрешения на эксплуатацию установки (‘*ИСПЕ*’ или ‘*ЮТА*’) и 12 разных других разрешений и административных документов, ранее выдаваемых в рамках отдельных разрешительных процедур (в части воздействия на воды; выбросов парниковых газов; выполнения работ в природных резерватах, на классифицированных монументальных объектах или площадках; воздействия на охраняемые виды или особо охраняемые территории (‘*Natura 2000*’); использования генетически модифицированных организмов; переработки отходов; эксплуатации электрогенерирующих установок; вырубке леса; ВИЭ). При этом французские КЭРы покрывают не все из требуемых разрешений для осуществления проектов (например, в них не интегрированы разрешения на строительство по закону о городском планировании, разрешения на недропользование, объекты атомной энергетики).

Разрешения выдаются на неограниченный срок, за некоторыми исключениями (для проектов, которые планируется осуществлять менее года, например, на период пилотной реализации; для проектов, связанных с инновационной деятельностью – срок определяется самим оператором; для карьеров, полигонов отходов или подземных хранилищ диоксида углерода – сроки определяются специальными правилами и др.).

КЭР могут быть переданы новому оператору при условии уведомления местных властей (префекта). Однако в отношении отдельных производств операторы также обязаны предоставлять финансовое обеспечение для покрытия расходов на возможные крупные аварии или экстренные очистные работы (например, полигоны отходов, карьеры, отдельные химические производства, и др.). В таких случаях передача КЭР новому оператору требует согласия префекта на основании документов, подтверждающих, что новый оператор имеет собственное финансовое обеспечение.

## РФ

Согласно Федеральному закону РФ «Об охране окружающей среды», одним из принципов охраны окружающей среды является обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования НДТ с учетом экономических и социальных факторов. При этом «наилучшая доступная технология» определяется как технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей

охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения.

### Республика Беларусь

В РБ юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность (планирующие осуществлять деятельность), связанную с эксплуатацией объектов, оказывающих комплексное воздействие на окружающую среду, с 1 января 2016 года должны осуществлять указанную деятельность только при наличии комплексных природоохранных разрешений (далее - «КПР»). Допустимо функционирование предприятий, не получивших КПР в указанный срок, до 1 января 2020 г. при наличии действующих разрешений, выданных до 1 января 2016 г. Если срок действия разрешений истекает до 1 января 2020 г., юридическое лицо или индивидуальный предприниматель не позднее чем за два месяца до истечения срока действия такого разрешения должны обратиться в соответствующий территориальный орган Минприроды для получения КПР.

Требование о получении КПР установлено Указом Президента Республики Беларусь от 17.11.2011 N 528 «О комплексных природоохранных разрешениях», которым также утвержден Перечень объектов, оказывающих комплексное воздействие на окружающую среду.

КПР выдаются бесплатно на срок от 5 до 10 лет территориальными органами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды по заявительному принципу. При выдаче КПР обеспечивается информирование общественности по вопросам комплексного предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды, а также участие общественности в процессе принятия решений о выдаче комплексных природоохранных разрешений.

Переход на КПР осуществлялся в соответствии с Национальной стратегией внедрения комплексных природоохранных разрешений на 2009-2020 годы (Постановление Совета Министров от 25.07.2009 № 980). Реализация Национальной стратегии осуществляется в три этапа:

#### 1) 2009 - 2010 годы:

разработка проектов нормативных правовых актов в целях правового регулирования выдачи комплексных природоохранных разрешений, определения компетенции государственных органов в процессе выдачи комплексных природоохранных разрешений, обеспечения контроля за соблюдением положений комплексных природоохранных разрешений, прав и обязанностей природопользователей и общественности в данной области отношений;

разработка проекта нормативного правового акта, определяющего форму, содержание и порядок выдачи комплексного природоохранного разрешения;

определение порядка разработки и ведения справочных руководств по наилучшим доступным техническим методам (далее - «НДТМ»);

создание в установленном порядке Центра по НДТМ;

формирование межотраслевых рабочих групп для определения НДТМ для внедрения в отраслях экономики;

создание базы данных и Интернет-ресурса, содержащих информацию по НДТМ, источникам загрязнения окружающей среды, на которых осуществляется экологически опасная деятельность, выданным комплексным природоохранным разрешениям;

определение видов хозяйственной и иной деятельности, приоритетных для внедрения системы комплексных природоохранных разрешений.

## *2) 2011 - 2015 годы:*

разработка нормативов допустимого воздействия на окружающую среду с учетом НДТМ и нормативов качества окружающей среды научно-исследовательскими институтами тех отраслей экономики, для которых вводятся комплексные природоохранные разрешения;

внедрение природопользователями НДТМ;

внедрение комплексных природоохранных разрешений в приоритетных отраслях экономики;

упрощение административных процедур по выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, специальное водопользование, хранение и захоронение отходов производства для природопользователей, не осуществляющих экологически опасную деятельность;

принятие нормативных правовых актов в целях правового регулирования выдачи комплексных природоохранных разрешений, определения компетенции государственных органов в процессе выдачи комплексных природоохранных разрешений, обеспечения контроля за соблюдением положений комплексных природоохранных разрешений, прав и обязанностей природопользователей и общественности в данной области отношений;

принятие нормативного правового акта, определяющего форму, содержание и порядок выдачи комплексного природоохранных разрешений;

разработка и реализация пилотных проектов по выдаче комплексных природоохранных разрешений.

## *3) 2016 - 2020 годы:*

выдача комплексных природоохранных разрешений природопользователям;

контроль за соблюдением требований выданных комплексных природоохранных разрешений;

оценка результатов реализации Национальной стратегии, разработка предложений по дальнейшему совершенствованию системы природоохранных разрешений.

Для реализации задач и достижения целей, поставленных в Национальной стратегии, разрабатываются мероприятия и пилотные проекты по внедрению комплексных природоохранных разрешений. В рамках осуществления этих мероприятий и проектов вносятся изменения в законодательство, разрабатываются нормативные правовые акты, в том числе технические нормативные правовые акты, в области выдачи природоохранных разрешений, осуществляется выдача комплексных природоохранных разрешений природопользователям, упрощаются административные процедуры при выдаче природоохранных разрешений природопользователям, не осуществляющим экологически опасную деятельность.

Выполнение пилотных проектов по внедрению комплексных природоохранных разрешений осуществляется в пределах средств, предусмотренных в республиканском и (или) местных бюджетах, в том числе государственных целевых бюджетных фондах, государственных внебюджетных и инновационных фондах, в установленном порядке без дополнительного привлечения средств в ходе реализации запланированных мероприятий по созданию новых предприятий или реконструкции существующих, за счет средств организаций, участвующих в реализации Национальной стратегии, а также международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь для этих целей.

Термин «справочник по НДТМ» означает документ рекомендательного характера ЕС для отдельной отрасли экономики, учитывающий все технологические процессы и их аппаратное оснащение с учетом экологического воздействия и экономических затрат; термин «пособие по НДТМ» – документ рекомендательного характера, разработанный на основе адаптации к условиям Республики Беларусь справочника по НДТМ, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. В Республике Беларусь также разработано Руководство по применению НДТМ, которое устанавливает порядок сбора и распространения среди заинтересованных информации об НДТМ, осуществляемых Центром по НДТМ<sup>12</sup>.

д) *Экономические инструменты экологического регулирования и стимулирования*

Чехия

В Чехии платежи за загрязнение окружающей среды были введены в 60-70-е годы прошлого века, и вплоть до недавнего времени ситуация с экологическим нормированием и платежами за эмиссии была похожа на ситуацию в Казахстане: экологические платежи выполняли исключительно фискальную функцию, а сами ставки не были высокими, в результате чего компании не были мотивированы проводить какие-либо мероприятия по снижению вредного воздействия на окружающую среду. Как показало проведенное в Чехии в начале 1990-х годов исследование, экологические платежи не имели какого-либо существенного влияния на финансовые результаты деятельности основных предприятий-загрязнителей. Проведенное в 2008 году исследование уже более наглядно доказало этот факт: в 2006 году доля экологических платежей в доходах 99,7% предприятий (всего 1,719 плательщиков) достигала максимум 0,5%.

В последующем законодательство Чехии было постепенно гармонизировано с законодательством ЕС. Например, в области выбросов наиболее существенные изменения были внедрены в Чехии в 2012 году согласно принятому новому Закону об охране воздуха. С 2012 года все стационарные источники выбросов были поделены на две части: (1) источники и производства, прямо указанные в специальном Приложении №2 к Закону о защите воздуха; и (2) все иные источники. Указанное приложение №2 перечисляет 167 типов стационарных источников, поделенных на 11 сфер деятельности, и существенность каждого зависит от размера объекта. При этом, только 4 загрязняющих вещества в выбросах облагаются платой: PM10, SO2, NOx и VOC (летучие органические соединения). Таким образом, власти Чехии сосредоточили свое внимание на экономическом регулировании выбросов загрязняющих веществ, имеющих наибольшее значение с экологической точки зрения, и в отношении которых целесообразно применение инструментов экономической мотивации бизнеса.

Ставки платы за выбросы в Чехии с 2013 года были повышены в среднем на 37% с дальнейшим ежегодным существенным увеличением. На период 2002-2021 рост ставок приводится в следующей таблице:

**Таблица 1. «Ставки платы за загрязнение воздуха», Чехия, 2002-2021 (в чешских кронах/тонна)**

	2002-2012	2013-2016	2017	2018	2019	2020	2021+
<b>PM10</b>	3,000	4,200 (рост 40%)	6,300 (рост 50%)	8,400 (рост 33,3%)	10,500 (рост 25%)	12,600 (рост 20%)	14,700 (рост 16,6%)
<b>SO2</b>	1,000	1,350	2,100	2,800	3,500	4,200	4,900

<sup>12</sup> <http://www.ndtm.by/>

		(рост 35%)	(рост 55,5%)	(рост 33,3%)	(рост 25%)	(рост 20%)	(рост 16,6%)
<b>NOx</b>	800	1,100 (рост 37,5%)	1,700 (рост 54,5%)	2,200 (рост 29,4%)	2,800 (рост 27,3%)	3,300 (рост 17,5%)	3,900 (рост 18,1%)
<b>VOC</b>	-	2,700	4,200 (рост 55,5%)	5,600 (рост 33,3%)	7,000 (рост 25%)	8,400 (рост 20%)	9,800 (рост 16,7%)

С 2017 года для мотивации бизнеса к снижению эмиссий в Чехии предусмотрена система снижения ставок платы, основанная на применении понижающего коэффициента, который определяется в результате сравнения показателей предприятия с предельными концентрациями для НДТ. Если предприятие в отчетный период достигает определенные концентрации в выбросах в процентах от предельных выбросов, связанных с НДТ (а в отсутствие НДТ – определенные в законе значения), то оно вправе применить понижающий коэффициент к плате (См. Таблицу 2 ниже).

**Таблица 2. «Понижающие коэффициенты к плате за загрязнение воздуха», Чехия, с 2017 года**

% от предельного значения, связанного с НДТ	От 50% до 60%	Более 60% до 70%	Более 70% до 80%	Более 80% до 90%	Более 90%
Понижающий коэффициент	0.2	0.4	0.6	0.8	1

При этом плата за загрязнение не взимается с предприятий, у которых сумма платы не превышает установленное пороговое значение (50,000 чешских крон).

В Чехии, с 1991 до 2016 года все доходы по плате за загрязнение воздуха (как и иные экологические налоги и платежи) направлялись в Государственный экологический фонд, после 2017 – делятся между Государственным экологическим фондом (65%), местным бюджетом (25%) и республиканским бюджетом (10%). При этом закон предписывает, что средства, направленные в местные бюджеты, должны расходоваться только на финансирование экологических мероприятий, тогда как деньги, поступающие в республиканский бюджет – на финансирование организуемой Министерством экологии деятельности по замеру и оценке уровней загрязнения, поддержке Информационной Системы Качества Воздуха, мониторингу смога и обеспечению публичности информации.

#### РФ

Согласно поправкам к Федеральному закону РФ «Об охране окружающей среды», которые вступают в силу с 1 января 2020 года, в целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам такой платы применяются следующие коэффициенты:

– коэффициент 0 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду;

- коэффициент 0 - за объем или массу отходов производства и потребления, подлежащих накоплению и фактически использованных с момента образования в собственном производстве в соответствии с технологическим регламентом или переданных для использования в течение срока, предусмотренного законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами;

- коэффициент 1 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов;

- коэффициент 1 - за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных в пределах лимитов на их размещение, а также в соответствии с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами;

- коэффициент 25 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешенных выбросов, временно разрешенных сбросов;

- коэффициент 25 - за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных с превышением установленных лимитов на их размещение либо указанных в декларации о воздействии на окружающую среду, а также в отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами;

- коэффициент 100 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объем или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории такие объем или массу.

При исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, указанные в отчете об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля, признаются осуществляемыми в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, за исключением радиоактивных веществ, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности).

В случае несоблюдения снижения объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в течение шести месяцев после наступления сроков, определенных планом мероприятий по охране окружающей среды или программой повышения экологической эффективности, исчисленная за соответствующие отчетные периоды плата за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающие нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов или технологические нормативы, подлежит пересчету с применением коэффициента 100.

Из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной платы за негативное воздействие на окружающую среду отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления.

Затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду признаются документально подтвержденные расходы лиц, обязанных вносить плату, в отчетном периоде на финансирование мероприятий, предусмотренных в законе, и включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности, а также расходы на реализацию мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа.

Экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется посредством:

- понижения размера платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов;

- применения ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами.

При производстве упаковки, товаров, после утраты потребительских свойств которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами и перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, могут применяться следующие меры экономического стимулирования:

- предоставление налоговых льгот в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора;

- предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности в целях охраны окружающей среды может осуществляться по следующим направлениям:

- содействие в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- содействие в осуществлении образовательной деятельности в области охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- содействие в осуществлении использования возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов, разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная поддержка деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду может осуществляться посредством:

- предоставления налоговых льгот в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду в порядке, установленном законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

### Беларусь

В Республике Беларусь термин «Экологический налог» имеет официальный статус. Экологический налог в Беларуси вполне соответствует критериям полноценного налога. Здесь плательщиками являются организации и индивидуальные предприниматели. Кроме того, к субъектам уплаты этого налога относятся собственники отходов производства, практикующие захоронение подобных веществ.

Сумма налога исчисляется путем умножения величины налоговой базы по каждому загрязняющему веществу на соответствующие ставки с применением коэффициентов.

Существенным отличительным пунктом Белорусского законодательства является наличие мер по стимулированию юридических и физических лиц к снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению новых технологий.

### Польша

В Польше после введения системы КЭР в 2001 году предприятиям был предоставлен 10-летний период для преобразования, с предоставлением стимулирующих налоговых льгот и государственной поддержки в виде кредитов; после окончания переходного периода, определенная (но не значительная) часть предприятий, не сумевшая перейти на новый режим, была экономически вытеснена более эффективными новыми предприятиями.

Все экологические платежи и административные штрафы направляются в фонды охраны окружающей среды и управления водными ресурсами на соответствующем уровне (Национальный фонд и региональные фонды) согласно установленной формуле. Средства данных фондов направляются на мероприятия по охране окружающей среды и управлению водными ресурсами. Региональные фонды напрямую контролируются местными органами управления, при соблюдении требования направлять все средства на деятельность, связанную с охраной окружающей среды. Помимо инвестиций в подобные проекты, фонды также оказывают финансовую поддержку различным проектам в области экологического образования и просвещения, охватывающим большое количество социальных групп. В последние годы польские экологические фонды оказывают значительную поддержку программам повышения энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии, научно-исследовательской и инновационной деятельности, помощи малому и среднему бизнесу, а также развитию сельских районов. Ежегодно экологические фонды в польше заключают тысячи договоров софинансирования как крупных, так и мелких проектов.

Благодаря системе таких фондов Польше удалось существенно улучшить состояние окружающей природной среды, в том числе снизить выбросы пыли, поддержать программу строительства систем очистки сточных вод, кардинально снизить эмиссии вредных веществ в окружающую среду, создать систему управления отходами, а также усилить систему сохранения природы. Польская система софинансирования охраны окружающей среды, реализуемая через экологические фонды, получила международное признание, в том числе Европейской Комиссии, ОЭСР и Всемирного Банка, и рассматривается как модельная для развивающихся экономик и стран с переходной экономикой.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.nfosigw.gov.pl/en/>

## Швеция

В Швеции в мае 1990 года введен «углеродный налог», приблизительно в 7 раз превышающий аналогичный налог в Финляндии. Объем собираемого налога весьма значителен (\$168 за тонну CO<sub>2</sub> в 2014), несмотря на то, что его внедрение сопровождалось 50%-ным снижением других энергетических налогов, и имеется ряд существенных льгот по данному налогу. Ставка была установлена за 1 кг углекислоты, получаемой при сжигании нефти, угля, природного газа, газового конденсата и бензина. В этой же стране отдельно взимаются платежи за выбросы серы в результате сжигания нефти, угля и торфа. Ставки установлены за каждые 0,1% содержания серы в нефти. Введение налога привело к тому, что собственники производств перешли с нефтетоплива на биотопливо. В результате, углеродные эмиссии Швеции сократились на 7% в период с 1990 по 2010 и по оценкам должны сократиться еще больше в 2018 г.

## Германия

В Германии в результате экологической налоговой реформы электричество, нефть, газ и топливо с 1999 года облагаются налогом. Был введен, например, налог на электроэнергию в размере 2 пфеннига за киловатт-час и предусмотрен ежегодный рост налога на нефть на 6 пфеннигов в год. Кроме этого в области коммунального сбора мусора и очистки сточных вод были введены пошлины за использование публичных сооружений.

Экологическая политика Германии отличается от казахстанской тем, что в ней доминирует институт государственных расходов. Это - инвестиции в экологические мероприятия, осуществляемые путем оказания компаниям различных субсидий. Так, строительство гидроочистительных сооружений, шумопоглощающих установок и т.п. напрямую финансируется из государственных средств. Кроме того, выделяются значительные средства на исследования по решению экологических проблем.

Схожей характеристикой с казахстанским налоговым механизмом является то, что основные виды экологических налогов и сборов на окружающую среду в Германии определяют цену за пользование окружающей средой, которая зависит от объемов такого пользования. Однако, в отличие от Казахстана, налоги и сборы Германии имеют конкретную цель дальнейшего использования.

## Нидерланды

В Нидерландах, взимаются налог на добычу и импорт угля, налог на потребление и поставку природного газа и электроэнергии, налог на захоронение или сжигание отходов, налог на водопроводную питьевую воду и др. Как и в Германии, экологические налоги имеют конкретное целевое назначение. Например, налог за загрязнение поверхностных вод используется для финансирования деятельности общественных очистных сооружений. Углеродный налог на упаковку поступает в специальный фонд, из которого оказывается поддержка сектору раздельного сбора твердых бытовых отходов.

## Франция

Экологические налоги в основном базируются на потреблении энергии (с фокусом на ископаемое топливо), транспорте (15 режимов, направленных на улучшение показателей по энергопотреблению и экологическим аспектам, с льготным режимом для «неуглеродного» транспорта) и на загрязняющих видах деятельности (с фокусом на отходах). Также взимаются роялти на изъятие воды и виды деятельности, способные оказать воздействие на водные ресурсы, и доход от таких сборов направляется на поддержку инициатив по охране вод, реализуемых муниципалитетами, промышленными и аграрными операторами.

Лимиты эмиссий могут быть установлены как на национальном уровне для отдельных видов деятельности (например, для сжигания отходов, обработка почв в

сельском хозяйстве и др.) в зависимости от их масштабов и режима, так и в экологических разрешениях в отношении конкретного объекта.

Как таковые, платежи по экологическим разрешениям не взимаются. Общий налог для загрязняющих видов деятельности налагается при выдаче экологического разрешения (чуть менее €3,000 в 2017 году, налог предполагается отменить в 2018 году).

### Япония

В Японии действует принятый в 1970 г. закон «О борьбе с загрязнением атмосферного воздуха». Согласно этому закону, действует система денежной компенсации владельцами предприятий-загрязнителей за ущерб здоровью пострадавшим от загрязнения. Платежи за загрязнение водоемов осуществляются в виде штрафных санкций. «Величина штрафа зависит от степени загрязнения, определяемой путем сравнения с экологическими стандартами. Существует плата за загрязнение воздуха и за загрязнение шумом. Стоит отметить, что в Японии одни из самых строгих в мире нормативов по загрязнению атмосферы, превосходящие в 2-3 раза аналогичные параметры других стран. В стране предусмотрены специальные надбавки к налогам за опасные производства и платежи за выбросы сверх установленных норм двуокиси серы.

Также, помимо налогов, связанных с воздействием на окружающую среду существует блок налогов на энергоносители. В их перечень входят налоги на нефть, нефтепродукты, газ, уголь, дизельное и авиационное топливо, электроэнергию. В августе 2011 года был принят Закон «О возобновляемых источниках энергии», с целью стимулирования использования возобновляемых источников энергии. В соответствии с которым, коммунальные предприятия обязаны приобретать электроэнергию от поставщиков, где электричество было получено от альтернативных источников энергии (ветровой, солнечной, гидро-геотермальной). В 2012 году были введены специальные налоговые льготы по налогу на энергоносители. Налоговая реформа введена специально для стимулирования использования оборудования для возобновляемых источников энергии за счет уменьшения налоговой базы на одну треть. Налоговые льготы должны стимулировать предприятия с избыточной прибылью инвестировать в солнечную и другую возобновляемую энергию.

### КНР

С 2018 г. в КНР начали собирать экологический налог для лучшей охраны окружающей среды и сокращения эмиссий загрязняющих веществ, после введения в действия Закона о Налоге на Охрану Окружающей Среды. Введение данного налога положило конец практике взимания «платы за эмиссии загрязняющих веществ». Такую плату Китай собирал в течение 40 лет с 1979 г. по единой ставке вне зависимости от объемов эмиссий. Собранные средства поступали в местные бюджеты (10% в центральный бюджет), однако отдельные местные власти использовали лазейки в законодательстве и освобождали от платы некоторые предприятия, которые были крупными налогоплательщиками.

Экологический налог впервые в истории КНР прямо «спроектирован» для целей охраны окружающей среды и должен помочь установить «зеленую» финансовую и налоговую систему и поощрять контроль загрязнений и переработку загрязняющих веществ. Экологический налог направлен на предприятия и государственные организации, осуществляющие эмиссии отдельных загрязняющих веществ (по перечню) непосредственно в окружающую среду. Компании должны платить налог за шумовые воздействия, эмиссии в воздух и воды, а также твердые отходы, поступающие в окружающую среду. Налог взимается за объемы эмиссий, превышающие нормативы, предписанные национальными и местными стандартами. Для предприятий, сокращающих эмиссии, предусмотрены льготы: если объем эмиссий предприятия ниже местного

стандарта на 30-49%, то налог уменьшается на 25% (если на 50%, то налог уменьшается на 50%). Выбросы диоксида углерода не облагаются налогом.

Собираемые средства от взимания экологического налога направляются местным властям для целей борьбы с загрязнениями. Ежегодно предполагается собирать до 50 миллиардов юаней (около \$7.68 миллиардов).

#### ОЭСР (налоги на парниковые газы и выбросы от сжигания газа на факелах)

В странах ОЭСР экологические налоги устанавливаются для достижения четко определенных экологических целей, как правило, по выполнению программ снижения выбросов парниковых газов во исполнение обязательств по международным договорам или инициатив по смягчению локальных изменений климата.

В странах ОЭСР регулирующие органы рассчитывают налоги и штрафы посредством экономического и экологического моделирования, в котором они прогнозируют экологический результат. Для достижения такого результата, экологические налоги в странах ОЭСР обычно налагаются исключительно в отношении двух или трех парниковых газов.

Для стран ОЭСР, добывающих углеводородное сырье, нетипично устанавливать налог на выбросы от сжигания газа в факелах на промышленных объектах по добыче нефти и газа. Такие налоги установлены только в Норвегии и одной провинции Канады, Альберте.

Норвегия налагает налоги только в отношении двух веществ – CO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub>. Страна поступает таким образом с целью соответствовать определенным обязательствам по ее международным договорам об охране окружающей среды, а также для продвижения четко определенных внутренних экологических программ. Таким же образом, согласно программе Альберты по взиманию платы за диоксид углерода, плата взимается только за выбросы диоксида углерода. Ни Норвегия, ни Альберта не устанавливают повышенных ставок в отношении указанного химического вещества, выбрасываемого в результате сжигания газа в факелах по сравнению с выбросами этого же химического вещества, осуществляемыми другими стационарными источниками.

Ниже приведен перечень добывающих стран, провинций и штатов ОЭСР, в котором также указано, налагают ли они налоги в отношении сжигания газа в факелах на объектах добычи нефти и газа:

- Соединенные Штаты (федеральные) – нет
- Техас – нет; Северная Дакота – нет
- Великобритания – нет
- Австралия (федеральные) – нет
- Виктория (провинция Австралии) – нет
- Канада (федеральные) – нет
- Альберта (провинция Канады) – в Альберте существует "углеродный" сбор, согласно которому в 2018 году налоги по ставке 30 долларов США/тонна взимаются в отношении выбросов диоксида углерода.
- Норвегия: налог за диоксид углерода в Норвегии в отношении деятельности по производству и переработке нефтепродуктов применяется к сжиганию газа в факелах и составляет 0,1163 Евро за стандартный кубический метр природного газа; также имеется налог в отношении двуокиси азота, применяемый к сжиганию газа в факелах, который

рассчитывается в зависимости от количества килограмм фактических выбросов двуокиси азота по ставке 2,36 Евро за 1 кг выбросов двуокиси азота (NO<sub>x</sub>).

- е) Регулирование выбросов и поглощений парниковых газов, адаптация к изменению климата, озоноразрушающие вещества*

### ЕС

Европейская Система Торговли выбросами (ЕСТВ) является центральным элементом Европейской стратегии в ответ на риски, связанные с изменением климата. Система работает с 2005 года (в 2005-2008 годах был первый пробный период) в 28 странах ЕС и еще трех государствах - Исландии, Лихтенштейне и Норвегии, и ограничивает около 45% выбросов парниковых газов в этих странах. В целом, более чем 11 000 энергопотребляющих установок в энергетике и промышленности охвачены этой системой. Кроме того, ЕСТВ устанавливает лимиты на выбросы парниковых газов от воздушных рейсов в/из стран-членов ЕСТВ. Общий предел для схемы торговли выбросами ЕС был установлен в 6,5% ниже уровня 2005 года на 2008-2012 гг. и может составить до 21% ниже уровня 2005 года к 2020 году. Этот предел может быть еще более ужесточен (до 34% ниже уровня 2005 года), если другие страны также примут на себя необходимые обязательства. ЕСТВ практически не предусматривает бесплатного распределения квот в Фазе III, чтобы избежать сверхприбылей от продажи квот в этом секторе.

Основным применимым международным опытом является регулирование озоноразрушающих веществ в ЕС. Согласно Регламенту (ЕС) № 2037/2000, с 2010 г. запрещается использование первичных гидрохлорфторуглеродов при обслуживании или ремонте холодильного оборудования и кондиционеров воздуха. Для минимизации риска незаконного использования первичных гидрохлорфторуглеродов под видом вторичного или регенерированного вещества, при техническом обслуживании или ремонте должны использоваться только вторичные или регенерированные вещества. Перепродажа вторичных гидрохлорфторуглеродов должна быть запрещена, а вторичные гидрохлорфторуглероды могут использоваться только при условии их регенерации из оборудования и только предприятием, проводящим или заказавшим регенерацию. Статья 27 Регламента (ЕС) № 1005/2009 Европейского парламента и Совета от 16 сентября 2009 года по веществам, разрушающим озоновый слой устанавливает требования по отчетности предприятий. Каждое предприятие сообщает данные за предшествующий календарный год, по каждому контролируемому веществу и каждому новому веществу следующие данные:

- суммарный объем каждого вещества, произведенного данным производителем;
- весь объем производства для поставки на рынок или использованная производителем для собственных нужд в границах ЕС, с разделением на производство сырья, компонентов технологического процесса и производства для прочих целей;
- весь объем производства для лабораторных и аналитических целей в границах ЕС;
- весь объем производства, разрешенного для лабораторных и аналитических целей Сторон;
- все факты увеличения объема производства, разрешенного в связи с промышленной рационализацией;
- весь объем повторно используемых, регенерированных или уничтоженных веществ и технология, использованная для уничтожения, включая объем произведенных и уничтоженных веществ, являющихся побочным продуктом;

- все запасы;
- все факты и объемы покупки у других производителей в границах ЕС и продажи таким производителям.

1. Каждый импортер сообщает по каждому веществу следующие данные:

- весь объем, выпущенный в свободное обращение в границах ЕС, с разделением импорта для использования в качестве сырья и компонентов технологического процесса, для важных лабораторных и аналитических целей, для карантина и обработки перед отправкой, а также для уничтожения.

2. Импортеры, ввезшие контролируемые вещества для уничтожения должны сообщить фактический конечный пункт или пункты назначения каждого вещества с указанием для каждого пункта назначения количества каждого вещества и названия и адреса объекта по уничтожению контролируемых веществ, на который доставлено соответствующее вещество, а также;

- весь объем контролируемых веществ, импортированных по другим таможенным процедурам с указанием таможенной процедуры и предполагаемого использования;

- весь объем отработанных веществ, импортированных для повторного использования или регенерации;

- все запасы;

- все факты и объемы покупки у других предприятий в границах ЕС и продажи таким предприятиям;

- страна-экспортер.

3. Каждый экспортер сообщает по каждому веществу следующие данные:

- весь объем экспорта таких веществ, с указанием отдельно объема экспорта в каждую страну назначения и объема экспорта для использования в качестве сырья и компонентов технологического процесса, важных лабораторных и аналитических целей, особо важных сфер применения, а также для карантина и обработки перед отправкой;

- все запасы;

- все факты и объемы покупки у других предприятий в границах ЕС и продажи таким предприятиям;

- страна назначения.

4. Каждое предприятие, занимающееся уничтожением контролируемых веществ сообщает следующие данные:

- весь объем уничтоженных веществ, включая объем веществ, содержащихся в продукции или оборудовании;

- объем запасов таких веществ, ожидающих уничтожения, включая объем веществ, содержащихся в продукции или оборудовании;

- технология, используемая для уничтожения.

5. Каждое предприятие, использующее контролируемые вещества в качестве сырья или компонентов технологического процесса, сообщает следующие данные:

- весь объем таких веществ, используемых в качестве сырья или компонентов технологического процесса;

- все запасы таких веществ;

- технологический процесс и связанный с ним объем выбросов.

6. Ежегодно каждый производитель или импортер, имеющий лицензию должен отчитаться перед Комиссией по каждому веществу, на которое у данного производителя или импортера имеется разрешение, о способах использования, объемах, использованных за предшествующий год, объемах запасов, объемах, используемых повторно, регенерированных или уничтоженных веществ, количестве продукции и оборудования, содержащих такие вещества или при производстве или использовании которых необходимы такие вещества, объемах веществ, поставленных на рынок ЕС и/или экспортированных.

7. Форма отчетности определяется в порядке управления и Комиссия ЕС имеет право на внесение изменений в требования к отчетности, изложенной выше.

Процесс развития адаптации в ЕС начался с подготовки шестнадцатью членами государств ЕЕА (European Economic Area) Национальных стратегий по адаптации к изменению климата и публикациями в 2007 г. Европейской комиссией Зеленой книги (Адаптация к изменению климата в Европе – варианты действий для ЕС) и Белой книги в 2009 г. (Адаптация к изменению климата: направления Европейской Рамочной программы действий). В последнем документе подчеркнута необходимость интеграции адаптации во все ключевые направления политики ЕС с целью развития базы знаний, а также для реализации веб- платформы для обмена информацией. В марте 2012 года была запущена Европейская климатическая Платформа (Climate-ADAPT), направленная на различные уровни правительств для поддержки разработки стратегий и мер по адаптации. В настоящее время климатическая платформа является партнерством между Европейской комиссией и Европейским агентством по окружающей среде, перед которой стоит цель поддержать Европу в адаптации к изменению климата и помочь пользователям получить доступ и обмен данными и информацией. Создание «Климатической платформы», как одного окна, направленное на улучшение информирования для ликвидации пробелов в знаниях, продвижение адаптации в ключевых уязвимых секторах, включая сельское хозяйство, рыбное хозяйство, создание устойчивости общеевропейской инфраструктуры, а также использование страхования от климатических рисков, связанных с природными и техногенными чрезвычайными ситуациями, являются элементами стратегии.

В апреле 2013 года принята Стратегия ЕС по адаптации к изменению климата<sup>14</sup>, которая устанавливает рамки и механизмы для подготовки к текущим и будущим изменениям климата. Общая цель стратегии заключается в содействии устойчивости к изменению климата Европы для повышения готовности и способности реагировать на воздействия изменения климата на местном, региональном, национальном уровне ЕС, разработке согласованного подхода и улучшения координации. В соответствии с ней Европейская комиссия будет поддерживать все государства-члены ЕС к тому, чтобы принять национальные стратегии по адаптации (пока это сделано 18 государствами-членами) и будет предоставлять финансовую поддержку по укреплению их возможностей для адаптации и осуществлению соответствующих мер на страновом уровне. Непосредственно на уровне самого ЕС будут также продвигаться адаптация в таких ключевых уязвимых секторах, как сельское хозяйство, рыбное хозяйство, общеевропейская инфраструктура, а также использование страхования от климатических рисков, связанных с природными и техногенными чрезвычайными ситуациями.

Основным применимым международным опытом является регулирование импорта/экспорта озоноразрушающих веществ в ЕС. В рамках данной международной организации регионального экономического союза эти вопросы регулируются

---

<sup>14</sup> Веб сайт Европейской комиссии, [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu_strategy_en.pdf).

Регламентом (ЕС) No 1005/2009 Европейского парламента и Совета от 16 сентября 2009 года по веществам, разрушающим озоновый слой. Статья 18 данного Регламента устанавливает требования по лицензированию экспорта и импорта озоноразрушающих веществ Европейской комиссией. Соответствующие лицензии выдаются с использованием электронной системы лицензирования в течение 30 дней со дня получения соответствующих заявлений. В пункте 3 статьи 18 данного Регламента ЕС определяются сведения, которые должны включаться в заявления на получение лицензий на экспорт/импорт озоноразрушающих веществ, а в соответствии с пунктом 4 импортер/экспортер должен информировать о любых изменениях в отношении предоставленной информации в период действия лицензии. Статья 29 Регламента ЕС предусматривает, что государства-члены должны установить санкции за нарушения его требований, в том числе за экспорт/импорт без получения соответствующих лицензий.

### Калифорния, США

После нескольких лет подготовки и дискуссий, Калифорнийская программа ограничений и торговли вступила в первый период соблюдения, который официально начался с 1 января 2013 года. На данном этапе от предприятий требовалось соблюдать ограничения выбросов парниковых газов или покупать разрешения на выбросы, которые превосходят их квоту. Регуляторы и предприятия готовились к началу Калифорнийской СТВ в течение семи лет, с тех пор как губернатор Калифорнии Арнольд Шварценеггер ввел в действие Закон о глобальном потеплении от 2006 года, широко известный как АВ32.

Для подготовки к торговле выбросами, Калифорния начала собирать данные о выбросах от каждой установки, выбрасывающей выше 10 000 тонн CO<sub>2</sub> каждый год. Используя эти данные, Калифорния оценила способность каждого сектора к сокращению своих выбросов и установила систему ограничений и снижения выбросов на 2-3% каждый год. Около 350 компаний и примерно 600 установок получили ограничения по выбросам. Система ограничения выбросов в настоящее время состоит из трех фаз, что обеспечивает некоторую гибкость для установок и облегчает выполнение обязательств в случаях изменения производства из года в год. Кроме того, установки могут достичь выполнения до 8% своих обязательств за счет реализации проектов по сокращению выбросов в нерегулируемых секторах.

Подписанный 27 сентября 2006 года закон АВ32 установил цель сокращения выбросов парниковых газов штата до уровня 1990 года к 2020 году (примерно на 17% меньше, чем текущий уровень) или на 30% меньше, чем прогнозы на 2020 г. В конечном итоге планируется достигнуть снижения на 80% от уровня 1990 года к 2050 году. Основными средствами достижения этой цели являются система ограничений на выбросы и торговли разрешениями, которая устанавливает общий лимит на выбросы парниковых газов от конкретных источников. АВ32 поручает контроль над системой Калифорнийскому совету по воздушным ресурсам (подразделение Агентства по охране окружающей среды Калифорнии), который напрямую подотчетен губернатору.

АВ32 требует контроля за всеми основными парниковыми газами, включая диоксид углерода (CO<sub>2</sub>), метан (CH<sub>4</sub>), закись азота (NO), гексафторид серы (SF<sub>6</sub>), гидрофторуглероды (ГФУ) и перфторуглероды (ПФУ). Примечательно, что этот список отражает все шесть парниковых газов, указанных в Киотском протоколе к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, принятой в 1997 году, которую Соединенные Штаты не ратифицировали. АВ32 устанавливает лимиты целевых показателей сокращения выбросов для штата к 2020 году в 427 млн. тонн эквивалента диоксида углерода, что составляет уровень выбросов штата в 1990 году. Для достижения этой цели поставлено ограничение на выбросы регулируемых организаций за каждый год до 2020 года.

## Китай

Международный опыт на примере Китая показывает, что в Китае имело место постепенное экспериментальное введение системы торговли выбросами. Первыми участниками СТВ стали следующие города и провинции: города Пекин, Чунцин, Шанхай, Тяньцзинь; провинции - Хубэй и Гуандун. По итогам первых торгов на бирже Тяньцзиня продано 4040 квот по средней цене 29,78 юаней (\$ 4,34), в Шэньчжэне совокупный оборот составил 13 млн. юаней (\$ 1,89 млн.). Имели место отдельные меры по стимулированию: выплата вознаграждения в размере 20 юаней (29 \$) за каждую тонну экономии в Восточном Китае и 250 юаней (36 \$) – в Центральном и Западном Китае.

Пекинская Экологическая биржа (СВЕЕХ) осуществляет свою деятельность через торговлю различными экологическими ценными бумагами, включая сертификаты на сокращения выбросов CO<sub>2</sub>, например, для сертификации внутренних проектных сокращений парниковых газов в сельском и лесном хозяйствах разработан добровольный стандарт «Panda», который также обеспечивает реализацию сделок по проектам и создает рыночный спрос на добровольные проектные сокращения выбросов. Пекинская система торговли квотами включает все источники выбросов свыше 10 тыс. тонн CO<sub>2</sub> в год.

В настоящее время система торговли выбросами в Китае находится на стадии совершенствования. Китай в 2017 году планирует запустить свою систему торговли квотами на выбросы парниковых газов. Система должна будет покрыть главные индустриальные секторы - железо, сталь, энергетику, химическую промышленность, строительные материалы, бумажное производство и цветные металлы.

## Великобритания

В Великобритании Закон об изменении климата 2008 года регулирует, как вопросы смягчения воздействия на изменение климата, так и адаптацию к последствиям изменения климата. При этом основные положения по адаптации включены в специальную Национальную программу по адаптации.<sup>15</sup> Роль совещательного органа Правительства по вопросам изменения климата выполняет Комитет по изменению климата, который включает Подкомитет, рассматривающий реализацию Национального плана по адаптации. В то же время функции по формированию и реализации политики в области смягчения воздействия на изменение климата и политики в области адаптации к изменению климата распределены соответственно между Департаментом энергетики и изменения климата (DECC) и Департаментом по окружающей среде и сельским делам (DEFRA).<sup>16</sup>

## Германия

Национальное планирование по адаптации в Германии ориентировано на межсекторальное взаимодействие и реализуются согласно национальных процедур. Стратегия охватывает следующие направления:

1. Описание последствий изменения климата и возможных мер по 13 тематическим областям (например, сельское хозяйство, биоразнообразие, почва и т.д.);
2. Межсекторальные вопросы: совершенствование базы данных и знаний, информации и поддержка принятия решений;
3. Региональные концепции (например, на Северном море, комплексное управление прибрежными зонами, план действий для Альп);

---

<sup>15</sup> Веб сайт Правительства Великобритании, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/209866/pb13942-nap-20130701.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209866/pb13942-nap-20130701.pdf).

<sup>16</sup> Веб сайт Комитета по изменению климата Великобритании, <https://www.theccc.org.uk/tackling-climate-change/the-legal-landscape/global-action-on-climate-change/>.

4. Международное сотрудничество: интеграция вопросов изменения климата в развитие процесса планирования.

Второй План действий по адаптации к Германской стратегии по адаптации был принят в августе 2011 года и обеспечивает деятельность по адаптации на федеральном уровне на ближайшие годы. Цель плана – сократить негативное воздействие изменения климата и использование существующих возможностей, помочь частным лицам, компаниям и политикам включить климат и экстремальные погодные факторы в их процессы планирования и принятия решений. Таким образом, усиливается институциональный потенциал и их самообеспечивающие адаптационные способности.

План описывает связь между Германской стратегией по адаптации и другими национальными стратегическими вопросами и содержит следующие компоненты:

1. «Предоставление знаний, информации и возможностей» - правительственные инициативы, направленные на расширение базы знаний, предоставление и распространение информации, содействие в развитии диалога процессов, участие и создание сетей;

2. «Создание регулирующих рамок федеральным правительством» - создание соответствующей правовой базы для принятия во внимание адаптации к изменению климата социальными политиками, стимулирование принятия мер по адаптации в области стандартизации и технических стандартов, а также создание механизмов стимулирования в продвижении политики стимулирования федерального правительства;

3. «Деятельность в области федеральной ответственности» - деятельность федерального правительства по адаптации государственной составляющей, недвижимости, инфраструктуры (как федеральные или водные пути железных дорог) и строительных проектов к изменению климата;

4. «Международная ответственность» – информирование об европейской и международной адаптации к изменению климата инициатив федерального правительства, в частности, вклад Германии в развитие научно-технического сотрудничества.

Принятые программные документы установили соответствующие базовые условия для развития адаптационной способности к изменению климата и усиления адаптационного потенциала. Осуществляется мониторинг процесса, в соответствии с которым был подготовлен доклад для федерального правительства к концу 2015 года с конкретными шагами по разработке и осуществлению Стратегии.

### Молдова

В Молдове постановлением Правительства от 12 октября 2014 года № 1009 утверждена Стратегия адаптации к изменению климата до 2020 года и План действий по ее реализации.<sup>17</sup> Документ нацелен на создание до 2018 институциональных рамок в области изменения климата для обеспечения эффективной реализации мер по адаптации на национальном, отраслевом и местном уровнях. Вместе с тем до 2020 года предусмотрено создание механизма мониторинга воздействия изменения климата, социальной и экономической уязвимости, связанного с управлением и распространением информации о климатических рисках и бедствиях, а также обеспечением развития устойчивости к изменению климата за счет снижения наполовину этих рисков к 2020 году. Стратегия также направлена на содействие адаптации к изменению климата в шести приоритетных отраслях: сельском хозяйстве, здравоохранении, лесном хозяйстве, энергетике, в сферах транспорта и водных ресурсов. В настоящее время в Молдове

---

<sup>17</sup> Official Gazette of the Republic of Moldova, 2014, no. 372-384, art. 1089.

разрабатываются перечни для классификации программ, проектов и видов деятельности, относящихся как к адаптации к последствиям изменения климата, так и к смягчению воздействия на климат (ограничение и сокращение выбросов парниковых газов, улучшение их поглощения).

### Южная Корея

В Южной Корее первый Национальный стратегический план по адаптации к изменению климата на 2011-2015 годы был принят на основе положений Рамочного закона по низкоуглеродному зеленому развитию 2010 года. Он определил как общее видение и задачи адаптации к изменению климата, так и включал национальный и местные планы действий. Национальный план по адаптации покрывает 10 секторов и аспектов: общественное здравоохранение; чрезвычайные ситуации и инфраструктура; сельское хозяйство; лесное хозяйство; рыбное хозяйство; водные ресурсы; экосистемы; мониторинг и прогнозирование; промышленность и энергетика; образование и информация. Для целей межсекторальной координации действий по адаптации в Южной Корее создан Национальный правительственный комитет по адаптации, в состав которого входит 13 министров, а Министерство окружающей среды обеспечивает деятельность данного органа, а также поддерживает инициативы местных правительств по адаптации.<sup>18</sup>

### Кения

В Кении адаптация к изменению климата включена в качестве одного из компонентов в Национальный план действий по изменению климата на 2013-2017 годы, в котором определены риски для следующих секторов:

- сельское хозяйство, животноводство, рыбное хозяйство;
- производство и торговля;
- финансовый сектор;
- туризм;
- природные ресурсы и окружающая среда;
- здравоохранение;
- городской и жилищный сектор;
- инфраструктура энергетики и транспорта;
- политические и социальные вопросы.

Разработанные на его основе мероприятия по адаптации к изменению климата включены в отдельный Национальный адаптационный план.<sup>19</sup> При этом вопросы митигации и адаптации объединены в правительственной политике Кении в качестве общего видения низкоуглеродного и климатически устойчивого развития.

### Австралия

В Австралии 2 декабря 2015 года Федеральное правительство приняло Национальную стратегию по устойчивости к изменению климата и адаптации.<sup>20</sup> Данный

---

<sup>18</sup> См. веб сайт Организации Экономического Сотрудничества и Развития, <http://www.oecd.org/env/cc/50426677.pdf>.

<sup>19</sup> Вебсайт тематической сети «The Climate & Development Knowledge Network», <http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/03/Kenya-National-Climate-Change-Action-Plan.pdf>.

<sup>20</sup> Веб сайт Департамента окружающей среды и энергетики Австралии, <https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation/publications/national-climate-resilience-and-adaptation-strategy>.

документ определяет долгосрочное видение политики страны в области адаптации к изменению климата и основные принципы ее осуществления. Документ основан на реализации адаптационных инициатив в следующих секторах: побережья; города и встроенная в них среда; сельское, лесное и рыбное хозяйство; водные ресурсы; природные экосистемы; здравоохранение и благосостояние граждан; управление рисками чрезвычайных ситуаций; устойчивые и безопасные регионы. Основой для подготовки данного документа стали предварительные исследования, проведенные Национальным фондом по исследованию вопросов адаптации к изменению климата (Национальный фонд), созданным на базе Университета Гриффит в 2008 году. С этой целью Правительством Австралии было выделено в 2008-2013 годах данному исследовательскому учреждению свыше 47 миллиона австралийских долларов на изучение вопросов адаптации к изменению климата в рамках 144 исследовательских проектов.<sup>21</sup> На предварительном этапе в качестве основы для принятия решений, создания специализированного исследовательского центра, финансирования исследований и вовлечения заинтересованных лиц в ключевых секторах в эту деятельность послужил Рамочный национальный документ по адаптации к изменению климата, принятый в 2007 году Советом австралийских правительств.<sup>22</sup>

### США

В Соединенных Штатах первоначальные основы для формирования федеральной политики по адаптации к изменению климата были определены Исполнительным приказом Президента США № 13514 от 5 декабря 2009 года (Федеральное лидерство в осуществлении экологических, энергетических и экономических вопросов) и поддержаны на институциональном уровне созданием Межведомственной специальной рабочей группы по адаптации к изменению климата. Деятельность специальной рабочей группы координировалось совместно Советом по экологическому качеству, Офисом по научной и технологической политике и Национальной океанической и атмосферной администрацией. Совместная подготовительная работа привела к принятию ряду документов, определяющих политики ряда ключевых агентств в отношении адаптации к изменению климата, а именно:

- Национального плана по адаптации: приоритеты для управления ресурсами пресных вод в условиях изменяющегося климата – 28 октября 2011 года;
- Национальной адаптационной стратегии по рыбному хозяйству, животному и растительному миру – 26 марта 2013 года;
- Плана реализации национальной океанической политики – 16 апреля 2013 года.

В настоящее время общий порядок определения подходов и мер по адаптации к изменению климата определен Исполнительным приказом Президента США № 13653 от 1 ноября 2013 года «Подготовка Соединенных Штатов к воздействиям изменения климата». В нем определены шаги по формированию и реализации политики по адаптации к изменению на основе разработки соответствующих планов различными федеральными агентствами, включая: выявление и рассмотрение барьеров для осуществления соответствующих реформ в секторах экономики; реформирование политики и федеральных финансовых программ; поощрение и инвестирование на уровне штатов, местных сообществ; осуществление отчетности по достигнутым результатам в соответствии с установленными требованиями.

---

<sup>21</sup> Там же, <https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation/climate-change-adaptation-program/research-facility>.

<sup>22</sup> Там же, <https://www.environment.gov.au/system/files/resources/eaaf0350-9781-4006-957c-a5801fad466/files/nccaf.pdf>.

## РФ

Российской Федерацией принята Климатическая доктрина 17 декабря 2009 года<sup>23</sup> в которой определена стратегическая цель политики в области климата как обеспечение безопасного и устойчивого развития Российской Федерации, включая институциональный, экономический, экологический и социальный, в том числе демографический, аспекты развития в условиях изменяющегося климата и возникновения соответствующих угроз. Основными принципами политики в области климата являются:

- глобальный характер интересов Российской Федерации в отношении изменений климата и их последствий;
- приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата;
- ясность и информационная открытость политики в области климата;
- признание необходимости действий как внутри страны, так и в рамках полноправного международного партнёрства Российской Федерации в международных исследовательских программах и проектах, касающихся изменений климата;
- всесторонность учёта возможных потерь и выгод, связанных с изменениями климата;
- предосторожность при планировании и реализации мер по обеспечению защищённости человека, экономики и государства от неблагоприятных последствий изменений климата.

Необходимым условием климатической политики обозначена государственная поддержка и обеспечение соответствия мировому уровню: систематических наблюдений за климатом; фундаментальных и прикладных исследований в области климата и смежных областях науки; применения результатов исследований для оценки рисков и выгод, связанных с последствиями изменений климата, а также возможности адаптации к этим последствиям.

Политика в области климата определена на всех уровнях: федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; национального и международного бизнес-сообществ населения.

Задачами политики в области климата являются: укрепление и развитие информационной и научной основы политики, разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по адаптации к изменениям климата, участие в инициативах международного сообщества в решении вопросов, связанных с изменениями климата и смежными проблемами.

Меры по адаптации к изменениям климата предусматриваются решениями органов государственной власти. Планирование, организация и осуществление мер по адаптации к изменениям климата проводятся с учётом отраслевых, региональных и местных особенностей, а также долгосрочного характера этих мер, их масштабности и глубины воздействия на различные стороны жизни общества, экономики и государства. Составляющими при разработке и планировании мер по адаптации к изменениям климата являются оценки: уязвимости к неблагоприятным последствиям изменений климата и рисков связанных с ними потерь, возможностей получения выгод, связанных с благоприятными последствиями изменений климата, затратности, эффективности (в том

---

<sup>23</sup>Климатическая доктрина Российской Федерации, <http://kremlin.ru/events/president/news/6365>

числе экономической) и практической реализуемости соответствующих мер по адаптации, потенциала адаптации с учётом экономических, социальных и других значимых факторов для государства, секторов экономики, населения и отдельных социальных групп.

Федеральные органы государственной власти обеспечивают:

- развитие и применение законодательства с учётом влияния климатического фактора на соответствующие отрасли экономики и население;
- разработку и применение мер по адаптации к последствиям изменения климата для экономики и общества;
- разработку и реализацию мер по организации и функционированию системы экологического просвещения и образования;
- подготовку и публикацию на регулярной основе национального доклада об изменениях климата и его последствиях для Российской Федерации.

При разработке региональных и муниципальных программ устойчивого развития обеспечивается решение следующих задач:

- развитие и применение законодательства субъектов с учётом влияния климатического фактора на развитие территорий, отраслей экономики и социальной сферы, а также в среднесрочных и долгосрочных планах социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, а также соответствующих секторов хозяйственной деятельности;
- разработка и внедрение региональных систем эффективного реагирования на опасные погодно-климатические явления.

На микроэкономическом уровне решение задач по адаптации на производстве и в сфере услуг осуществляется предприятиями, в быту – домашними хозяйствами путём:

- использования погодно-климатических прогнозов для повышения энергоэффективности при реализации мер по адаптации и смягчению антропогенного воздействия на климат;
- рационального использования лесов и сельскохозяйственных земель.

Реализация политики в области климата предполагает разработку на её основе федеральных, региональных и отраслевых программ и планов действий. В апреле 2011 гг. распоряжением Правительства был утвержден Комплексный план реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года.

#### Аргентина

В Аргентине применяется ставка 0% на ввоз электромобилей и электробусов. На сегодняшний день в Казахстане сумма таможенных пошлин на электробусы приравнена к стоимости таможенных пошлин на дизельные автобусы.

*ю) Экологическая ответственность*

#### *Штрафы*

#### ОЭСР

Согласно публикации ОЭСР относительно наложения административных штрафов за экологические нарушения в бывших соцстранах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, политика ОЭСР по установлению экологических штрафов фокусируется на четырех задачах:

- предотвращение дальнейшего несоблюдения;

- исключение какой-либо финансовой выгоды или преимуществ вследствие несоблюдения требований законодательства;
- соразмерность штрафов характеру нарушения и причиненному вреду; и
- способность быстрого реагирования и полномочия определять, какие меры воздействия являются более уместным в отношении конкретного нарушителя и вопроса регулирования.

Эти принципы отражены в режимах штрафов за загрязнения в странах, штатах и провинциях ОЭСР, например:

Соединенные Штаты (федеральное регулирование): штрафы за выбросы в атмосферу не налагаются, если лицо, получившее разрешение, может аргументировать свою защиту доказательствами аварийной ситуации. Если аварийная ситуация отсутствовала, максимальный штраф составляет 95 284 доллара США в день по одному нарушению (в соответствии с Законом о чистом воздухе). Регуляции по штрафам предусматривают значительные возможности для смягчения штрафов, поэтому в большинстве случаев штрафы в значительной степени ниже указанной цифры.

Северная Дакота: как правило, если оператор действовал добросовестно, уполномоченные органы решают вопрос о применении нормы законодательства в каждом конкретном случае, и от оператора не всегда требуется выплачивать штрафы и (или) предпринимать меры по устранению последствий. Наибольшие штрафные санкции по нескольким случаям составили от 294 000 долларов США (1 361 доллар США в отношении одного объекта) до 424 000 долларов США (1 774 доллара США в отношении одного объекта), и один случай, который затрагивал 505 объектов с общей суммой штрафа 1 094 000 долларов США (2 166 долларов США в отношении одного объекта).

Альберта (провинция Канады): максимальная сумма штрафа в отношении компании, которая сознательно загрязняет окружающую среду, составляет 1 000 000 долларов США и 500 000 долларов США, если загрязнение произошло непреднамеренно. Существует принцип "защиты надлежащих мер", то есть если нарушитель предпринял все разумные меры по предотвращению нарушения. В Альберте суды также могут назначить дополнительный штраф, если нарушитель получил финансовую выгоду вследствие нарушения. Сумма такого дополнительного штрафа будет равна судебной оценке размера финансовой выгоды.

Виктория (Австралия): в Виктории не выдаются разрешения на выбросы в окружающую среду; максимальная сумма штрафа за нарушение лицензии составляет 380 568 австралийских долларов.

#### *Экологический ущерб*

#### ОЭСР

Ответственность за причинение ущерба окружающей среде в странах ОЭСР требует доказательства фактического вреда окружающей среде и несет в себе обязательство восстановить поврежденный природный ресурс до его исходного состояния. Ответственность за причинение ущерба окружающей среде не возникает вследствие нарушения разрешения на эмиссии в окружающую среду. Несмотря на то, что экологические законы стран-участниц ОЭСР имеют различия по определенным незначительным вопросам, в фундаментальных концептуальных вопросах они, в основном, единообразны. Соответственно, в любой стране ОЭСР, добывающей углеводородное сырье, например, в Соединенных Штатах и соответствующих штатах (Техас, Северная Дакота и т.д.), Великобритании, Канаде и соответствующих провинциях (Альберта и т.д.), Норвегии, Австралии и соответствующих провинциях (Виктория и т.д.), для возникновения ответственности по возмещению ущерба необходимо предоставить

доказательство фактического причинения вреда, а от субъекта, загрязняющего окружающую среду, впоследствии требуется устранить вред, причиненный окружающей среде, животному миру или природным ресурсам.

### США

Оценка ущерба окружающей среде осуществляется в соответствии с требованиями двух законодательных актов - Комплексного Акта об Экологических Мерах, Компенсации и Ответственности от 1980 г. (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) (CERCLA или Суперфонд) и Акта о загрязнении нефтью от 1990 г. (Oil Pollution Act) (OPA).

CERCLA устанавливает ответственность за загрязнение природных ресурсов опасными веществами, за исключением нефти; загрязнение нефтью регулируется OPA. Вышеназванные законодательные акты устанавливают первичную обязанность причинителя вреда устранить за свой счет последствия загрязнения окружающей среды путем проведения очистки и субсидиарную обязанность уполномоченного органа государственной власти обеспечить полное восстановление окружающей среды за счет причинителя вреда. Схожая модель устранения вреда окружающей среде установлена в праве ЕС.

Ответственность за причинение вреда окружающей среде предусмотренная CERCLA имеет компенсаторную, а не карательную природу. В связи с этим убытки рассчитываются исходя из фактического ущерба с целью восстановления состояния, существовавшее до нарушения; действие штрафных санкций ограничено и подчинено принципам разумности и пропорциональности. CERCLA предусматривает, что полученные суммы возмещения вреда могут использоваться только на восстановление или замещения поврежденного природного ресурса.

Во исполнение CERCLA и OPA принята общая Методика расчета вреда, причиненного природному ресурсу, в том числе при загрязнении нефтью и опасными веществами. Методика предписывает учитывать при расчете размера вреда природному ресурсу фактические и предполагаемые последствия мероприятий по восстановлению окружающей среды. Вред рассчитывается исходя из базовых показателей состояния окружающей среды, за которые принимаются те характеристики природного ресурса, которые существовали бы, если бы загрязнения не произошло. Методика предписывает учитывать при расчете вреда способность экосистемы к самовосстановлению. Ключевой характеристикой механизма расчета является его конкретный, а не абстрактный характер: размер вреда, подлежащего компенсации, рассчитывается исходя из плана восстановления или замены данного конкретного поврежденного природного ресурса.

### Европейский Союз (ЕС)

Модельным документом в сфере экологической ответственности и оценки ущерба окружающей среде является Директива № 2004/35/СЕ «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий». К 2007 году большинство государств – членов ЕС имплементировали в свое национальное законодательство основные положения Директивы.

Относительно оценки вреда окружающей среде Директивой установлены некоторые принципиальные положения, среди которых можно отметить следующее. Пунктом 13 Преамбулы Директивы установлено, что для эффективности механизма ответственности за причинение вреда окружающей среде, должен быть установлен загрязнитель, ущерб должен быть конкретным и поддаваться подсчету, найдена причинная связь между ущербом и загрязнителем. Пунктом 2 статьи 11 Директивы установлено, что оценка серьезности и определение мер по устранению ущерба окружающей среде ложиться на компетентный орган. При этом компетентный орган

должен быть уполномочен требовать от загрязнителя проведения собственной оценки и предоставления необходимой информации и данных. Пунктом 18 Преамбулы Директивы установлено, что в соответствии с принципом «загрязнитель платит» владелец предприятия, ставшего причиной экологического ущерба или потенциальной угрозы такого ущерба, должен в принципе нести издержки по обязательным превентивным или восстановительным мерам.

В целом Директива позволяет взыскивать 3 типа убытков, отражающие сущность оценки вреда окружающей среде, ни один из которых не носит штрафного характера. Это (1) стоимость восстановления окружающей среды до прежнего состояния (выраженная в фактических затратах самого причинителя вреда на восстановление окружающей среды или в форме денежной компенсации), (2) убытки, связанные с невозможностью использования ресурса с момента загрязнения и до полного восстановления, (3) разумные издержки по сбору информации, оценке ущерба, мониторингу, а также процессуальные издержки правоприменителя.

### Франция

Положения Директивы ЕС 2004/35/ЕС об экологической ответственности перенесены во Французский Гражданский кодекс, который предусматривает, что «любое лицо, причинившее ущерб окружающей среде, несет за это ответственность». Ущерб окружающей среде (экологический ущерб) описывается очень широко. Он может возникать в результате причинения значительного вреда элементам или функциям экосистем, или коллективным выгодам, получаемым людьми от окружающей среды. Не всякий экологический вред считается подлежащим возмещению – нарушения экосистем или «коллективных выгод» должно быть «не незначительными» и должно представлять собой серьезный вред для природной среды, особенно для атмосферного воздуха, вод, земель, ландшафтов, природных комплексов, биоразнообразия и их взаимодействия. Согласно закону, расходы, понесенные для предотвращения ожидаемого наступления или усугубления любого ущерба или для сокращения последствий, должны быть возмещены.

Согласно французской правовой системе, окружающая среда рассматривается как субъект, способный иметь самостоятельные иски требования. Иск о компенсации экологического ущерба может быть подан любым лицом, обладающим правоспособностью и «интересом», в том числе государством, агентством по биоразнообразию, местными властями и объединениями в пределах пострадавшей территории, а также государственными учреждениями и сертифицированными ассоциациями. Однако закон ограничивает право на подачу иска теми ассоциациями, которые были учреждены менее чем за 5 лет до подачи иска.

Компенсация заключается в исправлении/восстановлении пострадавшей природной среды в натуральном выражении до ее естественного состояния. Если это невозможно или недостаточно, судья может возложить на ответственное лицо обязанность уплатить компенсацию истцу, для того чтобы последний предпринял действия для восстановления нарушенной среды, или, при неисполнении этого, - государству. Оценка ущерба должна учитывать, насколько применимо, компенсацию затрат на проведение мероприятий, которые уже были понесены, в частности те меры, которые предписываются Экологическим кодексом. Оценка ущерба производится пропорционально его воздействию на окружающую среду и определяется судом в каждом индивидуальном случае.

Французский Экологический кодекс описывает иерархию лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за загрязнение почвы (в том числе «исторические» загрязнения). В первую очередь, ответственность несет последний оператор «объекта, классифицированного для целей охраны окружающей среды», который произвел такие

загрязнения, или по иным видам деятельности – производитель или держатель отходов, который внес вклад в загрязнение или держатель отходов, виновный за вклад в такое загрязнение. Альтернативно, в случае невозможности определения ответственного лица, собственник загрязненного земельного участка может стать ответственным лицом, но только если доказано, что он действовал халатно или имеет отношение к такому загрязнению (внес в него вклад). Если ответственное лицо отсутствует или объявлено банкротом, государство может поручить Агентству по мониторингу окружающей среды и энергетике провести необходимые работы по ремедиации.

Ответственность оператора обусловлена причинно-следственной связью между его деятельностью и загрязнением. Тот факт, что деятельность, вызывающая загрязнения, одобрена государством путем выдачи разрешения, не исключает экологическую ответственность оператора (он не может сослаться на это в защиту своей позиции).

Срок исковой давности по финансовым обязательствам, связанным с ремедиацией экологического ущерба, который был нанесен деятельностью, регулируемой государством, составляет 10 лет с момента, когда истец узнал или должен был узнать об ущербе.

Во Франции имеется национальная методология по управлению загрязненными земельными участками, основанная на системе оценки рисков: отсутствуют определенные требуемые уровни ремедиации, вместо этого подход заключается в оценке потенциального воздействия с учетом фактического целевого использования земли. Поэтому ремедиация планируется таким образом, чтобы обеспечить возможность безопасного использования земли по таким целевым назначениям, и устанавливаются специальные пост-ремедиационные запреты и обременения по целевому использованию земли, с тем чтобы будущие владельцы или девелоперы были проинформированы об «истории» земельного участка и проведенной ремедиации. При обнаружении загрязнения природоохранные ведомства привлекают к ответственности соответствующее лицо, при этом игнорируются какие-либо частные сделки, совершенные таким лицом с третьими лицами, по которым соответствующая ответственность и бремя расходов уступаются или передаются таким третьим лицам. При этом с 2015 года существует возможность для третьего лица подать заявление о добровольном принятии на себя ответственности последнего оператора, провести ремедиацию и официально стать новым ответственным лицом в глазах государственных органов, что не освобождает последнего оператора от ответственности, если такая ремедиация в итоге не была проведена (вместе с тем, данная возможность практически не используется на практике).

## РФ

Согласно федеральному закону "Об охране окружающей среды" право предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде представлено гражданам (ст. 11), некоммерческим организациям (ст. 12), органам государственной власти РФ (ст. 5) и органам государственной власти субъектов РФ (ст. 6).

Согласно постановлению Пленума ВС РФ, касающимся применения судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, по делам, связанным с причинением вреда окружающей среде, а также здоровью и имуществу граждан, судам необходимо устанавливать причинную связь между совершенными деяниями и наступившими последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. Для этого следует выяснять, не вызваны ли такие последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а также не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней

необходимости (например, в целях обеспечения функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения).

Иски о компенсации вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение 20 лет (п. 3 ст. 78 Федерального закона "Об охране окружающей среды"). При этом срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием на окружающую среду, составляет три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (ст.58 Федерального закона от 1 ноября 1995 г. № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии").

#### Швеция

В экологическом кодексе Швеции имеются нормы, прямо определяющие, что лицо, которое внесло вклад в существующее загрязнение участка/объекта, несет ответственность за устранение всего загрязнения, имеющегося на таком участке/объекте; также имеются нормы о переносе экологической ответственности на покупателя загрязненного участка/объекта.

#### Эстония

В Эстонии срок давности по искам, связанным с причинением вреда окружающей среды составляют 30 лет.

#### *з) Экологический контроль и штрафы*

#### Япония

Назначение административного иска в Японии - не наложить взыскание, а направить оператора на соблюдение требований или предписать ему делать это. Компетентные местные органы поощряют соблюдение нормативных требований предприятиями главным образом путем проведения инспекционных проверок и дачи административных указаний по итогам проверок. Многие предприятия действительно принимают меры по выполнению указаний: вмешательство властей уже считается мерой наказания, а потенциальная потеря репутации для японской компании, скорее всего, является более серьезным сдерживающим фактором, чем в других странах. Более жесткие правоприменительные меры принимаются только в случае значительного или повторного превышения предельно допустимых выбросов/сбросов.

Например, в 2005 финансовом году по итогам 17 984 проверок на местах «установок, выбрасывающих сажу и дым», 405 из них были направлены административные указания, в одном случае было направлено предписание об улучшении состояния окружающей среды, а взыскания наложены не были.

#### Финляндия

Аналогичным образом в Финляндии в случае обнаружения нарушения оператору разрешается представить (иногда прямо в ходе проверки) план исправительных мер по возвращению к природоохранному соответствию. Если оператор не представляет план природоохранного соответствия или если компетентный орган сочтет предусмотренные им меры недостаточными, последний направляет уведомление о соблюдении требований. На практике уведомления о соблюдении требований используются весьма редко: в 2006 г. исправительные меры были согласованы по итогам 16,8% всех проверок, проведенных региональными экологическими центрами, а уведомления о соблюдении требований были направлены в 3,3% случаев. Даже когда направляется уведомление о соблюдении требований, оно само по себе считается мерой наказания (поскольку оно обнаружится) и в редких случаях влечет за собой наложение взысканий.

#### Нидерланды

В Нидерландах при обнаружении нарушения компетентный орган чаще всего делает неофициальное устное предупреждение. Устное предупреждение с уведомлением о том, что нарушение выявлено, может быть сделано на месте инспектором или по телефону из его конторы.

Административные меры наказания не налагаются, если нарушение устранено своевременно, не было совершено умышленно, однозначно является единичным инцидентом, представляет собой нарушение ограниченного масштаба и оказывает ограниченное воздействие на окружающую среду, совершено оператором, результаты природоохранной деятельности которого в остальном удовлетворительны. Меры наказания налагаются только приблизительно в 7% случаев.

#### Англия и Уэльс

Более 70% нарушений в Англии и Уэльсе устраняются путем убеждения, а менее 20% - при помощи уведомления об административном правоприменении (в остальных случаях осуществляется судебное преследование). При обнаружении фактов или риска несоблюдения закона или условий экологического разрешения, природоохранное ведомство Англии вправе применять различные формы воздействия: предоставление «совета» (*'advice'*) об устранении несоответствия, внесение изменений в условия разрешения, предписание об устранении нарушений, предписание о приостановке деятельности, административное и уголовное преследование.

#### США

В Соединенных Штатах Федеральными директивами для определения меры наказания предусматривается, что судья может вынести постановление об опубликовании (за свой счет) осужденной компанией информации о своем осуждении и о том, какие меры приняты ею по недопущению в дальнейшем нарушений. Подобная мера наказания действует несколько лет. Например, в 1985 г. американская «Caster Corporation» была признана виновной в свалке 250 разрушающихся цилиндров с растворителями. Президент и вице-президент компании получили тюремные сроки, и компания должна была выплатить 20 000 долл. США на очистку загрязненной территории. Более того, компании было приказано опубликовать в печатных СМИ объявление о своем осуждении в объеме полной полосы, что стоило еще 15 000 долл. США.

#### КНР

Новый закон о предотвращении и контроле загрязнения воздуха признает участие общественности как ключевую часть охраны окружающей среды. Для поощрения участия общественности, новый закон требует от местных властей охранять конфиденциальность любого, кто сообщает о незаконных фактах загрязнений, проводить расследование таких фактов, и в случае подтверждения информации, вознаграждать лицо, сообщившее об инциденте.

#### Польша

Система экологического контроля базируется на детальном правилах и процедурах инспекционных проверок, которые включают в себя годовое и квартальное планирование, подготовку планов проверок, процесс инспекционных проверок, документацию, измерения, подготовку протоколов и выписывание предписаний. Система подкреплена электронной системой, позволяющей формировать отчеты, протоколы, планы проверок и отслеживать статус исполнения предписаний. Уведомление о проверке подается заранее (от 7 до 30 дней), вместе с тем 36% всех проверок проводятся без предварительного уведомления на основании поступивших жалоб.

Частота плановых проверок зависит от типа и размера установки: для 1 класса (крупнейших и самых сложных объектов) – 1 раз в год, для 4 класса – раз в 4 года, для 5

класса (самые низкорисковые предприятия) – только на основании жалоб. Проверки проводятся реже, если предприятие внедрило систему экологического менеджмента EMAS или ISO 14001 и результаты предыдущей проверки не выявили нарушений.

Самой распространенной мерой воздействия на нарушителей является письменное предписание об устранении несоответствия. В зависимости от характера и тяжести нарушения, инспектор вправе напрямую наложить штраф или принять другие меры, например, приостановить деятельность предприятия. Размеры штрафов варьируются в зависимости от серьезности нарушения и по различным средам окружающей среды.

### Франция

Во Франции несоблюдение экологических требований, в том числе условий экологических разрешений, может повлечь уголовную и/или административную ответственность. К примеру, за нарушение условий экологического разрешения налагается штраф в размере €1,500 и может быть выписано предписание об устранении нарушения в установленный срок. Повторяющиеся нарушения могут повлечь до 2 лет тюрьмы и/или штраф в размере €100,000, а также право префекта требовать устранения нарушения за счет оператора, приостановить производство до устранения нарушения и возложить дополнительный штраф в размере €15,000 и ежедневную неустойку в размере €1,500.

Информация о правоприменении в отношении промышленных операторов публикуется в базе данных *CEDRIC* и некоторых местных источниках.

Экологическая инспекция во Франции имеет компетенцию посещать «объекты, классифицированные для целей охраны окружающей среды» либо после направления формального уведомления, либо без такового в период с 8:00 до 20:00.

#### *и) Отходы*

### ЕС

Согласно Директиве ЕС об отходах, страны-участницы должны увеличить долю подготовки к повторному использованию и рециклингу, как минимум бумаги, металла, пластика и стекла от домашних хозяйств до 50% от общего объема, а неопасных отходов строительства или сноса – до минимум 70% от общего объема.

### Дания

В Дании отсутствуют налоги на захоронение, удаление или восстановление опасных отходов. Агентство по охране окружающей среды Дании (АООД) планирует ввести налог на захоронение и удаление опасных отходов, но АООД было подвергнуто невероятной критике со стороны владельцев различных установок по обработке опасных отходов (август 2014 года)

В Дании образователь опасных отходов (предприятие) должно регистрировать образование своих опасных отходов на двух уровнях:

1 уровень - Муниципальный уровень (один раз)

Производитель опасных отходов (предприятие) должен регистрировать образование своих опасных отходов в органах охраны окружающей среды на муниципальном уровне до начала деятельности предприятия, это делается только единожды, за исключением случаев значительных изменений в количестве или качестве производимых опасных отходов.

2 уровень - Национальный уровень (ежегодно или постоянно)

Отчеты об образовании опасных отходов должны ежегодно предоставляться в Агентство по охране окружающей среды. Если компания пользуется услугами коллектора

(сборщика отходов), коллектор несет ответственность за передачу отчетности в Датский национальный кадастр отходов. Если компания пользуется услугами зарегистрированного перевозчика отходов, компания должна передать отчет перевозчику, а затем отчет должен быть передан на принимающее предприятие, и он будет средством внесения данных об отходах в соответствующую систему.

### Ирландия

В Ирландии нет специальных налогов на обработку опасных отходов. Это включает в себя восстановление, сжигание и захоронение.

Всю деятельность по сбору и переработке опасных отходов в Ирландии осуществляет частный сектор (за исключением некоторых муниципальных центров переработки отходов). Все опасные отходы, вырабатываемые и отправляемые на рекуперацию или утилизацию, в Ирландии отслеживаются на национальном уровне посредством системы документации, аналогичной Регламенту трансграничных перевозок отходов ЕС (TFS), и экспорт любых опасных отходов отслеживается системой Регламента ЕС TFS.

Существует национальная организация, ответственная за отслеживание всех перемещений опасных отходов внутри страны, а также экспорт и импорт. Эта организация расположена в городском совете Дублина.

Все установки утилизации отходов в рамках КПКЗ (IED) и Рамочной директивы ЕС по отходам должны ежегодно отчитываться о произведенных/утилизированных опасных отходах в АООС. Кроме того, каждый такой объект должен иметь лицензию/разрешение от АООС.

Отчетность по объектам, перерабатывающим или перевозящим опасные отходы

Все установки по утилизации/приему опасных отходов, подлежащие регулированию, должны ежегодно отчитываться в АООС о том, какие отходы были приняты и как обработаны.

Отчетность по промышленным предприятиям, самостоятельно утилизирующим свои опасные отходы

Любые крупные производственные предприятия, самостоятельно утилизирующие свои опасные отходы на месте производства (например, ректификация растворителем или сжигание на фармацевтических химических производствах или отвалы кристаллического сульфата натрия на заводах по переработке бокситов) должны отчитываться в АООС о способах переработки опасных отходов.

### Испания (Каталония)

В Каталонии, Испания, отсутствуют налоги на захоронение или обработку опасных отходов.

Вся промышленная деятельность должна регистрироваться в кадастре промышленных источников отходов. Регистрация происходит вместе с выдачей экологической лицензии или проводится непосредственно в агентстве по обработке отходов.

### Португалия

Налог на управление опасными отходами в Португалии не различает опасные и неопасные отходы. Он применяется согласно типу обработки (захоронение, сжигание, совместное сжигание или управление специальными системами потоков отходов) и основным типам отходов (бытовые, неактивные и прочие отходы). Налоговая ставка поднимается на 50%, если часть отходов, классифицированных как пригодные для

повторного использования, проходит обработку через захоронение, сжигание или совместное сжигание. Хотя налоги взимаются с установки по управлению отходами (захоронение, сжигание, совместное сжигание и CIRVER) или специальных систем потоков отходов, стоимость должна быть передана их клиентам (источникам отходов) в дополнение к оплате за услуги. Сам по себе, налог на управление опасными отходами рассматривается в качестве инструмента для моделирования поведения источников отходов.

С 2007 года APA, I.P. управляет специальной информационной системой по отходам (SIRER) через портал, доступный через интернет-портал пользователям представителей организаций или руководителей организаций, имеющих экологические обязательства в соответствии с законом. SIRER - это единая платформа регистрации и интерактивного доступа к данным обо всех типах отходов, включая ежегодный отчет об отходах под названием MIRR, куда входит генерация, сбор, транспортировка, продажа, переработка и утилизация отходов. Эта электронная платформа и соответствующая ежегодная отчетность - основа для выполнения Португалией своих обязательств на уровне страны, ЕС и мира.

Регистрация в SIRER подразумевает выплату ежегодной комиссии, что является главным условием при подаче MIRR. Среди организаций, подлежащих обязательной регистрации, - источники опасных отходов Португалии (за исключением автономного региона Азорских островов, у которых есть собственная система).

#### Великобритания

В Великобритании источники отходов (предприятия) должны пройти регистрацию, прежде чем получить разрешение на то, чтобы их отходы забирали на последующую переработку. Опасные отходы включают: асбест; свинцово-кислотные батареи; чернила и краски на основе растворителей, пестициды, масла (за исключением пищевых), машинное масло; люминесцентные лампы; оборудование, содержащее озоноразрушающие вещества, например, холодильники; упаковка от опасных отходов.

Источнику отходов не нужно регистрировать свои здания в Англии, если производится, хранится или вывозится менее 500 кг опасных отходов за 12 месяцев; Предприятия отечественные и не производят асбест; Это выездные услуги в помещении клиента, например, ремонт ксероксов, когда у выездной услуги есть собственная регистрация здания; Помещение является кораблем.

Источник ОО должен обновлять регистрацию каждые 12 месяцев.

В середине каждого квартала грузополучатель отчитывается перед Экологическим агентством о полученных отходах на основе характеристик, источника и перевозчика отходов.

Отчетность (транспортная накладная), направляется в Экологическое агентство.

#### Нидерланды

В Нидерландах активно поддерживается рециклинг и предотвращение образования отходов через Национальный План Управления Отходами 2009-2021. Ключевой целью данного плана является ограничение роста образования отходов. Стратегия предотвращения образования отходов включает положения о сокращении экологической нагрузки продуктовых цепей, концепции безотходного производства, устойчивых закупок и ответственности производителей.

Налог взимается с упаковочного материала (исключая логистические инструменты, такие как паллеты, тележки или большие ящики) с фокусом на компаниях, поставляющих упаковочные материалы, а не на компаниях, специализирующихся на упаковке или

упаковочной деятельности. Собираемый налог направляется в Фонд Отходов, который используется для поддержки, на муниципальном уровне, раздельного сбора пластикового упаковочного материала от домашних хозяйств. Таким образом, налог стимулирует сокращать объемы образуемых отходов, и одновременно служит источником финансирования увеличения производств по рециклингу отходов пластиковой упаковки путем улучшения системы сбора.

Согласно закону Нидерландов, об охране окружающей среды (статья 10 об отходах) все предприятия, отправляющие отходы на утилизацию (опасные и неопасные), должны их регистрировать (внутри компании). Если для доставки переработчику используются услуги транспортной компании, нужно регистрировать наименование и адрес транспортной компании и перерабатывающей компании.

С 1 января 2016 года в Нидерландах запрещено бесплатное распространение пластиковых пакетов. Таким образом, потребители более не могут получать бесплатные пластиковые пакеты в магазинах. Владельцы магазинов вправе самостоятельно установить цены на пластиковые пакеты, но рекомендуемая цена составляет 0.25 евро за 1 пакет. По результатам исследования, проведенного в 2017 году голландским природоохранным ведомством, данное ограничение уже позволило на 71% сократить количество пластиковых пакетов, исходящих от магазинов, и в результате на 40% сократилось образование отходов в виде пластиковых пакетов. Контроль за соблюдением данного требования продавцами осуществляется экологическими инспекторами.

Кроме того, в Нидерландах, в случае если до осени 2020 года альтернативные меры не помогут достичь установленных целевых показателей по сокращению отходов в виде пластиковых бутылок, планируется внедрение с 1 января 2021 года депозитной системы в отношении пластиковых бутылок (подготовка соответствующей законодательной базы находится в процессе). Так, пластиковые бутылки до 1 литра будут подлежать депозиту от 10 до 15 евроцентов. В случае внедрения данной схемы, требования будут применяться к мелким торговым точкам.

Хранение отходов на месте их образования, по общему правилу, допускается на срок до 1 года. В случае, если отходы предназначены для рециклинга/восстановления, срок допустимого хранения равен 3 годам.

В Нидерландах компании, занимающиеся сбором или перевозкой (любыми видами транспорта) промышленных или опасных отходов на профессиональной основе или организующие удаление или восстановление таких отходов для других лиц, обязаны зарегистрироваться в Голландском «Списке сборщиков, перевозчиков, дилеров и брокеров по отходам» ('*VIHB*') путем подачи специального заявления на регистрацию. Такой список публикуется на веб-сайте Организации национального и международного дорожного транспорта ('*NIWO*<sup>24</sup>'). Данной организации Министром инфраструктуры и окружающей среды Нидерландов предоставлены полномочия по приему заявок на регистрацию в списке *VIHB*. Компания должна иметь хорошую репутацию и, для брокеров и дилеров, профессиональную компетенцию (подтверждается сертификатами). Лицензированные перевозчики автоматически удовлетворяют всем критериям и включаются в список по их заявлению. Регистрация осуществляется на неопределенный срок, но организация *NIWO* может периодически оценивать компании на соответствие установленным критериям. В случае выявления несоответствия, регистрация может быть аннулирована.<sup>25</sup>

## Франция

---

<sup>24</sup> [www.niwo.nl/vihblijst](http://www.niwo.nl/vihblijst)

<sup>25</sup> [http://www.niwo.nl/pagina/189/aanvragen/afvalstoffen\\_vihb/dutch\\_regulation\\_on\\_waste\\_english.html](http://www.niwo.nl/pagina/189/aanvragen/afvalstoffen_vihb/dutch_regulation_on_waste_english.html)

Лица, занимающиеся сбором или транспортировкой от 0.5 тонны опасных или от 0.1 тонны опасных отходов, должны декларировать свою деятельность местному префекту. Дополнительно, для опасных отходов, транспорт подпадает под Европейское Соглашение о Международной Дорожной Перевозке Опасных Грузов (ДОПОГ) и национальные механизмы его реализации.

Ответственность за отходы обычно остается за производителем таких отходов или их «держателем», который несет обязанность по экологически безопасному управлению своими отходами вплоть до их финальной переработки (в том числе на стадиях перевозки, восстановления или удаления), вне зависимости от фактической или договорной передаче отходов профессиональным агентам. Однако в настоящее время появилась тенденция перевода ответственности за отходы к производителям товаров, которые в конечном итоге приведут к отходам или сами превратятся в них, в рамках различных режимов РОП. Такие режимы регулируются на уровне ЕС (например, по упаковке, электрическому и электронному оборудованию, автомобилям), на национальном уровне (например, шины, текстиль, мебель) или могут быть установлены на добровольной основе (сельскохозяйственные поставки, картриджи и др.).

Полигоны отходов и их операторы подпадают под режим «объектов, классифицированных для целей охраны окружающей среды» (*ICPE*). Разрешительный режим в большей степени зависит от характера, опасности и объемов отходов и операций. Дополнительно, операции с отдельными категориями отходов (например, масла, полихлорированные бифенилы и терфенилы, шины) могут осуществляться только операторами, имеющими специальную срочную лицензию.

## РФ

В целях стимулирования юридических и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов к ставкам такой платы применяются следующие коэффициенты:

коэффициент 0 при размещении отходов V класса опасности добывающей промышленности посредством закладки искусственно созданных полостей в горных породах при рекультивации земель и почвенного покрова (в соответствии с разделом проектной документации "Перечень мероприятий по охране окружающей среды" и (или) техническим проектом разработки месторождения полезных ископаемых);

коэффициент 0,3 при размещении отходов производства и потребления, которые образовались в собственном производстве, в пределах установленных лимитов на их размещение на объектах размещения отходов, принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на праве собственности либо ином законном основании и оборудованных в соответствии с установленными требованиями;

коэффициент 0,5 при размещении отходов IV, V классов опасности, которые образовались при утилизации ранее размещенных отходов перерабатывающей и добывающей промышленности;

коэффициент 0,67 при размещении отходов III класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов II класса опасности;

коэффициент 0,49 при размещении отходов IV класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов III класса опасности;

коэффициент 0,33 при размещении отходов IV класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов II класса опасности.

При размещении отходов производства и потребления на объектах размещения отходов, исключаящих негативное воздействие на окружающую среду и определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами, плата за размещение отходов производства и потребления не взимается.

Расходы на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов учитываются при установлении тарифов для оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, регионального оператора в порядке, установленном основами ценообразования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

к) *Экологическая информация. Мониторинг*

ЕС – экологическая информация

Практически во всех странах Евросоюза в полной мере реализованы требования Орхусской конвенции относительно доступа к экологической информации. Государственные органы обязаны предоставлять любую имеющуюся у них информацию об окружающей среде и ее охране любому лицу без его обязанности подтверждать наличие у него заинтересованности. Стоимость такой экологической информации не может превышать стоимость изготовления копий документов. Обеспечен доступ к экологической информацией в режиме онлайн<sup>26</sup>.

США

При организации контроля за состоянием окружающей среды особая роль в США отводится созданию контрольно-измерительной сети и информационному обеспечению природоохранных программ. При этом решение различных задач обеспечивается посредством индивидуальных контрольно-измерительных сетей наблюдения, находящихся в различных ведомствах. В системе мониторинга США целый комплекс станций слежения, расположенных в контрольных регионах по всей территории страны: 247 станций по атмосферному воздуху, 269 станций мониторинга воды. Кроме того, задействовано более 300 региональных информационных систем, через которые осуществляется процесс управления деятельностью служб Агентством в регионах. Вся информация о состоянии воздушной среды компьютеризованна. По типу прогноза погоды разрабатывается система текущего прогнозирования загрязнения воздуха. Долгосрочное прогнозирование состояния среды на двадцатилетний период ведется ЭЛА на основе роста населения, городов и промышленности.

Сеть радиационного мониторинга в США осуществляется в рамках программы RadNet, согласно которой регулярно собирает пробы воздуха, осадков, питьевой воды, образцов молока для анализа на радиоактивность.

Германия, Польша, Чехия

На территории Германии, Польши и Чехии существует международная автоматизированная система экологического мониторинга.

Интересна структура построения международной автоматизированной системы экологического мониторинга так называемого «Черного треугольника» (Blacktriangle). Данная область площадью около 30,0 тыс. км<sup>2</sup> с населением более 5 млн. человек охватывает юго-восточную часть Германии, юго-западную часть Польши и северную часть Чехии. Этот район характеризуется развитой промышленной инфраструктурой.

---

<sup>26</sup> К примеру, в Польше веб-сайт <http://www.ekoportal.gov.pl/> содержит обширную базу данных экологической информации, в которой собирается информация от порядка 1500 административных органов.

В 1991 году указанными странами на уровне Министров охраны окружающей среды было принято решение о создании международной автоматизированной системы экологического мониторинга, органично объединяющих части национальных систем мониторинга. За 7 лет система была развита и в настоящее время включает в себя сеть экологического мониторинга из 44 автоматизированных станций (10 станций в Польше, 14 – в Германии и 20 - в Чехии).

Система построена на использовании типовых стационарных постов и компьютерной сети для обмена и обработки информации. Связь между национальными системами мониторинга осуществляется через глобальную сеть Интернет, между центрами и постами контроля – за счет радиомодемной и спутниковой связи.

Автоматических постов может быть неограниченное количество. Для связи с Web-сервером используются стандартные виды подключения к сети Интернет. Информация поступает на общий сервер (компьютер), который подключен к глобальной сети Internet посредством модема или любого другого устройства. Не имеет значения, где физически находится аппаратная часть Web-сервера. Это может быть компьютер в университете, а может быть сервер интернет-провайдера в США. Главное, чтобы к нему бы доступ извне по сети Internet.

### Япония

Мониторинг атмосферного воздуха охватывает около 1500 пунктов наблюдений, 5400 пунктов наблюдений по качеству воды водных объектов и около 4900 пунктов наблюдений за шумом от движения автотранспортов.

Информационная система постоянных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха каждый час публикует в Интернете результаты мониторинга атмосферного воздуха на 1450 пунктах наблюдений по всей стране. Опубликовывается часовые или ежедневные изменения за одну неделю на любом выбранном вами пункте.

Опубликовываются данные уровня воды и осадков в режиме реального времени, и срочная информация относительно качества воды (ежемесячно).

Каждый город, префектура ежемесячно и ежегодно готовит отчет по результатам мониторинга ОС и публикует на странице Белая книга на сайте Министерства окружающей среды Японии ([www.env.go.jp](http://www.env.go.jp)).

В Министерстве окружающей среды и Министерстве государственных территории и транспорта и других государственных органах имеются база данных мониторинга окружающей среды, которая общедоступна.

### КНР

В КНР крупнейшие загрязнители с 2015 года обязаны устанавливать оборудование для автоматизированного мониторинга эмиссий и открыто опубликовывать данные об эмиссиях. В случае искажения таких данных предусмотрен штраф до RMB 200,000 (\$30,000). Кроме того, предприятия обязаны хранить все исторические данные мониторинга и обеспечить цифровое подключение систем автоматизированного мониторинга с местными департаментами охраны окружающей среды.

### Республика Беларусь

Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь создан и функционирует Главный информационно-аналитический центр Национальной системы мониторинга окружающей среды Республики Беларусь (ГИАЦ НСМОС) на базе отдела мониторинга окружающей среды РУП «Белорусский научно-исследовательский центр «Экология» (далее - «ГИАЦ НСМОС»).

ГИАЦ НСМОС осуществляет ведение Государственного реестра пунктов наблюдений Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь; накапливает и хранит в виде баз данных обобщенную мониторинговую информацию, а также аналитическую экологическую информацию, предоставляемую 11 информационно-аналитическими центрами видов мониторинга окружающей среды в рамках информационной системы Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь; формирует комплексную экологическую информацию о состоянии окружающей среды для представления государственным органам, государственным организациям, иным юридическим лицам и гражданам, а также по поручению Минприроды представляет экологическую информацию по данным Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь в международные организации в соответствии с законодательством Республики Беларусь; выполняет оценку и разрабатывает прогнозы состояния окружающей среды и воздействия на нее природных и антропогенных факторов на основе экологической информации Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь; в установленном законодательством Республики Беларусь порядке осуществляет подготовку к изданию и организует издание обзора состояния окружающей среды по результатам проведения наблюдений в рамках Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, а также размещает его в сети Интернет.

В Республике Беларусь перечень производственных объектов и правила проведения непрерывных изменений на крупных источниках выбросов (энергетическая, нефтеперерабатывающая, химическая, металлургическая, цементная, целлюлозно-бумажная промышленность, объекты по переработке отходов) установлены в техническом кодексе установившейся практики ТП 17.13-01-2008 (02120) «Охрана окружающей среды и природопользование, Мониторинг окружающей среды, Правила проектирования и эксплуатации автоматизированных систем контроля за выбросами загрязняющих веществ и парниковых газов в атмосферный воздух», вступившим в действие 31 марта 2008 года.

Требования по оснащению автоматизированными системами контроля за выбросами загрязняющих веществ и парниковых газов в атмосферный воздух (далее - «АСК») включаются в условия осуществления выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, являющиеся частью разрешения на выбросы (комплексного природоохранного разрешения). Проектирование новых объектов, включенных в перечень, производится с учетом необходимости обязательной установки АСК.

В настоящее время в Республике Беларусь АСК оснащены 42 источника выбросов.

Налоговым кодексом Республики Беларусь (Особенная часть) предусмотрено освобождение от уплаты экологического налога за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух на сумму освоенных капитальных вложений в создание автоматизированных систем контроля за выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

При разработке экологических норм и правил ЭкоНиП 17.01.06-001-2017 «Охрана окружающей среды и природопользование, Требование экологической безопасности» (далее - «ЭкоНиП»), вступивших в действие с 1 октября 2017 года, перечень производственных объектов, технологического оборудования, выбросы от которых в обязательном порядке подлежат непрерывным измерениям, был включен в них (таблица Е 25 приложения Е к ЭкоНиП) и дополнен всеми стационарными источниками с суммарным фактическим выбросом загрязняющих веществ более 75 тонн в год и работающими 2000 часов в год и более.

Кроме того, разработан проект изменений в ТКП 17.13-01-2008, предусматривающий в том числе и непрерывную передачу данных в органы Минприроды

и их анализ в режиме реального времени на соответствие фактических выбросов установленным нормативам.

Государственное учреждение «Республиканский центр по гидрометеорологии, контролю радиоактивного загрязнения и мониторингу окружающей среды» (далее - «Белгидромет»), подчиненное Минприроды, имеет многолетний опыт в организации сети мониторинга атмосферного воздуха на территориях с различными уровнями антропогенной нагрузки, включая районы воздействия промышленных предприятий. В настоящее время сеть наблюдений за состоянием атмосферного воздуха Беларуси насчитывает 18 автоматических станций непрерывного измерения содержания приоритетных загрязняющих веществ. На всех автоматических станциях проводятся наблюдения за основными загрязняющими веществами, рекомендованными ЕЭК ООН как потенциально опасные для здоровья человека и являющиеся хорошими индикаторами загрязнения природной среды. Данные непрерывных наблюдений за состоянием атмосферного воздуха поступают в информационную сеть Белгидромета и хранятся в специализированной базе данных, а также отображаются на одном из официальных сайтов в режиме on-line.

## РФ

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» РФ - Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных.

Государственный фонд данных является федеральной информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных и включающей в себя: информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды); результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора; данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующие в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), обязаны направлять получаемую в ходе осуществления соответствующего мониторинга информацию в государственный фонд данных.

Обмен информацией в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также между единой системой государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и органами, уполномоченными осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, предоставление такой

информации органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам осуществляются на безвозмездной основе.

На основе информации, содержащейся в государственном фонде данных, уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти подготавливает ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды, порядок подготовки и распространения которого устанавливается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, проанализировав международный опыт стран, отмечаем, что ЕНБДМОСПР это сводный фонд (банк) данных основанный на информации поступающих посредством автоматизированных информационных систем со всех подсистем ЕНБДМОСПР. На основе поступившей информации ведется подготовка оценочных докладов о состоянии окружающей среды и природных ресурсов с установленной периодичностью. Обмен информацией в рамках ЕНБДМОСПР участниками системы осуществляется на безвозмездной основе.

Наиболее оптимальным опытом является опыт Российской Федерации по ведению ЕНБДМОСПР.

На объектах I категории стационарные источники, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и концентрации загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации об объеме и (или) о массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и о концентрации загрязняющих веществ в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

л) *Экосистемный подход*

Румыния

Проведена оценка услуг по борьбе с эрозией в Горном Национальном Парке Марамурес. Рассмотрен предотвращенный вред для сельскохозяйственного производства, дорог и инфраструктуры, резервуаров, качества воды и рыбных хозяйств. По видам землепользования и растительности различного качества проведена оценка годовых твердых отложений. Подсчитаны сэкономленные средства при сравнении с предполагаемыми территориями, которые лишены растительности. Вычислена общая стоимость лесов и лугов в 8,5 млн. лей в год.

США

1. На основе данных по продажам 15 тысяч домов, была рассчитана стоимость водно-болотных угодий в Портланд, Орегон. Изучалась цена и различные структурные, социальные и экологические характеристики, связанные с собственностью, а также социально-экономические характеристики покупателя при каждой продаже. Также, оценивались расстояние от, и вид на водно-болотные угодья. Результаты показали, что близость водно-болотных угодий и размер значительно повлияли на стоимость собственности, особенно для открытого водоема и обширных водно-болотных угодий.

2. Исследование проводилось на территории морского рукава Пеконик (Лонг Айленд, Нью-Йорк), которая представляет собой экосистему, состоящую из многочисленных продуктивных водно-болотных угодий, включая взморник (*Zostera marina*), соленые болота и прибрежные территории приливной зоны. В рамках исследования была проведена оценка пограничных изменений площади водно-болотных угодий в контексте их вклада в производство крабов, гребешков (моллюск),

двустворчатых моллюсков, птиц и водоплавающей дичи. Рассматривались функции обеспечения пищевой цепочки и местообитания. Сначала была проведена оценка продуктивности различных типов водно-болотных угодий с точки зрения поддержания пищевой цепочки и определена их связь с производством каждого вида рыбы и птицы. Затем было подсчитано ожидаемое производство/добыча рыб и птицы на единицу площади. И далее количественные показатели ожидаемого производства каждого вида рыбы и птиц были оценены, используя данные по коммерческой цене на рыбу, услуги наблюдения за птицами и услуги охоты на водоплавающую дичь. Результаты исследования показали, что 1 акр территории, покрытой взморником, стоит \$1065 в год, 1 акр соленых болот стоит \$338 в год и 1 акр прибрежных отливно-приливных зон стоит \$68 в год по отношению к увеличению производства крабов, двух видов моллюсков, птиц и водоплавающей дичи. Используя данные этого исследования, менеджеры могут подсчитать экономическую ценность/стоимость сохранения или восстановления водно-болотных угодий для услуг производства определенных видов рыб и птиц.

#### Уганда

Была определена стоимость услуг очистки сточных вод, предоставляемых Накивубо Свомп, Кампала. Были рассмотрены затраты на замещение услуг обработки сточных вод водно-болотными угодьями на искусственные технологии. Обнаружено, что инфраструктура необходимая для достижения той же степени очистки сточных вод, предоставляемой водно-болотными угодьями потребует затрат до 3 млн. долл. США в год, с учетом расширения канализационной сети и санитарно-технических сооружений.

#### Польша

Проведена оценка стоимости услуг по регулированию водных ресурсов и борьбе с паводками в Национальном Парке Татра. Расчеты были сделаны на основе государственных расходов на инфраструктуру по борьбе с паводками, которая должна быть создана при отсутствии функционирования лесной экосистемы. Общие альтернативные затраты составят около 48 евро на гектар в год. Применение этого к лесным территориям Национального парка принесло годовую стоимость в 726,000 евро.

#### ЮАР

Подсчитана стоимость туризма на реках в Крокодайл Кэтчмент, Национального Парка Кругер. Были использованы такие характерные признаки, как количество крокодилов и гиппопотамов, водных видов птиц, плотность разрастания деревьев и разнообразие ландшафта. Были описаны «идеальный» и «наихудший» сценарии. Обнаружено, что туризм в данный момент оценивается в 17 млн. долл. США, с учетом расходов на места и экономического воздействия в 33 млн.долл. США, которое сократиться приблизительно на 30%, при условии высыхания рек.

#### Вьетнам

Во Вьетнаме применение финансовых механизмов для сохранения было ограничено до недавнего времени. С 2007 года возросла приоритетность сохранения и использования соответствующих финансовых механизмов. Это привело к утверждению Постановления Правительства №99 в 2010 году, позволяющему реализовывать пилотные проекты по Платежам за Лесные Экосистемные Услуги (ПЛЭУ). Сектор лесного хозяйства имеет важное значение для окружающей среды, экономики и благосостояния людей.

Сначала ПЛЭУ использовались для реализации только на локальном уровне, но сегодня ПЛЭУ также используются на национальном уровне. По состоянию на декабрь 2012 года 35 из 63 провинций в стране создали специальные комитеты по контролю внедрения ПЛЭУ.

В 2009–2012 общий доход от ПЛЭУ составил 85 млн. долларов США, из которых платежи от гидроэлектростанций составляют около 98%, 2% от водоснабжающих компаний и 0.1% от туризма. Провинция Лай Чау получила платежи в сумме 11 млн. долларов США, Провинция Кон Тум (9.5 млн. долларов США), Провинция Диен Биен (7.4 млн. долларов США), Провинция Сон Ла (6.3 млн. долларов США), Провинция Лам Донг (6.15 млн. долларов США) и Провинция Ба Рия – Вунг Тау (3.53 млн. долларов США).

#### Коста-Рика

Первая в мире программа по ПЭУ была внедрена в этой стране. Ключевыми игроками этой программы являются национальный (государственный) фонд (FONAFIFO), государственные агентства (министерства) и лесовладельцы. Землевладельцы, участвующие в таких программах, получают на протяжении пяти лет отчисления за определенные изменения землепользования (на основе детальных планов). Оплата устанавливается на уровне несколько выше, чем альтернативная стоимость относительно малоценных способов землепользования (типа пастбищ), и составляет приблизительно 35–40 долл./га в год за охрану лесов, и 538 долл./га на протяжении 5 лет за восстановление лесных массивов. Исходя из указанных выплат, большинство землевладельцев предпочитают сохранять имеющиеся леса, а не осуществлять более дорогостоящее лесовосстановление. Необходимо также иметь в виду, что землевладельцы юридически обязаны соблюдать свои обязательства и в течение 10–15 лет после прекращения выплат.

Финансирование ПЭУ обеспечивается за счет 3,5% поступлений от налога на продажу ископаемого топлива (10 млн. Долл. США в год).

#### Франция

Одной из международных практик по ПЭУ является договоренность французской компании Perrier-Vittel с землепользователями. Производитель бутилированной воды, выплачивает деньги фермерам, владеющим землями выше по течению от места производства воды, за использование устойчивых методов ведения сельского хозяйства. Чем более «экологическое» хозяйство ведут фермеры, тем лучше качество производимой компанией воды. Каждый фермер получает в среднем 230 \$ на га земли. Платежи выплачиваются в течение 7 лет – за это время фермер должен осуществить переход на более устойчивую с/х практику.

#### США

Один из самых известных примеров использования платежей за воду - выплаты муниципалитета г. Нью-Йорка фермерам, чьи земли расположены выше по течению р. Гудзон – основы системы водоснабжения города. В начале 1990-х годов качество воды в водопроводах многомиллионного города существенно ухудшилось. В ответ на это американское Агентство по охране природы потребовало от нью-йоркских властей построить фильтрационный завод (стоимость строительства была оценена в 4-6 млрд. долларов). Желая снизить затраты на улучшение качества воды, муниципальные власти запустили программу ПЭУ: они объявили фермерам о финансировании мероприятий, направленных на повышение качества воды в реке и ее притоках, протекающих через их владения. В число этих мероприятий вошли: снижение потребления удобрений, высадка лесов, создание частных ООПТ, а также расширение площади государственных ООПТ в данном районе. На это было израсходовано около 1-1,5 млрд. долларов за 10 лет. Средства на выплаты фермерам и ООПТ поступали от коммунальных платежей горожан (средний размер платежа вырос на 9 %, но люди были готовы платить за качество воды) – была создана специальная организация, Watershed Agricultural Council, которая провела широкомасштабную информационную кампанию в СМИ, а затем занималась сбором средств с населения, вкладывала их в акции, облигации, а также создала специализированный трастовый фонд, который пополнялся из прибыли от этих сделок –

эта прибыль также шла на выплаты фермерам. В итоге, за 10 лет качество воды в городе существенно улучшилось, фильтрационную установку строить не пришлось, власти сэкономили деньги, а ООПТ и фермеры получили существенную поддержку.

#### Бразилия

Компания водоснабжения общего пользования г. Сан-Пауло, Бразилия, перечисляет 1 % от своих доходов в экологический фонд, средства которого расходуются на мероприятия по лесовосстановлению расположенного выше по течению района Корумбатай.

#### Колумбия

В Колумбии ГЭС обязаны перечислять по 3 % доходов от продаж электроэнергии региональным и муниципальным государственным органам, ответственным за сохранение водных ресурсов соответствующих регионов.

#### Боливия

В Боливии по инициативе международной НПО The Nature Conservancy и правительства страны реализуется самый крупномасштабный карбоновый проект в мире. Главная заинтересованная сторона – национальный парк «Ноэл Кэмпф Меркадо». За мероприятия по сохранению лесов этот парк получит 9,6 млн. \$ за 15 лет. Подсчитано, что за это время леса парка поглотят около 26 млн. т углерода.

#### Швеция

Программа КОМЕТ представляет собой добровольную схему, созданную по инициативе Правительства Швеции весной 2010 года, с участием трех правительственных органов. Программа направлена на повышение уровня осведомленности владельцев о природоохранном значении биологически важных лесов и на поощрение их к заключению природоохранных или других видов соглашений в целях охраны лесных угодий. В 2011 году ее бюджет составил 11 млн. шведских крон, которые предназначались для покрытия административных расходов, при этом ей было охвачено 9% всех лесных угодий Швеции. В рамках данной программы, соглашения могут заключаться сроком от одного года до 50 лет в зависимости от важности природного объекта. Владельцы получают фиксированные платежи, которые служат компенсацией за ограничения, вводимые в отношении их хозяйственной практики в целях охраны природы.

#### Россия

Одним из примеров компенсации является создание природного парка «Бурейский» площадью 132 000 га на базе двух действующих заказников и территории вокруг будущего водохранилища в Амурской области Российской Федерации, в качестве компенсации за биоразнообразие при строительстве Нижне-Бурейской ГЭС. Для строительства ГЭС необходимо было затопить территорию около 15 000 га, которая являлась местом обитания животных, птиц и растений. Для сохранения биоразнообразия данной территории были проведены мероприятия по строительству подкормочных комплексов, опор для гнездований и пересадка растений на территории созданного природного парка «Бурейский». Таким образом, совокупность мероприятий позволила сохранить биоразнообразие данной территории и в то же время построить ГЭС.

#### Мадагаскар

Одним из примеров является разработка месторождения ильменита (ilmenite) в Мадагаскаре на руднике Rio Tinto. Негативным воздействием на биоразнообразие являлась потеря около 1,665 га литорального леса (3,5% от общей среды обитания литоральных лесов Мадагаскара). Для компенсации потерь лесного биоразнообразия Rio Tinto было высажено около 6 000 га литоральных и нелиторальных лесов.

## Канада

Механизм компенсации – создание экологического фонда и переселение ключевых видов. Компания Terasen должна была осуществить расширение газопровода Trans Mountain в целях роста экспорта на международные рынки, а также в Восточную Канаду и Северную Америку. Но данный газопровод проходил через территории двух ООПТ - Национальный парк Jasper и Парка штата Mount Robsen, которые входят в список объектов всемирного наследия ЮНЕСКО.

Была поставлена цель - достижение нулевых потерь и прироста биоразнообразия. В ходе расширения газопровода были предприняты меры по защите чувствительных мест обитания редких растений и сообществ, диких животных, лесных массивов, а также меры по снижению уровня шума. Компания взяла на себя обязательства в течении пяти лет по завершению проекта проводить мониторинг за состоянием экосистем и биоразнообразия территорий, затронутых при расширении газопровода. Компанией также была проведена комплексная экологическая оценка влияния проекта по расширению газопровода

Сумма компенсации составила 3 млн. долларов, из которых 2,3 млн. долларов были затрачены на создание экологического фонда, который назвали Фонд наследия Trans Mountain. Фонд наследия Trans Mountain ежегодно успешно проводит природоохранные мероприятия и исследования на территориях двух парков.

*м) Экологический аудит*

## Франция

Отсутствует требование обязательного проведения экологического аудита, при этом отдельные крупные компании обязаны проводить энергоаудит каждые четыре года.

*н) Участие общественности в вопросах ГМО*

## Европейский союз (ЕС)

18 декабря 2006 года ЕС ратифицировал Алматинскую поправку решением Совета 2006/957/ЕС.

Основные положения на уровне ЕС, в частности, Директива 2001/18/ЕС от 12 марта 2001 года о преднамеренном выпуске генетически измененных организмов в окружающую среду и Регламент (ЕС) № 1829/2003 от 22 сентября 2003 года, касающийся генетически измененных пищевых продуктов и кормов, содержат положения об участии общественности в процедурах принятия решений в связи с ГМО, соответствующие поправке к Орхусской конвенции. В отношении сбыта ГМО статьи 6, 18 и 29 Регламента (ЕС) №1829/2003 содержат уже положения об участии общественности в процедурах принятия решений по ГМО. В статье 30 Регламента (ЕС) №1829/2003 установлено, какая информация не считается конфиденциальной. В статьях 9 и 24 Директивы о выпуске ГМО 2001/18/ЕС содержатся положения об участии общественности. Статьи 7, 8, 16, 19, 20, 23 и 31 Директивы 2001/18 ЕС содержат положения о доступе общественности к информации. Кроме того, в статье 25 Директивы указано, какая информация не считается конфиденциальной.

Директива 2001/18/ЕС дает полномочия на проведение оценок воздействия на здоровье людей и окружающую среду. В статье 4 этой Директивы устанавливается, что «государства-члены должны обеспечивать принятие всех соответствующих мер во избежание отрицательных последствий для здоровья людей и окружающей среды, которые могут стать результатом преднамеренного высвобождения и реализации на рынке ГМО». Однако в статье 9 определяется, что, если государства-члены считают это целесообразным, они могут консультироваться с группами или общественностью по таким аспектам предлагаемого преднамеренного высвобождения.

В статье 24 предусмотрена процедура информирования и участия общественности также в случае уведомлений о продуктах, содержащих ГМО. Комиссия предоставляет общественности общее досье, которое сопровождает эти уведомления. Также требуется, чтобы Комиссия представила общественности отчет об оценке, выданный компетентным органом государства-члена, получившего уведомление. В течение 30 дней общественность может высказать замечания по сводному досье и отчетам об оценке Комиссии. Комиссия незамедлительно направляет комментарии компетентным органам. Помимо этого, общественности должны быть представлены отчеты об оценке Европейского органа по безопасности пищевых продуктов для всех ГМО, которые получили письменное согласие на размещение на рынке или чье размещение на рынке было отклонено.

### Германия

Германия законом от 17 июля 2009 года приняла Алматинскую поправку, Участие общественности в принятии решений о выпуске и сбыте ГМО на момент принятия уже предусматривалось европейским и германским законодательством в области генной инженерии. О сбыте ГМО решения принимаются на уровне ЕС, решения об экспериментальном выпуске ГМО принимаются на уровне стран-членов ЕС. Порядок участия общественности в принятии решений по ГМО, конкретизированный поправкой к Орхусской конвенции, соответствует нормативно-правовым актам Евросоюза по ГМО.

Положения Директивы 2001/18/ЕС и Регламента (ЕС) №1829/2003 в Германии имплементированы, в частности, в третьей части Закона о генной инженерии (GenTG). Согласно п.2 ст.18 GenTG, до принятия решения о выдаче разрешения на выпуск ГМО надлежит проводить слушания. Детали, как, например, отпадение обязанности проводить слушания при дополнительной подаче уведомлений о местах размещения предприятий в рамках упрощенной процедуры, определены в Постановлении о процедуре проведения слушаний, согласно Закону о генной инженерии (GenTAnhV). Благодаря этим положениям обеспечивается эффективное участие общественности в соответствии с критериями, установленными в Приложении 1-бис Орхусской конвенции. Необходимо указать на то, что эти положения соответствуют также Картахенскому протоколу по биобезопасности при обращении с ГМО.

Решения о сбыте ГМО принимаются в порядке, предусмотренном для всего ЕС, и являются обязательными для всех стран — членов ЕС. При этом участие общественности регулируется Регламентом (ЕС) №1829/2003 Европейского парламента и Совета от 22 сентября 2003 года, касающимся генетически измененных пищевых продуктов и кормов, и в Директиве 2001/18/ЕС от 12 марта 2001 года о преднамеренном выпуске ГМО в окружающую среду. В процедуре выдачи разрешений участвуют уполномоченные органы всех государств — членов ЕС. Федеральное ведомство защиты прав потребителей и безопасности пищевой продукции (BVL) является уполномоченным органом Германии. При этом BVL по согласованию с Федеральным ведомством по охране природы, Федеральным институтом оценки риска (BfR) и Институтом Роберта Коха предоставляет отзывы к заявкам на сбыт ГМО и к решениям об экспериментальном выпуске ГМО. Федеральный научно-исследовательский институт культурных растений им. Юлиуса Кюна (JKI), а также другие заинтересованные государственные органы направляют свои отзывы в BVL. Все заявленные в Германии выпуски ГМО регистрируются в банке данных BVL и предоставляются в распоряжение в виде обзора. В составляемом BVL реестре регистрируется точное расположение мест выпуска или выращивания ГМО. Целью ведения реестра является совершенствование экомониторинга возможного нежелательного воздействия на окружающую среду и здоровье людей и животных. Одновременно должна информироваться общественность для обеспечения транспарентности.

## Грузия

Грузия ратифицировала Алматинскую поправку 4 февраля 2016 г. В настоящее время сложилась следующая нормативно-правовая база, соответствующая принципам принятых обязательств.

Указ министра сельского хозяйства Грузии №2-231 от 2009 года об утверждении дополнительных требований к маркировке пищевых продуктов (статья 9 — маркировка генетически модифицированных пищевых продуктов) рассматривает только обязательство информировать общественность о существовании компонентов ГМО в пищевых продуктах (размещение соответствующей информации на этикетке в соответствии с определенными правилами), что позволяет общественности сделать выбор.

Указ правительства Грузии (2013) утверждает правила биопродукции. Документ определяет маркировку пищевых продуктов для размещения на рынке как «био», «эко», «органический», «экологически чистый» продукт, который обеспечивает для потребителей информации о здоровых продуктах питания. В соответствии с обязательствами, взятыми из Соглашения об ассоциации ЕС-Грузия и главе 4 углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли соглашения (DCFTA) на «Санитарные и фитосанитарные меры», разработка национального законодательства с учетом следующих требований ЕС планируется в 2018 году:

- Регламент (ЕС) №1830/2003 Европейского парламента и Совета от 22 сентября 2003 г. относительно прослеживаемости и маркировки генетически модифицированных организмов и прослеживаемость продуктов питания и кормовых продуктов, полученных из генетически модифицированных организмов, и внесение поправок Директивы 2001/18 / ЕС;

- Рекомендация Европейской комиссии 2004/787 / ЕС от 4 октября 2004 года о техническом руководстве для отбора проб и обнаружения генетически модифицированных организмов и материалов, полученных из генетически модифицированных организмов в качестве или в продуктах в контексте Регламента (ЕС) Нет 1830/2003;

- Регламент (ЕС) №1829/2003 Европейского парламента и Совета от 22 сентября 2003 года о генетически модифицированных кормах.

Отражение требований Рекомендации Комиссии 2010/C200/01 от 13 июля 2010 в национальном законодательстве в отношении руководящих принципов разработки национальных мер сосуществования для предотвращения непреднамеренного присутствия ГМО в обычных и органических культурах планируется на 2021 год.

## Сербия

Народной Скупщиной Республикой Сербия 29 мая 2009 года был принят Закон о «Генетически модифицированных организмах», согласно которому производство ГМО в коммерческих целях, торговля ими, а также продуктами, полученными из них, полностью запрещена. Кроме того, согласно этому же закону, импорт соевых кормов, содержащих ГМО, для крупного рогатого скота в Сербию также запрещен. С целью защиты сельского хозяйства от ГМО Сербским правительством осуществляется серьезный контроль импорта семян.

Министерство сельского хозяйства и защиты окружающей среды отвечает за вопросы ГМО и несет ответственность за выдачу лицензий на работы с ГМО в закрытых системах и в научных целях.

## Швейцария

В Швейцарии сельскохозяйственное производство генетически модифицированных организмов (ГМО) запрещено с 2012 года.

Использование ГМО в замкнутых системах является лицензируемым видом деятельности. За выдачу лицензий отвечает Федеральное ведомство по охране окружающей среды (FOEN). Правовые требования к этой процедуре регулируются в Постановлении от 10 сентября 2008 года «О поведении организмов в окружающей среде» (RO, SR 814.911). Это Постановление гарантирует, что широкая общественность будет надлежащим образом проинформирована о заявках на экспериментальные выпуски и что она может соответствующим образом участвовать в процессе принятия решений.

*о) Регистр выбросов и переноса загрязнителей*

США

Реестр выбросов токсичных веществ США (TRI) явился первым регуляторным реестром загрязнителей, введенным национальным правительством. TRI был создан в рамках Акта о безопасности и праве общества на информированность (1986), который требует, в числе прочего, чтобы промышленные предприятия, имеющие дело со значительными количествами определенных токсичных веществ, ежегодно предоставляли Агентству по охране окружающей среды (EPA) информацию по выбросам и переносу веществ за пределы области выбросов.

В США является необходимой отчетность TRI со стороны всех предприятий производственного сектора, имеющих штат из 10 и более сотрудников и производящих более 25 тысяч фунтов внесенных в списки химических веществ. В настоящее время требования отчетности распространены на федеральные производственные объекты, и, начиная с 1998 г., еще 7 промышленных групп должны предоставлять данные в TRI.

Более 600 токсичных веществ учитываются TRI. По каждому веществу подотчетные производственные объекты обязаны предоставлять данные по выбросам в воздух, воду и почву (допустимым и аварийным), перевозке отходов за пределы объекта и информацию о деятельности по снижению количества отходов. Отчеты могут представляться на бумаге либо в электронном варианте. Данные могут быть получены путем мониторинга или прямых измерений либо на основе проведенной оценки (например, расчеты масс-баланса или оценки, полученные с использованием факторов эмиссии).

ЕС

Европейский РВПЗ (Е-РВПЗ) обеспечивает возможность участия граждан в обсуждении вопросов и разработке политики в области окружающей среды. Кроме того, используемый в нем мультимедийный комплексный подход дает возможность выявлять основные факторы воздействия промышленности на окружающую среду. Для визуализации собранных данных используются географические информационные системы (ГИС).

В ноябре 2009 г. было создано веб-средство для сбора экологической информации о выбросах, производимых около 25 000 промышленных предприятий на территории ЕС. Е-РВПЗ, который уже представляет собой значительное достижение для промышленности, НПО и компетентных властей, будет и далее совершенствоваться путем интеграции данных о выбросах из различных источников, таких как транспорт, судоходство, авиаперевозки и сжигание в бытовом секторе.

В Швейцарии с 2009 г. РВПЗ предоставляет общественности информацию о выбросах конкретных загрязнителей в атмосферу, воду и почву, а также о переносе отходов и загрязнителей в сточные воды.

Испанская система РВПЗ разработана в качестве интегрированного онлайн-нового инструмента, предназначенного для сбора, управления и распространения информации; она обеспечивает доступ для общественности к кадастрам предприятий, общей информации о регистре РВПЗ и другим важным документам и ссылкам. Цель испанских государственных властей состоит в оказании помощи общественности в улучшении понимания и использовании информации, предоставляемой из системы РВПЗ, а также в повышении качества и сопоставимости данных и процедур предоставления информации.

Данные РВПЗ особенно важны для определения приоритетов и основных целей нескольких природоохранных стратегий и, в частности, используются для оценки потребностей в процессе осуществления законодательства об ответственности за ущерб окружающей среде.

Хорватский РВПЗ является частью веб-сайта Агентства по охране окружающей среды Хорватии, данные с которого доступны для общественности; вместе с тем планируется создать отдельный веб-сайт РВПЗ, на котором общественности будет предоставлена еще более обширная информация и который позволит Хорватии подготавливать соответствующие доклады по обзорам результативности экологической деятельности для Европейской комиссии, когда она присоединится к ЕС.

Агентство по охране окружающей среды Великобритании пошло дальше требований, содержащихся в Киевском Протоколе, и требует также представлять данные о товарной продукции и потреблении энергии, воды и сырьевых материалов в целях разработки инструмента, который поможет компаниям повысить их эффективность. Совмещение данных РВПЗ с другой информацией может стать мощным инструментом для оказания помощи гражданам в вопросах оспаривания законности выдачи разрешений на загрязнение и заявок на строительство.

Польша провела подготовительную работу, для того чтобы присоединиться к Протоколу. Были разработаны правила РВПЗ, и в качестве ответственного органа назначены региональные инспектораты. Затем были разработаны веб-портал и электронные системы для обработки и представления данных, а также подготовлены методологические рекомендации для различных отраслей промышленности. Польский РВПЗ существенно повысил эффективность уже действующей национальной системы экологических сборов и штрафов за счет сопоставления и подтверждения достоверности соответствующих данных.

В Германии информация РВПЗ доступна для общественности с июня 2009 г., это дает промышленным предприятиям возможность информировать об их усилиях и достижениях в области сохранения окружающей среды. РВПЗ повышают степень открытости и расширяют доступ к экологической информации, тем самым способствуя диалогу между общественностью, политиками и промышленностью.

Электронный РВПЗ Германии стал частью инициативы «э-правительство 2.0» и был отмечен Европейской комиссией в качестве образцового примера электронного правительства в Европе. Электронный РВПЗ полностью построен на основе программного обеспечения с открытым исходным кодом, не требует выплаты каких-либо лицензионных платежей, и всем участникам предлагается использовать его и оказывать помощь в его развитии и обмене результатами.

#### Нидерланды

В Нидерландах с 1974 г. функционирует и поддерживается реестр выбросов, содержащий всестороннюю периодически пополняемую информацию. Он объединяет данные по эмиссиям, представляемые промышленными объектами, а также автотранспортными, железнодорожными предприятиями, аэропортами, сферами бытового хозяйства и землепользования. Промышленные выбросы определяются путем

непосредственной проверки предприятий, в то время как другие формы выбросов оцениваются с помощью применения факторов эмиссии к статистическим данным.

Целями данного реестра выбросов в более широких рамках выполнения задач национальной и местной политики являются:

- составлять таблицы выбросов крупнейших компаний в воздух и воду в национальном масштабе;
- сравнивать выбросы различных категорий источников;
- привязывать информацию по выбросам из различных источников к географическим данным для проверки достоверности и моделирования разброса.

Регистрация конкретных выбросов, проведенная в 1990 г., охватывала деятельность примерно 700 компаний и 900 рассматриваемых веществ. Данные предоставляются обследуемыми компаниями добровольно. Данные, специфичные для разных производственных объектов, становятся доступными для общественности, хотя часть информации, собранной до 1990 г., доступна только в общей форме.

С помощью Системы инвентаризации совокупных выбросов правительство Нидерландов собирает существующие данные наблюдений или оценки выбросов более мелких промышленных и других непромышленных видов деятельности, основанных на преобладающих видах транспортировок (автодороги, железная дорога, авиaperевозки), бытовой сфере и землепользовании (в частности, сельскохозяйственная деятельность). Эти данные из неточечных (рассеянных) источников и неподотчетных точечных источников эмиссий чаще всего оцениваются путем применения факторов эмиссии к статистическим данным, таким как транспортные перевозки, уровни активности и т.д.»

#### Канада

Канадский Национальный Реестр выбросов загрязнителей (Canadian National Pollutant Release Inventory, NPRI).

В своем “Зеленом плане” (Green Plan, 1990) Правительство Канады сформулировало обязательство “разработать национальную базу данных по опасным загрязнителям, выбрасываемым из промышленных и транспортных источников”. Вслед за этим Многосторонняя Консультативная комиссия, представляющая промышленность, природоохранные организации, лейбористские организации, а также федеральные и областные органы власти, разработала систему NPRI, которая начала действовать в 1993 г.

Этот реестр, сходный по структуре с TRI в США, должен служить неким инструментом для выявления потенциальных проблем, связанных с состоянием окружающей среды, и для поддержания добровольных действий, направленных на снижение выбросов токсических веществ. В дополнение к этому, NPRI был разработан для гармонизации требований отчетности на всех правительственных уровнях и для всех природных сред.

Список NPRI включает 178 химических веществ, в отношении которых производственные объекты должны ежегодно представлять данные по выбросам и переносу в Агентство по окружающей среде Канады (Environment Canada). Данные собираются также областными органами управления. Промышленные объекты с числом служащих более 10 человек, которые производят, перерабатывают либо используют какие-либо из веществ, внесенных в этот список, в количестве более 10 тонн в год, обязаны представлять отчет.

Требования NPRI не приурочены к каким-то конкретным сферам промышленности, однако некоторые отрасли, такие как горная промышленность, розничная торговля, а также сельское хозяйство освобождены от необходимости выполнять эти требования.

Данные, собираемые NPRI, распространяются в виде годового отчета. Этот отчет и необработанные данные также доступны в электронном варианте, в частности, через Internet.

#### Великобритания

В 1991 г. в рамках выполнения Акта о защите окружающей среды, принятого в 1990 г., Соединенное Королевство ввело новый режим регулирования, что привело к разработке Реестра химических выбросов (United Kingdom Chemical Release Inventory, CRI). Через 7 отдельных региональных регистров CRI собирает данные по химическим выбросам по 361 химическому веществу и 125 изотопам (регулируется Актом о радиоактивных веществах 1993 г.), собранным приблизительно с 5000 производственных объектов.

Помимо связи с режимом регулирования общего контроля за загрязнением CRI является частью системы общественной регистрации Инспектората по загрязнению окружающей среды Ее Величества, который поддерживает участие общественности в процессе обследования производственных объектов. Данная система содержит все пункты процедуры выдачи разрешения (санкции): заявление (вместе с результатами любых “экологически обосновывающих” исследований), собственно санкция, наблюдение за соблюдением обязательств, подробности любых принудительных действий, предпринятых против данного производственного объекта и т.д. Как часть системы общественной регистрации CRI обеспечивает населению доступ к информации по допустимым пределам выбросов и реальным выбросам, как санкционированным, так и несанкционированным.

#### Австралия

В декабре 1992 г. в Австралии было принято решение о создании Национального реестра загрязнителей (Australian National Pollutant Inventory, NPI) для обеспечения ежегодной отчетности по веществам, выбрасываемым в окружающую среду.

Правительство Австралии организовало процесс открытого обсуждения по 13 ключевым проблемам. К концу 1995 г. был сформулирован проект структуры NPI. В течение первой половины 1996 г. в 4 регионах была проведена добровольная пробная инвентаризация атмосферных выбросов. Результаты этого процесса используются в разработке NPI. В июне 1996 г. Правительство Австралии и власти штатов договорились о совместном внедрении NPI. Власти штатов должны собирать данные, в то время как Правительство страны будет отвечать за их сопоставление и распространение.

Предложенный NPI должен содержать информацию по антропогенным выбросам веществ в окружающую среду. Создан список веществ, подлежащих отчетности, и у населения есть право предлагать какие-либо вещества для внесения в этот список или вычеркивания из него. Компании, имеющие дело с веществами, указанными в этом списке, в количествах, превышающих оговоренный порог, должны представлять отчет о суммарных годовых выбросах этих веществ. В рассмотрение включена информация по эмиссиям, полученная от небольших точечных источников, а также по диффузным выбросам из непромышленных источников (например, выхлопы машин, использование химических веществ в домашнем хозяйстве).

База данных Национального реестра загрязнителей включает географическое представление данных, для того чтобы сделать возможным просмотр информации по названию места, вещества, компании, вида деятельности или по любой комбинации этих параметров; база данных доступна, в частности, через Internet и на компакт-дисках (CD-ROM).

## **11. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией проекта закона**

Финансовые затраты для государственного бюджета, связанные с реализацией проекта Кодекса, не предполагаются. При этом пересмотр системы взимания и ставок платы за эмиссии повлечет сокращение доходной части бюджета.

По прогнозным данным на период с 2025 – 2034 годы при текущем режиме взимания платежей за эмиссии, общие поступления от нормативных и сверхнормативных выбросов (сбросов) загрязняющих веществ по Республике Казахстан составит 504,9 млрд. тенге.

В соответствии с международным опытом для стимулирования предприятий к получению КЭР с использованием НДТ, в проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте предлагается существенное сокращение или упразднение платы за эмиссии для предприятий, перешедших на систему КЭР.

Ставки платы за эмиссии для прочих предприятий должны быть повышены, стимулируя предприятия к внедрению НДТ.

Постепенный переход предприятий на систему выдачи КЭР оценивается ежегодно до 10 процентов от общего количества природопользователей.

Соответственно доходы бюджета государства от платы за эмиссии после применения предприятиями КЭР, за период с 2025 по 2034 годы снизятся на 29% (145,1 млрд. тенге) и составит 359,8 млрд. тенге.

При этом необходимо отметить, что переход предприятий на НДТ потребует дополнительных капитальных вложений предприятий, которые в значительном объеме превысят предполагаемые потери бюджета.

Реализации проекта Кодекса позволит значительно улучшить экологическую ситуацию в стране и повлечет положительные социально-экономические последствия.