**Концепция проекта**

**Экологического Кодекса Республики Казахстан**

# Название проекта закона

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

# 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 твердо-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, пунктом 14 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 10 января 2018 года Министерству энергетики Республики Казахстан совместно с другими государственными органами было поручено разработать новую редакцию проекта Экологического кодекса Республики Казахстан.

Казахстан предпринимает значительные шаги по переходу к более устойчивой модели развития. Основым 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 (далее - ОЭСР) и прочими развитыми странами”.

Таким образом, вышеуказанные стратегические документы страны определили путь к 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 63 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 большее 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». 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 на основе наилучших доступных технологий, 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 и понятную 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.

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.

## Цель и сфера регулирования Экологического кодекса

В действующем Экологическом кодексе РК прямо не обозначается цель экологического законодательства. В рамках проекта Кодекса в качестве основной цели экологического законодательства Республики Казахстан будет определено содействие устойчивому развитию страны в сфере экологии, 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.

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. 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 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 термины «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 экологическая оценка, 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.

## 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:

1. не раскрывается содержание таких принципов, что усложняет применение и интерпретацию норм экологического законодательства;
2. 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 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);
3. 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 политики в области охраны окружающей среды, нежели принципом законодательства);
4. 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»).

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 предопределит дальнейшие 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 для 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 требуются предотвращать и контролировать загрязнения окружающей среды, в первую очередь, на самом источнике, с применением наилучших доступных технологий по экономически приемлемой цене;
* *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 опасных веществах и видах деятельности, и по которому общественность должна быть вовлечена в процессы, связанные с реализацией проектов, имеющих существенное воздействие на окружающую среду, в том числе при планировании населенных пунктов, производственных объектов, дорог и т.д.).

При определении принципов правового регулирования в сфере окружающей среды в проекте Кодекса должны быть также учтены направления стратегии «зеленого роста» (Green Growth). Для этих целей, помимо прочего, необходимо привести терминологию экологического законодательства в соответствие с наилучшими международными практиками, ввести новые понятия, такие как: «зеленые технологии», «низкоуглеродное развитие», «углеродный след», «адаптация к изменению климата», «воздействие изменения климата», «устойчивость к изменению климата», «циркулярная экономика» и другие.

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.

## 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»*.

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 прилагать усилия к продвижению интернализации экологических издержек и применения экономических инструментов, принимая во внимания подход о том, что загрязнитель, в принципе, должен нести издержки в связи с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не искажая 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 ущерба, причиненного 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 вопросов, в результате чего цели, на достижение которых направлен принцип «загрязнитель платит» (предотвращение, сокращение и контроль загрязнений), не достигаются. Отдельно необходимо 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 загрязнителем издержек на предотвращение и контроль загрязнений, он покрывает также и его юридическую обязанность 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, перехода на более экологичную продукцию и ожидаемый 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 загрязнителями экономического бремени по поддержанию приемлемого состояния окружающей среды, в первую очередь, расходы на «меры предосторожности и предотвращения» загрязнения.

В проекте Кодекса будет закреплен 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 компенсации экологического ущерба окружающей среде не только на стадии фактически причиненного вреда, но и в течение всего цикла производства, начиная со стадии планирования, путем предусмотрения природоохранных мероприятий. Данный принцип пронизывает широкий круг инструментов как прямого регулирования (экологические стандарты, нормирование, НДТ), 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.).

## 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:

1. 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»);
2. ПДК вредных веществ для рыбохозяйственных водоемов (утверждены «Обобщенным перечнем предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ для воды рыбохозяйственных водоемов» (Москва, 1990 г.));
3. значения ПДК веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования по Республике Казахстан (утверждены Санитарными правилами «Санитарно-эпидемиологические требования к водоисточникам, 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);
4. значения ПДК веществ в морских водах (утверждены «Обобщенным перечнем предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ для воды рыбохозяйственных водоемов» (Москва 1990 г.));
5. 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 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 весьма жестких нормативов качества окружающей среды. Существуют также противоречия в нормативах ПДК по водным объектам.

Существующая в Казахстане система нормирования охватывает сотни загрязнителей и требует крайне низких их концентраций в окружающей среде. По мнению экспертов ОЭСР, чрезмерная строгость казахстанских нормативов накладывает требования, которые, во многих случаях, не могут быть достигнуты даже при применении наилучших доступных технологий, либо требует финансовых вложений, неподъемных для большинства промышленных предприятий в стране.

В Казахстане ПДК считаются обязательными для всех пользователей соответствующей физической среды. Индивидуальные нормативы эмиссий определяются, в основном, из ПДК, т.е. предприятие должно доказать, что любой новый источник эмиссий не приведет к нарушению ПДК. 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 просто оплачивают эмиссии (в том числе, сверхнормативные) по утвержденным ставкам.

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» и «стандарты» имеют разный смысл. Требования к качеству являются пороговыми значениями, которые следует поддерживать или достичь в течение определенного периода времени, с помощью поэтапных требований предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды и мер по управлению природными ресурсами. Они могут быть выражены различными способами (пригодность для конкретного использования, достижение определенного класса и т.д.). Стандарт качества является условием, выражающимся в ПДК отдельного загрязнителя.

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 стандарты в Казахстане не гарантируют достижение более высокого качества окружающей среды. На практике, число параметров, которые фактически 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.

С учетом существующей на сегодня в Казахстане экологической ситуации во многих городах, ПДК (характеризуя нулевой риск для здоровья населения), по сути, представляют собой скорее целевые показатели качества окружающей среды, стандарты, к которым необходимо стремиться. Система экономических инструментов регулирования должна быть выстроена с учетом необходимости постепенного достижения таких целевых параметров (путем поэтапного введения новых нормативов с более жесткими требованиями и соответствующего прогрессирующего увеличения ставок экологических платежей, с одновременным предоставлением мер экономического стимулирования для предприятий, снижающих негативное воздействие на окружающую среду, в том числе путем внедрения НДТ). Такой подход позволит поставить перед предприятиями конкретные средне- и долгосрочные задачи по сокращению эмиссий и целенаправленно управлять этими процессами.

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 способности страны для технически обоснованных и осуществимых уровней, 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 и нормативами допустимого воздействия (в том числе, совокупного воздействия в пределах конкретных территорий, зон). Сокращение и оптимизация регулируемых 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. Будут заложены нормы о поэтапном переходе с санитарно-гигенических 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»).

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

Проект Кодекса должен предусматривать обязательное введение и регулярную актуализацию ЦПКОС для каждого региона (области, городов Астана и Алматы). ЦПКОС будут подлежать утверждению на уровне областных маслихатов или на более высоком уровне. Например, в Швеции ЦПКОС (в том числе, региональные) утверждаются парламентом страны.

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 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 (солидарно 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. 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 коммунальных отходов, уровень их переработки/утилизации и другие. Также предполагается рассмотрение возможности внедрить индекс (рейтинг) экологической эффективности регионов Казахстан с оценкой эффективности деятельности МИО в части реализации экологической политики.

В целях обеспечения права граждан на получение своевременной, полной и достоверной экологическую информацию, 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 определенных видов 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 НДТ 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 (например, снижение выбросов в случае неблагоприятных метеоусловий, требований в сфере городского автотранспорта, раздельного сбора коммунальных отходов и др.).

## Экологическая оценка

* 1. *Оценка воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС)*

Текущия 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).

В отличие от практики стран ОЭСР и Европейского Союза, 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 большинстве случаев, предприятия в Казахстане воспринимают ОВОС не как комплексную процедуру, проводимую в целях наиболее широкого охвата всех возможных рисков, а как некий документ, подлежащий экологической экспертизе, подготовку которого должен обеспечить заказчик. В результате, подготавливаемая 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:

1. закрепление ОВОС в качестве комплексной процедуры, проводимой на самом раннем этапе планирования деятельности;
2. 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);
3. 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»;
4. упразднение обязательного требования ОВОС для проектов, не входящих в перечни, упомянутые в пунктах б) и в) выше;
5. оптимизация процедур ОВОС, экологической экспертизы и, где возможно, выдачи разрешений (например, комплексных экологических разрешений);
6. обязательность использования механизма «определения сферы охвата» отчета ОВОС (процедура «*scoping*»);
7. усовершенствование требований к отчету ОВОС в соответствии с современным уровнем развития знаний в области ОВОС;
8. 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 полученых комментариев и замечаний либо обоснованности их непринятия; участия в разработке природоохранных условий реализации проекта (деятельности); обоснования (мотивирования) принимаемых решений;
9. усовершенствование требований в целях обеспечения участия общественности в процедурах ОВОС;
10. определение требований к экспертам, привлекаемым для проведения ОВОС, обеспечивающих необходимый уровень из квалификации, опыта и профессионализма, усиление их ответственности;
11. введение более четких норм, определяющих трансграничную процедуру ОВОС;
12. для крупнейших загрязнителей - возможность (и обязательность, в определенных ситуациях) послепроектного мониторинга, обеспечение прозрачности производственного экологического контроля;
13. открытый доступ и цифровизация документации (электронный документооборот, электронный реестр ОВОС/решений, обеспечение открытого доступа для любых заинтересованных лиц).
    1. *Стратегическая экологическая оценка (далее – СЭО)*

В настоящее время Республика Казахстан, являясь стороной Конвенции Эспо, рассматривает возможность присоединения до конца 2018 года к Протоколу по СЭО ЕЭК ООН к Конвенции Эспо (далее – Протокол по СЭО) в целях создания современной национальной системы СЭО. Поэтому в проекте Кодекса предполагается заложить нормы, необходимые для выполнения обязательств страны согласно Протоколу 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 формирования 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 Европейского Союза 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.

## Экологические разрешения и нормирование эмиссий

В Казахстане в настоящее время действует система природоохранных разрешений на основе дифференцированного подхода к компонентам окружающей среды. Как отметили эксперты ОЭСР, такие системы, как правило, недостаточно эффективны, нередко сложны и противоречивы, не учитывают экосистемный подход, не всегда содействуют реализации принципа предотвращения загрязнения окружающей среды и не в полной мере учитывают международные рекомендации, в частности, опыт Европейского Союза. При этом 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 улучшение условий получения экологических разрешений за последние годы, существующие процедуры все еще остаются административно достаточно сложным процессом, а условия разрешений, как показала практика, недостаточно стимулируют предприятия к сокращению загрязнений и проведению мероприятий по охране и восстановлению окружающей среды. Установление нормативов эмиссий в процессе выдачи экологических разрешений основано на уровне исторических загрязнений и фоновой концентрации загрязняющих веществ, а не на основании показателей, которые отрасль может достичь при применении НДТ.

Нормативы и лимиты для промышленных предприятий в Казахстане, как правило, устанавливаются на самом высоком значении эмиссий, рассчитанном, исходя из максимальной мощности производства. Однако такой подход не стимулирует предприятия к модернизации производства и снижению существующего уровня выбросов. На практике, предприятия зачастую не достигают таких производственных мощностей, что облегчает соблюдение установленных предельных значений без внедрения НДТ.

Широкий охват регулируемых параметров в Казахстане не всегда позволяет обеспечить достаточный учет и контроль загрязняющих веществ, вызывающих наибольшее воздействие на здоровье человека и окружающую среду. Для сравнения, в Европейском Союзе предельные значения устанавливаются только для наиболее опасных загрязняющих веществ и основаны на параметрах, которые могут быть достигнуты, если предприятия используют НДТ.

В проекте Кодекса основные направления для оптимизации нынешних требований к выдаче экологических разрешений и контролю за их соблюдением должны включать перенос акцента экологических требований с решения проблем в конце производственного цикла на комплексное (интегрированное) предотвращение и контроль загрязнений с самого начала.

В отношении самых крупных (значительных) предприятий-загрязнителей, следует отказаться от административного регулирования, которое только предполагает наказание за несоблюдение, и перейти к экономическому стимулированию таких предприятий к комплексному предотвращению и контролю загрязнения. Данная система действует в Европе согласно Директиве ЕС 2010/75/EU «О промышленных эмиссиях». Система «интегрированного предотвращения и контроля загрязнений» (*Integrated Pollution Prevention and Control,* сокращенно *IPPC*) основана на принципе «загрязнитель платит» и принципе предотвращения загрязнений. Основной подход – превентивный, при котором загрязнения предотвращаются до их возникновения, путем подбора подходящего, более экологичного производственного процесса (а не очистки уже образованных загрязнений на источнике, например, путем установки фильтров). Основным инструментом данной системы является комплексное экологическое разрешение (*IPPC Permit*, разрешение по интегрированному предотвращению и контролю загрязнений), которое, помимо предельных значений эмиссий, должно содержать меры, необходимые для достижения высокого уровня охраны окружающей среды как единого целого, в т.ч. по мониторингу, отчетности, управлению отходами, аварийным ситуациям, закрытию производства и т.д. При этом, данный механизм применяется только для основных вкладчиков в загрязнение окружающей среды (80-90% всех загрязнений).

Комплексные экологические разрешения в странах ОЭСР являются одним из наиболее эффективных способов в достижении лучшего контроля загрязнений, поскольку они связаны с НДТ, обеспечивающими минимально возможные эмиссии на современном этапе технологического развития, и сфокусированы на основных предприятиях-загрязнителях. Стоит отметить, что европейская система IPPC уже в определенной степени реализована в России, 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», остальные объекты деляться 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. Таким образом, реализация подобной реформы в Казахстане также важна в целях поддержания конкурентоспособности казахстанских предприятий, как в рамках Единого Экономического Пространства, так и на глобальном уровне.

На сегодняшний день Экологический кодекс РК предусматривает возможность получения комплексного экологического разрешения (КЭР) с применением НДТ на основе справочников (BREF) Европейского бюро по интегрированному предотвращению и контролю загрязнений (EIPPCB), однако с момента введения механизма КЭР не поступило ни одной заявки на выдачу КЭР, что свидетельствует о недостаточности имеющихся законодательных норм для стимулирования предприятий к переходу на НДТ.

Согласно существующему Экологическому кодексу РК, под «наилучшими доступными технологиями» понимаются отраслевые технологии, техника и оборудование, что не соответствует терминологии и подходам, принятым в Евросоюзе, где не предписывается конкретное оборудование, а утверждаются показатели эмиссий, которые могут быть достигнуты в том или ином виде производства. Так, согласно директивам ЕС, под НДТ (*best available techniques*) понимается «наиболее эффективная и передовая стадия развития видов деятельности и методов их осуществления, которая свидетельствует о практической пригодности определённых технологий для соблюдения пороговых значений эмиссий и иных условий разрешений, направленных на предотвращение или, в случае если это неосуществимо, на снижение эмиссий и влияния на окружающую среду в целом».

При разработке проекта Кодекса будет проанализированы нормы существующего экологического законодательства РК и, на основе практики стран ОЭСР и положительного опыта внедрения системы КЭР в РФ, предложены новые нормы, создающие условия для перехода на режим, аналогичный европейской системе IPPC. Для этих целей необходимо будет также пересмотреть нормы экологического законодательства, касающиеся правил экологического мониторинга и контроля, в частности, критически оценить эффективность и обоснованность учета показателей на границе санитарно-защитной зоны для преприятий, перешедших на автоматизированный мониторинг эмиссий на источнике. 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. 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.

Поэтому в проекте Кодекса предполагается:

1. ввести для основных производств-загрязнителей полноценную систему комплексных (интегрированных) экологических разрешений, которая базируется на рекомендациях Директивы 2010/75/ЕС «О промышленных эмиссиях» (далее – Директива IED) и гармонизировать всю терминологию. На уровне кодекса необходимо будет определить перечень видов производств/деятельности, для которых обязательно применяется система IPPC и КЭР. Все новые предприятия/установки из такого перечня (в том числе, в случае реконструкции существующих предприятий) 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 постепенного снижения негативного воздействия на окружающую среду, но который, в любом случае, должен быть завершен в сроки, позволяющие достичь цели, установленные в стратегических документах РК (к примеру, в Польше 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);
2. 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);
3. 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);
4. закрепить, что комплексное экологическое разрешение 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;
5. закрепить, что условия КЭР устанавливаются на основе применения НДТ, при этом принять в качестве руководства прямого использования Европейские справочники по наилучшим доступным технологиям (BREF), отменив необходимость в казахстанском перечне НДТ; заложить необходимость разработки на уровне подзаконных актов инструкции/руководства по использованию BREF;
6. предусмотреть возможность объединения в КЭР секторальных разрешений (например, разрешение на специальное водопользование и др.);
7. предусмотреть возможность выдачи КЭР на фиксированный (по желанию заявителя) или бессрочный период (при условии регулярного пересмотра);
8. предусмотреть нормы об обязательной автоматизированной системе мониторинга выбросов и сбросов загрязняющих веществ на источниках крупных промышленных предприятий в режиме реального времени, с техническими средствами фиксации и передачи данных в природоохранному органу (с необходимым переходным периодом, но не более 3 лет).

## Экономические инструменты регулирования и стимулирования

1. *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. 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. 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.

В Казахстане все поступления от «экологических платежей» (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. При этом местные представительные органы имеют право повышать ставки экологических платежей не более чем в два раза, и в большинстве областей Казахстана установлены максимально возможные ставки.

Далее, в нефтегазовой отрасли существует дисбаланс при взимании платы, когда за эмиссии от сжигания газа на факелах ставки платы существенно выше от 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 наилучших доступных технологий. 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 казну, 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. 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 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 коэфициенты, 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). Получаемые доходы от взимания экологических платежей в Чехии направляются исключительно на природоохранные мероприятия.

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 превышение установленных нормативов. Плата за негативное воздействие на окружающую среду в РФ не взимается по IV категории объектов (оказывающие минимальное воздействие).

Более подробная информация опыту Чехии и РФ приводится в разделе 9 (*Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта*) настоящей Концепции.

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.

Особое внимение 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 до их удаления 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». 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 из 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 он 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.

В РФ при размещении отходов производства и потребления на объектах размещения отходов, исключающих 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 соблюдением нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ. Кроме того, в целях стимулирования к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду предусмотрены понижающие коэффициенты (влоть 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 наилучшие доступные технологии, должны иметь необходимые экономические стимулы. 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.

1. *Инструменты экономического стимулирования*

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.

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. Еще одним инструментом экономического стимулирования в России является государственная поддержка природоохранной деятельности (предоставление налоговых льгот (инвестиционный налоговый кредит); выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством).

В проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте предлагается предусмотреть аналогичные механизмы экономического стимулирования в области охраны окружающей среды с учетом опыта зарубежных стран, а также внедрить понятия экологоответственного инвестирования и «зеленых» финансовых инструментов с механизмами их реализации.

«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.

Инструментами «зеленого» финансирования являются:

- выпуск «зеленых» облигаций;

- «зеленые» кредиты;

- «зеленое» страхование;

- участие Международного финансового центра «Астана» (МФЦА) в торговле квотами на выбросы парниковых газов.

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.

## 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:

### 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 использование 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.

### Улучшение системы обнаружения нарушений

Существование жестких мер наказания за нарушение экологического законодательства само по себе малозначимо при низкой вероятности обнаружения нарушений. Действующее законодательство Казахстане 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 нарушений. 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 (или третьими сторонами по договорам субподряда с государством), остаются основой всех систем экологического контроля. При этом, простое посещение объекта, особенно в сочетании с тщательным контролем, но без применения админитративных мер, в некоторых случаях может оказать большее действие на результаты деятельности предприятия, чем меры взыскания.

В связи с этим, в проекте Кодекса и сопутствующем законопроекте предполагается проработка положений о системе мониторинга природоохранного соответствия как альтернативы инспекторским проверкам. 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 оперативного реагирования на нарушения, при этом ограничиваясь лишь предупреждением, устным или письменным, или предписанием об устранении нарушений экологического законодательства, без применения административного взыскания, за исключением случаев обнаружения факта причинения ущерба окружающей среде (в этом случае должна быть назначена внеплановая инспекторская проверка). Такая система позволит повысить вероятность обнаружения нарушений и обеспечить прозрачность деятельности предприятий

### 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, инициативное привлечение в качестве наблюдателей от НПО, НПП при проведении проверок субъектов контроля, обсуждение результатов проверок объектов I категории с общественностью).

### 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, 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.

### 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»» (ЭКХО) ([www.epa.j20v/cchoV](http://www.epa.j20v/cchoV)). 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 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;
* обязанность субъекта контроля по опубликованию за собственный счет в СМИ информации о наложенных на него взысканиях и предпринятых/намечаемых мерах по устранению нарушений;
* анализ информации о правоприменении в свете экологических и экономических результатов и регулярная публикация 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.

### Процедура оценки эффекта регулирования

В Казахстане недостаточно развит механизм прогнозной оценки ожидаемого спонтанного природоохранного соответствия и обеспеченности законов правовой санкцией. Это препятствует правоприменению, а также снижает экономическую эффективность всего регулирования.

Для решения подобных проблем в странах ОЭСР применяются специальные методы, наиболее широко известный из которых - методология прогнозирования законопослушности «Таблица одиннадцати», внедренная Министерством юстиции Нидерландов. «Таблица одиннадцати» (Т11), представляет собой стандартный контрольный перечень взаимосвязанных вопросов, согласно которым государственные органы могут оценивать новые предложения в области регулирования и сравнивать различные аспекты правоприменения и другой деятельности с существующими правовыми нормами. Т11 содержит последовательный перечень критериев (внутренних и внешних факторов), по которым определяется уровень соблюдения правовых требований, и может использоваться государственными органами для определения уровня потенциального или реального соблюдения/несоблюдения требований целевыми группами и, следовательно, для разработки более эффективных правовых норм. Т11 применима к значительной части административного и уголовного законодательства.

В проекте Кодекса предполагается проработать возможность внедрения механизма регулярного анализа влияния денежных мер взыскания на деятельность субъектов экологического контроля. Для этих целей предполагается использование в рамках процедур оценки эффекта регулирования инструментов, аналогичных методологии прогнозирования законопослушности «Таблица одиннадцати», действующей в Нидерландах, для обеспечения полной выполнимости предлагаемых нормативных требований.

## Экологическая ответственность

### Устранение и возмещение экологического ущерба

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 природовостанновительной 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 среда установлена в праве Европейского Союза.

Во-вторых, в экологическом законодательстве Казахстане 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 европейский 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 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), (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 издержи правоприменителя.

Отдельное внимание необходимо уделить вопросам «исторических» загрязнений и строгого применения в связи с этим принципов неотвратимости ответственности за нарушение экологического законодательства и обязательности возмещения экологического ущерба. В частности, будут проанализированы существующие в странах ОЭСР подходы по экологической ответственности за исторические загрязнения, ее переходу к новому лицу и правила, касающиеся действия в тех ситуациях, когда невозможно выявить загрязнителя. К примеру, 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. Для целей выполнения принципа неизбежности экологической ответственности во многих странах ОЭСР действуют весьма продолжительные сроки давности (например, 30 лет в Эстонии). В РФ такой срок составляет 20 лет.

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, 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. Предлагается также рассмотреть возможность отказа от механизма взыскания ущерба за загрязнение при выбросах и сбросах от средних и мелких предприятий, путем замены на штрафные санкции. Для крупных промышленных предприятий, перешедших на КЭР и источники которых оснащены системой автоматизированного мониторинга эмиссий, ущерб не должен подлежать возмещению при отсутствии превышений ПДК на источнике (за превышение ПДС/ПДС налагаются штрафы). 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/CE «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.

## Отходы производства и потребления

### «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, включая выбросы парниковых газов, повышение температуры и загрязнение различными отходами акваторий, угрожающие необратимыми климатическими изменениями, рост площадей, занимаемых полигонами производственных и бытовых отходов, также как и неорганизованных свалок, приводящих 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 первичного сырья и объемов перерабатываемых ресурсов, которая сопровождается снижением отходов, направляемых на захоронение при одновременном сокращении площадей, занимаемых соответствующими полигонами и неорганизованными свалками.

«Циркулярная» экономика по сути обеспечивает поэтапное воспроизведение лежащих в самой природе принципов ресурсной эффективности и безотходности, возвращая человека на новом технологическом витке к повсеместному воспроизведению используемых в экосистемах принципов 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, а теперь могут использоваться как источники 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, в целях поэтапного перехода на нулевое захоронение на полигонах отдельных видов отходов, определить формы, средства, механизмы и инструменты государственного регулирования в области предотвращения и управления отходами, 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). Необходимо также продолжить совершенствование положений экологического законодательства касательно механизма расширенных обязательств производителей (импортеров).

### 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 «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: «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).

### Классификация отходов

Необходимо изменить существующие в Казахстане принципы классификации отходов, взяв за основу классификацию Европейского Союза. Следует отметить, что 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.

С одной стороны, Экологический кодекс основывается на Классификаторе отходов, который относит отходы 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. На этом же основании нужно ввести и поддерживать в рабочем состоянии Государственный кадастр отходов.

В то же время, многие требования к обращению с отходами производства, включая их утилизацию, все еще подпадают под действие санитарно-эпидемиологического контроля, основанного на классификации отходов производства по 4 классам опасности (I класс - чрезвычайно опасные, II класс - высоко опасные, III класс - умеренно опасные, IV класс - малоопасные). Классификация используется на основе Мирового классификатора отходов 1987 года, чье действие не обязательно для Казахстана.

В результате, одни и те же области часто регулируются по-разному со стороны экологического законодательства и законодательства о здравоохранении (санитарно-эпидемиологические требования), одни и те же отходы по-разному классифицируются законодательством об охране природы и охране здоровья населения.

Классификация отходов текущего экологического законодательства Казахстана не соответствует Решению Совета ОЭСР C(2001)107/FINAL, пересмотренному в соответствии с Базельской конвенцией и принятому в мае 2002 года». (*Казахстаном были применены более ранние версии Базельской Конвенции).* Существует две системы, работающие параллельно, - одна основана на «зелено-янтарно-красном» списке отходов, и санитарная классификация, которая основана на токсичности и отражает советский классификатор токсичных промышленных отходов. Обе системы не соответствуют друг другу, что значительно усложняет управление опасными отходами в Казахстане. В дополнение большая часть промышленных отходов согласно «зелено-янтарно-красному» списку находится в другой категории и, потому, остается неклассифицированной.

По отчетным данным уполномоченного органа за 2016 год общий объем накопленных промышленных отходов в Казахстане составляет более 37 млрд. тонн; образование промышленных отходов по республике составляет 792 860,028 тыс. тонн, из них утилизировано 212 511,324 тыс. тонн, что составило 26,80% и все отходы признаются опасными.

Следует отметить, что в Перечне отходов ЕС опасных отходов только 47%, остальные отходы - неопасные. Для опасных свойств там указаны процентные и др. показатели, выше которых отход признается опасным.

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

|  |  |
| --- | --- |
| ОЭСР | Казахстан |
| Классификация отходов по «цвету»:  Отходы производства и потребления по степени опасности разделяются на:   * Опасные (абсолютно опасные) - AH (*такие отходы не требуют подтверждения*); * Неопасные (абсолютно неопасные) - AN (не требуют подтверждения); * Зеркально опасные\* (скорее опасные в зависимости от содержания опасных компонентов ниже установленного предела) - MH; * Зеркально – Неопасные\* -MN (скорее неопасные - содержание ниже допустимого предела).   *\*Допустимые концентрации определены ВОЗ* | Кодификация по «цвету»:  Отходы производства и потребления по степени опасности разделяются на опасные и неопасные.  В классификаторе представлен одна степень – опасные отходы.  Для целей транспортировки, утилизации, хранения и захоронения устанавливаются 3 уровня опасности отходов в соответствии с Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением\*:   * 1) Зеленый — индекс G; * 2) Янтарный — индекс А; * 3) Красный — индекс R.   Плата за размещение дифференцируется по цвету.  \**Допустимые концентрации определены СанПин (Компетенция санэпиднадзора)* |

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.

В рамках проекта Кодекса будет проведена работа по гармонизации системы классификации отходов в Казахстане на основе Европейского классификатора. Классификатор должен включать единый перечень отходов с привязкой по видам деятельности, перечень способов утилизации отходов, информацию об опасных свойствах и их классификация (международно-принятый перечень опасных свойств HP1-HP15 и методы их оценки), стандартные методы отбора проб и химического анализа отходов и другие положения.

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 связи с этим, в рамках проекта Кодекса будет также проведена работа по гармонизации регулирования опасных свойств химических веществ в соответствии с международными обязательствами Казахстана (в т.ч. Роттердамской, Стокгольмской и Базельской конвенциями). При этом цветовую классификацию отходов (зеленые-янтарные-красные) надлежит применять только для целей маркировки грузов при трансграничной транспортировке опасных материалов согласно Базельской Конвенции. Необходимо также гармонизировать проект Кодекса с положениями Директивы ЕС о полигонах; в отношении отходов, содержащих опасные химические вещества, предусмотреть регулирование в соответствии с требованиями системы REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) (2007), усовершенствовать регулирование по вопросам классификации и маркировка упаковки, управлению отходами, содержащими стойкие органические соединения (СОЗ), предусмотреть 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 отходам (например, асбест, тара из под опасных химических веществ и др.).

### Деятельность предприятий по управлению отходами

В настоящее время деятельность предприятий, занимающихся переработкой/утилизацией и иными операциями с отходами производства и потребления законодательно не регламентирована, несмотря на то, что это может представлять собой экологически опасную или потенциально опасную деятельность. Отсутствует официальный список предприятий, осуществляющих сбор, сортировку, транспортировку, утилизацию, переработку отходов, а также перечень отходов, который подлежит переработке/утилизации, что создает сложности при выборе такой организации. В большинстве развитых стран, а также странах-членах ЕАЭС (Россия, Беларусь) применяются механизмы лицензирования 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.

На текущий момент 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. Также 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.

Также отсутствует перечень НДТ для обработки опасных отходов. У некоторых источников опасных отходов возникают сложности с выбором подходящей установки для обработки собственных опасных отходов. Нет однозначной информации, какой тип опасных отходов может перерабатываться или утилизироваться данными установками.

В проекте Кодекса необходимо заложить положения и правила касательно переработки/утилизации отходов (в том числе, посредством сжигания), предусмотрены меры экономического стимулирования для предприятий, занимающихся такой деятельностью. Кроме того, в проекте Кодекса необходимо на основе опыта стран ОЭСР определить виды деятельности в области управления отходами (сбор, сортировка, транспортировка, переработка, обезвреживание, утилизация, захоронение и др.), которые должны подлежать особому регулированию, в том числе, подпадать под лицензирование, разрешительный или уведомительный режим, и, соответственно, определить квалификационные требования для них; обязанность предпринимателей, осуществляющих деятельность по утилизации отходов, ежегодно публиковать отчеты о проведенных мероприятиях в области охраны окружающей среды.

### 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.

В республике насчитывается более 3 943 полигонов и свалок ТБО. Из них соответствующих экологическим требованиям и санитарным нормам – 590, что составляет 15% от их общего количества. Большинство полигонов исчерпали свой срок действия, требуются их рекультивация, а также строительство новых соответствующих действующим нормам и требованиям полигонов.

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 раздельного 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).

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.

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, напитка) в таре в его стоимость включается депозит (залог), который может быть возращен 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.

*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 дом ашних 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.

### 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/EC, 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.

### «Зеленые» закупки

Одним из ключевых направлений «циркулярной» экономики является рациональное, оптимизирующее расходование государственных средств, использование рыночных возможностей для значительного увеличения экологического и социального преимущества на местном и глобальном уровнях – «зеленые» закупки.

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

- снижение загрязнения поверхностных вод, 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 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 будут заложены нормы, касательно стимулирования «зеленых» закупок, в частности разработка национальной программы по увеличению доли «экологичных» государственных закупок (*Green public procurement*). Приоритетным должен стать закуп товаров, произведенных из отходов, вторичного сырья, при использовании энергии ВИЭ и т.д.

Кроме того, в проекте Кодекса будет гармонизирована вся терминология, связанная с регулированием отходов, с международными конвенциями и законодательством стран ОЭСР.

## 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 (СО2) 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 Конфенции о биологическом разнообразии (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 отвественность 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:

1. принцип экосистемного подхода будет сохранен и более детально раскрыт и реализован в соответствующих нормах права;
2. 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;
3. в рамках новой процедуры ОВОС должна быть учтена обязательность оценки воздействия на экосистемы и биоразнообразие;
4. будет предусмотрено дополнение Планов природоохранных мероприятий природовосстановительными мероприятиями;
5. 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;
6. для вовлечения частного сектора в процесс сохранения биоразнообразия и экосистем, закреплены экономические механизмы, такие как плата за экосистемные услуги;
7. в части специальных экологических требований, будет усилена защита экосистем 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 диких животных.

## Низкоуглеродное развитие Казахстана

Важным аспектом низкоуглеродного развития и перехода к «зеленой экономике» является устойчивость к изменению климата. Повышение температуры, изменение привычных норм выпадения осадков, наводнения, паводки, засухи и другие климатические риски могут оказывать значительное воздействие на приоритеты развития, условия водоснабжения, обеспечения продовольственной безопасности, возвратности инвестиций в инфраструктурные проекты. Обеспечение развития, устойчивого к изменению климата, обычно не требует реализации крупных новых проектов и затрат. В большинстве случаев необходимы соответствующие корректировки уже запланированных или реализуемых проектов развития. Например, необходимы знания в отношении того, в каких регионах наиболее приоритетно внедрение водосберегающих технологий с учетом фактора изменения климата или при проектировании дорог с учетом изменения климата может потребоваться дополнительное укрепление мостов с учетом угрозы более масштабных наводнений и паводков. Наличие таких знаний требует обеспечения проведения соответствующих исследований.

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). Таким образом, на основе положений действующего Экологического кодекса РК создается система требований по квотированию, мониторингу, отчетности, верификации выбросов парниковых газов по крупным установкам и тем самым 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.

Для снижения нагрузки на окружающую среду от передвижных источников необходимо предусмотреть меры стимулирования для перехода транспорта на альтернативные виды питания (газ, электричество). К примеру освобождение от таможенных пошлин на электротранспорт и машкомплекты, в частности электроавтобусы. На сегодняшний день в Казахстане сумма таможенных пошлин на электробусы приравнена к стоимости таможенных пошлин на дизельные автобусы. К примеру, в Аргентине применяется ставка 0% на ввоз электромобилей и электробусов.

В проекте Кодекса предлагается:

1. предусмотреть обязательную разработку национальной стратегической программы низкоуглеродного развития, включая 16 регионов и городов с население свыше одного миллионо жителей (Астана, Алматы и Шымкент);
2. рассмотреть совершенствование механизма выдачи квот на выбросы парниковых газов в целях стимулирования низкоуглеродного производства;
3. предусмотреть компенсационные механизмы при косвенном участии операторов установок в декарбонизации. Например, компенсация затрат, понесенных при оплате «зеленого» тарифа через конвертацию приобретенного объема зеленой электроэнергии в квоту;
4. учесть положения, обеспечивающие проведение научных исследований и обеспечения доступности знаний по воздействиям изменения климата в приоритетных секторах экономики и возможным подходам по адаптации к ним;
5. предусмотреть и раскрыть механизмы низкоуглеродного развития и пересмотреть подходы регулирования низкоуглеродного развития страны, охватывая также модернизацию и повышение энергоэффективности жилищно-коммунального сектора и развитие «зеленого» строительства;
6. предусмотреть меры стимулирования для перехода транспорта на альтернативные виды питания (газ, электричество) в том числе, через снижения ставки на ввоз комплектующих запчастей и электромобилей и автобусов до 0%, учесть нормы по льготному финансированию электромобилей (лизинг).

## Адаптация к изменению климата

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан № 922 от 1 февраля 2010 года, изменение климата определяется в качестве одного из ключевых факторов, определяющих складывающиеся современные тенденции в мировой экономике. При этом отмечаются насущные потребности в реализации мер, как по сокращению антропогенных выбросов парниковых газов, так и по решению обостряющихся в связи с глобальным потеплением региональных проблем, включая проблему доступности и качества воды. В качестве одного из пяти ключевых направлений определено ускорение диверсификации экономики, которое предполагает, в том числе, реализацию задач и мер по адаптации к изменению климата, а также обеспечение их финансирования.

В соответствии со статьей 2 Рамочной конвенции ООН об изменении климата, ратифицированной Казахстаном (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.

Законом от 4 ноября 2016 года Республика Казахстан ратифицировала «Парижское соглашение» (далее – Парижское соглашение). 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 Экологический кодекс, 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 необходимо в проекте Кодекса ввести соответствующий понятийный аппарат. В настоящее время глоссарий терминов, включенный в статью 1 данного 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 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 экологическое законодательство определений терминов «изменение климата», «прогнозируемые последствия изменения климата», «адаптация к изменению климата», «воздействие изменения климата», «снижение риска бедствий», «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 Экологического кодекса 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 Экологического кодекса, 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 Экологического кодекса 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 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 адаптационных мер в отношении изменения климата являются соответствующие долгосрочные планы действий, 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 беспроигрышной политики пока данные не станут более надежными. Большинство основных подходов к планированию действий по адаптации к последствиям изменения климата предлагается определить в рамках специальной тематической главы проекта Кодекса. В тематической главе будут определены основные направления и подходы к реализации политики по адаптации к последствиям изменения климата, основные требования к процессу разработки и содержанию стратегических планов как ключевого инструмента для ее реализации. Они будут включены в отдельную статью по основным направлениям политики по адаптации к изменению климата с определением долгосрочных планов в качестве основного инструмента разработки и планирования, установлением временных рамок и уровней планирования (национальный, секторальный, местный). Это позволит создать законодательную основу для разработки соответствующих долгосрочных планов действий на национальном уровне, уровнях отдельных отраслей экономики и регионов Казахстана с разработкой в рамках их соответствующих стратегических задач, целевых показателей и мероприятий.

Одним из важнейших правовых аспектов реализации действий по адаптации к воздействиям изменения климата является определение законодательной основы для отнесения тех или иных видов мер, реализуемых в различных отраслях экономики, к категории мер по адаптации к изменению климата. На седьмой сессии решением 28/CP.7 Конференции Сторон РКИК ООН были приняты Руководящие принципы подготовки национальных программ действий по адаптации. В пункте 8 данного документа указывается на необходимость наличия согласованных критериев для определения приоритетных видов деятельности по адаптации к изменению климата.

С этой целью необходимо включить в проект Кодекса положения, предоставляющие полномочия уполномоченному органу на разработку критериев и мер по адаптации с осуществлением координации и мониторинга за их выполнением. 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 Правилами разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, утвержденными Указом Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931. Однако эти положения не содержат специфические тематические аспекты, связанные с адаптацией к изменению климата, с учетом этого они будут регламентироваться в рамках отдельной статьи проекте 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 предлагается включить в проект Кодекс специальную статью по данному вопросу. 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.

На этапе планирования и утверждения мер по адаптации к изменению климата необходимо решить вопросы, связанные с финансированием соответствующих мер за счет привлечения для этих целей ресурсов международного климатического финансирования.

## 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.

## 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 проводится 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.

## Мониторинг окружающей среды и природных ресурсов

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.

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 Европейском союзе 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.

В связи с этим в рамках проекта Кодекса необходимо предусмотреть полное техническое оснащение через модернизацию национальной гидрометеорологической службы и цифровизацию получаемых данных. К примеру, на данный момент мониторинг атмосферного воздуха проводятся в 48 населенных пунктах на 146 постах наблюдений, что не в полной мере раскрывает существующую картину.

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

В качестве примера, в Республике Беларусь предусмотрены требования по 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 on-line.

Внедрение независимой автоматизированной системы контроля и «онлайн» отслеживания эмиссий загрязняющих веществ для основных предприятий-загрязнителей позволит в полной мере обеспечить обеспечить эффективный контроль эмиссий и разработку планов-мероприятий по сокращению их количества. Введние таких требований станет также одним из шагов Казахстана на пути реализации политики цифровизации экономики.

В рамках проекта Кодекса для мониторинга окружающей среды и природных ресурсов необходимо:

* рассмотреть возможность создания аналитического и исследовательского центра на примере международного опыта (Объединенный исследовательский центр Европейской комиссии контролирует и оценивает последствия политики загрязнения воздуха и изменения климата для определения их эффективности и предоставления ранних предупреждений о потенциальных рисках, а также ведет базу данных по выбросам для глобальных исследований атмосферы (EDGAR), которая представляет собой онлайн-инвентаризацию выбросов ПГ и загрязнителей воздуха. Эти данные показывают глобальные тенденции выбросов сопоставимым и последовательным образом для анализа политики в области энергетики, климата и загрязнения воздуха для промышленно развитых и развивающихся стран);
* предусмотреть развитие специализированного мониторинга за качеством окружающей среды и природными ресурсами в порядке приоритетности проблем в регионах;
* урегулировать вопросы охраны и переноса государственной наблюдательной сети;
* 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).

## Создание Единой базы данных экологической информации. Доступ общества к экологической информации

В соответствии со статьей 20 Конституции Республики Казахстан «Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом». Казахстан ратифицировал Законом РК от 23.10.2000 г. № 92-II 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, участе 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:

- состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух, атмосфера, вода, почва, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетические измененные организмы, и взаимодействие с этими элементами;

- факторах, таких как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, анализ затрат и результатов, состояние здоровья и безопасность людей.

Статьей 139 действующего Экологического кодекса РК установлены условия создания единой информационной системы, направленной на накопление, обработку и хранение информации на единой методической основе. В нынешних условиях это направление является очень актуальным, однако действующая в Казахстане система формирования экологической информации не в полной мере соответствует требованиям Орхусской конвенции. Обществу приходится обращаться в разные государственные (отраслевые) органы за необходимой (интересующей) информацией:

- о состоянии земель (Государственный земельный кадастр) в Комитет по управлению земельными ресурсами МСХ Республики Казахстан; (Земельный кодекс РК);

- о состоянии лесных угодий (Государственный лесной кадастр) – Комитет лесного хозяйства и животного мира МСХ (Лесной кодекс Республики Казахстан);

- о состоянии особо охраняемых природных территорий (Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий) - Комитет лесного хозяйства и животного мира МСХ Республики Казахстан (Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях»);

- о состоянии животного мира (Государственный кадастр животного мира) - Комитет лесного хозяйства и животного мира МСХ Республики Казахстан (Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 593-II «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»)

- о состоянии водных ресурсов – в Комитет по водным ресурсам МСХ Республики Казахстан (Водный кодекс);

- о состоянии среды обитания и здоровья населения, эпидемиологической и радиационной обстановке, качестве выпускаемых товаров потребления, в том числе пищевых продуктов, а также питьевой воды - в Комитет по охране общественного здоровья МЗ Республики Казахстан и др. (Кодекс «О здоровье народа и системе здравоохранения»);

- о состоянии месторождений и проявлений полезных ископаемых, техногенных минеральных образований (Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, техногенных минеральных образований) – в Комитет геологии МИР Республики Казахстан (Кодекс «О недрах и недропользовании»);

В целях повышения эффективности организации государственного экологического мониторинга и анализа информации, которая собирается и обрабатывается большим количеством уполномоченных органов и организаций на собственных информационных ресурсах, которые зачастую не взаимосвязаны между собой, необходимо аккумулировать данные на едином информационном ресурсе, отвечающем современным требованиям в области информационно-телекоммуникационных технологий.

В проекте Кодекса предполагается:

1. имплементировать нормы Орхуской Конвенций;
2. объединить в единую функциональную систему все существующие виды государственного мониторинга, актуализировать перечень данных о состоянии окружающей среды, природных ресурсов и специальные виды мониторинга, при этом четко определить необходимую компетенцию и механизмы взаимодействия всех уполномоченных государственных органов и иных заинтересованных лиц в целях создания единой информационной системы;
3. обеспечить правовую основу создания и заложить необходимые нормы и механизмы для функционирования единой базы (банка) данных экологической информации, в том числе включить данные «Государственного кадастра отходов производства и потребления», «Государственного кадастра захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод», «Государственного кадастра источников выбросов и поглощения парниковых газов» и др.;
4. с учетом наилучшей международной практики и внедрения циркулярной экономики в сфере обращениями с отходами производства и потребления расширить перечень требуемой информации по сбору, транспортировке, утилизации, переработки отходов производства и потребления;
5. сформулировать принципы раскрытия информации, обмена информацией участниками в рамках системы на безвозмездной основе.

## 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 жизней 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 информацию 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;

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), урегулировать вопросы охраны и переноса государственной наблюдательной сети;

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.

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.

## 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, подтвержденные 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.

Экологический аудит сегодня получил широкое применение в США и в странах Европейского союза. 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:

1. пересмотреть основания для назначения обязательного экологического аудита, в частности, с тем, чтобы обеспечить соразмерность затрат на проведение такого аудита достигаемым целям/устраняемым рискам;
2. привести в соответствие деятельность экологических аудиторов с учетом требований международных стандартов и определение статуса аудиторской деятельности по аналогии с финансовыми аудиторами;
3. передача части государственных функций в институт саморегулирования экологических аудиторов с определением субсидиарной ответственности всех членов саморегулируемой организации;
4. определить квалификационные требования к экоаудиторам с возможностью аккредитации в СРО, в том числе международно-признанных;
5. 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;
6. определить ответственность аудиторов за выполняемую работу (страхование ответственности и др.);
7. предусмотреть норму по признанию заключений добровольного экологического аудита как альтернативу для отмены государственных проверок.

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

Система непрерывного и комплексного экологического образования 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, а также 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.

Вместе с тем, ЭК не содержит положений о профессиональной компетенции. Так, например, в странах ОЭСР, РФ для осуществления деятельности в сфере управления отходами на предприятии, государственных органах важное место занимает вопрос квалификации специалистов. Все специалисты, должны быть допущены к данному виду деятельности должны иметь соответствующий документ, подтверждающий факт их обучения по экологической безопасности. Соответствие компетенции распространяется на всю деятельность эколога.

В Казахстане такие требования отсутствуют. Сегодня сотрудник уполномоченного органа уполномочен проверять верифицированные отчеты по инвентаризации выбросов парниковых газов, не имея в этой области знаний и компетенций.

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

Специалисты предприятий, государственных органов должны иметь профильную специализацию.

## Гармонизация с международными обязательствами

Помимо указанных в настоящей Концепции международных договоров, в рамках разработки проекта Кодекса экологические нормы будут актуализированы и дополнены в целях их гармонизации со всеми международными обязательствами страны по вопросам экологии. 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 в полной мере учтены принципы и требования Картахенского протокола по биобезопасности.

# 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, гармонизации норм с международными обязательствами Республики Казахстан и приближения к стандартам экологического регулирования стран ОЭСР.

# Предмет регулирования проекта закона

Предметом регулирования проекта Кодекса являются общественные отношения, возникающие в связи с охраной окружающей среды.

# 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 и пр.).

Особенная часть будет посвящена экологическим требованиям с особенностями по видам природных ресурсов (земля, недра, воды, леса и пр.), особенностями правовой охраны атмосферного воздуха и озонового слоя; особенностями по отдельным территориям (особо охраняемые природные территории; экологически неблагоприятных территорий и др.); по отдельным видам деятельности; отходы и пр); вопросам изменения климата, выбросов парниковых газов.

Специальная часть будет включать разделы о международно-правовым аспектам, 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.

# 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;
6. 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 включают положений по адаптации к изменению климата, которые предлагается учесть в проекте Кодекса;
7. 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;
8. 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);
9. 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;
10. 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;
11. 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 дикреционный характер, что может привести к коррупционным проявления;
12. 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;
13. 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;
14. действующее экологическое законодательство требует актуализации и совершенствования в целях его гармонизации со всеми международными обязательствами страны по вопросам экологии.

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

Правовые последствия принятия проекта Кодекса: установление ясного, четкого, прозрачного, недискриминационного, эффективного и стабильного регулирования отношений в области охраны окружающей среды, минимизация законодательных противоречий, гармонизация норм с международными обязательствами Республики Казахстан; внедрение новых правовых институтов, успешно реализуемых на практике в зарубежных странах и приближение к стандартам экологического регулирования стран ОЭСР.

Социально-экономические последствия принятия проекта Кодекса: улучшение качества окружающей среды, снижение заболеваемости и смертности, повышение производительности труда, экономический рост в рамках перехода к «зеленой» экономике.

Общепризнанным в мире является тот факт, что улучшение состояния окружающей среды несет с собой существенные экономические выгоды для государства. К примеру, 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 Kазахстанской 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/м3) 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). Потенциальная «экономия средств», связанная с сокращением концентрации PM10 и PM2.5 в отобранных областях, 2011 (в мил.дол. США и % ВВП)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Сокращение уровня концентрации твердых 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.)*

С принятием Кодекса ожидается постепенное улучшение системы предотвращения и контроля загрязнений и в результате – существенного поэтапного улучшения состояния окружающей среды в средне- и долгосрочной перспективе. Кроме того, принятие Кодекса также будет способствовать привлечению новых инвестиций в «зеленые» технологии, техническое перевооружение предприятий, увеличение 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.

# 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» 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.

# 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 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» и другими нормативными правовыми актами, регламентирующими отношения в области охраны окружающей среды.

# Наличие по рассматриваемому вопросу международного опыта

### 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, иные отдельные законы экологической направленности.

Швеция

В шведском Экологическом кодексе 1999 г. объеденены 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.

### 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 системе ранжирования рисков и условно поделен на три уровня: низкий, средний и высокий уровень риска. Необходимость системы ранжирования рисков обусловлено 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 Climate Change Act 2008, Natural Environment and Rural Communities Act 2006, Environmental Protection Act 1990 и др.

Новая Зеландия.

В Новой Зеландии деятельность местных государственных органов по защите окружающей среды регулируются Законом о рациональном 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.

Чехия

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.

### Нормирование и комплексные экологические разрешения.

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 наилучших доступных технологий 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.

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).

### 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 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 о защите воздуха. C 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+** |
| **PM10** | 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%) |
| **SO2** | 1,000 | 1,350  (рост 35%) | 2,100  (рост 55,5%) | 2,800  (рост 33,3%) | 3,500  (рост 25%) | 4,200  (рост 20%) | 4,900  (рост 16,6%) |
| **NOx** | 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%) |
| **VOC** | - | 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 коэфициента, 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 – опредленные 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 50% до 60%** | **Более 60% до 70%** | **Более 70% до 80%** | **Более 80% до 90%** | **Более 90%** |
| 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 Информационой 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 раздельно 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.

Швеция

В Швеции в мае 1990 года введен «углеродный налог», приблизительно в 7 раз превышающий аналогичный налог в Финляндии. Объем собираемого налога весьма значителен, 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.

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, также, как и в Германии, экологические налоги имеют конкретное целевое назначение. Например, налог за загрязнение поверхностных вод используется для финансирования деятельности общественных очистных сооружений.

Япония

В Японии действует принятый в 1970 г. закон «О борьбе с загрязнением атмосферного воздуха». Согласно этому закону, действует система денежной компенсации владельцами предприятий-загрянителей 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.

ОЭСР

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 промысловых объектах по добыче нефти и газа. Такие налоги установлены только в Норвегии и одной провинции Канады, Альберте. Однако Норвегия налагает налоги только в отношении двух загрязняющих веществ – CO2 и NOX. 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:

* СоединенныеШтаты (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 (NOx).

### Низкоуглеродное развитие и адаптация к изменению климата

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 Европейском Союзе. 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 Европейского сообщества, с разделением на производство сырья, компонентов технологического процесса и производства для прочих целей;

- весь объем производства для лабораторных и аналитических целей в границах Европейского союза;

- 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 Европейского союза и продажи таким производителям.

1. Каждый импортер сообщает по каждому веществу следующие данные:

- весь объем, выпущенный в свободное обращение в границах Европейского союза, 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 Европейского союза 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 Европейского союза 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 Европейского союза 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 EEA (European Economic Area) Национальных стратегий по адаптации к изменению климата и публикациями в 2007 г. Европейской комиссией Зеленой книги (Адаптация к изменению климату 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[[1]](#footnote-2), 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 Европейского союза 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.

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 AB32.

Для подготовки к торговле выбросами, Калифорния начала собирать данные о выбросах от каждой установки, выбрасывающей выше 10 000 тонн CO2 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 AB32 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. AB32 поручает контроль над системой Калифорнийскому совету по воздушным ресурсам (подразделение Агентства по охране окружающей среды Калифорнии), который напрямую подотчетен губернатору.

AB32 требует контроля за всеми основными парниковыми газами, включая диоксид углерода (CO2), метан (CH4), закись азота (NO), гексафторид серы (SF6), 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. AB32 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 (CBEEX) осуществля­ет свою деятельность через торговлю различными эко­логическими ценными бума­гами, включая сертификаты на сокращения выбросов CO2, 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 СО2 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.[[2]](#footnote-3) 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).[[3]](#footnote-4)

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);

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, помощь 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 развитие 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.[[4]](#footnote-5) 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 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.[[5]](#footnote-6)

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.[[6]](#footnote-7) 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.[[7]](#footnote-8) Данный 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.[[8]](#footnote-9) 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.[[9]](#footnote-10)

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 принятии 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.

РФ

Российской Федерацией принята Климатическая доктрина 17 декабря 2009 года[[10]](#footnote-11) 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 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.

### Экологическая ответственность

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.

*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 среда установлена в праве Европейского Союза.

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

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» (далее - Директива). К 2007 году большинство государств – членов Европейского Союза 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 издержи правоприменителя.

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").

### 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 обнародуется) 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).

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.

### Отходы

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 различных установок по обработке опасных отходов. (август 2014 года)

В Дании образователь опасных отходов (предприятие) должно регистрировать образование своих опасных отходов на двух уровнях:

Муниципальный уровень (один раз)

Производитель ОО (предприятие) должно 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 ОО.

Национальный уровень (ежегодно или постоянно)

Отчеты о образовании опасных отходов должны ежегодно предоставляться в Агентство по охране окружающей среды. Если компания пользуется услугами коллектора20, коллектор несет ответственность за передачу отчетности в Датский национальный кадастр отходов. Если компания пользуется услугами зарегистрированного перевозчика отходов21, 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 АРА, 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), например, машинное масло; Люминесцентные лампы; Оборудование, содержащее вещества, разрушающие озон, например, холодильники; Опасные отходы упаковки.

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

Согласно закону Нидерландов, об охране окружающей среды (статья 10 об отходах) все предприятия, отправляющие отходы на утилизацию (опасные и неопасные), должны регистрировать (внутри компании). Если для доставки переработчику используются услуги транспортной компании, нужно регистрировать наименование и адрес транспортной компании и перерабатывающей компании.

В большинстве стран кадастр опасных отходов также используется 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 отходов и источниках опасных отходов.

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, исключающих 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.

### Экологическая информация. Мониторинг

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. км2 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.

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).

В Министерстве окружающей среды и Министерстве государственных территории и транспорта и других государственных органах имеются база данных мониторинга окружающей среды, которая общедоступна.

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 ЕНБДМОСПРэто 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.

### 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 местах 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 Tintoбыло 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.

# Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией проекта закона

Финансовые затраты для государственного бюджета, связанные с реализацией проекта Кодекса, не предполагаются. При этом предполагается сокращение доходной части бюджета в части сбора экологических платежей [*экономические расчеты в процессе разработки и будут предоставлены на более позднем этапе*].

Предполагается, что общие социально-экономические выгоды от реализации проекта Кодекса значительно превысят финансовые потери для бюджета в средне- и долгосрочной перспективе.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Веб сайт Европейской комиссии, http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu\_strategy\_en.pdf. [↑](#footnote-ref-2)
2. Веб сайт Правительства Великобритании, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/209866/pb13942-nap-20130701.pdf. [↑](#footnote-ref-3)
3. Веб сайт Комитета по изменению климата Великобритании, https://www.theccc.org.uk/tackling-climate-change/the-legal-landscape/global-action-on-climate-change/. [↑](#footnote-ref-4)
4. Official Gazette of the Republic of Moldova, 2014, no. 372-384, art. 1089. [↑](#footnote-ref-5)
5. См. веб сайт Организации Экономического Сотрудничества и Развития, http://www.oecd.org/env/cc/50426677.pdf. [↑](#footnote-ref-6)
6. Вебсайттематическойсети «The Climate & Development Knowledge Network», http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/03/Kenya-National-Climate-Change-Action-Plan.pdf. [↑](#footnote-ref-7)
7. Веб сайт Департамента окружающей среды и энергетики Австралии, https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation/publications/national-climate-resilience-and-adaptation-strategy. [↑](#footnote-ref-8)
8. Там же, https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation/climate-change-adaptation-program/research-facility. [↑](#footnote-ref-9)
9. Там же, https://www.environment.gov.au/system/files/resources/eaaf0350-9781-4006-957c-a5801fadc466/files/nccaf.pdf. [↑](#footnote-ref-10)
10. Климатическая доктрина Российской Федерации,http://kremlin.ru/events/president/news/6365 [↑](#footnote-ref-11)