

**Международное
сотрудничество в сфере
экологического
нормирования**

Лекция 2

Основные вопросы

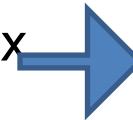
- Экологические обязательства России.
- Гармонизация стандартов.
- Основные направления развития отечественной системы экологического нормирования.

Практикум: проанализировать международные обязательства России, принятые ею за последние 10 лет, в сфере охраны окружающей среды, использования ресурсов, энергоэффективности. Показать, есть ли необходимость изменений в этой связи в российской системе экологического нормирования по соответствующим направлениям

Международные экологические обязательства России

Международные объекты охраны окружающей природной среды:

- 1) не входящие в юрисдикцию отдельных государств (воздушный бассейн, Ближний Космос, Мировой океан, Антарктида, мигрирующие виды животных...)
- 2) входящие в юрисдикцию отдельных государств (объекты на их территории, которые включены в число мирового природного наследия, занесены в Международную Красную книгу исчезающих и редких животных и растений, международные реки, моря, озера)



Национальное законодательство, акты исполнительной власти, ...

Международные экологические обязательства России

Глобальные экологические проблемы

Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды:

- Деятельность международных организаций,
- проекты и программы;
- двустороннее сотрудничество

Специфика национальных проблем в сфере охраны окружающей среды и природопользования

Национальная экологическая политика и инструменты ее реализации:

- Административные (национальное законодательство – с учетом международных обязательств),
- Экономические (стимулирование или «штрафы» для природопользователей – с учетом международных обязательств;
- Информационные (информирование, отчетность, образование и др. – с учетом международных обязательств)

Принципы международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды

Декларация Стокгольмской конференции ООН 1972 г. по проблемам окружающей среды:

Первый принцип (основной): государства вправе использовать собственные ресурсы в соответствии со своей национальной политикой в подходе к проблемам окружающей среды. Однако на них лежит ответственность за то, чтобы их деятельность не причиняла ущерба окружающей среде других государств или регионов, лежащих за пределами национальной территории.

Второй принцип: природные ресурсы Земли, включая воздух, воду, землю, флору, фауну и особенно репрезентативные (характерные) образцы естественных экосистем, должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования деятельности человека и управления ею по мере необходимости.

Третий принцип: невозобновимые ресурсы должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась их защита от истощения в будущем и чтобы выгоды от их разработки в международных пространствах получало все человечество.

Принципы международного взаимодействия в области охраны окружающей среды: ДОПОЛНЕНИЕ

Всемирная хартия природы (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и провозглашена в резолюции от 28 октября 1988 г.)

- 1) биологические ресурсы используются лишь в пределах их природной способности к восстановлению;
- 2) производительность почв поддерживается или улучшается благодаря мерам по сохранению их долгосрочного плодородия и процесса разложения органических веществ, по предотвращению эрозии и любых других форм саморазрушения;
- 3) ресурсы многократного пользования, включая воду, используются повторно или рециклируются;
- 4) невозобновляемые ресурсы однократного пользования эксплуатируются в меру, с учетом запасов, возможности рациональной переработки для потребления и совместимости их эксплуатации с функционированием естественных систем;
- 5) должны приниматься особые меры с целью недопущения сброса радиоактивных и токсичных отходов;
- 6) необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе;
- 7) районы, пришедшие в результате деятельности человека в упадок, подлежат восстановлению в соответствии с их природным потенциалом и требованием поддержания благосостояния проживающего в этом районе населения

Международная эколого-правовая ответственность государств

Политическая
ответственность

Санкции

Материальная ответственность:
наступает в случае нарушения тем или иным
государством своих международных
обязательств, которое причинило
материальный ущерб мировому сообществу
или отдельным его членам:

- репарация (возмещение экологического ущерба в денежном выражении);
- реституция (возврат в натуре неправомерно изъятого имущества);
- субституция (замена неправомерно уничтоженного или поврежденного).
- ресторация: восстановление последним прежнего состояния какого-либо природного объекта, например, качества воды, которая подверглась загрязнению по его вине

Международные экологические обязательства России

Россия как правопреемник СССР приняла к исполнению около 50 договоров, соглашений, конвенций, протоколов и других международно-правовых актов в сфере охраны окружающей среды.

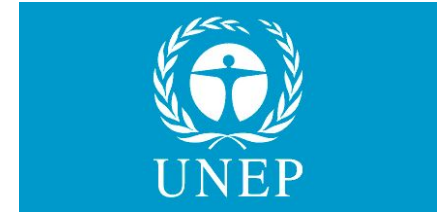
Участие России в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов:

- 1) выдвижение государственных инициатив;
- 2) работа в международных организациях;
- 3) подготовка международных конвенций и соглашений и их последующее выполнение;
- 4) двустороннее сотрудничество.

Международные экологические обязательства России

Участие России в международных организациях:

- ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде): выработка стратегии защиты природы от загрязнения, создание системы глобального мониторинга, борьба с опустыниванием.
- Всемирный союз охраны природы, который является лидером в разработке проблем биоразнообразия — главного условия устойчивости биосферы.
- Другие структуры ООН: ЮНЕСКО (Комитет ООН по вопросам образования, науки и культуры), ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), ФАО (орган ООН по продовольствию и сельскому хозяйству).
- МАГАТЭ (Международным агентством по атомной энергии).
- ...



Международные экологические обязательства России: международные конвенции

Конвенция о трансграничном загрязнении на большие расстояния: страны — участницы формируют политики в области регулирования качества атмосферного воздуха, а также меры по борьбе с его загрязнением посредством применения экологически приемлемых малоотходных и безотходных технологий. → Контроль за выбросами SO_2 , NO_x , NH_3 , летучих органических соединений.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением: регламентация экспорта, импорта и транзита опасных отходов на территории России. В частности: запрет на ввоз опасных отходов содержащих мышьяк, ртуть, свинец, асбест и др. вещества.

Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой: в России происходит поэтапное сокращение производства озоноразрушающих веществ. Предполагается широкомасштабная реконструкция предприятий (перевод их на производство озонобезопасных веществ, используемых в медицинской, химической и холодильной промышленности).

Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол к Конвенции: ведущие страны мира, ответственные за основное загрязнение природной среды, принимают на себя обязанность снизить выбросы веществ, которые способствуют изменению глобального климата.

...



Гармонизация стандартов



Гармонизация стандартов
необходимость эффективного их применения

Гармонизация стандартов – механизм повышения конкурентоспособности российских инновационных разработок, в том числе в области строительства

Гармонизация стандартов позволяет российским компаниям работать на международном рынке строительства



Межгосударственные стандарты

Европейские стандарты



Различия подходов: «стандарт качества ОС»

«Стандарт качества окружающей среды», и «ПДК» означают количество *вредного вещества*, содержащегося в окружающей среде в расчете на единицу объема или массы определенной среды, не оказывающего неблагоприятного воздействия на здоровье человека или экосистему при постоянном или ограниченном воздействии. Максимально допустимые концентрации устанавливаются для веществ, загрязняющих воздух, воду и почву, и разработаны, главным образом, на основе критериев безопасности для здоровья человека. Эти стандарты учитывают как острое, так и хроническое воздействие.

Но в случае ПДК процесс стандартизации, начавшийся в советский период, протекал без учета имеющейся технологии контроля, экономической целесообразности и способности на практике измерять уровни *выбросов, сбросов* и концентрацию загрязняющих веществ в окружающей среде. Кроме того, в отношении водоемов применяются два типа ПДК. Если водный объект используется в качестве источника питьевого водоснабжения, для отдыха или бытовых и промышленных целей, применяются санитарные ПДК. Если водоем используется для рыбохозяйственных целей, применяются ПДК, установленные для рыбохозяйственных водных объектов.

(Из отчета рабочей группы по гармонизации стандартов)

Гармонизация

экологических стандартов:

Совместный проект России и ЕЭС

- Выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации в части стандартов качества окружающей среды (экспертной группой ГЭС II)
- Установление стандартов качества атмосферного воздуха и выбросов
- Оценка качества почвы и земли на промышленных участках и разработка соответствующих стандартов
- Особые характеристики установления стандартов содержания загрязняющих веществ в почвах в России и за рубежом
- Обзор российской практики применения способов разработки стандартов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты
- Стандарты качества воды, оценка качества воды, установление целевых показателей качества воды, установление ограничительных показателей выбросов, выдача разрешений
- Санитарно-защитные зоны промышленных предприятий в Российской Федерации. Элементы гармонизации в положениях о санитарно-защитных зонах для ЕС и РФ
- Нормирование качества вод в Российской Федерации



Основные направления развития отечественной системы экологического нормирования



Министерство природных ресурсов
и экологии Российской Федерации

**Проект федерального закона № 584587-5
«О внесении изменений
в отдельные законодательные акты
Российской Федерации
в части совершенствования
нормирования в области охраны окружающей среды
и
введения мер экономического стимулирования
хозяйствующих субъектов
для внедрения наилучших технологий»**

Здесь и далее в презентации: использованы материалы главного специалиста Департамента государственной экологической экспертизы и нормирования качества окружающей природной среды О.А. Подгурской

Основные задачи работ по совершенствованию экологического законодательства РФ

Реформирование системы управления охраной окружающей среды

Формирование экологически ориентированной экономики

Переход на практику комплексных экологических разрешений и декларирование соблюдения природоохранных требований

Развитие экологического менеджмента, экологической отчетности

Введение механизмов государственной поддержки и экономического

Основные направления регулирования

- Категорирование объектов негативного воздействия
- Учет объектов негативного воздействия
- Применение «наилучших доступных технологий» (НДТ)
- Комплексные экологические разрешения (КЭР)
- Плата за негативное воздействие на окружающую среду
- Экономическое стимулирование экологической модернизации
- Производственный экологический контроль
- Поэтапный переход на новую систему экологического регулирования

Градации мер государственного регулирования в зависимости от категории опасности объекта

Категория «А» (значительное воздействие)	Категория «В» (умеренное воздействие)	Категория «С» (незначительное воздействие)	Категория «D» (минимальное воздействие)
Государственная экологическая экспертиза			
Постановка на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду			
Нормирование на принципах НДТ Комплексное разрешение	Предоставление информации о планируемом воздействии с расчетом нормативов допустимых сбросов, выбросов, объемов размещения отходов в составе декларации		
Требования по проведению первичного учета и производственного экологического контроля (в зависимости от категории опасности)			
Оснащение источников негативного воздействия приборами непрерывного аналитического контроля			
Представление отчетности об осуществленных объемах воздействия			
Представление отчетности о выполнении планов мероприятий по охране окружающей среды/программ внедрения НДТ			
Федеральный государственный экологический надзор	Региональный государственный экологический надзор		Только внеплановые проверки

Постановка предприятий на государственный учет

**Реестр
объектов
ОНВ**

система сведений о предприятиях, включая данные о выбросах, сбросах, отходах

информация представляется и актуализируется субъектами предпринимательства

разделение предприятий по категориям с дифференцированными мерами регулирования

Информация об объемах воздействия открыта для общественности

1. Создание информационной системы о предприятиях

2. Постановка предприятий на государственный учет

3. Выделение группы предприятий, относящихся к области НДТ

4. Отбор до 300 предприятий для пилотной реализации программ перехода на НДТ на основе комплексных экологических разрешений

Отрасли с наибольшим воздействием на окружающую среду

ТЭК	Химия	Нефтехимия	Металлургия	Системы водоотведения	Производство цемента, керамики, стекла и пр.	Производство пищевых продуктов, животноводческие комплексы
-----	-------	------------	-------------	-----------------------	--	--



Технология

Технология, способ проектирования, строительства, эксплуатации, вывода из эксплуатации

Наилучшая

наименьший уровень воздействия на окружающую среду, потребления природных ресурсов

доступная

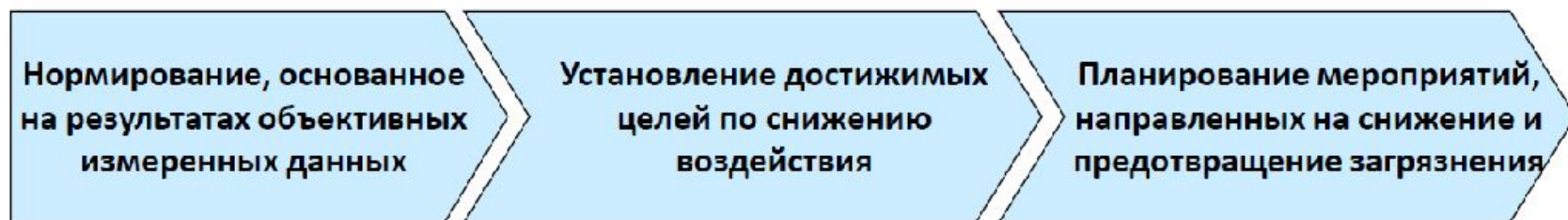
экономическая целесообразность внедрения и эксплуатации

техническая доступность

(технология в стадии использования, наличие мощностей по производству оборудования)

Цель интегрированной процедуры выдачи разрешений:

- ➔ Одна разрешительная процедура – одно разрешение – один контактный орган для предприятия.
- ➔ Координация различных разрешений и разрешительных процедур
- ➔ Защита от загрязнения ОС должна быть обеспечена с помощью применения наилучших доступных технологий с целью достижения высокого уровня защиты ОС в целом



Условия получения разрешения для действующих предприятий:

- ➔ предельные значения выбросов, сбросов и технические меры должны основываться на Наилучших Доступных Технологиях , не предписывая использование каких-либо методов или специальных технологий
- ➔ наличие программ повышения экологической эффективности

Модернизация предприятий на основе программ повышения экологической эффективности (ПШЭЭ)

Программы
повышения
экологической
эффективности

Мероприятия

(замена оборудования, строительство новых сооружений, создание установок по очистке выбросов, сбросов)

сроки их выполнения и график снижения выбросов, сбросов

объем и источники финансирования

Не более 7 лет, а для градообразующих и стратегических предприятий не более 14 лет

1. Создание межведомственных комиссий для рассмотрения программ

2. Реализация пилотных проектов

- 300 предприятий крупнейших «загрязнителей»;
- все новые предприятия;
- предприятия, выразившие желание

3. Распространение опыта на все предприятия

4. Контроль за выполнением программ

• Срок реализации:

14 лет для градообразующих предприятий (численность работников не менее 25% работающего населения населенного пункта или не менее 5 тыс. человек) и предприятий стратегического назначения

7 лет для остальных предприятий

Фискальные механизмы уже действуют

Фискальные
инструменты

Механизмы
<ul style="list-style-type: none">▪ Платежи▪ Штрафы

Параметры
<ul style="list-style-type: none">▪ Эффективность ограничивается карательно-административной основой регулирования деятельности субъекта▪ Стимулирующий эффект платежей достигается при достаточно высокой ставке

Действия в отношении механизмов
<ul style="list-style-type: none">▪ Усовершенствование правовой основы▪ Установление ставок на уровне удельной стоимости мероприятий по снижению уровня загрязнений

Характеристики действующих механизмов
<ul style="list-style-type: none">▪ Низкие ставки платежей снижают стимулирующий эффект▪ Субъекты предпочитают выплаты за негативное воздействие реализации программ по снижению загрязнения

Стимулирующие механизмы являются наиболее современными инструментами

Стимулирующие
инструменты

Механизмы
<ul style="list-style-type: none">▪ Зачет платы за негативное воздействие в счет инвестиций▪ Льготы и субсидии▪ Ускоренная амортизация▪ Компенсационные выплаты

Оптимальные параметры
<ul style="list-style-type: none">▪ Систематическая разработка мероприятий, направленных на восстановление окружающей среды▪ Преобладание стимулирующих инструментов над фискальными

Механизмы экономического стимулирования внедрения НДТ

Льготы

Инвестиционный кредит

возмещение процентной ставки по кредиту в счет налога на прибыль

Ускоренная амортизация оборудования НДТ

применение дополнительного коэффициента 2 при начислении амортизации на оборудование НДТ по утвержденному перечню

Корректировка платы за негативное воздействие

Зачет платы в счет инвестиций до 100%

Снижение платы за негативное воздействие после внедрения НДТ

Применение понижающего коэффициента $K = 0,5$

Санкции

Рост платежей до размеров, сопоставимых с затратами на очистку выбросов, сбросов в случае не достижения технологических нормативов

Увеличение повышающих коэффициентов платы:

за временно разрешенное воздействие $K = 25$,

за воздействие, превышающее разрешенное, $K = 75$,

после 2022 г. $K = 100$

Штрафные санкции

введение новых составов административных правонарушений, увеличение размеров штрафов

Эффективная система экологических взаимоотношений требует разнообразных инструментов контроля



Этапы введения новых инструментов природоохранной политики

2015-2018

Постановка предприятий на государственный учет
Издание всех подзаконных актов
Публикация справочников НДТ
Введение механизмов экономического стимулирования

2019 - 2022

Переход на комплексные экологические разрешения для
- 300 предприятий крупнейших «загрязнителей»;
- всех новых предприятий;
- предприятий, выразивших желание

Промежуточное увеличение коэффициентов платы

2022 - 2030

Переход на НДТ, комплексные экологические разрешения
всех предприятий
Увеличение коэффициентов платы до уровня, сопоставимого со стоимостью
мероприятий по снижению уровня загрязнений

Все решения носят отсроченный характер