

Гокжаева Е.Б.
Пономарева М.А.

КОМПЛЕКСНОЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗАГРЯЗНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

В статье обосновывается необходимость разработки и реализации Стратегии внедрения режима комплексного предупреждения и контроля загрязнения в регионах России, который будет способствовать стимулированию внедрения энергосберегающих и экологически чистых технологий в инфраструктурные секторы региона. Дан анализ действующего законодательства в области экологии РФ, а также рекомендации по совершенствованию органов управления экологическими проектами.

Ключевые слова: экология, энергоэффективность, инфраструктура, государство, экономика.

Реализация цели достижения устойчивого развития страны и ее регионов, неразрывно связанных с необходимостью поддержания адекватного качества окружающей среды и обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности человека, предполагает решение многих вопросов на международном уровне. Важное место в системе снижения негативного антропогенного воздействия на окружающую среду занимает инструментарий так называемых экологических разрешений, обеспечивающих соблюдение экологических нормативов в процессе производства и создающих (во всяком случае, теоретически) стимулы для предприятий к снижению сбросов и выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Тем не менее, как показала практика, данный инструмент не всегда способствовал действительной реализации за-

ложенных в нем целей, в связи с чем в странах ЕС в последнее десятилетие активно велась работа по его совершенствованию.

Российская Федерация также стала участником ряда проектов международного сотрудничества¹, посвященных созданию системы разрешений, которые могли бы заменить существующие в настоящее время в российской практике громоздкие и неэффективные многочисленные разрешения или лицензии на выбросы в атмосферу, водопользование, сброс загрязняющих веществ в воду, образование и размещение отходов. Результатами их реализации стала убежденность в необходимости пересмотра существующей российской системы стандартов качества окружающей среды (ПДК/ПДВ/ПДС), являющейся слишком строгой и, как следствие, нереалистичной и дорогостоящей для соблюдения. Последним проектом в данном направлении стал проект Программы сотрудничества ЕС–Россия «Гармонизация экологических стандартов II (ГЭС-II)»², одной из целей которого являлась разработка предложений по формированию институциональной структуры для подготовки и выдачи комплексных экологических разрешений (КЭР) для установок, при которой ПДВ/ПДС для специальных объектов будет определяться на основе наилучших доступных технологий (далее – НДТ).

Следует отметить, что внедрение в российскую практику предлагаемых принципов КПКЗ, на наш взгляд, будет непростым делом. Так, уже существующий опыт реализации вышеназванных подходов в практике стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии³ показывает, что, несмотря на то что существует большое количество примеров положительных изменений и успешных действий во всех странах указанных регионов и присутствует осознание необходимости реформ, в то же время по различным направлениям политики прогресс неодинаков. Наиболее значительные улучшения происходят в таких областях, как обеспечение выполнения природоохранных требований, водоснабжение и водоотведение, управление водными ресурсами и сельское хозяйство. Менее существенные сдвиги наблюдаются в области управления отходами, сохранения биоразнообразия, транспорта и энергосбережения.

Основным недостатком осуществляемых реформ является⁴ отсутствие системности при разработке и реализации природоохранной политики. Нормативно-правовые основы природоохранной политики хотя и не идеальны, но, как правило, достаточно хорошо разработаны и продолжают совершенствоваться. Основные проблемы находятся на уровне реализации – это и отсутствие надлежащих подзаконных актов, и слабая правоприменительная база. Несвершенство механизмов реализации особенно очевидно на региональном уровне – а ведь зачастую именно на нем и решаются основные задачи природоохранной политики.

В Докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁵ также называются следующие препятствия для продвижения к экологической устойчивости и совершенствованию управления природоохранной деятельностью стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии:

- недостаточное финансирование на всех направлениях природоохранной политики;

- проблемы институционального и организационного характера, связанные с особенностями системы государственного управления (недостаточное политическое влияние природоохранных органов; нечеткое восприятие государственными ведомствами современных концепций экологического менеджмента; непрозрачные и технократические подходы к управлению природоохранной деятельностью, ориентированные на решение узких задач);
- приоритетность законотворческой деятельности над исполнительской, отсутствие ориентированности на достижение конкретных измеримых результатов;
- сохранение малоэффективных методов работы и отсутствие стимулов к внедрению современных подходов к управлению природоохранной деятельностью;
- дефицит профессиональных навыков работы в условиях рыночной экономики (в менеджменте, финансах, коммерческой деятельности) как у природоохранных ведомств, так и у органов местного управления и собственно предприятий, эксплуатирующих природоохранную инфраструктуру или оказывающих иные услуги природоохранного характера;
- недостаточное понимание роли информации и информационного менеджмента, дефицит информации, ее низкое качество и несогласованность систем сбора и обработки данных;
- низкое качество межведомственной координации – как горизонтальной (разработка межотраслевой политики), так и вертикальной (реализация политики);
- низкий уровень информированности населения и хозяйствующих субъектов о задачах природоохранной политики;
- преобладание мнения о том, что охрана окружающей среды является скорее препятствием для экономического роста, чем необходимым компонентом социально-экономического развития в долгосрочной перспективе.

Сравнительный анализ ситуации на различных направлениях природоохранной деятельности внедрения принципов Директивы КПКЗ (комплексное предотвращение и контроль загрязнений) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии позволяет сделать два основных вывода:

- приоритетное значение на современном этапе реформ состояния инфраструктуры для состояния окружающей среды (в любой области – водопроводно-канализационное хозяйство, обращение с отходами, энергетика, городской транспорт или ирригация – неустойчивость имеющихся моделей финансирования приводит к деградации инфраструктуры, низкому качеству обслуживания и отрицательному воздействию на окружающую среду);
- природоохранные ведомства большинства стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии все еще не готовы к содержательному межсекторному диалогу, а выработка интегрированных стратегий еще не получила должного развития.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 04.06.2008 № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» ведется работа по подготовке ряда законопроектов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на обеспечение перехода к единым принципам выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, обеспечение внедрения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, применяющих наилучшие доступные технологии, а также на усиление ответственности хозяйствующих субъектов за несоблюдение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

Институциональные и организационные основы для перехода к технологическому нормированию негативного воздействия объектов хозяйственной деятельности на окружающую среду, в том числе инфраструктурных секторов региона, могут быть созданы в России только после утверждения на федеральном уровне полного комплекта необходимых нормативно-методических документов.

В первую очередь должны быть разработаны:

- критерии отнесения технологий к наилучшим доступным технологиям (НДТ)⁶;
- реестры этих технологий с разбивкой по экономическим видам деятельности;
- методики нормирования выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, установления лимитов размещения отходов на основе НДТ для отдельных видов экономической деятельности и конкретных производств.

Таким образом, поэтапное системное решение унаследованных и новейших экологических проблем России в процессе реализации государственной стратегии, ориентированной на развитие экономики на инновационной основе, не может осуществиться без значительных изменений федерального и регионального природоохранного и природно-ресурсного законодательства.

Компетентным органом власти, выдающим комплексные экологические разрешения (далее КЭР) и осуществляющим контроль хозяйствующих субъектов, получивших КЭР, может быть орган федеральной власти, орган региональной власти или даже орган местного самоуправления, что зависит от размеров/мощности конкретной установки и административной структуры, которая будет сформирована в России для выдачи КЭР.

При этом в процесс выдачи КЭР для конкретной инфраструктурной установки могут быть вовлечены государственные органы власти различных уровней, осуществляющие контроль различных видов негативных воздействий на окружающую среду, в зависимости от масштабности конкретного инфраструктурного объекта. В этих условиях необходимо создать эффективную систему координации для различных режимов по выдаче КЭР.

Следует выделить следующие группы препятствий, связанных с внедрением в России новой системы выдачи КЭР на основе НДТ:

1. Препятствия нормативно-правового характера. В случае децентрализации органов государственного экологического управления Россия может столкнуться с трудностями конституционального характера; это связано с тем, что подход, предусмотренный документом «Заключительный отчет: ЕС–Россия. Программа сотрудничества. Гармонизация экологических стандартов. 01 сентября 2009 г.», может варьироваться в зависимости от местных условий, в которых функционирует промышленная установка. В то же время это требование может войти в противоречие с Конституцией РФ, определяющей природоохранную сферу как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов.

2. Административные препятствия. Возможно, для практического внедрения процедур выдачи КЭР необходимо будет осуществить адаптацию применяемых в настоящее время административных и организационных мероприятий, что может привести не только к значительным «сдвигам» в природоохранной деятельности, но и послужить причиной политической напряженности, поскольку органы, исполняющие в настоящее время регулятивные функции в области выдачи разрешительной документации для конкретных установок или природных сред, опасаются потери власти в случае реализации новых мероприятий, связанных с внедрением КЭР. Для эффективного внедрения КЭР целесообразно рассмотреть следующие два институциональных варианта:

- назначение в качестве компетентного органа одной-единственной организации, которая в силу своих полномочий и ресурсов способна реализовать КПКЗ;
- использование системы «координированного контроля загрязнений окружающей среды», в которую могут быть вовлечены несколько организаций, ответственных за состояние различных природных сред или промышленных секторов (т.е. более одного компетентного органа).

В последнем случае необходимо будет принять меры по обеспечению гарантии полной координации процедур выдачи КЭР и условий их выдачи.

3. Технические препятствия. Введение технического контроля не только для выбросов/сбросов, но и внедрение такого режима непосредственно технологический процесс (для обеспечения КПКЗ) может быть связано с трудностями технического характера. Кроме того, реализация режима КПКЗ и внедрение необходимых доступных технологий на национальном уровне требуют осмотрительности. Предметом особого внимания и серьезного отношения должны стать приобретение профессиональных знаний и необходимая экспертиза.

Ниже в общих чертах рассматриваются основные подходы для реализации Стратегии.

1-й этап – формирование экспертной рабочей группы для разработки Стратегии. В рамках проекта ГЭС-II была сформирована рабочая экспертная группа, работающая под руководством главных экспертов. Минприроды России, являясь головной организацией разработки Стратегии, могло бы сформировать экспертную рабочую группу и привлечь своих специалистов в области КПКЗ, а также специалистов других заинтересованных

органов власти, осуществляющих регулятивные функции в области экономического, промышленного и научно-технического развития России, и бизнес-сообщества. Это позволит получить квалифицированные экспертные ответы на вопросы о:

- наличию и современном состоянии структуры КПКЗ в промышленности и инфраструктурных отраслях и перспективы развития этой структуры;
- современном состоянии и перспективах развития КПКЗ в промышленности и инфраструктурных отраслях на международном уровне;
- способности промышленности воспринять дополнительные затраты, связанные с КПКЗ;
- современном состоянии и перспективах российского и международного законодательства в области охраны окружающей среды;
- выполнении возложенных регулятивных функций федеральными, региональными и местными органами власти и координация их деятельности.

2-й этап – проведение обзора и анализа существующей ситуации. Рабочая группа проекта ГЭС-II провела обзор и анализ современного состояния в двух промышленных секторах (производство стекла и керамики; производство цемента и извести), что дало представление о размерах/ мощностях предприятий, их местоположении и воздействии на окружающую среду. Экспертной рабочей группе Минприроды России целесообразно продолжить работу по сбору информации применительно к тем отраслям промышленности и инфраструктурным отраслям, которые (по мнению Минприроды России) должны быть охвачены системой выдачи комплексных экологических разрешений. При этом можно ориентироваться на Приложение 1 Директивы КПКЗ. Этот обзор может включать следующие позиции:

- количественный обзор хозяйствующих субъектов, функционирующих в тех секторах (отраслях), которые будут охвачены системой выдачи КЭР, включая объемы производства в пределах каждого сектора (отрасли);
- обзор действующих законодательных и нормативных актов, систем управления и регулирования (включая органы исполнительной власти), которые потребуются для реализации планируемого режима выдачи КЭР;
- обзор процедур выдачи КЭР, в частности применяемые процедуры, требования к документации (включая установление показателей воздействия на окружающую среду), демонстрация наглядных примеров наилучших практических результатов в области КПКЗ, включая размещение отходов. Обзор должен также включать методологию выдачи КЭР, включая рассмотрение целесообразности их выдачи на федеральном, региональном или местном уровне;
- выводы относительно того, что в российских условиях будет более целесообразным: распределение ответственности на разных уровнях власти либо создание одного органа власти, ответственного за выдачу комплексных экологических разрешений;
- исследование и анализ процедур проверки до выдачи КЭР и рассмо-

трение целесообразности включения вопросов, связанных с потреблением энергии, в качестве составной части процедуры их выдачи;

- исследование и анализ процедур контроля за выполнением условий выдачи КЭР при реализации его на практике.

Обзор должен также учитывать все российские инструкции (методики) или стандарты, связанные с контролем рисков аварийных ситуаций, и включать оценку применения экологических систем управления в промышленности, если таковые имеются. Это позволит обеспечить оптимальное использование ресурсов при развитии стратегии для конкретной отрасли промышленности.

3-й этап – разработка различных вариантов реализации проекта Стратегии. Отчеты, созданные в рамках проекта ГЭС-II, включают достаточное количество информации, позволяющее использовать их при рассмотрении различных вариантов.

В частности, в них содержатся рекомендации, которые могут быть использованы при поиске ответов на вопросы о том, каким образом:

- компетентные органы власти могут определить требования к НДТ и экологическим стандартам;
- следует оптимизировать действующие процедуры выдачи и контроля разрешительной документации при переходе на КЭР;
- действующие институциональные органы могут быть укреплены и как может быть улучшена координация работ применительно к установкам, на которые получена разрешительная документация;
- обеспечить эффективную координацию деятельности между контролирующими организациями и распределить между ними сферы ответственности;
- осуществлять взаимоотношения с предприятиями при практической реализации условий выдачи КЭР;
- осуществлять мониторинг и контроль выданных КЭР и гарантировать соблюдение условий выдачи КЭР;
- обеспечивать управление информационным массивом по НДТ и подобных им материалов и гарантировать их надлежащее распространение.

Предложенные варианты варьируются в зависимости от возможности реализации минимальных требований режима КПКЗ в современных условиях. В вариантах также учитывается интеграция или координация с регулятивными нормами в области охраны труда и контроля по предупреждению аварийных и чрезвычайных ситуаций, а также в области аккредитации организаций, осуществляющих сертификацию на соответствие системам экологического менеджмента.

Каждый вариант должен оцениваться с точки зрения последствий его практической реализации, что включает в себя проведение профессионального образования и кадровое обеспечение; это необходимо для полной практической реализации режима КПКЗ. Кроме того, необходимо определить временные рамки для реализации каждого из вариантов.

4-й этап – проведение консультаций с заинтересованными сторонами. На этом этапе необходимо собрать мнения различных заинтересованных сторон, к которым относятся государственные органы управления (федеральные и региональные), местные органы власти, производственные предприятия и ассоциации, экологические организации и неправительственные организации, общественность.

Для сбора мнений необходимо подготовить проект документа с перечнем вопросов и направить его всем заинтересованным сторонам, что позволит сразу вовлечь их в консультационный процесс. В проекте должны содержаться ключевые вопросы, связанные с внедрением КЭР, должны быть обозначены препятствия на пути их внедрения и предложены различные варианты преодоления этих препятствий.

Опыт стран-членов ЕС показал, что подобный подход очень эффективен при решении проблем, связанных с внедрением комплексных экологических разрешений, поскольку в этот процесс вовлечены все заинтересованные стороны.

5-й этап – пересмотр проекта Стратегии после проведения консультаций. После консультационного процесса и получения обратной связи от всех заинтересованных сторон проект Стратегии пересматривается экспертной рабочей группой. Наиболее предпочтительные варианты реализации проекта Стратегии расширяются и углубляются таким образом, чтобы в дальнейшем можно было сформировать детальный план реализации Стратегии.

Рекомендации экспертов Проекта ГЭС-II содержат несколько примеров того, как это может быть реализовано на практике. Ниже приводится перечень некоторых вопросов, ответы на которые позволят эффективно пересмотреть проект Стратегии и выбрать наиболее предпочтительные варианты:

- что лучше – определить необходимые доступные технологии в целом для всей отрасли промышленности, определять их для конкретного производственного участка либо использовать некоторую форму объединенной системы;
- каким образом должны приниматься во внимание требования к рекультивации производственных участков;
- каким образом должны быть обеспечены условия конфиденциальности;
- какова должна быть длительность периода актуализации КЭР;
- каким образом следует понимать определение «существенное изменение» в контексте пересмотра условий выдачи КЭР и консультаций с общественностью;
- каким образом КЭР должно быть интегрировано в другие сферы законодательства (например, административное право).

Вышеприведенные данные иллюстрируют типы проблем, которые целесообразно и необходимо обсудить с заинтересованными сторонами. В результате консультационного процесса будут получены два или более ответов на каждый из поставленных вопросов. Это позволит компетентным российским органам узнать мнения заинтересованных сторон.

6-й этап – подготовка Стратегии и плана ее реализации. На данном этапе должны быть определены основные задачи, роли и обязанности ключевых органов власти, которые могут быть вовлечены в процесс внедрения новой системы выдачи комплексных экологических разрешений на основе НДТ, а также контроль условий выдачи таких разрешений.

К этим ключевым органам власти могут быть отнесены следующие:

- Правительство Российской Федерации;
- Минприроды России;
- компетентный орган власти, предложенный Минприроды России;
- орган власти, уполномоченный выдавать КЭР;
- орган власти, осуществляющий контроль условий выдачи КЭР.

Контроль условий выдачи КЭР часто (но не всегда) выполняется силами той же организации, которая их выдает. В этом случае представляется целесообразным провести четкое распределение ролей между подразделениями, которые выдают комплексные экологические разрешения, и подразделениями, осуществляющими контроль условий их выдачи.

Органы власти, выдающие такие разрешения, могут вовлекать в процесс более одной организации, в зависимости от того, какая система будет применяться в процессе КПКЗ.

Ниже приводится перечень основных задач, которые должны быть определены в Стратегии:

1. Определение компетентного органа власти, ответственного за выдачу КЭР.
2. Определение компетентного органа власти, ответственного за контроль условий выдачи КЭР.
3. При совмещении в одном компетентном органе власти функций по выдаче КЭР и контролю условий выдачи КЭР – разграничение полномочий в рамках подразделений.
4. Подбор персонала для укомплектования компетентного органа власти.
5. Обеспечение координации с другими заинтересованными компетентными органами, выдающими разрешительную документацию.
6. Обеспечение координации работ по КПКЗ с механизмом контроля аварийных и чрезвычайных ситуаций на производстве.
7. Определение видов хозяйственной деятельности (отраслей промышленности), подпадающих под условия выдачи КЭР.
8. Определение приоритетных видов хозяйственной деятельности, подпадающих под условия выдачи КЭР.
9. Формирование процедуры выдачи КЭР.
10. Формирование процедуры контроля условий выдачи КЭР.
11. Формирование процедуры актуализации КЭР.
12. Создание системы консультаций по трансграничным вопросам.
13. Создание системы сбора данных для составления отчетов для государственных докладов по охране окружающей среды (в добровольном порядке – для Европейской Комиссии или Европейского экологического агентства).
14. Организация системы определения критериев выбора НДТ.

15. Создание технического комитета для руководства разработкой рекомендаций в части НДТ, а также российских справочников по НДТ.
16. Создание технического комитета для координации деятельности по внедрению НДТ, включая определение временных рамок для обеспечения четкой последовательности «введения в процесс» каждой промышленной отрасли.
17. Организация системы профессионального образования и обучения персонала.
18. Подбор преподавателей в системе профессионального экологического образования для обучения персонала.
19. Создание системы консультаций с заинтересованными сторонами и общественностью.
20. Формирование механизма участия общественности в процессе выдачи КЭР.
21. Организация системы открытого доступа к данным, касающимся выдачи КЭР, выполнения условий их выдачи и отчетности.

Европейский опыт показывает, что практически невозможно сделать необходимые инвестиции, связанные с внедрением необходимых доступных технологий, в сроки, не превышающие 10 лет. Для Российской Федерации, на наш взгляд, следует рассмотреть большие временные рамки в силу инерционности и многоуровневости системы управления. Вероятно, процесс внедрения будет продолжаться как минимум 10–15 лет после завершения выработки стратегии и разработки плана ее реализации. При этом на разработку Стратегии и плана ее реализации может уйти около двух лет.

Обязательным условием является использование поэтапной программы внедрения системы выдачи комплексных экологических разрешений в каждой из промышленных отраслей, подпадающих под действие новой системы их выдачи; это позволит аккумулировать все необходимые ресурсы организаций, вовлеченных в данный процесс, и создать эффективно работающую систему выдачи КЭР. Составление регламента реализации системы выдачи таких разрешений в Российской Федерации, вероятно, будет осуществлять Минприроды России.

Регламент должен определять временные рамки для разработки российских справочников по НДТ или установить приоритетные отрасли промышленности, в которых будет внедряться система выдачи комплексных разрешений, либо явиться комбинацией того и другого.

Любая программа по внедрению в Российской Федерации новой системы выдачи КЭР на основе необходимых доступных технологий должна реализовываться максимально прозрачным способом с привлечением максимального количества заинтересованных сторон. Вовлечение заинтересованных сторон в процесс внедрения системы выдачи КЭР является критическим фактором, если законодательные нормы направлены на повышение эффективности процесса КПКЗ.

Необходимо знать мнение всех заинтересованных сторон и полностью осознавать проблемы и препятствия, связанные с внедрением новой системы выдачи комплексных экологических разрешений (табл. 1).

Таблица 1

Основные институты (заинтересованные стороны) и их роль в формировании новой системы выдачи комплексных экологических разрешений

Заинтересованная сторона	Роль и функции в формировании новой системы выдачи комплексных экологических разрешений
<p>Российское Правительство (и исполнительные органы власти) – Минприроды России, но возможно вовлечение и других заинтересованных исполнительных органов власти</p>	<ul style="list-style-type: none"> – гармонизация российских правовых норм с нормами международного законодательства; – организация системы выдачи КЭР и контроля условий их выдачи (регулятивная роль); – методологическое руководство процессом выдачи КЭР и его техническое сопровождение; – гарантии соблюдения требований российского законодательства и международных соглашений; – распространение информации, например, о российских справочниках в области НДТ; – координация с исполнительными органами власти, заинтересованными в выдаче КЭР
<p>Компетентный орган (на федеральном уровне, с территориальными отделениями на региональном уровне, а также, возможно, их аккредитованные структуры)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – выдача КЭР и их легализация; – мониторинг и контроль условий выдачи КЭР; – методологическое руководство процессом выдачи КЭР и его технического сопровождения; – сбор данных и осуществление отчетности на федеральном уровне; – контроль систем управления окружающей средой и продукции, имеющей экологическую маркировку
<p>Хозяйствующие субъекты (производственный государственный и частный сектор, в том числе инфраструктурные сектора)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – получают КЭР и обеспечивают условия их выдачи; несут затраты, связанные с соблюдением законодательных требований, поскольку они могут оказать значительное влияние на перспективное планирование; обеспечивают поддержку своего имиджа и сохранение конкурентных позиций, например, с помощью схем экомаркировки или ЕМАС и другой подобной системы, реализуемой на всей территории России; предотвращают ситуации, связанные с привлечением к ответственности и наложением штрафных санкций; осуществляют поставки на промышленные предприятия оборудования по борьбе с загрязнением окружающей среды
<p>Общественность и экологические организации</p>	<ul style="list-style-type: none"> – участвуют в системе выдачи КЭР; представляют интересы населения; привлекают внимание к экологическим проблемам; – оказывают давление на правительство и промышленность
<p>Профессиональные и технические объединения, связанные с промышленностью и инфраструктурными секторами</p>	<ul style="list-style-type: none"> – представляют интересы промышленности в государственных органах власти и обеспечивают взаимодействие со средствами массовой информации; – обеспечивают методологическое руководство и его техническое сопровождение при определении и внедрении НДТ
<p>Образовательные и научные учреждения</p>	<ul style="list-style-type: none"> – проводят научные исследования в области экологически ориентированных технологий и НДТ; в области воздействия загрязнения на окружающую среду и здоровье человека; осуществляют разработку методических пособий в области НДТ; участвуют в системе профессионального образования

Международные организации	<ul style="list-style-type: none"> – осуществляют сотрудничество заинтересованных сторон на международном уровне; – осуществляют обмен информацией и техническими инструктивными материалами; – используют отсылочные нормы применительно к экологическим стандартам; – реализуют совместные проекты в области охраны окружающей среды
Население	<ul style="list-style-type: none"> – испытывает воздействие на свое здоровье в результате загрязнения окружающей среды в процессе деятельности промышленных предприятий; – несет экологические затраты, поскольку они в конечном итоге переносятся на все население, например, как на потребителей товаров и т.д.

Для российского правительства необходимо обеспечить эффективное взаимодействие со всеми заинтересованными сторонами и создать доступный ресурс для проведения необходимых консультаций в поддержку понимания технических и научных проблем, связанных с процессом выдачи КЭР.

Одновременно с действиями Правительства РФ по гармонизации российского законодательства в соответствии с положениями Директивы КПКЗ и созданию в России юридической и институциональной основы для реализации законодательных норм компетентные органы власти будут должны осуществить ряд мероприятий, в частности организовать выдачу комплексных экологических разрешений и контроль выполнения условий их выдачи.

Они должны будут:

- взять на себя обязательства по осуществлению контроля и надзора, а также управления в области выдачи комплексных экологических разрешений и организации мероприятий по обеспечению выполнения условий их выдачи;
- проводить консультации по режиму выдачи КЭР;
- действовать в качестве центра повышения квалификации для совершенствования режима выдачи разрешений, выступая в роли технического комитета;
- разрабатывать и предоставлять в пользование заинтересованным сторонам документы по НДТ;
- организовать и поддерживать функционирование системы для выработки и актуализации НДТ;
- организовать систему трансграничных консультаций;
- разработать систему отчетности и обеспечить отчетность со стороны российской службы государственной статистики;
- функционировать в качестве органа, подающего апелляционную жалобу в случае решения суда о выдаче комплексных экологических разрешений и, возможно, решения суда об условиях их выдачи;
- вести государственный регистр выданных КЭР, а также обеспечивать открытый доступ к данным, относящимся к заявкам на выдачу комплексных разрешений, выполнению условий их выдачи и материалов, связанных с этими процедурами.

Организация, выдающая КЭР и обеспечивающая контроль их реализации, может являться структурным подразделением Правительства (компетентного исполнительного органа власти), или самостоятельным национальным экологическим агентством, или региональным/местным органом власти и должна нести ответственность за:

- организацию и функционирование системы выдачи комплексных разрешений, включая выдачу и контроль/надзор условий их выполнения;
- осуществление регулярных плановых проверок выданных КЭР;
- актуализацию комплексных экологических разрешений и условий их выдачи;
- рассмотрение потенциальных трансграничных воздействий на промышленных объектах, получивших КЭР, и инициирование (в случае необходимости) консультаций в рамках международного сотрудничества;
- создание и обеспечение функционирования системы открытого доступа к системе выдачи КЭР и материалам, связанным с этой системой;
- организацию и обеспечение функционирования соответствующей системы контроля/надзора.

Компетентные органы власти в области контроля и предупреждения аварийных и чрезвычайных ситуаций, обычно имеющие в своем штате специалистов по охране здоровья людей и их безопасности (а не экспертов в области охраны окружающей среды), выполняют аналогичные обязанности, включающие:

- планирование территориальной политики и других стратегических мероприятий по предупреждению аварийных ситуаций;
- идентификацию и проведение необходимых мероприятий на предприятиях с высокой степенью риска для окружающей среды и населения;
- составление планов действий в аварийных ситуациях;
- запрещение деятельности предприятий, не выполняющих установленные стандарты;
- проведение инспекторских проверок обязанностей хозяйствующих субъектов;
- контроль аварийных ситуаций;
- предоставление информации и консультирование общественности.

Что касается возможной практики использования европейских справочников по НДТ в российской системе технического регулирования, то здесь можно выделить несколько вариантов.

Теоретически возможны два варианта использования европейских справочников по НДТ, адаптированных к российской системе технического регулирования: либо в виде технических регламентов, либо в виде национальных стандартов. И в том и другом случае исключается прямое заимствование положений справочников.

Резюмируя ранее проведенные исследования обоих вариантов (процедуры и этапы разработки, структурные элементы и организационные схемы принятия технических регламентов и национальных стандартов), можно сделать следующие выводы.

1. По формальным признакам за основу при подготовке проектов технических регламентов могут быть взяты только «вертикальные» справочники, адаптированные к российским реалиям. В случае внедрения в российской системе технического регулирования справочников НДТ в виде технических регламентов пошаговые действия практически полностью соответствуют этапам разработки технических регламентов предусмотренным в Законе. В то же время в технический регламент включены такие структурные элементы, как подтверждение соответствия и оценка соответствия (в российской практике отсутствуют схемы оценки соответствия), которые могут быть использованы в случае, если объектом технического регулирования (в соответствии со статьей 2 Федерального закона «О техническом регулировании») являются связанные с требованиями к продукции процессы проектирования (и изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, т.е. то, что является предметом справочников НДТ.

Достаточно сложным и практически не решаемым является вопрос передачи проектов технических регламентов, подготовленных на основе упомянутых справочников, субъектам права законодательной инициативы либо в Правительство РФ из-за отсутствия процедуры, предусматривающей возможность включения инициативных проектов технических регламентов в планы законопроектной деятельности Правительства РФ и Государственной Думы.

2. Наиболее предпочтительной для создания справочников НДТ, адаптированных к российским реалиям, является методология их использования в национальной системе стандартизации. Другими словами, требуются разработка и принятие свода правил либо национального стандарта на основе европейских справочников НДТ в соответствии с процедурами, установленными Федеральным законом «О техническом регулировании».

В данном Законе имеются положения, которые однозначно свидетельствуют о том, что стандартизация является функцией государства, несмотря на добровольность применения стандартов. Стандартизация как вид деятельности сохраняет государственный характер, и порядок ее осуществления должен регулироваться государством в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Национальные стандарты и своды правил, играя роль рекомендаций, являются все же документами, разработанными по правилам, определяемым государством и, таким образом, опирающимся на его авторитет.

Необходимо отметить, что (при необходимости) национальный стандарт можно использовать в качестве основы при разработке проекта технического регламента (см. п. 8 ст. 7 Федерального закона «О техническом регулировании»).

Но здесь по-прежнему остается практически не решенным вопрос передачи проектов технических регламентов, подготовленных на основе справочников НДТ, субъектам права законодательной инициативы либо в Правительство РФ, что было подробно рассмотрено выше.

Прослеживается прямая связь между целями справочников и целями стандартизации. Так, в соответствии со статьей 11 Федерального закона «О техническом регулировании» целями стандартизации являются:

- «...повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышение уровня экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений;
- обеспечение конкурентоспособности и качества продукции (работ, услуг), единства измерений, рационального использования ресурсов, взаимозаменяемости технических средств (машин и оборудования, их составных частей, комплектующих изделий и материалов), технической и информационной совместимости, сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных, проведения анализа характеристик продукции (работ, услуг), исполнения государственных заказов, добровольного подтверждения соответствия продукции (работ, услуг);
- содействие соблюдению требований технических регламентов;
- создание систем классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, систем каталогизации продукции (работ, услуг), систем обеспечения качества продукции (работ, услуг), систем поиска и передачи данных, содействие проведению работ по унификации».

Термин «национальный стандарт», в отличие от ранее использовавшегося термина «государственный стандарт», с одной стороны, подчеркивает его негосударственный (добровольный) характер, а с другой – указывает на возможность его применения на всей территории Российской Федерации. Другим документом в области стандартизации является свод правил. В Законе «О техническом регулировании» дано следующее определение: «Свод правил – документ в области стандартизации, в котором содержатся технические правила и (или) описание процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции и который применяется на добровольной основе». В отличие от стандарта, который может определять характеристики продукции, свод правил относится исключительно к процессам, сопровождающим весь жизненный цикл от проектирования до утилизации продукции. Кроме того, из сферы применения сводов правил исключены услуги.

Если национальный стандарт и своды правил могут применяться в общероссийском масштабе, то стандарты организаций являются нормативными документами локального значения, разрабатываемыми в конкретной организации и являющимися объектом авторского права. Стандарт организации по существу заменил стандарты предприятий, научно-технических, инженерных обществ и других общественных объединений, предусмотренные Законом Российской Федерации «О стандартизации». Здесь уместно отметить, что, в связи с установлением в Федеральном законе «О техническом регулировании» новых категорий стандартов, следует особо подчеркнуть отсутствие среди них такой категории, как «стандарт отрасли», которым,

по сути, являются «вертикальные» BREF-документы, и которую заменил национальный стандарт.

Анализ статьи 13 Федерального закона «О техническом регулировании» позволяет сделать вывод о том, что «вертикальные» справочники НДТ наилучшим образом могут быть воплощены в российской системе технического регулирования в виде сводов правил, тогда как «горизонтальные» могут быть приняты в виде национальных стандартов.

Национальные стандарты разрабатываются в порядке, установленном Федеральным законом «О техническом регулировании». Национальные стандарты утверждаются национальным органом по стандартизации в соответствии с правилами стандартизации, нормами и рекомендациями в этой области [3].

Порядок разработки и утверждения национальных стандартов аналогичен порядку разработки и утверждения технических регламентов, но, учитывая разницу в правовом статусе этих документов, в части добровольности применения стандартов они принимаются по более упрощенной схеме, четко прописанной в Законе, ГОСТах и методических документах Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии:

- информация, содержащаяся в уведомлении о разработке национального стандарта, сокращена и ограничивается только характеристикой отличия разрабатываемого стандарта от соответствующих международных стандартов;
- проект разработанного национального стандарта представляется в Технический комитет по стандартизации, созданный Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии;
- перечень документов, прилагаемых к проекту стандарта при направлении его в Технический комитет, сокращен и включает только перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц;
- не предусмотрены необходимость подтверждения уведомления о начале и окончании процесса публичного обсуждения проекта, финансово-экономическое обоснование проекта национального стандарта;
- экспертиза проекта национального стандарта организуется органом по стандартизации;
- решение об утверждении (или отклонении) национального стандарта принимается Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии на основании документов, предоставленных Техническим комитетом по стандартизации.

В соответствии с п. 2 ст. 16 Федерального закона «О техническом регулировании» разработчиком национального стандарта может быть любое лицо. Разработка и утверждение сводов правил осуществляются федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий.

В отчете проекта ГЭС-II приводится практический пример схемы адаптации справочников по НДТ российской системой стандартизации. Подробно рассмотрена поэтапная процедура подготовки, разработки рекомендаций и принятия национального стандарта на основе одного из таких справочников.

Эксперты Проекта ГЭС II пришли к выводу, что европейские Справочники наилучшим образом могут быть применены в российской системе технического регулирования следующим образом: а) «вертикальные» или отраслевые справочники по НДТ могут быть адаптированы в виде свода правил; б) «горизонтальные» – в виде национальных стандартов [2].

Следующие соображения поддерживают эту рекомендацию.

- Существует давняя традиция устанавливать экологические нормы в форме национальных стандартов. В советские времена ГОСТы носили обязательный характер, но ФЗ «О техническом регулировании» ввел обязательные технические регламенты и добровольные национальные стандарты и своды правил.
- Национальные стандарты и своды правил используются в национальной системе стандартизации. Включение справочников по НДТ в этот процесс приблизит систему к международным стандартам.
- Нет необходимости учреждать отдельную координирующую структуру на первой стадии.
- Стандарты и своды правил имеют предустановочную структуру, обеспечивающую единую целостность различных документов.
- Процедура предполагает общественные презентации и слушания, которые гарантируют, что заинтересованные стороны могут обсуждать возможные конфликты и вносить необходимые правки до принятия стандарта.

Таким образом, разработка и реализация Стратегии внедрения режима комплексного предупреждения и контроля загрязнения в регионах Российской Федерации будут способствовать стимулированию энергосберегающих и экологически чистых технологий и в инфраструктурные сектора региона. Однако помимо реализации предлагаемых мероприятий, на наш взгляд, на региональном уровне должны быть разработаны собственные стратегии, учитывающие необходимость опережающего развития инфраструктурных секторов региона и использующие инструменты дополнительной поддержки хозяйствующих субъектов при реализации их программ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гокжаева Е.Б. Стимулирование энергоэффективного опережающего роста инфраструктурных секторов в воспроизводственной системе региона: концепция, стратегия, механизм. Майкоп: «Качество». 2009.
2. Заключительный отчет: ЕС–Россия. Программа сотрудничества. Гармонизация экологических стандартов. 1 сентября 2009 г. – <http://ipcc-russia.org/>.
3. Постановление Госстандарта Российской Федерации «О разработке и утверждении национальных стандартов Российской Федерации» от 2 сентября 2003 г. № 100.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Например, «Институциональная поддержка Национального Комитета по экологии 1999–2000 гг.», Датский проект реформирования законодательства в водном секторе, завершённый в 2005 г. (DANCEE M 124/034 – 0220).
- ² Заключительный отчет: ЕС–Россия. Программа сотрудничества. Гармонизация экологических стандартов. 1 сентября 2009 г. – Режим доступа: [http:// iprc-russia.org](http://iprc-russia.org).
- ³ Меры по улучшению экологической политики. Прогресс в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Доклад Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). – Режим доступа: www.sourceoecd.org/transitioneconomies/9264027343.
- ⁴ См. там же.
- ⁵ Меры по улучшению экологической политики. Прогресс в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Доклад Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). – Режим доступа: www.sourceoecd.org/transitioneconomies/9264027343.
- ⁶ «Наилучшие доступные технологии» (НДТ) – термин, распространенный в зарубежной практике и внедряемый в настоящее время в РФ. В РФ, в отличие от ЕС, его внедрение происходит с противоречивой трактовкой. В странах ЕС под «технологией» понимается как используемая технология, так и способ, с помощью которого объект спроектирован, построен, эксплуатируется и выводится из эксплуатации; под «доступной» понимается технология, которая достигла уровня, позволяющего обеспечить ее внедрение в соответствующем секторе промышленности с учетом экономической и технической обоснованности, принимая во внимание затраты и преимущества. При этом субъект хозяйственной деятельности, на котором предполагается внедрение такой технологии, должен иметь к ней доступ, вне зависимости от того, разработана ли обсуждаемая технология в том государстве–члене ЕС, в котором предполагается ее использование. Под «наилучшей» понимается технология, основанная на достижении общего высокого уровня защиты окружающей среды. В РФ данный термин трактуется неоднозначно, более подробно об этом см.: Гокжаева Е.Б. Стимулирование энергоэффективного опережающего роста инфраструктурных секторов в воспроизводственной системе региона: концепция, стратегия, механизм. Майкоп: «Качество», 2009.