

**РУКОВОДЯЩИЕ
ПРИНЦИПЫ
ЭФФЕКТИВНЫХ СИСТЕМ
ПРИРОДООХРАННЫХ
РАЗРЕШЕНИЙ**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, где правительства 30 демократических стран с развитой рыночной экономикой работают совместно для разрешения экономических, социальных и экологических проблем глобализации. Кроме того, ОЭСР находится среди тех, кто старается лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономическая информатика и проблемы старения населения. Организация экономического сотрудничества и развития предоставляет правительствам стран возможности сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

Представленные в документе мнения и соображения не обязательно отражают официальную позицию организации или правительств стран-членов ОЭСР.

© OECD (2007)

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в OECD Publishing по электронной почте: rights@oecd.org или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Природоохранные разрешения являются ключевым инструментом сокращения воздействия промышленности на окружающую среду, содействия соблюдению ею природоохранных требований и поощрения технологических инноваций. Необходимость охраны окружающей среды в целом привела к внедрению в большинстве стран ОЭСР систем комплексных разрешений для крупных промышленных установок. Современные системы разрешений совмещают свободу действий регулирующих органов с прозрачностью и широким участием общественности.

Многие страны с переходной экономикой в настоящее время изучают возможность постепенного внедрения системы комплексных разрешений, которая заменит большое число существующих обременительных и неэффективных разрешений и лицензий на выбросы в атмосферу, водозабор, сброс сточных вод, производство, хранение и захоронение отходов и прочие виды воздействия на окружающую среду. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) планируют использовать с этой целью подход Директивы о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (IPPC) Европейского союза (96/61/ЕС) в качестве основного ориентира.

В настоящем документе представлены основные принципы совершенствования систем природоохранных разрешений путем внедрения комплексных разрешений для крупной промышленности и упрощенных разрешений для малых и средних предприятий. В его основе лежит всестороннее «Руководство по системе комплексных природоохранных разрешений для стран ВЕКЦА», разработанное и опубликованное, так же как и настоящий документ, под эгидой Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN). Сеть REPIN является частью Специальной рабочей группы

по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС), функции секретариата для которой выполняет Экологический директорат ОЭСР.

«Руководство», в котором содержатся стратегические и процедурные рекомендации для природоохранных органов, стало результатом двухлетнего сотрудничества с должностными лицами и экспертами стран ВЕКЦА при поддержке правительств Швеции, Нидерландов и Чешской Республики, а также Европейской Комиссии.

«Руководящие принципы эффективных систем природоохранных разрешений» имеют своей целью:

- служить ориентиром, который поможет государственным органам выявить основные характеристики эффективной системы разрешений;
- обеспечить высокую политическую и институциональную поддержку реформы системы разрешений в отдельных странах;
- помочь в постепенном переходе к новой системе природоохранных разрешений и
- содействовать международному сотрудничеству в сфере природоохранных разрешений.

Данные «Руководящие принципы» не предназначены в качестве универсальной модели нормативных и организационных аспектов системы разрешений. В каждой стране нужно будет разработать систему разрешений, оптимально соответствующую ее правовым и институциональным механизмам и социально-экономическим и экологическим приоритетам.

СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ	6
1. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ....	8
2. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ РАЗРЕШЕНИЙ.....	10
3. ТРЕБОВАНИЯ РАЗРЕШЕНИЙ	14
4. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ	20
5. ПЕРЕХОД К ДЕЙСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ РАЗРЕШЕНИЙ....	23

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Комплексное предотвращение и контроль загрязнения (*англ. integrated pollution prevention and control, IPPC*) – это понятие, включающее в себя меры и процедуры по предотвращению (где это осуществимо) и минимизации воздействия на окружающую среду промышленных установок с целью достижения высокого уровня охраны окружающей среды в целом.

Комплексное природоохранное разрешение – письменное разрешение на эксплуатацию установки в соответствии с применимым законодательством на условиях, охватывающих все известные виды воздействия установки на окружающую среду, которые орган, выдающий разрешения, считает существенными.

Наилучшие доступные технические методы (НДТМ) – понятие, введенное Директивой IPPC Европейского союза (96/61/ЕС), определяемое следующим образом. «Технические методы» означают как технологические процессы, так и методы проектирования, строительства, обслуживания, эксплуатации и вывода из эксплуатации промышленных установок. «Доступные» означает технические методы, которые разработаны настолько, что они могут быть применены в соответствующей отрасли при условии экономической и технической целесообразности. «Наилучшие» означает технические методы, наиболее эффективные для достижения высокого уровня охраны окружающей среды в целом.

Нормативы ПДВ/ПДС – предельно допустимые выбросы/сбросы, установленные в нормативных документах (как правило, подзаконных актах). Нормативы ПДВ/ПДС бывают общими и отраслевыми и представляют собой минимальные (наименее жесткие) требования, которые могут быть заложены в разрешения для отдельных установок. В основе нормативов ПДВ/ПДС лежат передовые технические методы на момент их опубликования.

Нормы общего действия (НОД) – совокупность стандартных минимальных требований, установленных в нормативном документе, охватывающих аспекты эксплуатации установки и предписывающих определенные условия, которые органы регулирования должны учитывать при установлении условий разрешений.

Оператор – физическое или юридическое лицо, являющееся владельцем установки или уполномоченное управлять ею, которое способно обеспечить соблюдение условий разрешения. Если два и более оператора эксплуатируют разные части установки, они должны получать отдельные разрешения.

Предельно допустимые выбросы/сбросы (ПДВ/ПДС) – это показатель, означающий концентрацию или массу загрязняющего вещества, который разрешено выбрасывать или сбрасывать в окружающую среду в определенный период времени или на единицу продукции с определенной установки.

Стандарт качества окружающей среды (СКОС) – показатель состояния определенного компонента окружающей среды в отношении определенного загрязняющего вещества, представляющий собой верхний допустимый предел и призванный охранять здоровье человека или экосистему.

Установка – стационарный технический объект, на котором производятся один или несколько видов деятельности на одной промышленной площадке, которые могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду. Несколько «технических объектов» на одной площадке считаются одной установкой, если один вид деятельности непосредственно связан с другим или оба объекта обслуживаются одним процессом (размещенным на той же площадке). *Существующая установка* – это установка, которая законно эксплуатировалась в любой момент времени до подачи данной заявки на получение разрешения. Другие установки считаются *новыми установками*.

1. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Общей целью природоохранных разрешений является охрана здоровья человека и окружающей среды путем определения (в условиях прозрачности и подотчетности) юридически обязательных требований к отдельным источникам существенного воздействия на окружающую среду.

Выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды – традиционный подход к регулированию – проистекает из того, что природоохранное регулирование развивалось по мере решения отдельных экологических проблем (касающихся охраны атмосферы, вод, управления отходами и т.д.). В результате оператор промышленной установки обязан получать большое количество природоохранных разрешений в различных органах, которые не обязательно координируют и сотрудничают друг с другом.

При такой форме контроля лимиты на экологическое воздействие установок устанавливаются так, чтобы защитить соответствующий компонент окружающей среды (воздух, воду или почву) лишь до определенного уровня, выраженного стандартом качества окружающей среды. При выдаче разрешений по отдельным компонентам окружающей среды загрязняющие вещества могут переноситься из одного компонента в другой. Кроме того, разбавление и рассеяние выбросов/сбросов в окружающую среду для решения локальной проблемы качества окружающей среды может привести к причинению ущерба окружающей среды на более дальних расстояниях. Вытекающая из этого необходимость рассматривать окружающую среду как единое целое и минимизировать загрязнение посредством оптимального проектирования и эксплуатации установки привела к появлению

комплексного подхода к предотвращению и контролю загрязнения окружающей среды.

Выдача комплексных разрешений означает, что выбросы в атмосферу, сбросы в воду (в том числе сбросы в канализацию) и почву, равно как и спектр других видов воздействия на окружающую среду (потребление энергии, воды и сырья) должны рассматриваться в совокупности. Это также означает, что органы регулирования должны устанавливать условия разрешений таким образом, чтобы достигать высокого уровня охраны окружающей среды в целом. Система комплексных разрешений базируется на концепции «наилучших доступных технических методов» (НДТМ), которая создает баланс между пользой для окружающей среды и затратами для оператора и делает упор на предотвращение загрязнения, а не контроль «на конце трубы».

Комплексные разрешения были внедрены в 1969 г. в Швеции, в 1972 г. в Дании и в 1990 г. в Великобритании до того, как в 1996 г. их использование стало обязательным во всем Европейском союзе в соответствии с Директивой 96/61/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (ИПРС). Основные принципы ИПРС были заложены в Рекомендацию о комплексном предотвращении и контроле загрязнения Совета ОЭСР С(90)164 1991 г.

В ЕС комплексные разрешения в общем и метод НДТМ в частности нацелены на крупные и сложные установки, характеризующиеся в Директиве ИПРС как «обладающие высоким потенциалом загрязнения», в том числе трансграничного загрязнения. Вместе с тем, малые и средние предприятия обычно регулируются в рамках более простых схем выдачи разрешений, так как их экологическое воздействие меньше.

2. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ РАЗРЕШЕНИЙ

Принцип 1: Выдача разрешений всем стационарным источникам значительного загрязнения

Все стационарные источники загрязнения, имеющие значительное воздействие на окружающую среду¹, должны по закону быть обязаны получать природоохранные разрешения в качестве предварительного условия их эксплуатации. Выдача природоохранных разрешений промышленным установкам – это основополагающий элемент процесса регулирования загрязнения. Кроме того, согласованная система выдачи разрешений необходима для того, чтобы справедливость экономической конкуренции как внутри страны, так и за ее пределами не нарушалась экологическими нормами, а экономическое развитие было устойчивым.

Принцип 2: Дифференциация режимов регулирования для крупных и мелких источников загрязнения

Крупные источники загрязнения, которые должны быть определены в национальном законодательстве, должны получать *комплексные природоохранные разрешения* на индивидуальной основе, в которых все экологические аспекты рассматриваются одновременно, предотвращение загрязнения, а не контроль «на конце трубы», является основополагающим принципом, и учитываются местные условия. Концепция НДТМ подразумевает, что окружающая среда является последним местом захоронения

¹ Национальное законодательство должно определить понятия «значительное воздействие на окружающую среду» и «крупные источники загрязнения», чтобы сделать возможной классификацию установок на основе величины их (потенциального) экологического воздействия.

отходов, используемым только тогда, когда остальные решения практически или экономически нецелесообразны.

На малые и средние предприятия (МСП) должен распространяться *упрощенный режим регулирования*, так как эти предприятия представляют собой меньший риск для окружающей среды, а индивидуальный подход к выдаче разрешений был бы непропорционально трудоемким как для них самих, так и для органов регулирования. Существуют различные способы упрощения режима регулирования, обеспечивающие соответствующий контроль за воздействием на окружающую среду, и, вместе с тем, позволяющие природоохранным органам уделять больше внимания регулированию установок с большим потенциальным экологическим воздействием. К их числу относятся выдача разрешений на основе норм общего действия (см. принцип 13) и регистрация (см. принцип 14).

Принцип 3: Выбор органа регулирования, ответственного за выдачу разрешения

Весьма важно определить в законе административный уровень, на котором будут выдаваться разрешения определенным категориям объектов: национальный или региональный уровень для крупных промышленных установок, обязанных получать комплексные разрешения, и региональный или муниципальный уровень для малых и средних установок. Следует поощрять развитие систем, действующих по принципу «единого окна», в которых заявитель имеет дело с одним правомочным органом, обеспечивающим координацию со всеми другими заинтересованными ведомствами. Это повышает последовательность и предсказуемость процесса выдачи разрешений и снижает административную нагрузку как на государственные органы, так и на промышленность.

Уполномоченный орган, выдающий разрешения, может создать специальное *управление природоохранных разрешений* для обмена информацией и координации решений с различными внутренними подразделениями и информационного взаимодействия с объектами регулирования и другими правомочными органами. Функция природоохранного органа по выдаче разрешений должна быть институционально отделена от контрольно-надзорной функции.

Принцип 4: Участие общественности и доступ к информации

У общественности должна быть возможность комментировать заявки на получение разрешений до того, как правомочный орган примет решение, и доступ к информации, связанной с разрешениями, после выдачи разрешения. В целях проведения консультаций с общественностью целесообразно вести *реестр разрешений*, доступный общественности, в который будут помещаться заявки и, в конечном итоге, разрешения, с учетом соображений коммерческой тайны и государственной безопасности.

Принцип 5: Широкое участие заинтересованных сторон

Выдача разрешений требует прозрачного процесса с участием всех заинтересованных ведомств. Консультации с заинтересованными сторонами должны быть частью как разработки нормативной основы выдачи разрешений (процедур, норм и рекомендаций), так и самого процесса определения условий разрешений. В зависимости от требований национального законодательства и институциональных механизмов, органу, выдающему разрешения, необходимо проводить консультации с другими органами с сопряженными обязанностями и интересами (экологической инспекцией, органами водного хозяйства и здравоохранения, отраслевыми министерствами, местными органами власти и т.д.). Следует создать реестры разрешений и межведомственные электронные сети для содействия координации этой работы.

Принцип 6: Работа с регулируемым сообществом

Природоохранным органам следует прилагать значительные усилия по информированию операторов через промышленные

ассоциации, экологические и промышленные газеты и журналы, отраслевые семинары и т.д. об их обязательствах по экологическому законодательству. Орган, выдающий природоохранные разрешения, может проводить предварительные дискуссии с оператором до подачи им формальной заявки, с тем чтобы разъяснить соответствующие требования. Тем не менее, именно операторы отвечают за знание закона, применимого к их деятельности, и понимание того, требуется ли им разрешение для эксплуатации установки. Незнание закона не защищает от правоприменительных действий за работу без соответствующего разрешения.

Принцип 7: Тесная взаимосвязь с экологической оценкой (ЭО)

Как ЭО², так и выдача природоохранных разрешений осуществляются в соответствии с законодательно установленными процедурами определения и анализа значительного воздействия на окружающую среду и принятия решений в отношении хозяйственной деятельности. Однако ЭО используется не только для промышленных установок (например, она охватывает инфраструктурные проекты), применяется на более раннем этапе планирования проекта, и учитывает более широкий круг альтернатив и мер по сокращению его воздействия. ЭО и выдачу разрешений следует применять так, чтобы максимизировать их эффективность и избегать дублирования. Достигать этого следует путем использования выводов ЭО в составлении и оценке заявок на получение разрешений и включения рекомендаций ЭО по мерам по сокращению воздействия в условия разрешения.

² Под экологической оценкой подразумевается совокупность оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы.

3. ТРЕБОВАНИЯ РАЗРЕШЕНИЙ

Принцип 8: Четкие и юридически исполнимые требования разрешений

Разрешение должно содержать в себе условия, которые недвусмысленны и, что самое главное, сопряжены с ответственностью за их неисполнение. Ключ к простой, эффективной и последовательной выдаче разрешений – основывать условия, закладываемые в разрешениях, на нормативных требованиях и технических рекомендациях, разработанных в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами и доступных всем, в том числе общественности.

Принцип 9: Всеобъемлющий охват комплексного разрешения

Условия комплексного разрешения должны либо подтверждать предложения оператора, либо устанавливать дополнительные требования. В комплексном разрешении должны содержаться условия, охватывающие следующие вопросы:

- (1) **Вопросы эксплуатации.** Условия, связанные с вопросами эксплуатации, должны основываться на НДТМ, в соответствии с техническими рекомендациями, и затрагивать использование сырья и воды, методы предотвращения и сокращения загрязнения, управление отходами, эффективность энергопотребления, готовность к чрезвычайным ситуациям, системы производственного мониторинга и восстановление территории после вывода объекта из эксплуатации.
- (2) **Предельно допустимые выбросы/сбросы.** ПДВ/ПДС должны основываться на *комбинированном подходе* (см. принцип 10). Условия, касающиеся ПДВ/ПДС

регулируемых загрязняющих веществ должно охватывать выбросы в атмосферу, сбросы в поверхностные воды, канализацию или на очистные сооружения и в грунт (если они не запрещены законом).

- (3) **Программа совершенствования.** Когда орган, выдающий разрешения, соглашается с аргументом оператора существующей установки о том, что он не может себе позволить немедленно перейти к НДТМ, в разрешении следует оговорить программу совершенствования для достижения НДТМ.
- (4) **Учетные документы.** Разрешение должно предусматривать условия ведения, хранения и предоставления доступа к соответствующим учетным документам, включая результаты мониторинга и записи обо всех неполадках, которые повлияли или могли повлиять на окружающую среду.
- (5) **Отчетность и уведомления.** В разрешении должны указываться требования о представлении установкой отчетности, в том числе сообщаемые параметры и частота представления отчетов, а также механизмы уведомления органа, выдающего разрешения, о таких событиях, как превышение ПДВ/ПДС, аварии, временное или постоянное прекращение деятельности.
- (6) **Уплата экологических налогов и платежей** (если применимо). Если оператор установки должен выплачивать налоги или платежи за загрязнение или использование природных ресурсов (в том числе водозабор), требования о внесении подобных платежей должны устанавливаться в качестве условий разрешения.
- (7) **Срок действия разрешения и положения о продлении и изменении разрешения.** В разрешении должна указываться дата его вступления в силу и срок его действия (в соответствии с законодательством). Оператору также должно указываться, когда ему следует подавать заявку на продление или пересмотр разрешения и когда

правомочный орган имеет право инициировать его пересмотр.

Принцип 10: Комбинированный подход к установлению предельно допустимых выбросов/сбросов в комплексных разрешениях

ПДВ/ПДС в комплексных разрешениях должны устанавливаться на основе сочетания подхода на основе стандартов качества окружающей среды (СКОС) и технического подхода. СКОС (воды или воздуха) представляет собой минимальное природоохранное требование, и ПДВ/ПДС, установленные в разрешении, не могут приводить к его превышению. Технический подход идет дальше, требуя лучших природоохранных показателей посредством предотвращения загрязнения, если оно может быть достигнуто при разумных затратах. ПДВ/ПДС, устанавливаемые на основе технического подхода, могут быть получены исходя из рассмотрения НДТМ для установки в соответствии с применимыми техническими рекомендациями, или они могут быть зафиксированы в подзаконном акте (нормативы ПДВ/ПДС). Когда соблюдение СКОС требует более жестких ПДВ/ПДС, чем те, которые получены на основе НДТМ, стандарты качества окружающей среды должны иметь приоритет и в разрешение следует включить более жесткие ПДВ/ПДС.

Комбинированный подход требует от природоохранного органа, выдающего разрешения, принятия правильных *управленческих решений* на основе тщательной индивидуальной оценки, с тем чтобы ПДВ/ПДС, в итоге включаемые в комплексное разрешение, отвечали критериям как НДТМ, так и СКОС и соответствовали применимым нормативам ПДВ/ПДС.

Принцип 11: Наличие технических рекомендаций

Последовательность подхода к выдаче комплексных разрешений и установлению соответствующих условий в разрешениях зависит от наличия соответствующих технических рекомендаций о том, что является НДТМ. Оператор, формулирующий свою заявку, и орган регулирования, оценивающий

ее, должны руководствоваться одними и теми же рекомендациями по НДТМ. Без технических рекомендаций будет велика вероятность частых разногласий между операторами и органами регулирования по вопросу определения НДТМ, а суждения органов, выдающих разрешения, могут существенно расходиться.

Полезным источником подобных технических рекомендаций служат Справочные документы по НДТМ Европейского союза (документы BREF), разработанные посредством общеевропейского процесса консультаций с участием промышленных предприятий, органов регулирования государств-членов ЕС и соответствующих НПО. Отраслевые документы BREF включают технические и эксплуатационные особенности, связанные с НДТМ для отрасли, наряду с соответствующими ПДВ/ПДС. Некоторые документы BREF посвящены горизонтальным вопросам, таким как системы мониторинга, экономические аспекты и вопросы переноса загрязнения между средами в режиме комплексных разрешений. Документы BREF ЕС можно перевести на национальный язык и использовать непосредственно или адаптировать к условиям страны и включить в них местные технические методы, с тем чтобы они стали набором *национальных рекомендаций по НДТМ*.

Принцип 12: Свобода действий органа, выдающего разрешения

Органам, выдающим разрешения, должна быть предоставлена (законодательством) достаточная свобода действий для определения условий разрешений, так как не существует простого алгоритма определения НДТМ в каждом конкретном случае, даже при наличии технических рекомендаций. Обоснованное суждение опытных органов регулирования является решающим элементом процесса выдачи разрешений. Рекомендации по НДТМ не носят предписывающего или исчерпывающего характера, в них не учитываются местные экологические условия, поэтому органы, выдающие разрешения, всегда должны принимать решения по каждому конкретному объекту. Однако должностные лица, выдающие разрешения, должны обосновывать свое решение в письменной форме.

Принцип 13: Нормы общего действия для МСП, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду

Для отдельных категорий установок, характеризующихся схожими производственными процессами, могут быть оговорены стандартные условия разрешений посредством так называемых «норм общего действия» (НОД). НОД должны включать в себя как нормативы ПДВ/ПДС, основанные на передовых технических методах для данной категории установок и требованиях к определенным вопросам эксплуатации, так и условия, касающиеся мониторинга, ведения учета и представления отчетности. Кроме того, НОД должно оговариваться использование упрощенных форм заявок, в которых операторы должны продемонстрировать соблюдение стандартных требований.

При решении вопроса об использовании НОД следует применять следующие критерии:

- НОД должны охватывать достаточное количество установок определенной категории, чтобы разработка НОД была экономически эффективной (это вопрос суждения органа регулирования);
- технологии и технические методы в данной категории установок не должны меняться быстрыми темпами, поскольку НОД не могут обновляться часто;
- установки должны оказывать аналогичное воздействие на окружающую среду.

Принцип 14: Регистрация установок, оказывающих малое воздействие на окружающую среду

Предпочтительным вариантом регулирования многих установок, в принципе не способных вызвать значительное воздействие на окружающую среду, является просто их регистрация в местных органах власти или природоохранных органах, что будет служить доказательством их малого воздействия на окружающую среду. Такие установки в силу самой своей природы оказывают

лишь незначительное воздействие на окружающую среду и не нуждаются в мерах контроля загрязнения для минимизации этого воздействия. Их более тщательное регулирование вряд ли принесет дополнительную пользу окружающей среде.

4. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ

Принцип 15: Прозрачная процедура выдачи разрешений

Оформление и выдача природоохранного разрешения должны состоять из следующих общих этапов:

- (1) ***Предзаявочная деятельность***, упор в которой делается на то, чтобы помочь заявителю понять характер его обязательств и общее содержание заявки.
- (2) ***Составление и подача заявки оператором*** в соответствии со стандартными инструкциями и/или бланком.
- (3) ***Первоначальная проверка заявки органом регулирования***, с тем чтобы заявка была действительной, то есть соответствовала законодательным требованиям.
- (4) ***Рассмотрение вопроса о коммерческой тайне*** в отношении опубликования отдельных частей заявки, требующее обоснования оператора и утверждения органом регулирования.
- (5) ***Консультации органа, выдающего разрешение, с другими органами и общественностью*** с тем чтобы собрать факты и мнения, которые будут учтены при оценке заявки.
- (6) ***Оценка заявки и определение условий разрешения***, с учетом технических рекомендаций и требований соответствующего законодательства.
- (7) ***Выдача или отказ в выдаче разрешения***, с возможностью обжалования в административном и судебном порядке (см. принцип 17).

Важно установить *временные рамки* каждого этапа процедуры. Временные рамки позволят сократить затраты заявителей, сделают государственные ведомства более подотчетными и повысят оперативность их реагирования.

Принцип 16: Длительный срок действия разрешений и четкие правила изменения и прекращения действия разрешений

Длительные сроки действия упрощают систему разрешений и сокращают административную нагрузку как на правительство, так и на промышленность. В большинстве стран ОЭСР природоохранные разрешения или действительны от пяти до десяти лет, или остаются в силе, пока другие факторы не потребуют их пересмотра.

Разрешение должно быть пересмотрено по инициативе оператора, если предусматриваются изменения в контролируемом процессе или происходят изменения в форме собственности или контактной информации оператора. Пересмотр разрешения может быть инициирован правомочным органом в случае изменения соответствующих целей и/или стандартов качества окружающей среды. Упрощенная процедура внесения модификаций в разрешение может быть использована в случае административных или небольших производственных изменений, не затрагивающих условия разрешения, или при смене оператора, не влекущей за собой изменений в производстве.

К отзыву или временной приостановке действия разрешения следует прибегать только тогда, когда другие правоприменительные инструменты исчерпаны и это не привело к охране окружающей среды. Оператор может сдать разрешение добровольно, если он прекращает деятельность по коммерческим или иным причинам, но он должен сделать это путем формального обращения в орган регулирования.

Принцип 17: Возможность обжалования

Любое лицо или орган, в том числе заявитель, подающий заявку на получение разрешения, должен иметь возможность обжаловать в вышестоящем правомочном органе отказ в выдаче разрешения или определенные условия выданного разрешения. Обжалование может рассматриваться путем сравнения письменных аргументов сторон или проведения слушаний, по усмотрению апелляционного органа, но его оценка должна быть прозрачной. Всегда должно быть возможным и обжалование в суде.

5. ПЕРЕХОД К ДЕЙСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ РАЗРЕШЕНИЙ

Реформа системы природоохранных разрешений должна начаться с разработки стратегии реализации с конкретными действиями, ее согласования как природоохранными органами, так и другими заинтересованными сторонами, и ее утверждения Правительством. Политическая воля необходима для внедрения новой системы.

Первым шагом в *переходе к комплексным разрешениям для крупной промышленности* является определение *сферы применения системы комплексных разрешений*, то есть составление перечня отраслей промышленности и минимального размера (производственной мощности) установок, контролируемых в режиме комплексных разрешений. При этом можно руководствоваться перечнем отраслей и пороговыми значениями размера, установленными Директивой IPPC ЕС, с возможным включением других первоочередных загрязняющих отраслей страны. Следует составить инвентарный перечень всех установок страны, подпадающих под соответствующие категории. Окончательный перечень категорий промышленности и пороговых значений мощности следует согласовать в ходе межведомственных консультаций и дискуссий с представителями промышленности.

Существующим промышленным установкам потребуются стратегии управления для выполнения требований комплексных разрешений и время для осуществления необходимых инвестиций. Даже в случае новых установок комплексные разрешения не смогут вступить в силу немедленно из-за необходимости создания соответствующих правовых и институциональных механизмов и разработки технических рекомендаций. Поэтому важно

распланировать по этапам внедрение комплексных разрешений путем определения приоритетных отраслей промышленности, с тем чтобы внедрять в них новый режим в несколько этапов. К числу критериев установления таких приоритетов относятся воздействие на окружающую среду, ожидаемые затраты на соблюдение требований, экономическое и финансовое состояние рассматриваемых отраслей промышленности, равно как и ограничения административного потенциала органов, выдающих разрешения. Кроме того, следует установить разные крайние сроки соблюдения требований новыми и существующими установками.

Переход к упрощенной выдаче разрешений МСП должен происходить одновременно с внедрением комплексных разрешений для крупной промышленности, при этом оба процесса должны быть частью скоординированной реформы системы разрешений. Введение *регистрации* установок без значительного воздействия на окружающую среду должно быть подготовлено после согласования критериев, определяющих такие установки. Для внедрения *системы НОД* потребуется, чтобы национальные органы разработали технические нормы для ряда категорий установок. Однако внедрение НОД может быть нецелесообразным для значительного числа установок. Поэтому в течение ряда лет выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды будет оставаться единственным возможным вариантом регулирования МСП, переход на НОД которых либо нецелесообразен, либо запланирован на более поздний срок.

Институциональные и правовые аспекты перехода к новой системе разрешений очень важны и включают в себя следующее:

- внесение поправок в существующее природоохранное законодательство, разработка закона о природоохранных разрешениях и подзаконных актов о его выполнении;
- осуществление перехода к новой системе в эффективном сотрудничестве с заинтересованными сторонами под руководством министерства экологии;

- назначение правомочных органов, выдающих разрешения, на соответствующих административных уровнях (национальном и/или территориальном), их взаимосвязь с контрольно-надзорными природоохранным ведомствами и координация процесса выдачи разрешений с процессом экологической оценки;
- создание институционального потенциала для удовлетворения возрастающей потребности в кадровых и финансовых ресурсах в новой системе, разработки процедур выдачи разрешений и рекомендаций по НДТМ, осуществления пилотных проектов на промышленных предприятиях и широкой подготовки персонала и
- участие в международном обмене опытом реформирования систем природоохранных разрешений.

Подготовительный этап внедрения новой системы разрешений может продолжаться до пяти лет, а полный переход может занять до 15 лет.