

Дополнительную информацию об этом и других документах Секретариата Специальной рабочей группы по реализации ПДОС/ОЭСР можно получить по адресу:

Non-Member Countries Division, Environment Directorate, OECD,
2 rue André Pascal -75775, PARIS CEDEX 16, France

**ОБЗОР СИСТЕМ ВЫДАЧИ
ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ В
СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,
КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Заявки на разрешение воспроизвести или перевести весь данный материал или его часть следует направлять по адресу:
Head of Publication Service, OECD, 2 rue André Pascal - 75775,
PARIS CEDEX 16, France

Copyright OECD 2003

ВСТУПЛЕНИЕ

1. Выдача природоохранных разрешений является жизненно важным инструментом сокращения загрязнения и предотвращения крупных промышленных аварий в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Впервые созданные более столетия назад, системы выдачи природоохранных разрешений развивались в ногу с экономическими, технологическими и социальными изменениями. Каждый следующий этап развития был возможен благодаря зрелости предшествующего этапа; наконец, выдача разрешений привела к появлению систем, максимально использующих возможности, предлагаемые хорошо развитыми рынками, технологическими нововведениями и высоким уровнем экологической информированности в странах ОЭСР.

2. Перед странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) в настоящее время стоит задача адаптации своих систем экологического управления, в частности выдачи природоохранных разрешений, в условиях переходного периода, построения демократического общества и рыночной экономики. Этот процесс должен стать постепенным и циклическим, и потребует глубокого понимания базисных моделей, целей развития и действий, которые необходимо предпринять в ходе реформы системы выдачи разрешений.

3. В настоящем документе охарактеризованы и анализируются существующие системы выдачи природоохранных разрешений в странах ВЕКЦА и возможные меры по их усовершенствованию. Эти меры обсуждались на семинаре экспертов в декабре 2001 года и на ежегодной конференции представителей органов природоохранного регулирования и контроля региона ВЕКЦА в октябре 2002 года.

4. Настоящий обзор подготовлен в рамках регионального проекта, посвященного системам выдачи природоохранных разрешений. Данный проект является частью более широкой программы усиления природоохранной политики в странах ВЕКЦА, осуществляемой Специальной рабочей группой по реализации ПДООС. Специальная рабочая группа по реализации ПДООС является межправительственным органом, созданным в 1993 году в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». ОЭСР предоставила Секретариат Специальной рабочей группе по реализации ПДООС.

5. Основная цель регионального проекта по системам выдачи разрешений – на основе анализа существующей ситуации, сравнения с лучшими примерами из международной практики, выработки рекомендаций, межправительственного диалога и сетевого взаимодействия создать критическую массу для начала совершенствования этих систем. В группу реализации проекта вошли эксперты как из стран ВЕКЦА, так и Центральной Европы и государств-членов ОЭСР. В основу проекта также легли результаты предшествующей работы по системам выдачи природоохранных разрешений в странах ОЭСР. Основная финансовая поддержка была оказана Швецией при участии Нидерландов и Соединенного Королевства.

6. Отчет публикуется по распоряжению Генерального Секретаря ОЭСР; данный документ не обязательно отражает точку зрения ОЭСР или государств-членов ОЭСР.

РЕЗЮМЕ

7. Ежегодно природоохранные органы стран ВЕКЦА выдают тысячи природоохранных разрешений. Выдача разрешений была введена в этом регионе в конце 1970-х годов как основополагающий инструмент экологического управления. Как организованы нынешние системы выдачи природоохранных разрешений в этих странах? Достаточно ли они развиты для того, чтобы удовлетворять потребности и достигать цели переходного периода? На основе опыта, приобретенного в странах ОЭСР и других регионах, в настоящем обзоре анализируются некоторые общие недостатки систем выдачи природоохранных разрешений, в основном унаследованных странами ВЕКЦА со времен Советского Союза, и предлагаются способы их устранения.

8. В странах ОЭСР программы выдачи природоохранных разрешений сыграли каталитическую роль в переходе от контроля за загрязнением к предотвращению загрязнения и стали отправной точкой распространения образцов наилучшей практики управления промышленными предприятиями с учетом экологических требований. Разрешения выдаются на основе экологических, экономических, технологических, территориальных и прочих критериев; при их выдаче также учитываются аварийные выбросы вредных веществ. Кроме того, системы выдачи природоохранных разрешений нацелены на обеспечение справедливой конкуренции, поощрение участия общественности и стимулирование постоянного процесса улучшения экологических показателей.

9. Основным заключением данного обзора является то, что странам ВЕКЦА следует преобразовать свои системы выдачи природоохранных разрешений в более функциональные инструменты экологического управления, но делать это следует постепенно, на основе позитивных характеристик существующей системы. Так, основные виды экологического воздействия уже охвачены системами выдачи природоохранных разрешений ВЕКЦА. Выдача индивидуальных разрешений крупным промышленным предприятиям уже применяется, а для принятия решений по предельно допустимым выбросам и сбросам (ПДВ/ПДС) используется целый ряд критериев. Разделение сфер ответственности основных вовлеченных сторон приближено к системам стран ОЭСР. Процесс подачи заявок на получение разрешений носит всеобъемлющий характер, а вспомогательная инфраструктура, например, специализированные консалтинговые компании, развивается. В странах ВЕКЦА были введены «экологические паспорта», которые затрагивают такие понятия, как ресурсо- и энергоемкость и т.д.

10. В тоже время, системы выдачи природоохранных разрешений в странах ВЕКЦА ориентированы главным образом на контроль «на конце трубы», сосредоточены на одном компоненте окружающей среды и требуют существенных административных ресурсов, будучи раздробленными институционально и непрозрачными для общественности. Разрешения рассматриваются скорее как исход административной процедуры, «разрешающей» загрязнение, а не как инструмент предотвращения и, при необходимости, контроля выбросов (сбросов). ПДВ/ПДС являются основными требованиями разрешений. Они рассчитываются с учетом предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в принимающем компоненте окружающей среды. Однако экономические последствия соблюдения ПДВ/ПДС не учитываются, и иногда они технически неосуществимы. Для снижения препятствий, связанных с соблюдением требований, часто применяются временно согласованные величины ПДВ/ПДС. Установление уровня временно согласованных ПДВ/ПДС связано с существенной свободой действий полномочных органов и нередко ведет к принятию специальных, если не сказать коррумпированных, решений.

11. Природоохранными разрешениями в странах ВЕКЦА не учитывается, как контроль загрязнения может привести к переносу загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой, и не стимулируется сокращение ресурсо- и энергоемкости – которая крайне высока в странах ВЕКЦА – и определение наименее затратных способов предотвращения и контроля за загрязнением. Связи между разрешениями и другими природоохранными процедурами и инструментами экологической политики непоследовательны и не являются взаимно подкрепляющими. Одни и те же процедуры выдачи природоохранных разрешений, с небольшими отличиями, применяются как к крупным, так и к мелким предприятиям. Для получения разрешения может потребоваться до трех лет, при этом каждые 1-3 года их необходимо продлевать. Во многих случаях руководители предприятий предпочитают избегать процесса получения природоохранных разрешений и идут на риск, договариваясь о «приемлемых» санкциях.

12. Несмотря на вышеописанные недостатки, в некоторых странах ВЕКЦА реформе системы выдачи природоохранных разрешений способствует ряд сил; например, реформы осуществляются в Армении, Казахстане, Кыргызстане, Молдове и Украине. К числу движущих сил реформы относится необходимость создания ясных и прозрачных нормативных актов для привлечения иностранных инвесторов, конкуренция предприятий и возникающая в результате необходимость сокращения затрат, помимо прочего за счет повышения эффективности ресурсов, давление сокращать загрязнение по мере повышения его уровня с возобновлением экономического роста в большинстве стран ВЕКЦА, заинтересованность некоторых стран ВЕКЦА в начале процесса сближения с экологическими требованиями Европейского Союза в рамках стратегии европейской интеграции.

13. В обзоре высказывается точка зрения о том, что, прежде всего, системы выдачи природоохранных разрешений крупным промышленным предприятиям в странах ВЕКЦА должны быть нацелены на приобретение следующих характеристик:

- ориентация на экологические показатели и регулирование работы каждого объекта на протяжении всего его жизненного цикла, включающего проектирование, строительство, эксплуатацию и вывод из эксплуатации;
- предписание осуществимых и юридически исполнимых условий разрешений;
- использование нескольких критериев для установления ПДВ/ПДС, в частности сочетания стандартов качества окружающей среды и наилучших доступных технологий и методов хозяйствования;
- сведение к минимуму административного бремени;
- принятие ясных, ответственных процедур и установление прозрачных отношений с заинтересованными сторонами;
- повышение координации с другими природоохранными процедурами и инструментами экологической политики.

14. Эти характеристики отражают международные тенденции; в частности они приближены к модели выдачи комплексных разрешений, которая постепенно принимается во многих странах ОЭСР. Однако странам, решающим принять эту модель, следует тщательно взвесить ее достоинства и недостатки и соотнести их с реальной ситуацией. К потенциальным преимуществам комплексных разрешений относятся: внутренняя экономия ресурсов на предприятиях, упрощенный процесс подачи заявок и предоставления отчетности, стимулы к предотвращению загрязнения и рациональному использованию ресурсов, снижение расходов на контроль за загрязнением и расширение взаимодействия с общественностью. Вместе с тем, выдача комплексных разрешений может быть связана с существенными затратами на их внедрение.

15. В обзоре обсуждается использование стандартов качества окружающей среды в сочетании с наилучшими доступными технологиями и методами хозяйствования (в английском варианте – Best Available Techniques, BAT) – центральным понятием Директивы ЕС по комплексному предотвращению и контролю загрязнения. В обзоре делается предостережение о том, что BAT не следует истолковывать как «наилучшую технологию». Основная ценность этого понятия для стран ВЕКЦА кроется в его широком определении, которое охватывает

проектирование, строительство, эксплуатацию, обслуживание и вывод из эксплуатации объекта, равно как и требование о выборе «доступных» технологий, т.е. технологий, разработанных в масштабе, допускающем их внедрение в экономически и технически жизнеспособных условиях. Применение ВАТ в качестве одного из критериев определения ПДВ/ПДС не должно означать, что полномочный орган ограничивает получателя разрешения в гибком выборе соответствующих технологий, независимо от их страны происхождения.

16. Вместе с тем, следует тщательно пересмотреть сферу применения разрешений и избегать единообразного подхода к регулированию крупных промышленных предприятий и мелких и средних предприятий. В отношении последних двух групп решающую роль сыграет упрощение процедур и разъяснение нормативно-правовых требований.

17. Наиболее практичный способ проведения реформы – постепенное обновление существующих систем в течение длительного периода. Желательно «сосуществование» нескольких моделей, которое позволит проверить эффективность новой системы и выявить проблемы, связанные с ее введением. «Революция» же требует сильной политической воли и крупных инвестиций и потому не считается осуществимой в регионе ВЕКЦА.

18. В обзоре предлагается несколько краткосрочных действий для принятия в рамках эволюционного сценария: (i) повышение качества содержания разрешений и продление их срока действия; (ii) совершенствование процесса принятия решений, институциональная интеграция и принятие процедур выдачи природоохранных разрешений, последовательных для разных компонентов окружающей среды; (iii) дача конкретных инструктивных указаний предприятиям и начало конструктивного диалога с ними; и (iv) обеспечение прозрачности выдачи природоохранных разрешений для общественности. Также предлагаются средне- и долгосрочные меры.

19. На пути успешной реформы природоохранных разрешений стоят многочисленные препятствия. Вероятно, главной проблемой будет создание атмосферы взаимного доверия и уважения в отношениях между природоохранными органами и предприятиями. Отчасти это будет зависеть от условий вне контроля природоохранного сектора, но им могут быть предприняты важные меры, а именно справедливое и прозрачное применение реалистичных и приемлемых по расходам стандартов.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	11
Определение и критические элементы выдачи природоохранных разрешений	11
Цель обзора	14
Общий контекст и определение проблем	14
Структура обзора	15
Терминология.....	15
Источники данных.....	15
1. КЛЮЧЕВЫЕ ЧЕРТЫ ДЕЙСТВУЮЩИХ СИСТЕМ	17
1.1 Роль выдачи природоохранных разрешений в природоохранном регулировании17	
Цели выдачи природоохранных разрешений	17
Выдача разрешений как элемент экологической оценки	18
1.2 Основы политики и правовая основа	22
1.3 Подходы к выдаче природоохранных разрешений и их сфера охвата	25
Виды природоохранных разрешений.....	25
Установление предельно допустимых выбросов (сбросов).....	28
Регулирование промышленных отходов	33
Регулируемые вещества	34
Предприятия, обязанные по закону получать разрешения	35
Размещение производств.....	37
Требования разрешений помимо предельно допустимых выбросов (сбросов) ...	37
Период действия, пересмотр и отзыв разрешений	38
1.4 Институциональные аспекты выдачи разрешений: заинтересованные стороны, организация и процедуры	38
Роль полномочных органов	38
Роль промышленных предприятий	41
Участие общественности.....	43
1.5 Этапы выдачи разрешений.....	44
1.6 Документация: бланки заявок и разрешений	46
1.7 Затраты, связанные с выдачей разрешений	47
1.8 Связи с другими инструментами экологической политики.....	48
2. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	50
2.1 Цель развития	50
2.2 Движущая сила совершенствования выдачи природоохранных разрешений	52
2.3 Сценарии реформы: эволюция, мирное сосуществование или революция.....	55
3. ЭЛЕМЕНТЫ ЭВОЛЮЦИОННОГО ИЗМЕНЕНИЯ СИСТЕМ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ	58
3.1 Краткосрочные задачи.....	58
3.2 Среднесрочные задачи.....	59
3.3 Долгосрочные задачи.....	61
Возможная модель для долгосрочного развития систем выдачи разрешений.....	61

Аспекты, требующие внимания при внедрении комплексных разрешений	70
Переход к комплексным разрешениям: основные действия.....	72
3.4 Графики осуществления реформы выдачи разрешений	76
Пример создания основы для разрешений следующего поколения	76
Подходы к составлению графиков внедрения комплексных разрешений	79
ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	81
БИБЛИОГРАФИЯ.....	89

ПЕРЕЧЕНЬ РИСУНКОВ

Рисунок 1. Выдача природоохранных разрешений как динамичный процесс	13
Рисунок 2. Примерный порядок утверждения нового объекта	18
Рисунок 3. Государственная экологическая экспертиза: блок-схема принятия решений	21
Рисунок 4. Пирамида правоприменения для регулирования предприятий	24
Рисунок 5. Изменение воздействия печати на основе растворителя и печати на водной основе на компоненты окружающей среды	33
Рисунок 6. Ключевые этапы выдачи природоохранных разрешений и их элементы	44
Рисунок 7. Экологические проблемы, решаемые в рамках комплексных разрешений	62
Рисунок 8. Результаты использования различных технологий для ограничения выбросов летучих органических соединений	65
Рисунок 9. Установление баланса между экономическими и экологическими соображениями для определения ВАТ	66

ПЕРЕЧЕНЬ ВСТАВОК

Вставка 1. Примеры правовых актов, регулирующих выдачу экологических разрешений	23
Вставка 2. Необходимость разработки подзаконных актов в Казахстане	25
Вставка 3. Особенности комплексного лицензирования в Российской Федерации	26
Вставка 4. Краткая характеристика ГОСТа 17.0.0.04-90 «Экологический паспорт»	27
Вставка 5. Предельно допустимые концентрации (ПДК) качества атмосферного воздуха в Российской Федерации	29
Вставка 6. Базисные документы, используемые в Армении для расчета предельно допустимых выбросов (сбросов) (2001 год)	29
Вставка 7. Новые подходы к установлению предельно допустимых выбросов (сбросов)	30
Вставка 8. Тома предельно допустимых выбросов в атмосферу в Беларуси	31
Вставка 9. Стандарты качества окружающей среды в Узбекистане	34
Вставка 10. Цитата из «Правил охраны поверхностных вод»	34

Вставка 11. Организация выдачи разрешений в различных странах ВЕКЦА	39
Вставка 12. Участие общественности в процедуре выдачи разрешений в Грузии	43
Вставка 13. Бланки заявок и разрешений в Украине: резюме содержания	46
Вставка 14. Мониторинг качества окружающей среды в Кыргызстане	48
Вставка 15. Два примера инициатив реформы систем выдачи разрешений снизу вверх и сверху вниз	52
Вставка 16. Содержание закона Российской Федерации «О лицензировании» и его значимость для выдачи природоохранных разрешений	54
Вставка 17. Приобретенный Республикой Молдова опыт сближения с экологическим законодательством Европейского Союза, применимым к выдаче разрешений	55
Вставка 18. Процедура выдачи разрешений в г. Вентспилсе (Латвия)	56
Вставка 19. Воздействие наилучших доступных технологий и методов хозяйствования на конкурентоспособность европейских предприятий.....	65
Вставка 20. ВАТ как быстро меняющийся целевой показатель: пример документа BREF по железу и стали	68
Вставка 21. Порядок выдачи комплексных разрешений в Швеции	68
Вставка 22. Внедрение КПКЗ в Болгарии	69
Вставка 23. Затраты на обеспечение соблюдения требований и выгоды внедрения КПКЗ в Эстонии	73
Вставка 24. Применение концепции ВАТ в Молдове и Санкт-Петербурге (Россия)	74

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 1. Отрасли, предприятия которых обязаны подавать заявки на получение природоохранных разрешений в Армении	35
Таблица 2. Институциональные механизмы и процедурные этапы экологического утверждения различных категорий промышленности Грузии	41
Таблица 3. Количество дней, выделенных на выдачу разрешений в различных странах.....	45
Таблица 4. Элементы переходного графика для существующих установок Соединенного Королевства	70
Таблица 5. График введения разрешений следующего поколения в Соединенных Штатах	76

АББРЕВИАТУРЫ

АООС	–	Агентство охраны окружающей среды
ВЕКЦА	–	Восточная Европы, Кавказ и Центральная Азия
ГЭЭ	–	государственная экологическая экспертиза
Документ BREF	–	справочный документ по ВАТ
ЕБРР	–	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	–	Европейский Союз
ИСО	–	Международная организация стандартизации
КПКЗ	–	комплексное предотвращение и контроль загрязнения
ННГ	–	Новые независимые государства
ОВОС	–	оценка воздействия на окружающую среду
ОЭСР	–	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДК	–	предельно допустимая концентрация
ПДООС	–	Программа действий в области охраны окружающей среды
ПДВ	–	предельно допустимые выбросы в атмосферу
ПДС	–	предельно допустимые сбросы в водоем
Сеть NISECEN	–	сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению ННГ
ХЕЛКОМ	–	Хельсинская Комиссия
ЦВЕ	–	Центральная и Восточная Европа
ЭМП	–	экологический менеджмент на предприятиях
ВАТ	–	наилучшие доступные технологии и методы хозяйствования
EMAS	–	схема экологического управления и аудита

ВВЕДЕНИЕ

Определение и критические элементы выдачи природоохранных разрешений

1. По традиционному определению система выдачи природоохранных разрешений является административной процедурой, посредством которой объекту или физическому лицу разрешается осуществлять определенную деятельность в конкретных правовых условиях, которые считаются необходимыми для обеспечения защиты качества окружающей среды и здоровья населения. В странах ОЭСР такое государственное разрешение принимает форму лицензий (разрешений), выдаваемых правительственными органами на основе различных экологических, экономических, технологических и территориальных критериев.

2. Процесс выдачи природоохранных разрешений призван обеспечить функционирование получающего разрешения объекта с учетом экологических требований. Он помогает обеспечить справедливую конкуренцию в соответствии с природоохранными и другими нормативными актами. Разрешениями также решаются проблемы безопасности, особенно в случае аварийного сброса/выброса вредных веществ. Кроме того, выдача природоохранных разрешений поощряет участие общественности в принятии решений о строительстве и эксплуатации промышленных предприятий.

3. В странах ОЭСР просматривается четкая тенденция перехода от контроля за загрязнением к предотвращению загрязнения и от выдачи разрешений по одному компоненту окружающей среды к выдаче комплексных разрешений. На место традиционной сосредоточенности на оборудовании для контроля загрязнения «на конце трубы» все больше приходят технологии и методы более чистого производства, предотвращающие загрязнение выше точки сброса. Принимая предупредительный подход к установлению экологических требований, стратегии выдачи природоохранных разрешений сыграли каталитическую роль в переходе к предупреждению загрязнения.

4. Эффективные и действенные системы выдачи природоохранных разрешений требуют наличия развитой нормативно-правовой базы и являются ее отражением. Такая база должна, как минимум, точно определить предприятия, которые обязаны получать разрешения, требования, которые должны соблюдаться предприятиями (например, стандарты качества окружающей среды, прочие виды стандартов и предельно допустимые уровни), понятие «соблюдения» и санкции за несоблюдение требований.

5. В контексте предотвращения загрязнения и выдачи комплексных разрешений применяются наилучшие доступные технологии и методы хозяйствования (ВАТ, от английского «Best Available Techniques») в сочетании со стандартами качества окружающей среды. ВАТ, цели качества окружающей среды и стандарты качества окружающей среды являются теми концептуальными инструментами, которые используются большинством органов, выдающих разрешения, для определения предельно допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, оговариваемых в разрешении. ВАТ и цели качества окружающей среды, как правило, считаются взаимодополняющими подходами.

6. Сбор, оценка и сопоставление данных по качеству окружающей среды способствует определению первоочередных ключевых вопросов в рамках выдачи природоохранных разрешений и служит обоснованием для принятия мер по сокращению и предотвращению загрязнения. Поскольку процесс выдачи природоохранных разрешений основан на детальной оценке

воздействия промышленных объектов на окружающую среду, различным сторонам, вовлеченным в выдачу разрешений, было необходимо накопить достаточные знания о различных промышленных процессах. В этом смысле правительства стран ОЭСР создали исследовательские программы. Примером могут служить справочные документы Европейского Союза по ВАТ (документы BREF), характеризующие самые передовые технологии и методы хозяйствования.

7. Зачастую незнание эксплуатирующими организациями предприятий экологических требований и способов их выполнения является основным препятствием соответствующему функционированию природоохранных разрешений и выполнению требований разрешений. Информационные барьеры устраняются путем определения и распространения образцов наилучшей практики. В странах ОЭСР это помогло добиться существенных улучшений, в частности путем внедрения на местах малозатратных методов «эффективного хозяйствования».

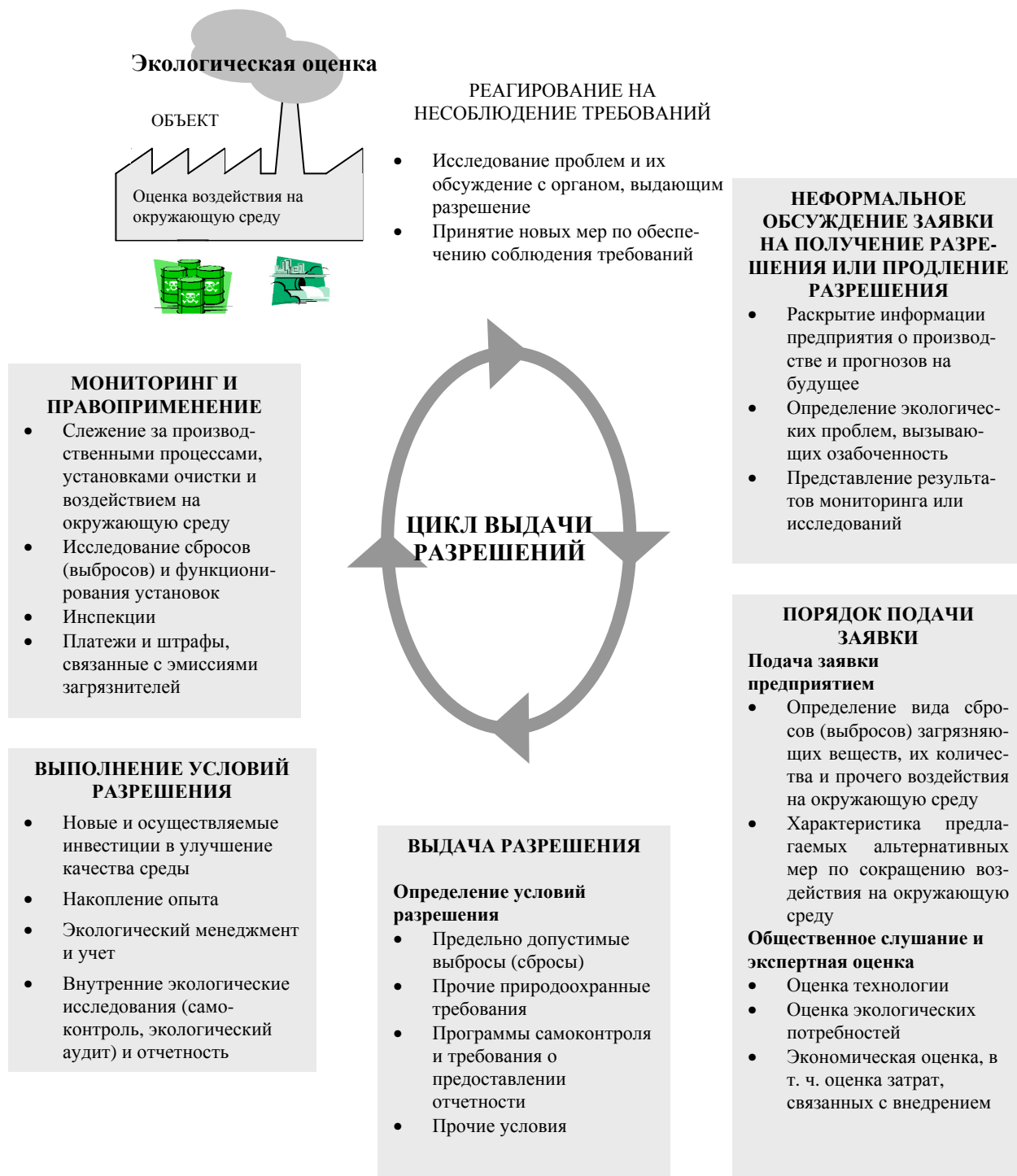
8. Мониторинг, управление информацией и механизмы участия обеспечивают прозрачность выдачи природоохранных разрешений для общественности. Независимо от обстоятельств соответствующее участие общественности становится все более важным фактором выдачи природоохранных разрешений. Доступ общественности к процессу выдачи разрешений должен быть всеобъемлющим и систематическим для обеспечения его прозрачности и законности. Это особенно важно для наблюдения за требованиями, выдвигаемыми конкретному объекту. Использование информационных инструментов, таких как Регистры выброса и переноса загрязнителей, и других механизмов раскрытия информации является ценным действием в этом отношении.

9. Потенциал систем контроля и обеспечения соблюдения требований играет решающую роль. В этом контексте инструменты правоприменения/ответные меры по правоприменению и подготовка персонала должны быть приведены в соответствие с системой выдачи природоохранных разрешений. Необходимо обеспечить наличие систем управления информацией и устойчивых информационных потоков от лиц, формирующих экологическую политику, и законодателей исполнителям и наоборот.

10. Сочетание выдачи природоохранных разрешений с другими инструментами экологической политики (системами экологического управления, такими как схемы экологического управления и аудита (EMAS) и ИСО 14000, экономическими инструментами, добровольными соглашениями и т.д.) также важно. Помимо этого, точный учет затрат, понесенных в связи с охраной окружающей среды, становится элементом управления объектом. Системы учета затрат, ориентированные на охрану окружающей среды, расширяют знания о материальных потоках и потоках энергии в данном промышленном процессе. Например, они помогают определять количество и вид потоков отходов, делая возможным более совершенное управление затратами на очистку и удаление отходов. Они также могут служить руководящими принципами политики предотвращения и контроля за загрязнением и определять ее приоритеты на основе индексов затрат, ориентированных на охрану окружающей среды.

11. При условии должного осуществления и обеспечения соблюдения процедура выдачи природоохранных разрешений может быть непрерывным процессом, позволяющим всем задействованным сторонам вносить вклад в улучшение социального понимания природоохранных проблем, требующих решения, и решений, подлежащих реализации. Как показано на Рисунке 1, система выдачи природоохранных разрешений является скорее динамичным, непрерывным процессом, чем просто административной процедурой.

Рисунок 1. Выдача природоохранных разрешений как динамичный процесс



Источник: Адаптирован из “Environmental Requirements for Industrial Permitting”, OECD, 1999.

Цель обзора

12. В настоящем документе охарактеризованы ключевые черты систем выдачи природоохранных разрешений в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА) в сопоставлении с международной практикой и предлагаются меры по совершенствованию этих систем. В сравнительном анализе учитываются подходы к выдаче природоохранных разрешений, используемые в странах ОЭСР и Центральной Европы, равно как и последние тенденции в выдаче разрешений. Настоящим обзором охватываются, прежде всего, разрешения на выбросы загрязняющих веществ в воздушную среду, сбросы загрязняющих веществ и разрешения на удаление промышленных отходов или их сочетание – все это в контексте промышленного или крупного сельскохозяйственного производства.

Общий контекст и определение проблем

13. На 2-ой Панъевропейской конференции министров охраны окружающей среды (г. Люцерн, 1993 г.) была создана Специальная рабочая группа для содействия реализации Программы действий в области охраны окружающей среды (ПДООС) Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Эта программа была разработана для решения первоочередных экологических проблем стран с переходной экономикой, и ее географический охват расширился: помимо Центральной и Восточной Европы, программа охватывает государства, в прошлом входившие в Советский Союз.

14. Начиная с 1999 г. В рамках Специальной рабочей группы действует Региональная сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению (известная как сеть NISECEN), в которую вошли органы природоохранного регулирования и контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Члены сети, на Второй ежегодной конференции в ноябре 2000 г. и последующем совещании на уровне экспертов в декабре 2000 г. указали на необходимость решения проблем, связанных с выдачей природоохранных разрешений, и определили цель и ожидаемые результаты деятельности в этой области. Это привело к выработке проекта, посвященного системам выдачи природоохранных разрешений, впоследствии реализованного Секретариатом Специальной рабочей группы в рамках программы работы на 2001-2003 гг.

15. Сильное и прямое воздействие практики выдачи природоохранных разрешений на эффективность реализации природоохранной политики и работы контрольно-надзорных органов обусловили необходимость этого проекта в рамках сети NISECEN. В круг участников проекта вошли лица, ответственные за экологическую политику, регулирующие органы и эксперты стран ВЕКЦА и ОЭСР. Вместе они образовали Рабочую группу по выдаче природоохранных разрешений.

16. Рабочая группа признала наличие серьезных проблем в регулировании загрязнения из промышленных источников во всем регионе ВЕКЦА. Эти проблемы относятся как к концептуальным, так и на процедурным аспектам выдачи природоохранных разрешений и ведут к тяжелому административному бремени и систематическому несоблюдению законодательства. Для более эффективного использования ресурсов и обеспечения более полного соблюдения экологических требований, а также для содействия инвестициям системы выдачи природоохранных разрешений следует совершенствовать. Такая реформа могла бы быть основана на моделях и опыте стран ОЭСР и ЦВЕ.

17. Принятие новых подходов и практики в регионе ВЕКЦА – это сложная задача. Существующего потенциала далеко не достаточно в плане ресурсов, которыми располагают регулирующие органы и объекты регулирования. В этом контексте необходимо было оценить фактическую ситуацию и потенциал, а затем разработать рекомендации по совершенствованию систем выдачи природоохранных разрешений.

Структура обзора

18. В части 1 характеризуется текущая ситуация в регионе ВЕКЦА, в частности рассматриваются основы политики и правовая основа, институциональный и процедурный аспекты, связи с другими инструментами природоохранной политики, а также анализируется содержание бланков заявок и самих разрешений.

19. В частях 2 и 3 формулируются и характеризуются действия по достижению возможной цели – усовершенствованной системы выдачи природоохранных разрешений на основе комплексного подхода, учитывающего интересы всех участвующих сторон. Предлагаются подходы для изменения ситуации, и приводятся примеры – главным образом из стран ЦВЕ и ОЭСР, – демонстрирующие различные возможности по усовершенствованию систем выдачи природоохранных разрешений и возможные модели, которым можно следовать. Особое внимание уделяется комплексному предотвращению и контролю загрязнения (КПКЗ) и сопутствующим механизмам регулирования.

Терминология

20. Определенные терминологические трудности возникают в силу того факта, что разрешения и лицензии, равно как и процессы выдачи разрешений и лицензирования могут использоваться и часто используются как синонимы, например, в литературе по экологическому законодательству на русском языке. Так, Бринчук М. (2000), ведущий российский специалист по экологическому праву, утверждает, что «разрешение» – это не что иное, как один из видов лицензии в силу сходства функций. Однако многие органы природоохранного регулирования и специалисты по экологическому праву в странах ВЕКЦА предпочитают проводить различие между терминами «разрешение» и «лицензия».

21. Поэтому для того, чтобы язык отчета соответствовал терминологической традиции природоохранных органов, сохраняется различие между (i) разрешением, дающим права/устанавливающим предельные выбросы и сбросы загрязняющих веществ или удаление отходов, и (ii) различными видами лицензий, дающих права на осуществление различных видов деятельности, независимо от того, связана ли она с природопользованием. Как указано выше, настоящим обзором охватываются только настоящие разрешения на выбросы загрязняющих веществ в воздушную среду, сбросы загрязняющих веществ в воду и разрешения на удаление промышленных отходов или их сочетание. «Выдача природоохранных разрешений» обозначает весь процесс, которым правительства разрешают промышленным объектам функционировать.

Источники данных

22. Обзор основан главным образом на анализе справок по странам, подготовленных экспертами ряда стран ВЕКЦА в ответ на вопросник, распространенный Секретариатом Специальной рабочей группы по реализации ПДООС в мае 2001 года. Доклады были получены только от пяти стран. Некоторые дополнительные вопросы были разъяснены экспертами ВЕКЦА во время совещания на уровне экспертов, проведенного 17-18 декабря 2001 г. в Париже. Дополнительные данные по национальным системам контроля за исполнением природоохранного законодательства в целом были получены осенью 2002 г. от всех двенадцати стран. Соответствующие данные, извлеченные из существующих библиографических источников, и результаты двусторонних и многосторонних демонстрационных проектов использовались в качестве справочных данных.

23. Кроме того, использовался ряд докладов Национального семинара по комплексному предотвращению и контролю загрязнения (25-26 января 2001 г., г. Кишинев, Молдова), международной конференции «Предотвращение и контроль загрязнения из промышленных источников» (25-26 апреля 2002 года, г. Севилья, Испания) и Регионального семинара по выдаче природоохранных разрешений (12-13 сентября 2002 г., г. Санкт-Петербург, Россия). В

основу рекомендаций легли результаты предшествующей работы по составлению обзора систем выдачи природоохранных разрешений в странах ОЭСР¹.

24. Авторы хотели бы упомянуть, что, располагая данными, доступными по странам ВЕКЦА, вряд ли возможно дать статистическую оценку эффективности и действенности систем выдачи природоохранных разрешений. Системы сбора данных, как правило, неполны, в ряде стран отсутствует основная информация, данные недостоверны, а сопоставление различных параметров затруднено в силу используемых единиц и методов агрегирования. Поэтому обзор основывается главным образом на имеющихся фактах. Для подтверждения выводов настоящего отчета может быть необходим дополнительный глубокий анализ.

1 . “Environmental Requirements for Industrial Permitting”, OECD, 1999.

1. КЛЮЧЕВЫЕ ЧЕРТЫ ДЕЙСТВУЮЩИХ СИСТЕМ

25. В регионе ВЕКЦА необходимо, чтобы выдача природоохранных разрешений стала динамичным процессом, ориентированным на достижение определенных результатов, эффективно и действенно решающим текущие проблемы и достигающим долгосрочные природоохранные цели в контексте экономического подъема. Существует ли достаточный потенциал для такого изменения? Чтобы ответить на этот вопрос, данный обзор анализирует системы выдачи природоохранных разрешений, существующие в регионе ВЕКЦА. Определенно, у системы каждой страны имеются свои особенности, но можно найти и общие черты. Такие общие черты, позитивные или негативные, характеризуются и, по возможности, сопоставляются с международной практикой.

1.1 Роль выдачи природоохранных разрешений в природоохранном регулировании

Цели выдачи природоохранных разрешений

26. Как и в других регионах, системы выдачи разрешений в странах ВЕКЦА направлены на обеспечение работы промышленности с учетом экологических требований. Как правило, ими устанавливаются разрешенные предельно допустимые выбросы и сбросы загрязняющих веществ в воздушную среду и водоемы и удаление отходов. Эти предельно допустимые уровни представляют собой основные требования разрешений, выдаваемых по отдельным компонентам окружающей среды, независимо от их вида. Кроме того, они служат для расчета экологических платежей и налогов к уплате промышленными предприятиями, содействуя таким образом интернализации затрат, связанных с загрязнением.

27. В силу экономических реформ и более интенсивного международного обмена понимание роли систем выдачи разрешений в регионе ВЕКЦА углубилось. Считается, что в новом экономическом контексте, помимо традиционных функций, разрешения (лицензии) могут потенциально выполнять ряд других функций², таких как:

- Обеспечение соблюдения частных и общественных интересов;
- Гарантия стимулирования объектов регулирования охранять окружающую среду действенным и экономически эффективным образом;
- Обозначение мер в ответ на несоблюдение требований, принимаемых в случае нарушения требований разрешения;
- Содействие благоприятному инвестиционному климату;
- Стимулирование технических нововведений и введение более чистого производства;
- Создание механизма идентификации объектов регулирования и отслеживания их экологических показателей;
- Выполнение роли актива, который можно передать другому владельцу.

2. Комаров и др., 1999.; Бринчук, 2000.

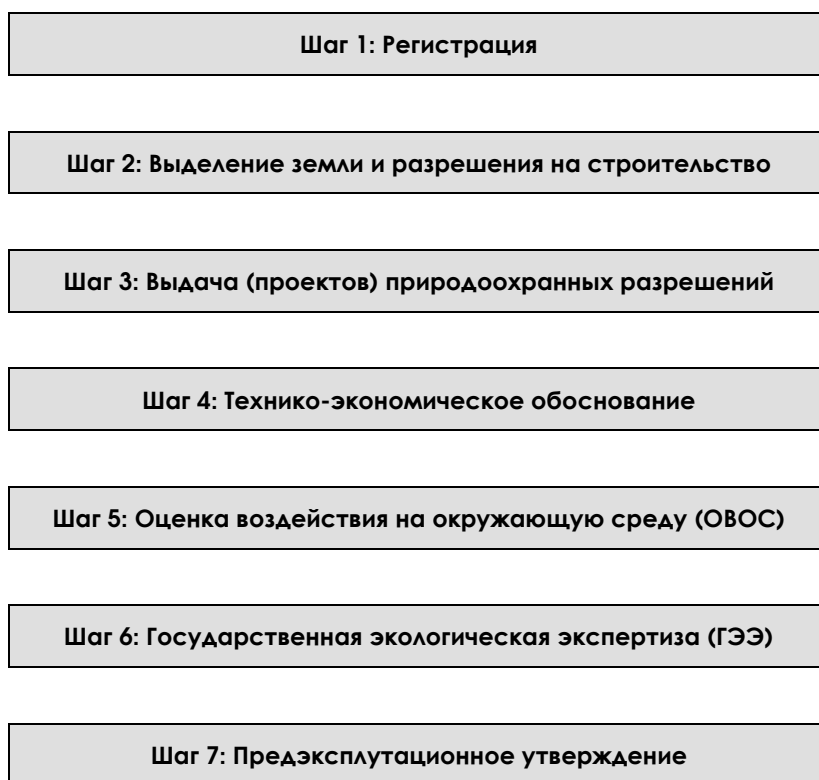
28. Несмотря на такое более широкое понимание функций разрешений в научных кругах, как природоохранные органы, так и промышленные предприятия по-прежнему рассматривают выдачу природоохранных разрешений как исключительно административную процедуру получения санкции государства на выброс (сброс) загрязнителей до определенного уровня³.

Выдача разрешений как элемент экологической оценки

29. В регионе ВЕКЦА выдача природоохранных разрешений является частью процесса экологической оценки и утверждения хозяйственной деятельности (см. рисунок 2). Этот процесс имеет несколько других этапов, в том числе технико-экономические обоснования, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ).

30. Экологической оценке предшествует регистрация хозяйственной деятельности, выделение участка земли и выдача разрешения на строительство. Природоохранные органы зачастую играют определенную роль в согласовании такого рода решений. Более того, в некоторых случаях местные полномочные органы имеют право выделить участок земли под новый объект только после выдачи природоохранных разрешений, проведения ОВОС и ГЭЭ.

Рисунок 2. Примерный порядок утверждения нового объекта



Источник: Справочник инвестора, ЕБРР, 1999 год.

3. Узкое понимание регулирования загрязнения можно проиллюстрировать тем фактом, что в некоторых учебниках по экологическому праву, изданным в Российской Федерации (например, Кузнецова Н., 1999.), содержится только понятие «предельно допустимого уровня (выбросов (сбросов) или природопользования)» и ничего не говорится о «разрешениях».

31. Поэтому, прежде, чем обсуждать детали процедуры выдачи разрешений в регионе ВЕКЦА, стоит кратко охарактеризовать другие этапы, чтобы понять, как они взаимодействуют. Эта задача может показаться простой только на первый взгляд, поскольку ни в одном из рассмотренных библиографических источников прямо не указано, в какой последовательности происходит выдача разрешений, ОВОС и ГЭЭ, и каковы взаимосвязи между ними.

32. Выдача разрешений является первым этапом процесса утверждения хозяйственной деятельности. Для этого требуется, чтобы были рассчитаны предельно допустимые выбросы (сбросы) (ПДВ/ПДС) исходя из предельно допустимых концентраций и был составлен так называемый том ПДВ/ПДС (см. более подробную информацию в разделе 1.3). Кроме того, должны быть определены лимиты образования (удаления) отходов. В большинстве случаев промышленное предприятие составляет заявки на получение разрешения, и само предлагает ПДВ/ПДС (их проекты). Полномочный орган вправе требовать у заявителя пересмотреть заявку, когда предлагаемые предельно допустимые уровни не соответствуют местным экологическим условиям. Если природоохранные органы согласны с предлагаемыми ПДВ/ПДС, природоохранные разрешения выдаются уже на этом раннем этапе экологической оценки и утверждений (например, в Украине и Молдове)⁴. Однако разрешения вступают в силу только после проведения ГЭЭ, то есть после завершения всего процесса утверждений.

33. Выдача разрешений на очень раннем этапе может иметь несколько объяснений. Это может свидетельствовать о том, что природоохранные органы пытаются определить, может ли новый объект вообще быть размещен в данных местных экологических условиях. В таком случае было бы правильно назвать этот процесс «присуждением предельно допустимых выбросов (сбросов)», а не выдачей разрешений. Еще одно возможное толкование: разрешения не являются инструментами предотвращения и сокращения загрязнения, их функция, скорее, заключается в разрешении загрязнения. В обсуждении порядка установления предельно допустимых выбросов (сбросов) и широкого применения временных предельно допустимых выбросов (сбросов) (см. подробности в разделе 1.3) содержатся факты, подтверждающие этот второй тезис.

34. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) представляет собой довольно новый элемент регулирования, введенный в регионе ВЕКЦА в середине 1990-х годов. Она нацелена на оценку потенциального воздействия предлагаемой хозяйственной деятельности и определение мер по смягчению воздействия, в том числе посредством альтернативных технических решений. Общественные слушания обычно являются частью ОВОС. Результатом процесса ОВОС может быть либо «отчет» (например, как предусматривается законодательством Молдовы), либо «заключение» о приемлемости воздействия на окружающую среду (например, как требуется российским законодательством).

35. ОВОС тесно связана с ГЭЭ. Экологические исследования, проводимые природопользователем или консультантами от его лица, называются ОВОС, а процесс анализа отчетов о вышеуказанных исследованиях природоохранными органами называется ГЭЭ. Долгое время считалось, что ГЭЭ выполняет функции ОВОС, хотя государственная экологическая экспертиза редко подразумевала оценку альтернативных решений на раннем этапе разработки проекта.

36. ГЭЭ проводится с конца 1980-х годов. Эта процедура применяется к новому строительству и, в очень ограниченной мере, реконструируемым предприятиям и изменениям в технологии. В рамках ГЭЭ группа экспертов, назначенных природоохранными органами, оценивает предлагаемую хозяйственную деятельность. Предлагаемый проект и меры по охране окружающей среды, предусматриваемые компанией, сопоставляются с многочисленными нормативными требованиями, в частности со строительными, техническими, санитарно-гигиеническими и экологическими нормами. ГЭЭ могут требоваться для проектов юридических актов и проектов местных/региональных программ развития. Проекты разрешений также могут подлежать ГЭЭ (например, в Кыргызстане, Украине, Молдове и других странах).

4. EBRD, 1999.

37. ГЭЭ основывается на следующих принципах⁵:

- Презумпция потенциальной экологической опасности любой (новой) хозяйственной и иной деятельности;
- Обязательная экологическая оценка до начала определенной деятельности;
- Комплексная оценка потенциального воздействия;
- Точность и исчерпывающий характер информации;
- Независимость экспертов, проводящих ГЭЭ;
- Прозрачность процесса ГЭЭ и участие общественности;
- Подотчетность сторон, участвующих в принятии решений.

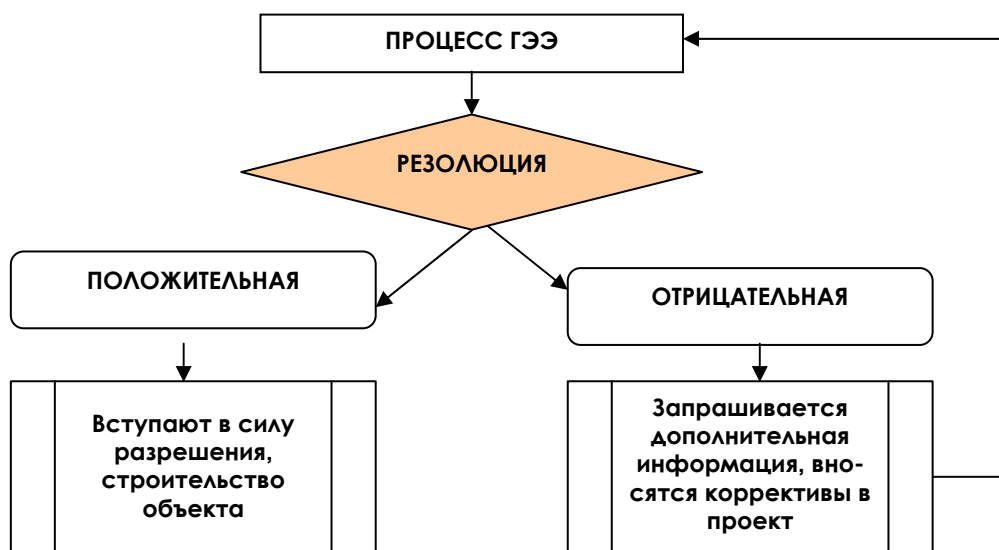
38. По итогам оценки предлагаемой деятельности природоохранный орган должен принять «резолюцию по ГЭЭ», которая может быть положительной или отрицательной. Предлагаемый проект, соответственно, либо принимается, либо отклоняется. В отличие от документации по ОВОС, резолюция по ГЭЭ является юридическим документом, разрешающим начало определенной деятельности. Она является одним из необходимых условий выдачи природоохранных разрешений (см. рисунок 3), которые во многих странах ВЕКЦА вступают в силу только после прохождения ГЭЭ, хотя они и могут быть выданы в самом начале процесса утверждения.

39. ГЭЭ является важным инструментом регулирования, однако в ее рамках редко учитываются альтернативные технические решения для предлагаемой деятельности. Даже после введения ОВОС процесс экологические оценки и утверждения экономической деятельности в странах ВЕКЦА сохранили свою жесткую привязку к устаревшим нормативам советского периода. Грань между ОВОС и ГЭЭ, равно как и между ГЭЭ и выдачей природоохранных разрешений размыта; этот вопрос требует тщательного анализа.

40. В некоторых странах завершение ГЭЭ и процедуры выдачи разрешений не означает автоматически, что компания получает право начать эксплуатацию объекта. Может потребоваться дополнительный шаг, так называемое «предэксплуатационное утверждение». Как только строительство объекта завершается, решением местных полномочных органов или правительством, в случае крупных проектов, назначается Государственная комиссия по вводу в эксплуатацию. В эту Комиссию входят представители полномочных органов, ответственных за санитарно-гигиенические нормы, пожарную безопасность, технику безопасности и охрану окружающей среды. Они инспектируют объект и проверяют, полностью ли соблюдались все требования при его строительстве. Если это так, подписывается протокол Государственной комиссии, и эксплуатация может начинаться.

5. Коршунов Н., Эриашвили Н., 2001

Рисунок 3. Государственная экологическая экспертиза: блок-схема принятия решений



Источник: на основе справок по странам.

41. Особенности в последовательности этапов процесса экологической оценки и выдачи разрешений очень часто означает отсутствие альтернативного сценария организации хозяйственной деятельности и ведет к тупиковой ситуации, если предложение компании неприемлемо с экологической точки зрения. К примеру, в Справочнике инвестора ЕБРР (1999) указано, что на практике ОВОС проводится только после разработки технико-экономического обоснования⁶. Такой подход может иметь еще одно неприятное следствие – существенное увеличение затрат на проектирование и согласование проекта, так как определенный вариант проекта может быть отклонен даже после того, как компания уже инвестировала серьезные деньги в технико-экономическое обоснование и прочие виды оценок.

42. В России может требоваться специальный договор о природопользовании параллельно с другими экологическими утверждениями. Данный договор подписывается с местными полномочными органами⁷, и, в принципе, его сфера применения аналогична сфере применения лицензий и разрешений: регулирование природопользования и загрязнения окружающей среды в рамках хозяйственной деятельности. Бринчук (2000) объясняет особенности таких договоров. В отличие от лицензий и разрешений, являющихся инструментами административного права, они являются частью гражданского права. Они были введены для обеспечения участия местных полномочных органов в экологическом управлении, хотя неясно, почему это нельзя делать на процедурном уровне без введения еще одного инструмента регулирования.

43. Таким образом, бумажная работа, связанная со всем процессом экологической оценки и утверждения, впечатляет. Это можно проиллюстрировать коротким примером: перечень разрешений Кузнецкого металлургического завода (Российская Федерация) состоит из 78 документов. Помимо этого, объект должен вести документацию, связанную с инспекциями, технические и технологические характеристики, формы отчетности и прочие виды документов. Всего насчитывается еще около пятидесяти наименований⁸.

⁶. Это один из возможных вариантов сочетания различных элементов экологических оценок.

⁷. Ерофеев Б., 2001.

⁸. Гусева и др., 2002.

44. Представляется, что в рамках экологических оценок и процесса утверждения хозяйственной деятельности выдача природоохранных разрешений в странах ВЕКЦА воспринимается буквально как «выдача природоохранных разрешений/предельно допустимых выбросов (сбросов)». Из следующих разделов видно, что даже такая простая «выдача разрешений» может стать чрезвычайно сложным процессом, обремененным административными трудностями.

1.2 Основы политики и правовая основа

45. Теоретические подходы к регулированию загрязнения из промышленных источников, провозглашенные в странах ВЕКЦА, соответствуют международным тенденциям: от контроля загрязнения в 1970-80-е гг. к предотвращению загрязнения в 1990-е гг. и принятию концепции устойчивого развития в течение последнего десятилетия. На практике, однако, регулирование не вышло за рамки контроля загрязнения. Стимулы к предотвращению загрязнения очень немногочисленны, а механизм внедрения такого подхода отсутствует. Концепция устойчивого развития приветствуется, но не реализуется в конкретных действиях, хотя стратегии устойчивого развития официально приняты.

46. Основные принципы политики, являющиеся важным предварительным условием для эффективной выдачи природоохранных разрешений, были интегрированы в национальные документы о мерах политики и правовые акты. Принцип «загрязнитель платит» впервые упоминается в документах о мерах политики 1987 года⁹. После обретения независимости в 1991 г. страны ВЕКЦА признали этот принцип одним из краеугольных камней экологической политики.

47. К сожалению, провозглашение этого принципа не придало ему политическую привлекательность в некоторых странах. Например, налоги за загрязнение не являются достаточным стимулом для сокращения выбросов (сбросов) и не служат источником достаточного дохода, так как уровень их очень низок. Промышленные предприятия предпочитают платить символические суммы вместо того, чтобы инвестировать в более чистое производство или эффективные технологии контроля «на конце трубы». Правительства не поднимают уровня налогов, в том числе и для того, чтобы не обанкротилось большое количество компаний (прежде всего гигантов тяжелой промышленности). Это является прямым следствием страха создать социальные трения в результате возможной безработицы (уровень которой и без того достаточно высок в странах ВЕКЦА), который иногда искусственно преувеличивается в силу корпоративных интересов. К числу других принципов, принятых как обязательные принципы систем выдачи природоохранных разрешений, относятся предотвращение загрязнения и доступ к информации. Они также зачастую существуют лишь на бумаге.

48. Очевидным недостатком разработки экологической политики, негативно сказывающимся на разработке систем выдачи природоохранных разрешений, является отсутствие четких целевых показателей и приоритетов. В Национальных программах действий по охране окружающей среды (НПДООС) и других документах о мерах политики только в общих чертах формулируются желаемые изменения в плане качества состояния окружающей среды и уровня выбросов (сбросов), равно как и сроки достижения таких целевых показателей. Без таких политических решений едва ли можно продвигаться вперед и осуществлять мониторинг действенности и экономической эффективности систем выдачи природоохранных разрешений.

49. В течение длительного периода не оказывалось политического давления и не существовало стимулов к совершенствованию выдачи природоохранных разрешений. Системы выдачи разрешений не слишком проработаны в национальных документах по экологической политике. За редкими исключениями НПДООС, принятыми в большинстве стран ВЕКЦА, не требуется внесения существенных улучшений в системы выдачи разрешений. Эти системы (также как и стандарты качества окружающей среды, т.е. предельно допустимые концентрации)

⁹. Состояние окружающей среды в СССР: межведомственный доклад. Москва, 1990.

считаются достаточно развитыми. Кроме того, их реформа менее привлекательна с точки зрения «политических дивидендов» в сравнении с введением экономических инструментов.

50. Экологическое законодательство в странах ВЕКЦА на протяжении последнего десятилетия развивалось в целях более совершенного регулирования загрязнения из промышленных источников, но примеры законов, сосредоточенных на выдаче природоохранных разрешений, редки. Как правило, основы систем выдачи природоохранных разрешений являются частью зонтичных законов об охране окружающей среды. Требования о выдаче разрешений прорабатываются далее в законах о конкретных компонентах окружающей среды (например, об охране воздушной среды и воды, использовании полезных ископаемых и т.д.). Это ведет к тому, что к разным компонентам окружающей среды применяются разные подходы и процедуры. Исключением из этого общего правила является Грузия, где в 1996 г. был принят специальный закон «О выдаче природоохранных разрешений» (см. вставку 1).

Вставка 1. Примеры правовых актов, регулирующих выдачу экологических разрешений

Грузия. Общий закон «Об охране окружающей среды» и два специализированных закона – «О выдаче природоохранных разрешений» (1996) и «О государственной экологической экспертизе» (1996) – закладывают основу для выдачи природоохранных разрешений. В законе «О выдаче природоохранных разрешений» устанавливается требование о выдаче комплексных разрешений и характеризуются процедуры выдачи разрешений. Промышленные предприятия разбиваются на четыре категории в соответствии с их потенциальным воздействием на окружающую среду, при этом для каждой категории предусматривается экологическая оценка и общественные консультации с разным уровнем сложности. Кроме того, законом предусматривается формат и содержание заявки на получение разрешения и разрешения.

Украина. Общим законом «Об охране окружающей среды» (1991) предусматривается, что разрешения должны получаться на выбросы в атмосферу, сбросы стоков и удаление отходов. Разрешения на выбросы в атмосферу далее регулируются законом «Об охране атмосферного воздуха» (1992) и постановлением Правительства «О выдаче разрешений на выбросы в атмосферу из стационарных источников загрязнения» (1995). Водным кодексом (1995) предусматривается выдача разрешений на сброс стоков. Постановлением Правительства 1996 г. оговариваются процедуры установления предельно допустимых выбросов (сбросов) и предусматривается перечень регулируемых веществ. Правовая основа для выдачи разрешений на отходы была заложена в 1995 г., когда Постановлением Правительства № 440 были охарактеризованы различные требования об обращении с отходами, в том числе промышленными отходами. В 1998 году был принят закон «Об отходах».

51. Обычно основным законодательством оговариваются ключевые принципы регулирования, определяются объекты регулирования и основные понятия, используемые в выдаче природоохранных разрешений. Кроме того, им устанавливается институциональная основа путем определения прав и обязанностей различных вовлеченных сторон, в том числе полномочных органов, объектов регулирования и общественности.

52. Критерии выдачи разрешений перечисляются в основном законодательстве. Зачастую законом требуется, чтобы объекты регулирования внедряли передовые технологии, в частности технологии, связанные с низкими затратами природных ресурсов, эффективностью энергопотребления и минимизацией отходов. Законом также устанавливаются требования о мерах по обслуживанию объекта и технологии¹⁰. Трудности возникают при обеспечении соблюдения этих требований: как правило, они не включаются в условия разрешений.

¹⁰. Например, статья 32 закона «Об охране окружающей среды» Республики Молдова (1991).

53. Санкции за несоблюдение требований разрешений оговариваются либо природоохранными законами, либо административным или уголовным кодексами, и существует иерархия мер, принимаемых в связи с несоблюдением требований. Эта иерархия, несмотря на определенные особенности стран, очень приближена к пирамидам правоприменения для регулирования производств в странах ОЭСР. В этой модели сначала применяются меры убеждения с возможностью использования более жестких мер на более позднем этапе (см. рисунок 4). Штрафы налагаются за мелкие нарушения. Затем факты ненормативного загрязнения могут привести к ограничению производства или закрытию предприятия. Кроме того, предприятия-загрязнители должны компенсировать причиненный ими ущерб. Уголовными кодексами предусматриваются санкции за грубое и упорное несоблюдение требований, в том числе лишение свободы должностных лиц (например, в Кыргызстане, Украине, Российской Федерации).

Рисунок 4. Пирамида правоприменения для регулирования предприятий



Источник: Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992), Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford University Press, New York, p. 35.

54. Ни в одной из справок по странам не указано, что работа без разрешения наказывается. Хотя санкции в ответ на нарушение такого рода предусматриваются, этот факт показателен: контрольно-надзорные органы в странах ВЕКЦА реагируют главным образом на факт загрязнения вместо того, чтобы пытаться предотвратить его.

55. Дублирование, непоследовательность положений различных правовых актов и пробелы в них рассматриваются как серьезные препятствия эффективному функционированию систем выдачи природоохранных разрешений. Примером пробела в экологическом законодательстве является отсутствие определений терминов, являющихся основополагающими для выдачи разрешений. Эксперты ряда стран (например, Украины и Молдовы) указали, что существующим законодательством могут не разъясняться такие понятия, как разрешение, лицензия, существующие или новые установки, эксплуатирующая организация (оператор), изменение условий эксплуатации или существенное изменение условий эксплуатации, объект и т.д. В результате, может исказиться сам правовой статус разрешения и затрудняется обеспечение его соблюдения.

56. Подзаконные акты устанавливают порядок выдачи разрешений более детально. Они включают детальную характеристику и даже образцы бланков заявок и разрешений, дают численные значения стандартов качества окружающей среды и характеризуют подходы к расчету предельно допустимых выбросов (сбросов). Большинство из этих правовых документов представляют собой лишь слегка измененные советские методические указания, инструкции и

нормативы. Некоторые страны указали, что после обретения ими независимости ни стандарты качества окружающей среды, ни методы расчета предельно допустимых выбросов (сбросов), ни их использование в принятии решений не обновлялись и не одобрялись официально. Многие представители регулирующих органов, участвовавшие в процессе обзора, также отметили, что в их странах отсутствуют адекватные подзаконные акты (см. вставку 2).

Вставка 2. Необходимость разработки подзаконных актов в Казахстане

Законом «Об охране окружающей среды» требуется разработка подзаконных актов до того, как он будет полностью исполняем юридически. Такие акты по большей части отсутствуют, особенно законодательство, предусматривающее операционные процедуры. Это создает многочисленные проблемы, ведет к непоследовательной реализации экологической политики и ограничивает ее эффективность. Особенно важны подзаконные акты об экологическом мониторинге, процедурах экологической экспертизы [и выдачи природоохранных разрешений], экологическом аудите, экологическом страховании, доступе общественности к информации и участию общественности, процедурах сертификации и действиях в нештатных ситуациях.

Источник: На основе the Environmental Performance Review of Kazakhstan, UNECE 2000.

57. Большое количество нормативных документов, регулирующих процесс выдачи разрешений, часто приводит в замешательство объекты регулирования и общественность. Требования законов и подзаконных актов зачастую неясны, иногда противоречивы и трудны в понимании. Более того, доступ к нормативным актам, стандартам, законодательным документам, приказам и т.д., связанным с выдачей разрешений, остается ограниченным. Многие страны пытаются решить эту проблему, и, по крайней мере, основное законодательство становится доступным на публичных веб-сайтах (например, в России) или в коммерческих базах данных (например, в Кыргызстане и Молдове). Инструктивные указания для инвесторов были разработаны международными организациями (см. серию Справочников инвестора по охране окружающей среды, здравоохранению и безопасности ЕБРР) и национальными властями (например, в Грузии). В этих инструктивных указаниях охарактеризованы существенные этапы выдачи природоохранных разрешений и требования об их выдаче. В некоторых случаях неправительственные организации играют роль независимых информационных центров.

1.3 Подходы к выдаче природоохранных разрешений и их сфера охвата

58. В странах ВЕКЦА природоохранные разрешения выдаются главным образом на индивидуальной основе для одного компонента окружающей среды: воды, атмосферы и отходов, а сфера регулирования включает огромное количество веществ и промышленных предприятий. Как правило, в разрешениях на выбросы в атмосферу и сброс стоков устанавливаются предельно допустимые выбросы (сбросы) как ключевые требования, предъявляемые к отдельным объектам. На численное значение предельно допустимых выбросов (сбросов) влияют многие критерии, прежде всего – стандарты качества окружающей среды, технологические стандарты (там, где они были введены), требования о выборе площадки и местные экологические условия. В настоящем разделе характеризуются подходы к выдаче разрешений в свете этих и других критериев.

Виды природоохранных разрешений

59. В странах ВЕКЦА три вида документов считаются относящимися к выдаче природоохранных разрешений:

- i. разрешения на (прямые и косвенные) выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду;
- ii. лицензии на природопользование (полезных ископаемых, почвы, воды, лесов);
- iii. лицензии на осуществление деятельности, связанной с окружающей средой, например, переработка отходов, экологический аудит, проектирование экологических объектов, компьютерное моделирование для определения предельно допустимых выбросов (сбросов) и т.д.

60. Первый вид – разрешения для одного компонента окружающей среды для контроля загрязнения – является производным модели, введенной в Советском Союзе в конце 1970-х— начале 1980-х годов¹¹, и различия между странами этого региона несущественны. Эти разрешения раздельно регулируют выбросы в атмосферу, сброс стоков и обращение с отходами. Настоящий обзор посвящен именно этому виду разрешений.

61. Второй вид разрешений – системы лицензирования природопользования – дают право использования, например, полезных ископаемых, и устанавливают плату за их добычу. Они были введены главным образом после распада Советского Союза и развиты в различной степени в разных странах. Третий вид лицензий отражает попытки обеспечить определенный уровень профессионализма экспертов и компаний, оказывающих конкретные экологические услуги. Строго говоря, они не являются природоохранными разрешениями. Эти два вида разрешений не охватываются настоящим обзором.

62. Хотя отдельные разрешения для разных компонентов окружающей среды повсеместно преобладают в регионе ВЕКЦА, последние несколько лет принимались политические решения и делались конкретные шаги по переходу к комплексным подходам. Некоторые страны (такие как Грузия, Казахстан и Кыргызстан) интегрировали отдельные разрешения в единый документ. Так же Российская Федерация ввела лицензию на комплексное природопользование, но еще не начала ее практического применения из-за противоречий другим правовым актам, отсутствия подзаконных актов и проблем с институциональной координацией (см. вставку 3). Предусматривается ее поэтапное введение в течение трех лет – такой подход соответствует надлежащей международной практике. Другие страны (такие как Украина и Молдова) серьезно рассматривают вопрос о введении системы полностью комплексных разрешений, которая будет регулировать и вопросы переноса загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой.

Вставка 3. Особенности комплексного лицензирования в Российской Федерации

Лицензия на комплексное природопользование является тем документом, в котором формулируются экологические требования к ведению хозяйственной деятельности. В ней должны сводиться воедино все экологические требования, все документы, связанные с экологической оценкой и утверждение хозяйственной деятельности, в частности положительная резолюция ГЭЭ. В лицензии должно устанавливаться предельно допустимое природопользование, предельно допустимые выбросы (сбросы), ввод энергии и сырья на единицу продукции, меры по охране окружающей среды и их финансирование.

Кроме того, в ней указываются правовые санкции за несоблюдение требований и характеризуются меры, подлежащие принятию при выводе объекта из эксплуатации. Лицензия выдается территориальными органами Министерства природных ресурсов. Срок ее действия составляет пять лет. **Местные полномочные органы имеют право выделять участок земли и выдавать разрешение на**

11. Разрешения на водопользование и сброс стоков были введены в начале 1970-х годов, разрешения на загрязнение атмосферы – в 1981-1982 годах, а недавно стали обязательными разрешения на отходы.

строительство только после предъявления компанией действительной лицензии на комплексное природопользование.

Однако в настоящее время лицензии на комплексное природопользование не выдаются из-за правовых препятствий. Проект порядка выдачи комплексных лицензий разработан, но еще не принят. Вместо этого разрешения (лицензии) выдаются в каждом отдельном случае соответствующими полномочными органами согласно законам, регулирующим использование недр, лесов, почвы, живой природы и т.д. Для каждой из этих отдельных лицензий установлены отдельные процедуры, а координированный (комплексный) подход еще предстоит разработать.

Источник: Ерофеев Б., 2001; Краснова И., 2002.

63. В начале 1990-х годов во всех странах ВЕКЦА были введены «экологические паспорта» для того, чтобы объединить все экологические данные и документацию в одном досье. Многие эксперты считают этот инструмент первой попыткой разработать комплексный подход к системе выдачи разрешений. Для разработки паспортов требовалось оценить крупные промышленные предприятия с таких точек зрения, как энерго- и ресурсоемкость, потоки материалов, в частности потоки воды и отходов (см. вставку 4). Паспорта были основаны на самоанализе.

Вставка 4. Краткая характеристика ГОСТа 17.0.0.04-90 «Экологический паспорт»

Помимо того, что ГОСТом «Экологический паспорт» вводится требование о составлении паспорта и устанавливается порядок его разработки и утверждения, в нем содержится план экологического паспорта, включающий следующие элементы:

- титульный лист;
- общие сведения о предприятии, в том числе контактные данные руководителей предприятия, проектировщиков предприятия и органов инспектирования, банковские реквизиты и статистические идентификационные коды;
- характеристика цехов и производственных модулей установки (названия, продукция, код продукции, единицы измерения, планируемый и фактический объем производства);
- характеристика использования земли (основные и вспомогательные производственные подразделения, административные здания, складские помещения, полигоны для отходов, резервуары для стоков, земля под трубопроводом и т.д.);
- использование сырья (химический состав в соответствии с ГОСТами, выпускаемая продукция, использование сырья на единицу конечной продукции, всего использование в год);
- использование энергоносителей (всего расходование и расходование на один вид продукции электроэнергии, бензина, газа и других видов топлива, потребление тепла, в том числе за счет извлечения тепла из отходов);
- характеристика выбросов в атмосферу (характеристика источника, идентификационный номер источника, выбрасываемые загрязняющие вещества, объем выбросов в год, устройства доочистки и их ключевые параметры, инвестиции в устройства доочистки, выбросы на единицу продукции, очищенные выбросы в сравнении с неочищенными и т.д.);
- водопользование (предельные уровни водозабора в год, фактический водозабор, виды водопользования, объем утечек);
- характеристика стоков (утвержденная средняя выработка стоков, химический состав, предельно допустимые и фактические объемы сточных вод);
- характеристика станций очистки сточных вод (мощность, эффективность очистки составных частей, проектная и фактическая очистка, характеристика технологии);
- характеристика водопользования в производственных процессах;

- характеристика отходов (источники, категория опасности, физическая и химическая характеристика и потоки отходов).

Источник: ГОСТ 17.0.0.04-90

64. Экологические паспорта остались лишь формой комплексной отчетности, зачастую просто дублирующей информацию, содержащуюся в разрешениях. Во многих отраслях, особенно в том, что касалось малых и средних предприятий, решение о паспортизации так и не было полностью реализовано. Главной причиной этого было то, что затраты, связанные с получением паспортов, необходимо было нести дополнительно к затратам на получение разрешений по всем компонентам окружающей среды. Исследование, проведенное в Ярославской области Российской Федерации, показало, что административные затраты на получение паспортов могли как минимум в 15 раз превышать годовые платежи за загрязнение¹². Все страны, за исключением Армении, России и Украины, упразднили их в конце 1990-х гг. из-за административного бремени и незначительного воздействия на регулируемые объекты. В России старый ГОСТ 17.0.0.04-90 был обновлен, и им предусматриваются новые условия, например, пересмотр паспорта каждые пять лет (согласно некоторым источникам, обязателен ежегодный пересмотр).

Установление предельно допустимых выбросов (сбросов)

65. Любому источнику загрязнения, расположенному на производственной площадке, должно присваиваться индивидуальное значение предельно допустимых выбросов (сбросов). Научная концепция регулирования выбросов (сбросов) основывалась на так называемой предельно разрешенной экологической нагрузке, которая в Советском Союзе была введена еще в 1970-е гг.¹³. Ее основной тезис гласил, что в силу ограниченной потенциальной емкости природных экосистем их можно «загружать» загрязняющими веществами только в определенной мере¹⁴. Для практической реализации этой концепции делалось допущение о том, что, если концентрация ключевых загрязняющих веществ в окружающей среде не выходит за рамки стандартов качества окружающей среды, то нагрузка не превышает. Данной концентрацией была концентрация, не оказывающая неблагоприятного воздействия на людей в течение всей их жизни и все последующие поколения (т.е. критерий охраны здоровья населения с «нулевым риском»).

66. Предельно допустимые концентрации (ПДК) были введены для применения теории и научных исследований на практике. Эти стандарты качества окружающей среды устанавливаются для таких принимающих компонентов окружающей среды, как атмосферный воздух (окружающий и в рабочих зонах, см. также вставку 5), водные ресурсы (поверхностные водоемы для санитарно-гигиенических целей и рыбо-хозяйственной деятельности, питьевая вода и грунтовые воды, которые обычно оцениваются как потенциальный источник питьевой воды) и почва (сельскохозяйственные угодья). Более жесткие требования применяются к определенным зонам, например, вблизи заповедников.

¹² Tacis, 1999. Initial consideration on how to implement BAT in Russia.

¹³ Глазовский Н, 1976; Израэль Ю., 1984

¹⁴ Аналогично потенциальной емкости экосистемы.

Вставка 5. Предельно допустимые концентрации (ПДК) качества атмосферного воздуха в Российской Федерации

В отношении качества атмосферного воздуха используется два основных вида ПДК: стандарты для рабочих зон и стандарты атмосферного воздуха. ПДК для **рабочих зон** устанавливаются для гарантирования того, что работник, взаимодействуя с такой средой каждый день, 8 часов в сутки, на протяжении всей рабочей жизни, не пострадает ни от какого связанного с этим заболевания. В России существует приблизительно 1 000 таких стандартов.

Стандарты качества окружающей среды (для населенных пунктов) делятся на стандарты для разового взаимодействия и ежедневные предельные стандарты. ПДК для **разового взаимодействия** отражают концентрации веществ, которые не должны причинить никакого вреда человеку в результате взаимодействия в течение 20 минут. **Среднесуточная** ПДК определяется как концентрация, которая не должна оказать никакого неблагоприятного воздействия на жителей поселения на протяжении всей жизни каждого жителя, равно как и на все последующие поколения. Таких стандартов насчитывается приблизительно 400.

Источник: Гусева и др., 2001.

67. Предельно допустимые выбросы в атмосферу (ПДВ) и предельно допустимые сбросы сточных вод (ПДС) введены для предприятий на основе требования о том, что после выброса (сброса) в окружающую среду эти объемы не приведут к концентрации, превышающей соответствующие ПДК в принимающем компоненте окружающей среды. Далее по тексту они также могут именоваться «лимитами эмиссий».

68. Стандарты качества окружающей среды и подходы к установлению предельно допустимых выбросов (сбросов) основываются главным образом на группе ГОСТов¹⁵ «Охрана окружающей среды» (разработанной в 1977-1981 гг.) и комплексе инструктивных указаний и методологий расчета ПДВ/ПДС (разработанных в 1986-1987 годах). Эти документы по-прежнему действуют (вставка 6). Методика расчета ПДВ/ПДС сложна, требует большого количества исходных данных и предназначена только для использования экспертами.

Вставка 6. Базисные документы, используемые в Армении для расчета предельно допустимых выбросов (сбросов) (2001 год)

Армения не меняла своих стандартов качества окружающей среды и предельно допустимых выбросов (сбросов) с момента обретения независимости. Для определения требований разрешений на сброс стоков, специальное водопользование и выбросы в атмосферу по-прежнему используется ГОСТ «Охрана окружающей среды», а также инструктивные указания «Комплекс методологий расчета выбросов (сбросов) различных производителей» (1986), «Методология установления норм промышленных выбросов в атмосферу» (1986), Пособие проектировщика «Канализационные системы населенных пунктов и промышленных предприятий» (1981), «Методология расчета предельно разрешенных сбросов стоков в водотоки» (1990) и т.д.

69. Как упоминалось, на установление ПДВ/ПДС влияет несколько критериев. При их определении следует учитывать фоновые концентрации, местные условия и общий объем выбросов (сбросов) других объектов, а также потенциальный синергизм токсичности веществ. Когда объект работает на полную мощность, предельно допустимые выбросы (сбросы) не должны превышать. Исходная информация также должна содержать сведения о параметрах устройств доочистки, неточечных источниках загрязнения и неулавливаемом загрязнении, метеорологических условиях, влияющих на дисперсию загрязняющих веществ, данные о

15. ГОСТ: Государственный стандарт.

возможных аварийных выбросах (сбросах) загрязняющих веществ и демографические сведения. Объем требуемых данных велик, однако их достоверность вызывает сомнения из-за возможных погрешностей в измерениях или расчетах. В тоже время, не принимаются в расчет другие потенциально важные данные (к примеру, изношенность инфраструктуры).

70. Для установления ПДВ/ПДС используются некоторые другие критерии. Например, российским законодательством недавно были введены технологические требования (стандарты). В Беларуси используются стандарты энергоемкости. В Грузии при выдаче разрешений должны учитываться наилучшие доступные технологии. Применение этих понятий имеет определенные особенности (см. вставку 7) в сравнении с международной практикой. Например, они могут очень узко толковаться, быть лишены основы для внедрения или, при наличии такой основы, в них может использоваться устаревшая информация.

Вставка 7. Новые подходы к установлению предельно допустимых выбросов (сбросов)

Беларусь. Эффективность потребления энергии регулируется посредством «норм потребления энергетических ресурсов», устанавливающих потребление на единицу продукции «данного количества в определенных планируемых условиях производства» (например, в заранее определенных условиях эксплуатации). Для каждой отрасли созданы собственные стандарты, указанные в нескольких инструкциях. Более того, эффективность потребления энергии должна соответствовать показателям, величины которых перечислены в «Положении об использовании топлива, тепловой и электрической энергии в Народной Республике Беларусь» (1991).

Грузия. Понятие наилучших технологий (НТ) введено законом Грузии «О природоохранных разрешениях» и законом Грузии «Об охране окружающей среды» (1996 год). Его определение очень похоже на определение наилучших доступных технологий и методов хозяйствования – концепции, используемой в Европейском Союзе (см. главу 3). Однако, представляется, что концепция НТ не используется упреждающе, как в ЕС, для предотвращения, в возможной степени, загрязнения окружающей среды и во избежание увеличения концентрации загрязняющих веществ в окружающей среде. Вместо этого основным принципом грузинского законодательства является разрешение загрязнения в пределах стандартов качества окружающей среды. Только при нарушении стандартов концепция НТ используется таким образом, что дополнительные выбросы (сбросы) разрешаются, если предприятие-загрязнитель использует наилучшие технологии.

Российская Федерация. Недавно принятым федеральным актом «Об охране атмосферного воздуха» (1999 год) вводится довольно сложная концепция экологических стандартов. Им устанавливается концепция «**технических стандартов**» как стандартов выброса загрязняющих веществ в атмосферу, устанавливаемых для стационарных и мобильных источников загрязнения, технологических процессов, оборудования и отражающих предельно допустимые выбросы на единицу функционирования: единицу конечной продукции, мощности, расстояния, преодолеваемого транспортными средствами, и т.д. Если промышленное предприятие выполняет технические требования, но не может соблюдать предельно допустимые выбросы, и при этом у предприятия имеются утвержденные планы улучшения своих экологических показателей, данное предприятие может подать заявку на временные предельно допустимые уровни, которые выше ПДВ, но ниже текущего уровня выбросов.

Ответственность за разработку и утверждение технических стандартов как критериев установления предельно допустимых выбросов (сбросов) несет полномочный орган (в момент написания – Министерство природных ресурсов). Однако решение о введении таких стандартов не было подкреплено какими-либо средствами федерального или региональных бюджетов. В результате весь процесс установления технических стандартов замедлился. С 1999 года только две отрасли приобрели технические стандарты для нескольких видов деятельности: пекарное производство (выпечка хлеба) и производство энергии (некоторые виды котельных).

Источник: (Беларусь) Челноков и др., 2001. (Грузия) Законодательство Грузии. (РФ) Гусева, 2001.

71. Выбор предельно допустимых выбросов (сбросов) обычно обосновывается в так называемых **томах ПДВ/ПДС**, которые могут насчитывать сотни страниц. Каждое крупное промышленное предприятие должно составить и утвердить такой том ПДВ/ПДС. Объекты меньшего размера могут быть освобождены от их составления (см. вставку 8). Сфера охвата такого тома может выходить за рамки конкретного предприятия и распространяться на определенную административную единицу, и даже бассейн реки. Например, в томах ПДВ/ПДС каждого объекта г. Обнинска (Калужская область, Российская Федерация) должен учитываться «городской том предельно допустимых выбросов (сбросов)»¹⁶, определяющий потенциальную емкость территории.

Вставка 8. Тома предельно допустимых выбросов в атмосферу в Беларуси

Необходимость томов ПДВ/ПДС напрямую определяется «категорией опасности» объекта. Для ранжирования промышленных объектов по четырем категориям потенциальной опасности используется формула, устанавливающая связь между фактическим объемом выбросов в атмосферу и ПДК. Объекты категории 1 и 2 являются наиболее опасными, и требования о расчете ПДВ, соответственно, являются всеобъемлющими. При установлении предельно допустимых выбросов следует проводить исчерпывающую оценку, в том числе посещать объект. Объекты категории 3 наиболее многочисленны, и уровень их опасности является средним. Их тома ПДВ могут составляться по «сокращенной» программе. Предприятия, являющиеся незначительными загрязнителями, образуют объекты категории 4. ПДВ для них устанавливаются на уровне фактических выбросов, и они могут быть освобождены от составления томов ПДВ.

Источник: Челноков и др., 2001.

72. Компьютерное моделирование используется для расчета предельно допустимых выбросов в атмосферу и, чуть реже, предельно допустимых сбросов в воду. В качестве вспомогательного инструмента для расчета дисперсии загрязняющих веществ в данной зоне используется стандартное (и во многих странах лицензированное государством) компьютерное программное обеспечение. Различные компьютерные приложения основываются на нормативном акте, выпущенном еще в 1986 году¹⁷. Надежность этих приложений низка, поскольку они настраивались на новые объекты с использованием определенных технологических решений и сырья. В настоящее время выбор технологий и сырья намного шире, и с развитием торговли он будет только расти. Последствия этого могут быть парадоксальными: сообщалось о случаях, когда разрешения не выдавались компаниям, которые намеревались модернизировать свои производственные процессы¹⁸.

73. Охарактеризованный подход, какие бы благие цели он ни преследовал, не принимает в расчет и не позволяет оценить техническую и экономическую обоснованность предельно ПДВ/ПДС. Теоретически он также означает, что в определенной местности предельно допустимые выбросы (сбросы) всех предприятий должны пересматриваться каждый раз, когда новое предприятие подает заявку на получение разрешений. Кроме того, технократический метод расчета ПДВ/ПДС исключает консультацию общественного мнения.

74. Зачастую предельно допустимые уровни нереально завышены, их трудно или невозможно достигнуть даже технически¹⁹, поэтому, чтобы обойти их жесткость, в некоторых

16. Лукьянчиков Н., Потравный И., 2002.

17. «Метод расчета концентрации загрязняющих веществ, выбрасываемых предприятиями в атмосферный воздух», Госкомитет СССР по гидрометеорологии и мониторингу. 1986.

18. Дорожко С., 2002.

19. Это прямое следствие жесткости ПДК. В настоящем отчете этот вопрос не обсуждается. Для дополнительной информации см. отчеты СРГ ПДООС/ОЭСР «Реформа природоохранного (Продолжение на следующей странице)

странах была принята система временно согласованных выбросов и сбросов. Этого рода лимиты дают определенное облегчение предприятиям, которые не могут выполнить жесткие природоохранные цели в момент выдачи разрешения, и делают возможным более расслабленный подход к соблюдению требований в течение одного года, что может служить основой для поэтапного подхода к достижению целей²⁰.

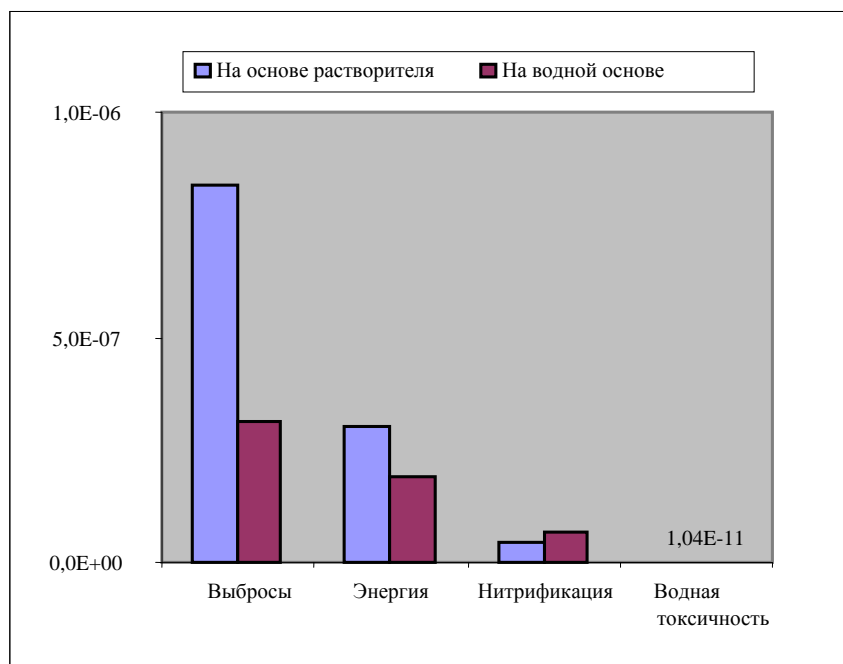
75. Однако этим инструментом очень часто злоупотребляют, и он может вести к оправданию упорного несоблюдения требований. Кроме того, свобода действий в принятии решений может создавать коррупцию и искажать условия конкуренции. Например, в результате особого толкования «экономических соображений» ПДВ/ПДС для эффективных предприятий жестче²¹, а регулирование предприятий, имеющих плохие показатели, является вялым²². Считается, что вторые не могут покрыть затраты, связанные с соблюдением требований, следовательно, для них могут быть установлены менее жесткие ПДВ/ПДС. Такая ситуация может быть особенно острой в странах с высокой долей государственных предприятий.

76. Поскольку разрешения в странах ВЕКЦА ориентированы главным образом на ограничение общего объема выбросов, это заставляет предприятия-загрязнители находить традиционные и простые решения по контролю «на конце трубы», а не предотвращать загрязнение. Когда промышленное предприятие решает увеличить свою производственную мощность, законодательством требуется реконструкция устройств доочистки, а не применение более чистого производства²³. Стимулы к сокращению потребления ресурсов/энергии или загрязнения на единицу продукции малы из-за налогообложения ресурсов и политики установления тарифов. Кроме того, однокомпонентный подход допускает перенос загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой, так как аспекты комплексного подхода игнорируются, хотя, как показано на рисунке 5, при выборе различных вариантов технологий возможны компромиссы между компонентами окружающей среды.

регулирования в ННГ: пример водного сектора» (2000) и «Разработка эффективных пакетов инструментов экологической политики в регионе ВЕКЦА: опыт и направления реформ» (2002).

20. Кроме того, природоохранные органы могут располагать широкой свободой действий в предоставлении «освобождения» от платежей за загрязнение, т.е. они могут сокращать требуемый платеж или штраф на сумму их инвестиций в борьбу с загрязнением и регулирование загрязнения. Эта система, помогающая повысить одобрение системы платежей, оказалась отрицательным стимулом для предотвращения загрязнения.
21. То есть финансово стабильные предприятия, не обязательно предприятия, затраты которых на борьбу с загрязнением ниже.
22. То есть предприятия, являющиеся почти банкротами.
23. Челноков А., 2001, стр.195.

Рисунок 5. Изменение воздействия печати на основе растворителя и печати на водной основе на компоненты окружающей среды



Источник: Wolsdorff, C., UNICE, 2002.

Регулирование промышленных отходов

77. Один из видов разрешений касается удаления отходов предприятиями. Обычно такие разрешения основываются на предельно допустимом образовании отходов и предельно допустимом удалении отходов, но подходы к установлению этих предельных уровней существенно варьируются, а охарактеризовать многочисленные различные системы в настоящем отчете невозможно. Тем не менее, следует выделить несколько моментов.

78. Нормативно-правовая основа для выдачи разрешений на промышленные отходы развита в разной степени в регионе ВЕКЦА. В некоторых странах она все еще ограничена (например, в Грузии, где закон об отходах еще предстоит разработать, или в Узбекистане, где закон был недавно принят). В других странах (например, в Кыргызстане, Молдове, России и Украине) нормативно-правовые акты более развиты и, среди прочего, устанавливают ограничения по опасным промышленным отходам, определяют обязанности объектов регулирования, содержат требования о регистрации отходов и выдаче разрешений, контроле за соблюдением требований, а также предусматривают санкции за несоблюдение требований.

79. В разрешениях на отходы используется система деления отходов на несколько категорий. Эта система используется прежде всего для установления платы за отходы – чем они опаснее, тем выше плата. Контроль за размещением и удалением отходов сталкивается с многочисленными проблемами, и многие предприятия сбрасывают свои отходы незаконно, чтобы избежать платежей за хранение отходов.

80. Международное сотрудничество играет важную роль в управлении отходами. Страны ВЕКЦА ратифицировали Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалении. В самом регионе стоит отметить разработку межгосударственного ГОСТа 17.00.05-94 «Охрана окружающей среды. Экологический паспорт отходов». Этот документ содержит сведения о количественном и качественном составе опасных отходов. Он разрабатывается на основе данных по составу и свойствам опасных отходов и оценки

степени их опасности. Паспорт применяется к перевозке отходов. Он составляется производителем отходов (предприятием) и должен быть утвержден природоохранными органами²⁴.

Регулируемые вещества

81. В странах ВЕКЦА наблюдается стремление регулировать как можно большее количество загрязняющих веществ. Как следствие, количество ПДК непрерывно растет и в некоторых странах к 2000 г. достигло 3 000 (например, в Узбекистане и Российской Федерации, см. вставку 9). Однако фактический потенциал мониторинга может ограничиваться 10-20 процентами регулируемых веществ и значительно сужает возможности контроля и правоприменения. В результате разработка ПДК увеличивает исследовательское и административное бремя, но не достигает конечной цели снижения экологических рисков.

Вставка 9. Стандарты качества окружающей среды в Узбекистане

Узбекистан унаследовал свои стандарты от бывшего Советского Союза. Многие из них устарели, не согласованы с руководящими принципами ВОЗ и не поддерживаются реалистичными планами внедрения и целевыми показателями. С 1994 г. страна пересматривает свою систему стандартов качества воздуха и воды, основанную на предельно допустимых концентрациях (ПДК). Существует 479 стандартов качества воздуха, 1 138 стандартов безопасности и 1 050 ПДК для воды. Разные стандарты применяются к питьевой воде, поверхностным водам, грунтовым водам, сбросам сточных вод и рыболовству, стандартам качества воздуха, указываемым как ПДК, стандартам почвы, включая стандарты токсичных веществ в почве, стандартам безопасности, обязывающим все промышленные предприятия включать элементы охраны окружающей среды и безопасности в свои проектные планы.

Источник: на основе the Environmental Performance Review of Uzbekistan, UNECE 2001.

82. Вместе с тем, число регулируемых веществ обычно невозможно четко определить в разрешениях в связи с тем, как законодательство регулирует загрязнение (типичный пример такого подхода приводится во вставке 10). Например, законодательство может предусматривать, что любое вещество не должно попадать в окружающую среду до тех пор, пока не будет установлена ПДК, если данное вещество не присутствует в фоновых концентрациях (которые используются в качестве ПДК в ее отсутствие).

Вставка 10. Цитата из «Правил охраны поверхностных вод»

«Запрещено сбрасывать в водотоки:

3.2. ...стоки, содержащие вещества, для которых не установлены ПДК или для которых не существует методов аналитического контроля...

3.2.6. стоки, содержащие ... вещества, концентрация которых превышает ПДК или естественную фоновую концентрацию, если ПДК не установлена...»

Источник: Справка по Кыргызстану, 2001.

83. Разрешения часто не охватывают некоторые виды загрязняющих веществ, такие как зольный остаток, являющийся побочным продуктом очистки выбросов в атмосферу, или активный ил. Замена операторами процесса регулируемых веществ нерегулируемыми не учитывается в процессе выдачи разрешений. Более того, мониторинг многих из веществ, регулируемых разрешениями, не осуществляется либо по причине отсутствия приборов, либо потому что

24 . Ерофеев Б., 2001.

предельная концентрация может быть ниже порога чувствительности приборов. Многие регулируемые вещества, в отношении которых отсутствует мониторинговый потенциал, попадают в категорию, для которой «методы аналитического контроля не существуют», и их выброс (сброс), следовательно, может быть запрещен.

Предприятия, обязанные по закону получать разрешения

84. В регионе ВЕКЦА принимаются разные подходы к числу, видам и размеру регулируемых предприятий. В нескольких странах (таких как Азербайджан, Беларусь и Кыргызстан) существует требование о том, чтобы все предприятия, воздействующие на окружающую среду, подавали заявки на получение природоохранных разрешений, и одни и те же процедуры применяются к любому предприятию, в том числе малым и средним. В тех странах, в которых выдача природоохранных разрешений связана с системой ГЭЭ (таких как Армения, Украина и Узбекистан), национальным законодательством указываются отрасли промышленности, предприятия которых обязаны подавать заявки на получение природоохранных разрешений, и иногда даже пороговые уровни, связанные с производственной мощностью (таблица 1). В Грузии законом «О природоохранных разрешениях» промышленные предприятия сгруппированы в четыре категории, и для каждой из категорий существует свой порядок выдачи разрешений (см. детали в разделе 1.4).

Таблица 1. Отрасли, предприятия которых обязаны подавать заявки на получение природоохранных разрешений в Армении

Отрасль	Установка	Пороговый уровень производственной мощности
Химическая промышленность	Производство порошков и химикатов для бытовых нужд	> 50 тонн в год
Металлургия	Обработка поверхности металла	2 000 м ² в год
Электроприборы и радиоэлектроника	Производство: генераторов электродвигателей силовых трансформаторов мобильных электростанций аккумуляторов прочих электроприборов приборов, содержащих полупроводники электрических ламп люминесцентных ламп электрических кабелей	> 500 шт. в год > 3 000 шт. в год > 1 000 шт. в год > 300 шт. в год > 1 000 шт. в год > 5 000 шт. в год > 1 000 шт. в год > 3 000 шт. в год > 1 000 шт. в год > 1 км в год
Обработка древесины и бумажная промышленность	Производство: паркета досок мебели картона бумаги	> 10 м ³ в год > 1 000 м ² в год > 20 м ³ в год > 2 тонн в год > 1 тонны в год
Легкая промышленность	Производство: тканей и трикотажа носок и чулочных изделий натуральной кожи синтетической кожи мехов ковров и ковровых изделий готовой одежды, в том числе меховой шелка	> 3 000 м ² /месяц > 5 000 пар/ месяц > 0,5 тонны/ месяц > 15 000 дм ² / месяц > 1 000 м ² / месяц > 3 000 м ² / месяц > 3 000 ед. в год > 1 000 м ² в год

Отрасль	Установка	Пороговый уровень производственной мощности
Пищевая промышленность и рыболовство	Рыбоводство	> 1 000 тонн/сутки
	Переработка рыбы	> 1 тонны/сутки
	Производство:	
	кондитерских изделий	> 0.5 тонн/сутки
	макаронных изделий	> 15 тонн/сутки
	мучных изделий	> 10 тонн/сутки
	муки	> 10 тонн/сутки
	корма для скота	> 5 тонн/сутки
	мяса и мясной продукции	> 1 тонны/сутки
	жиров	> 0,5 тонны/сутки
	консервированной рыбы	> 2 000 конс./сутки
	табака	> 0.5 тонны/сутки
	коньяков и водки	> 250 дл/сутки
	пива	> 500 дл/сутки
	минеральной воды	> 1 000 дл/сутки
Строительная промышленность	Строительство	> 1 000 м ²
Сельское хозяйство	Оросительные, рекультивационные, дренажные и антиэрозивные меры	> 100 га
Инфраструктура	Строительство:	
	дорог и трубопроводов систем водоснабжения и канализации	> 1 км диаметром > 300 мм
	линий электропередачи	> 35 кВ
	резервуаров для топлива	> 20 тонн
	хранилищ для химикатов	> 5 тонн
	хранилищ для удобрений	> 10 тонн
	хранилищ для пестицидов	> 1 тонны
Услуги	Торговые центры и ярмарки	> 5 000 м ²
	Гостиницы и кемпинги	> 500 коек
	Рестораны, столовые и кафе	> 500 мест
	Заправочные станции	все

85. Как существующие, так и новые промышленные предприятия обязаны получать разрешения. Новым объектам следует получать разрешения по решению ГЭЭ, а существующим объектам следует подавать заявки на получение разрешений на регулярной основе по истечении предыдущих разрешений.

86. Форма собственности не влияет на процесс выдачи разрешений. Это означает, что как государственные, так и частные объекты обязаны иметь разрешения. Разрешения выдаются объекту, а не собственнику объекта. Переход прав собственности, в свою очередь, во многих странах может не требовать каких-либо особых действий. Сложной проблемой, связанной с правами собственности, является дробление гигантских объектов на более мелкие с разными эксплуатирующими организациями. В таких случаях, в принципе, все эксплуатирующие организации должны подавать заявки на получение разрешений самостоятельно. Предприятия могут столкнуться и с другими подходами. В Казахстане, например, существовала система, в которой заявки нескольких предприятий-членов корпорации или ассоциации рассматривались как одна заявка. Таким образом, неполная заявка одного предприятия могла остановить процесс выдачи разрешений нескольким другим предприятиям.

87. Независимо от того факта, что объекты регулирования могут быть четко определены, органы, выдающие разрешения, обычно имеют ограниченную информацию о количестве предприятий, обязанных получать разрешения, или, иногда, даже количестве выданных

разрешений²⁵ из-за плохо развитых процедур регистрации. Статистика по промышленным предприятиям далеко не совершенна в регионе ВЕКЦА: при большом потоке информации, ее использование в процессе принятия решений ограничено.

Размещение производств

88. К числу критериев выдачи разрешений относятся требования о выборе площадок, которые должны соблюдаться промышленными предприятиями. Например, новые объекты не должны размещаться в местности с высоким уровнем загрязнения, то есть там, где превышает ПДК. Для соблюдения этого принципа Российской Федерации было бы необходимо ограничить хозяйственную деятельность на целой одной трети своей территории²⁶, на которой ПДК уже превышает. При выборе площадки, в особенности для предприятий химической промышленности, следует учитывать местные условия, особенно направление ветра и рельеф.

89. Требования о размещении производства нашли более полное отражение в так называемых санитарно-защитных зонах. Их цель состоит в создании барьера между жилыми зонами и предприятиями и другими объектами, являющимися источниками вредного химического, физического и биологического влияния на здоровье людей и окружающую среду. Ширина санитарно-защитных зон вокруг предприятий варьируется от 50 м до 1 000 м, в зависимости от характера предприятия, и отражает такие факторы, как производственная мощность и технологические процессы, характер и степень негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду²⁷. В определенных условиях ширина зоны может быть увеличена втрое. Санитарно-защитная зона не может использоваться для расширения самого промышленного объекта.

Требования разрешений помимо предельно допустимых выбросов (сбросов)

90. В природоохранных разрешениях не учитывается перенос загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой, нештатные или аварийные ситуации, изменения технологий, закрытие предприятий или их вывод из эксплуатации. Разрешениями редко оговариваются графики производственного мониторинга и обязательства по отчетности, а также условия пересмотра или отзыва разрешений; в некоторых случаях эти вопросы отражены в законах или других документах. Не отражены такие аспекты, как эксплуатация и техническое обслуживание установок. Условия разрешений не стимулируют уменьшение ресурсо- и энергоемкости технологических процессов, притом, что эти показатели очень высоки в регионе ВЕКЦА.

91. Определенные виды воздействия, которые в странах ОЭСР регулируются в рамках выдачи природоохранных разрешений, могут регулироваться разрешениями, выдаваемыми другими ведомствами. Например, уровень шума часто регулируется санитарно-эпидемиологическими службами (СЭС). Риск промышленных аварий регулируется декларациями промышленной безопасности.

92. «Декларации промышленной безопасности» требуются, например, в России и Молдове для заполнения определенных пробелов в выдаче природоохранных разрешений, для

²⁵ Согласно данным Проекта управления природными ресурсами Центральной Азии АМР США, в 1998 году Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Казахстана даже не было известно, сколько разрешений было выдано. В последнее время ситуация с учетом выданных разрешений улучшилась. Это свидетельствует о том, что административная нагрузка очень высока, так как 7 000 разрешений было выдано в 1999 году и 12 000 – в 2000 году.

26 . Лукьянчиков Н., Потравный И., 2002, стр.99

27 . Боголюбов С., 1999.

предотвращения потенциальных промышленных аварий и их устранения. Декларация промышленной декларации в России представляет собой отчет, охватывающий политику экологической безопасности промышленного предприятия, анализ существующей ситуации и планы улучшений²⁸. Все предприятия, имеющие дело с опасными веществами, должны представлять такие декларации. За подготовку данной декларации отвечает руководитель предприятия. Она должна представляться федеральным и местным властям, а также быть доступной общественности.

Период действия, пересмотр и отзыв разрешений

93. Разрешения действительны в течение ограниченного периода, обычно от трех до пяти лет. В некоторых странах (например, в Кыргызстане) продление разрешений обязательно на ежегодной основе, в то время как предельно допустимые выбросы (сбросы) могут быть действительны дольше – сроком до пяти лет. Как промышленные предприятия, так – в последнее время – и природоохранные органы считают такую систему чрезвычайно неудобной и требующей много времени. В действительности в данной системе ежегодное продление разрешений является скорее своего рода перерегистрацией в природоохранных органах. Нынешняя ограниченная обратная связь с контрольно-надзорными органами означает, что ежегодное продление разрешений имеет еще меньше смысла.

94. Разрешения могут пересматриваться при следующих обстоятельствах: (i) экологическая ситуация в регионе ухудшается, независимо от функционирования объекта; (ii) если промышленная технология или производственная мощность была изменена, и это не было предусмотрено требованиями старого разрешения; и (iii) если природоохранные нормы/стандарты были изменены. Разрешения могут быть отозваны в случае (i) вывода объекта из эксплуатации; или (ii) нарушения требований разрешения, в результате которого произошло чрезвычайное ухудшение состояния окружающей среды.

1.4 Институциональные аспекты выдачи разрешений: заинтересованные стороны, организация и процедуры

95. Природоохранные органы (регулирующие органы), промышленные предприятия и представители общественности считаются важными участниками процесса выдачи природоохранных разрешений. Полномочные органы отвечают за определение условий разрешений посредством процедуры выдачи разрешений и мониторинг соблюдения этих условий. Промышленные предприятия отвечают за инициирование процедуры выдачи природоохранных разрешений и подачу заявок на получение разрешений, представление всей информации, запрашиваемой полномочными органами во время и после выдачи разрешений, и выполнение условий разрешений. У общественности есть скорее права, чем обязанности, самое важное из которых – право быть информированными и право доступа к процессу принятия решений. Кроме того, процесс выдачи природоохранных разрешений требует определенного участия других органов в регулировании, правоприменении и работе консалтинговых органов. Взаимодействие всех заинтересованных сторон институционализировано, то есть оно происходит в рамках определенных организационных структур и процедур. Целью настоящего раздела является обсуждение этих аспектов.

Роль полномочных органов

96. Во всех странах ВЕКЦА в выдаче природоохранных разрешений участвуют одни и те же основные стороны, тогда как институциональные механизмы выдачи разрешений зависят от

28 . Бринчук М., 2000, стр. 281.

национальных административных систем (примеры см. во вставке 11). Тем не менее, можно найти некоторые общие черты:

- Министерства охраны окружающей среды (государственные комитеты) или их подразделения (экологические инспекции) несут общую ответственность за выдачу природоохранных разрешений и имеют право принятия окончательного решения о выдаче разрешения. Так, они отвечают за проверку содержания заявок, выдают разрешение, регистрируют его и осуществляют надзор за держателем разрешения;
- Обычно существуют отдельные подразделения для выдачи разрешений для атмосферного воздуха, воды и отходов. Эти подразделения редко координируют свою работу, вообще, внутриведомственная изоляция является одним из основных препятствий предотвращению загрязнения и переносу загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой;
- Для утверждения разрешения требуются подтверждения других полномочных органов, например, пожарной инспекции, ветеринарной инспекции, санитарно-эпидемиологических служб и т.д. Выдача разрешений может быть коллективным решением, принимаемым с участием всех соответствующих органов (как в Грузии, где существуют Комитеты по выдаче природоохранных разрешений, в частности на территориальном уровне);
- Ответственность за выдачу разрешений довольно часто поделена между центральными и региональными природоохранными органами, в частности там, где предприятия сгруппированы в несколько категорий в соответствии с их потенциальным воздействием на окружающую среду.

Вставка 11. Организация выдачи разрешений в различных странах ВЕКЦА

Армения. Министерство охраны природы выдает природоохранные разрешения. Государственная экологическая инспекция осуществляет контроль за соблюдением требований.

Азербайджан. Разрешения на водопользование, сброс стоков и обращение с твердыми отходами выдаются региональными инспекциями земельных и водных ресурсов (после утверждения заместителем председателя Регионального комитета охраны окружающей среды). Министерство окружающей среды выдает разрешения самым крупным предприятиям. Не существует различий между процедурами выдачи разрешений на национальном и региональном уровнях.

Кыргызстан. Территориальные контрольно-надзорные природоохранные органы выдают разрешения после получения одобрения управления ГЭЭ и органов здравоохранения. Департамент экологического контроля (на национальном уровне) также имеет право выдавать разрешения и направлять впоследствии их копию региональному агентству.

Молдова. Управление экологической оценки и выдачи природоохранных разрешений Государственной инспекции выдает разрешения на опасные установки; территориальные экологические агентства Государственной инспекции имеют дело со всеми другими установками. Для получения разрешений на водопользование необходимо, чтобы разрешения были утверждены учреждением, ответственным за управление водными ресурсами, и местными санитарно-эпидемиологическими услугами. В некоторых случаях также требуется утверждение Рыбной инспекции, Геологической службы и учреждений, ответственных за сеть снабжения питьевой водой и сбора стоков. Контроль за соблюдением требований осуществляется Государственной инспекцией и ее территориальными подразделениями (управлениями и отделами, не участвующими в процессе выдачи разрешений).

Казахстан. Разрешения выдаются Министерством охраны окружающей среды или территориальными управлениями охраны окружающей среды, в зависимости от системы классификации нагрузок загрязнения. Центральный орган выдает разрешения в следующих случаях:

- выброс загрязняющих веществ в объеме свыше 1 000 тонн/год (100 тонн/год для нефтегазовой промышленности и всех предприятий 1-ой и 2-ой категорий опасности);
- сброс загрязняющих веществ в объеме свыше 1 000 тонн/год;
- удаление отходов в объеме свыше 10 000 тонн/год (3-ий и 4-ый уровни токсичности) или 1 000 тонн/год (1-ый и 2-ой уровни токсичности);
- Деятельность, вызывающая загрязнение, непосредственно влияет на один из следующих регионов: космодром Байконур, Каспийское море или трансграничные реки Иртыш, Урал, Или, Тобол, Сырдарья.

Таджикистан. Не существует различий между процедурами выдачи разрешений на национальном и территориальном уровнях. Однако имеются различия в том, «кто делает что». Задачи распределены в зависимости от «категории объекта контроля (критерии классификации: важность, производственная мощность, категория риска и т.д.)». Национальные специализированные инспекции (в отношении атмосферного воздуха и воды) имеют дело с более крупными и более рискованными предприятиями, а территориальные отделения (комитеты охраны окружающей среды) – с объектами меньшего размера. Выдача разрешений и инспекции не разделены институционально, но осуществляются разным персоналом.

Туркменистан. Министерство охраны окружающей среды выдает разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферу, использование флоры и фауны (за исключением рыбы) и удаление отходов. Кроме того, оно координирует разрешения на специальное водопользование и сброс стоков, проводит экологические экспертизы и выдает разрешения на строительство.

Узбекистан. Разрешения на водопользование и сброс стоков, а также на обращение с твердыми отходами выдаются региональными/территориальными инспекциями земельных и водных ресурсов (после утверждения заместителем председателя Республиканского комитета охраны окружающей среды). Центральный природоохранный орган выдает разрешения самым крупным пользователям. Разрешения на сброс загрязняющих веществ со сточными водами выдаются только после положительного решения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), которая должна оценить воздействие стоков на водоемы и водотоки. То же (положительное решение ГЭЭ) касается и разрешений на выбросы в атмосферу. Не существует различий между процедурами выдачи разрешений на национальном и территориальном уровнях.

97. Существуют различия между институциональными моделями, принятыми в регионе ВЕКЦА. В некоторых странах строго требуется разделение функций между органами, выдающими разрешения, и инспекторами, в частности на национальном уровне. На территориальном уровне это разграничение существует, но может быть определено не так точно, и функции как выдачи разрешений, так и инспекций могут выполняться одним учреждением, обычно экологической инспекцией. Тем не менее, в рамках одной организации существует определенное разделение на уровне структурных подразделений. Еще одним видом институционального механизма является участие одних и тех же лиц в выдаче разрешений и инспекциях. Повсеместно считается, что такой механизм создает конфликт интересов и ведет к слабому контролю за соблюдением требований, нежеланию выявлять нарушения условий разрешений и проблемы в формулировке данных условий.

98. Как уже упоминалось, в выдаче природоохранных разрешений участвуют как национальные, так и территориальные органы. Ответственность за контроль за деятельностью, оказывающей сильное воздействие на окружающую среду или связанной с более высоким риском загрязнения, несут центральные органы. Это более характерно для систем, в которых отрасли промышленности, предприятия и установки разбиты на несколько категорий и/или в которых существует система пороговых уровней производственной мощности. Соответственно, процедуры могут варьироваться в зависимости от категории объекта. Это похвальный и все более широко используемый подход. Например, в Грузии разрешения выдаются национальным

органом (Управлением выдачи природоохранных разрешений при Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов) или региональными экологическими комитетами, в зависимости от категории деятельности (см. таблицу 2, 1-ая категория оказывает наибольшее воздействие на окружающую среду, 4-ая категория – наименьшее).

Таблица 2. Институциональные механизмы и процедурные этапы экологического утверждения различных категорий промышленности Грузии

Этапы/участвующие органы	1-ая категория	2-ая категория	3-я категория	4-ая категория
ОВОС	✓			
ГЭЭ	✓	✓	✓	✓
Участие общественности	✓	✓	✓	
Выдается национальным полномочным органом	✓	✓		
Территориальные органы			✓	✓

99. Хотя органы, выдающие разрешения, и инспекторы зачастую представляют одно и то же учреждение, сообщалось о серьезном недостатке связи между функциями выдачи и контроля разрешений, при котором инспекторы недостаточно информируются о деталях содержания разрешений, выдаваемых предприятиям. В результате снижается способность инспекторов проверять соблюдение требований и подрывается доверие к ним. С другой стороны, снижается и эффективность органов, выдающих разрешения, когда они не получают сведений о соблюдении требований разрешений. Более того, подвергается риску вся система, поскольку трудно отслеживать и оценивать данные о реализме и юридической исполнимости условий разрешений.

100. В некоторых странах (например, в Азербайджане и Узбекистане) государственным органам разрешено оказывать платные консультационные услуги предприятиям в процессе выдачи разрешений: главным образом, представлять информацию об уровнях фонового загрязнения и оценке проектов предельно допустимых выбросов (сбросов). Кроме того, лабораториям, принадлежащим природоохранным органам, часто платят за участие в инвентаризации выбросов и сбросов. Иногда инспекторы оказывают платные услуги предприятиям для помощи в составлении заявок на получение разрешений. В таких случаях может быть необходимой оценка того, нет ли конфликта интересов между регулируемыми органами и объектами регулирования.

101. Имеющиеся у природоохранных органов людские, материальные и финансовые ресурсы не обеспечивают адекватного функционирования существующей системы выдачи разрешений. В отчетах большинства стран указывается на нехватку подготовленного персонала, недостаточный уровень заработной платы, равно как и на многочисленные проблемы сотрудничества и потоков информации внутри природоохранных органов. Что касается отношений между органами, выдающими разрешения, и промышленными предприятиями, у них мало опыта ведения переговоров, предоставления технической помощи и установления партнерских отношений друг с другом.

Роль промышленных предприятий

102. Промышленные предприятия играют важную роль в выдаче природоохранных разрешений, и крупные предприятия считают процесс подачи заявок на получение разрешений как нечто само собой разумеющееся. Предприятия обязаны инициировать процесс подачи заявок на получение разрешений и отвечают за представление достоверной информации. Кроме того, предприятия обязаны предлагать меры по смягчению воздействия в тех случаях, когда

вполне вероятно, что стандарты будут превышены (что чаще всего и происходит). Однако их предложения традиционно ограничиваются мерами контроля «на конце трубы», такими как воздушные фильтры и станции очистки сточных вод. Кроме того, объекты обеспечивают самоконтроль и представление отчетности полномочным органам. Обычно промышленные предприятия занимают позицию сотрудничества в процессе выдачи разрешений, и степень такого сотрудничества на протяжении последних нескольких лет возростала.

103. Даже если предприятия отвечают за составление самих заявок, но в большинстве случаев эта работа передается в субподряд консультантам. Роль таких консультантов обычно играют исследовательские или проектные институты. Со времен Советского Союза используются и другие учреждения более теоретической ориентации. Иногда промышленные предприятия передают работу в субподряд недавно созданным консалтинговым компаниям. Во многих странах консультанты обязаны иметь лицензии для того, чтобы иметь право выполнять расчеты по предельно допустимым выбросам (сбросам). Обычно консультанты выполняют не только расчеты, но и необходимые измерения и анализы, а также собирают все необходимые письма о согласовании, утверждения различных организаций и т.д.

104. В рамках процесса выдачи природоохранных разрешений предприятия могут быть обязаны составлять годовые «Планы мер по охране окружающей среды». Данные планы включают меры по решению экологических проблем, и ими может предусматриваться строительство, реконструкция объекта или изменения технологий. По содержанию плана ведутся переговоры между промышленным предприятием и регулирующими органами, и в некоторых странах он считается начальной формой добровольных соглашений. Хотя природоохранные планы являются потенциально эффективным инструментом, в их разработке и реализации отмечены многочисленные проблемы. Например, наблюдается тенденция включения промышленными предприятиями в эти планы действий, являющихся лишь имитацией охраны окружающей среды. Чтобы сделать этот инструмент эффективным, необходимы более четкие ориентиры и показатели эффективности. Кроме того, может быть полезным включение некоторых представителей общественности, чтобы процесс переговоров был прозрачным, а все стороны были ответственными за свои действия (или бездействие).

105. После выдачи разрешений предприятие обязано производить мониторинг выбросов и сбросов, регулярно отчитываться перед природоохранными органами и впоследствии выплачивать экологические сборы, налоги и штрафы. Промышленные предприятия обязаны осуществлять производственный контроль, но наблюдается тенденция преувеличения важности приборного мониторинга и недооценки использования данных, связанных с производством. Приборный и людской потенциал мониторинга промышленных предприятий очень варьируется. Как правило, новые установки оборудованы лучше старых, эффективность и качество мониторинга которых часто меняется. Часты несоответствия между данными государственного мониторинга и самоконтроля промышленных предприятий, хотя по закону предприятия должны применять аккредитованные методологии. Мониторинг выбросов (сбросов) напрямую связан с предельно допустимыми выбросами (сбросами), установленными в природоохранных разрешениях. В немногих странах производственный контроль выбросов (сбросов) считается надежным, поскольку аналитические лаборатории промышленных предприятий сертифицируются национальным агентством стандартизации. Иногда даже в них существуют расхождения между результатами производственного контроля и данными, получаемыми лабораториями инспекций. В большинстве стран результаты производственного контроля, как правило, считаются ненадежными, но нехватка лабораторных приборов ведет к отсутствию доказательств несоблюдения требований и, следовательно, невозможности наложения санкций.

106. В регионе ВЕКЦА экологическая информация представляется частными организациями государственным статистическим ведомствам. Существует несколько форм отчетности: «Отчет об охране атмосферного воздуха», «Отчет о текущих расходах на окружающую среду», «Отчет об использовании топлива и энергетических ресурсов» и так далее. Эти документы могут позволить в определенной мере понять, насколько соблюдаются требования разрешений. Однако считается, что отчетность предприятий не является точной.

107. Крупные объекты обязаны создавать и поддерживать так называемые «экологические службы. На большинстве промышленных предприятий (например, в России, Казахстане и Узбекистане) они занимают очень скромное место в общей системе принятия решений. Потенциал их специалистов недооценивается высшим руководством. В действительности, высшее руководство смотрит на этих специалистов как на административных помощников, обеспечивающих расчет сборов и составление, представление и утверждение соответствующими органами отчетов. Такие проблемы, как потери ресурсов и энергии, желаемые улучшения технологий, приносящие также пользу окружающей среде, очень редко обсуждаются с экологическими службами. Данные службы занимаются почти исключительно управлением экологическими установками («на конце трубы») (оборудование для очистки выхлопных газов, станции очистки сточных вод и т.д.), а возможности производственных линий в целом в плане экологических показателей учитываются редко.

Участие общественности

108. Возможности информирования и участия общественности в процессе выдачи природоохранных разрешений очень ограничены. В законодательстве содержатся положения об участии общественности в ОВОС, ГЭЭ и обеспечении соблюдения экологических требований. Ратифицировав Орхусскую конвенцию, несколько стран ВЕКЦА в настоящее время совершенствуют связанное законодательство и устанавливают процедуры и инфраструктуру, необходимые для эффективного обеспечения доступа общественности к информации, принятию решений и правосудию. Пока природоохранные разрешения и их условия нечасто доступны общественности. Существуют некоторые каналы информирования общественности и обеспечения ее участия, как показано во вставке 12.

Вставка 12. Участие общественности в процедуре выдачи разрешений в Грузии

В процессе принятия решений о выдаче природоохранных разрешений должна участвовать общественность. В отношении деятельности первой и второй категорий максимум в течение двух месяцев после получения заявки министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов должно провести общественное обсуждение этой деятельности с участием инвестора, министерства, органов местной администрации и представителей общественности. В течение 10 дней после получения заявки министерство должно:

- обеспечить опубликование в прессе заявки и краткой аннотации, в том числе даты и места проведения общественного обсуждения вопросов, связанных с осуществлением деятельности;
- обеспечить получение письменных комментариев и их обсуждение в течение 45 дней после опубликования информации о деятельности.

В отношении деятельности третьей категории региональные органы должны обеспечить опубликование информации об этой деятельности в форме краткой аннотации вместе с заявкой также в течение 10 дней после ее получения. Копия заявки сохраняется соответствующими органами в том месте, в котором представители общественности смогут рассмотреть заявку (за исключением части, содержащей коммерческую, промышленную и государственную тайну).

109. Важным вопросом, требующим решения в контексте участия общественности, является конфиденциальность информации. Во многих странах промышленные предприятия могут обратиться к полномочным органам с просьбой не раскрывать информацию, которую они представляют в рамках процесса выдачи разрешений. Такая просьба может быть удовлетворена, если информация является конфиденциальной. Хотя сохранение коммерческой тайны является обычной практикой, в законодательстве мало говорится о том, каковы необходимые критерии для отнесения определенных данных к категории конфиденциальных. Вместе с тем, технических знаний, которыми владеют природоохранные органы, может быть недостаточно для проведения различия между конфиденциальной и общедоступной информацией.

110. Требуется конструктивное участие, при котором все стороны понимали бы, что они преследуют одни и те же конечные цели. В этом контексте важную роль приобретает экологическая информированность. Особенно важно преобразовать технический язык разрешений в идеи, понятные общественности, и объяснить затраты и выгоды определенного решения обществу в целом.

1.5 Этапы выдачи разрешений

111. В продолжение характеристики ролей различных сторон в процедурах выдачи разрешений в настоящем разделе делается попытка систематизировать информацию об этапах выдачи разрешений и представляются некоторые другие соответствующие детали, например, продолжительность выдачи разрешения, вводимая и выходная документация. В странах ВЕКЦА процедурные этапы выдачи разрешений за последнее десятилетие по сути не изменились. К ним относится составление заявки на получение разрешения, рассмотрение заявки природоохранными органами и выдача разрешения, выполнение условий разрешения, контроль за соблюдением требований и правоприменение. Основные элементы этих этапов представлены на рисунке 6.

Рисунок 6. Ключевые этапы выдачи природоохранных разрешений и их элементы

ЭТАП 1 <i>Составление заявки на получение разрешения</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Инвентаризация выбросов, сбросов и потоков отходов ➤ Составление томов ПДВ и ПДС ➤ Калькуляция лимитов по производству и удалению отходов ➤ Составление заявки ➤ Согласование в различных органах (органах здравоохранения, ведомствах по управлению ресурсами, местных органах и т.д.)
ЭТАП 2 <i>Оценка заявок</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Посещение объекта ➤ Государственная экологическая экспертиза ➤ Общественные слушания (в рамках ГЭЭ)
ЭТАП 3 <i>Выдача разрешения</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Утверждение предельно допустимых выбросов (сбросов) или временно согласованных выбросов (сбросов) ➤ Утверждение Плана действий по охране окружающей среды ➤ Установление прочих условий разрешения
ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ УСЛОВИЙ РАЗРЕШЕНИЯ	
ЭТАП 4 <i>Выполнение условий разрешения</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Капиталовложения ➤ Производственный самоконтроль ➤ Отчетность
ЭТАП 5 <i>Мониторинг и правоприменение</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Административные и технические проверки ➤ Мониторинг качества окружающей среды ➤ Реагирование на несоблюдение требований ➤ Общественный контроль и правоприменение
ПРОДЛЕНИЕ [ОТЗЫВ/ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ] РАЗРЕШЕНИЯ	

112. На составление заявки на получение разрешения требуется довольно много времени. На инвентаризацию всех источников загрязнения может уйти до одного года, в зависимости от их количества, поскольку инвентаризация может подразумевать отбор проб и лабораторный

анализ. На составление томов предельно допустимых выбросов/сбросов может уйти от одного месяца до двух лет, в зависимости от количества источников и выбрасываемых (сбрасываемых) загрязняющих веществ. Как уже упоминалось, за это отвечает заявитель (предприятие), но иногда эта работа выполняется третьей стороной (проектным или исследовательским институтом или консалтинговой компанией, иногда лицензированной).

113. После представления заявки полномочные органы должны оценить, является ли информация полной и точной. В случае разрешений существующим объектам это сложная задача, поскольку органы, выдающие разрешения, редко имеют возможность посетить объект из-за дефицита ресурсов в природоохранных органах. Эта проблема была бы менее серьезной, если бы органы, выдающие разрешения, и инспекторы обеспечили стабильный поток информации о требованиях разрешений и их соблюдении. В настоящее время во многих странах эта информация отсутствует.

114. В некоторых случаях национальным законодательством устанавливаются сроки оценки заявок на получение разрешений полномочными органами – обычно это 30 дней. На практике разрешение иногда может быть подготовлено за один день, чаще всего – за несколько недель. В таблице 3 сопоставляются установленные законодательством сроки составления заявок в шести разных странах.

Таблица 3. Количество дней, выделенных на выдачу разрешений в различных странах

Страна	Атмосфера	Сброс стоков и водопользование	Удаление отходов
Молдова	3 месяца	45 дней	н/д
Казахстан	15 дней ⁽¹⁾ 30 дней ⁽²⁾ или 30 дней ⁽³⁾	15 дней ⁽¹⁾ 30 дней ⁽²⁾ или 30 дней ⁽³⁾	15 дней ⁽¹⁾ 30 дней ⁽²⁾ или 30 дней ⁽³⁾
Украина	1 месяц	1 месяц	1 месяц
Кыргызстан	1-5 дней	1-5 дней	1-5 дней
Армения	до 3 месяцев ⁽⁴⁾	до 3 месяцев ⁽⁵⁾	не установлено ⁽⁶⁾
Грузия ⁽⁷⁾	до 3,5 месяцев	до 3,5 месяцев	до 3,5 месяцев
<p>⁽¹⁾ Предварительное рассмотрение территориальными департаментами для проверки соблюдения стандартов и экологических требований. ⁽²⁾ Рассмотрение центральным органом и выдача разрешения. ⁽³⁾ Территориальный департамент рассматривает заявку и выдает разрешение. ⁽⁴⁾ Оцениваемый срок включает также составление Протокола предельно разрешенных выбросов (приблизительно 1,5 месяца). ⁽⁵⁾ Оцениваемый срок включает также составление Протокола предельно разрешенных сбросов (приблизительно 1,5 месяца). ⁽⁶⁾ Только в отношении опасных отходов. Законом «О лицензировании» сроки выдачи лицензии не определяются. ⁽⁷⁾ Комплексное разрешение, включающее также процедуру ОВОС в отношении 1-ой и 2-ой категорий.</p>			

115. Условия разрешений вступают в силу немедленно. Поскольку предельно допустимые выбросы (сбросы) редко достижимы, для решения этой проблемы введены временно согласованные выбросы (сбросы). Предприятиям разрешено работать в течение определенного периода (например, один год), используя эти уровни, и принимать меры по адаптации к предельно допустимым выбросам (сбросам). Опять же, вопреки лежащим в ее основе благим намерениям, эта система просто поощряет упорное несоблюдение требований: соблюдение сроков действия временных лимитов обеспечивается слабо, а реагирование на соблюдение требований либо

отсутствует, либо не оказывает сдерживающего воздействия на предприятия. Кроме того, плохие финансовые результаты часто используются как предлог для несоблюдения требований разрешений. Таким образом, временные предельно допустимые выбросы (сбросы) сохраняются из года в год, а последующее поэтапное введение требований так и не происходит.

1.6 Документация: бланки заявок и разрешений

116. Бланки заявок разнятся от страны к стране. Например, в Армении и Молдове нет ни стандартного бланка заявки, ни даже требований о ее содержании. Однако у предприятий есть доступ к образцам заявок и разрешений, равно как и к перечню документов, которые должны представляться с заявкой. С другой стороны, в Украине предприятия могут получить как стандартные бланки заявок, так и образцы заявок на бумажном и электронном носителях (вставка 16).

117. Бланки разрешений установлены во всех странах ВЕКЦА. В некоторых странах бланки даже имеют индивидуальные регистрационные номера. Разрешение состоит из одного-двух титульных листов и приложений. На титульных листах указывается орган, выдающий разрешение, и держатель разрешения, срок действия и условия. В приложениях указываются виды загрязнения, выбрасываемые (сбрасываемые) эксплуатирующей организацией, количество и концентрация выбрасываемых (сбрасываемых) загрязняющих веществ (предельно допустимые выбросы (сбросы)), равно как и перечень мер по смягчению воздействия.

Вставка 13. Бланки заявок и разрешений в Украине: резюме содержания

Заявка на получение разрешения на выброс (сброс) загрязняющих веществ из стационарных источников:

Дата, название предприятия, учреждения, организации или фамилия физического лица, осуществляющего деятельность

Адрес и номер телефона заявителя

Информация об установке: существующая или новая, реконструкция или изменение технологии, форма собственности (частная, государственная и т.д.)

Заявка на получение первого разрешения или продление разрешения № ... от ...

Приложения:

А. Информация о фактических выбросах (сбросах) в предыдущем году из стационарных источников (Таблица: название вещества, источник №, объем выбросов (сбросов) (г/сек))

В. Информация о превышении предельно допустимых выбросов (сбросов) в предыдущем году из стационарных источников (Таблица: источник №, название вещества, предельно допустимые выбросы (сбросы) (г/сек), фактические максимальные выбросы (сбросы) (г/сек), всего продолжительность выброса (сброса) сверх предельно допустимых выбросов (сбросов), часов)

С. Предлагаемые разрешенные выбросы (сбросы) согласно принятому протоколу предельно допустимых выбросов (сбросов) (Таблица: название вещества, источник №, объем выбросов (сбросов) (г/сек) в год (отдельно для каждого источника), предельно разрешенный объем выбросов (сбросов) (предельно разрешенные выбросы (сбросы)), г/сек)

Д. Перечень мер по достижению предельно допустимых выбросов (сбросов) (Таблица: мера, срок, название вещества, источник №, выбросы (сбросы) до принятия меры (г/сек, мг/м³), выбросы (сбросы) после принятия меры (г/сек, мг/м³), разрешенные выбросы (сбросы) (г/сек), эффективность планируемой меры (тонн в год)

Е. План производственного контроля (Таблица: источник №, точка контроля №, отделение, цех, линия, название вещества, разрешенные выбросы (сбросы) (г/сек, мг/м³), промежутки времени между контролем, методология и вид оборудования, организация, которая будет проводить измерения.

Разрешение на выброс (сброс) загрязнения из стационарных источников:

Название предприятия, учреждения, организации или фамилия физического лица, осуществляющего деятельность

Орган, выдающий разрешение

Срок действия

Особые условия

Дата выдачи, подпись и печать

Приложение: таблица, включающая следующие колонки:

A. Название вещества

B. Номер источника

C. Объем выбросов (сбросов) (г/сек) в год (отдельно для каждого источника)

D. Предельно разрешенный объем выбросов (сбросов) (предельно допустимые выбросы (сбросы), г/сек)

1.7 Затраты, связанные с выдачей разрешений

118. Во всех странах существуют затраты, связанные с выдачей разрешений. Только некоторые страны установили плату за выдачу природоохранного разрешения (например, Кыргызстан – около 0,5 долл. США). Имеется больше примеров бесплатной выдачи разрешений. Однако больше затрат связано с составлением и, иногда, оценкой заявки на получение разрешения.

119. Наиболее существенные расходы связаны с составлением томов предельно допустимых выбросов (сбросов) внешними консультантами. Инвентаризация выбросов (сбросов) может стоить от 40 до 500-1 000 долл. США; сами тома – от 100 до 2 000 долл. США. Эти цены регулируются рынком. Они зависят от различных факторов, таких как количество источников загрязнения и загрязняющих веществ, платежеспособность предприятия, доступность квалифицированных или лицензированных консультантов на рынке и т.д.

120. Если полномочные органы осуществляют процесс ГЭЭ до выдачи разрешения, могут возникнуть дополнительные затраты. В большинстве стран государственный орган, проводящий ГЭЭ, имеет право привлекать внешних экспертов. Плата за таких внешних экспертов выставляется предприятию. В некоторых случаях органы здравоохранения также взимают умеренную плату за оценку заявки и сопутствующих протоколов предельно допустимых выбросов (сбросов).

121. При выдаче природоохранных разрешений объекты регулирования несут другие затраты, связанными с инвестициями, экономическими инструментами, такими как налоги за загрязнение и штрафы за нарушение предельно допустимых выбросов (сбросов), и компенсацией ущерба. Отсутствие разрешения наказывается на основе ставок, применимых в случае несоблюдения предельно допустимых выбросов (сбросов). Налоги за загрязнение выплачиваются за согласованные уровни загрязнения, на компании, превышающие предельно допустимые уровни, установленные в разрешении, налагаются штрафы. Тем не менее, финансовые стимулы к подаче заявок на получение разрешений и соблюдению их условий слабы из-за низкого уровня платежей и штрафов за загрязнение, сокращения их стоимости высокой инфляцией и низким уровнем собираемости платежей. Затраты на сокращение загрязнения могут превышать эти платежи более чем в 100 раз, таким образом, платежи и штрафы не играют роли должных инструментов экологической политики, так как они не служат стимулом к сокращению загрязнения предприятием-загрязнителем. В некоторых странах платежи и штрафы за загрязнение не менялись с 1992 г., в то время как годовая инфляция высока во всех странах региона.

1.8 Связи с другими инструментами экологической политики

122. Взаимодействие с другими инструментами существует, но оно недостаточно последовательно; ряд важных инструментов отсутствует. Выдача природоохранных разрешений новым предприятиям тесно связана с ОВОС и ГЭЭ; при изменениях условий эксплуатации иногда требуется прохождение ГЭЭ. Лишь в единичных случаях на всех этих этапах регулирования используется одна и та же техническая документация. Информация, собранная в ходе инспекций или мониторинга окружающей среды, также используется при принятии решений о выдаче разрешений, но поток информации не является непрерывным, а программы контроля за соблюдением требований и производственного мониторинга носят довольно ограниченный характер.

123. Очень важным фактором выдачи природоохранных разрешений является информация о стандартах качества окружающей среды. Данные о мониторинге качества окружающей среды не учитываются должным образом в процессе выдачи природоохранных разрешений в регионе ВЕКЦА. Методологиями расчета предельно допустимых выбросов (сбросов) предусматривается принятие во внимание фоновых концентраций основных загрязняющих веществ атмосферного воздуха и воды, однако используемые цифры редко основываются на данных мониторинга качества окружающей среды. Связи между мониторингом качества окружающей среды и мониторингом выбросов (сбросов) отсутствуют, либо данные связи слабы. Мониторинг качества окружающей среды осуществляется государственными гидрометеорологическими службами и ведомствами (см. вставку 14), которые зачастую являются частью общей системы охраны окружающей среды в этих странах. Процедурные требования о представлении данных мониторинга качества окружающей среды учреждениям, выдающим природоохранные разрешения, и контрольно-надзорным учреждениям отсутствуют.

Вставка 14. Мониторинг качества окружающей среды в Кыргызстане

Мониторинг качества окружающей среды осуществляется предприятием Кыргызгидромет, которое с 1997 г. входит в Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций. Аналитический контроль за выбросами (сбросами) и эффективностью мер по борьбе с загрязнением по отдельным предприятиям осуществляется службами экологического мониторинга, входящими в структуру региональных экологических советов. Несмотря на то, что как Кыргызгидромет, так и региональные экологические советы принадлежат одной и той же системе, между ними нет прямого потока информации. Связь между общими изменениями качества окружающей среды, соблюдением положений разрешений и деятельностью по правоприменению не устанавливается должным образом; мониторинг качества окружающей среды и соблюдение предельно допустимых выбросов (сбросов), установленных для отдельных предприятий, полностью отделены друг от друга.

124. Законом предусматривается несколько видов мониторинга соблюдения требований: государственный, промышленный (производственный контроль) и общественный. Как упомянуто выше, за производственный контроль отвечают промышленные предприятия, но это не исключает возможности проведения государственного контроля для проверки соблюдения условий разрешений. Измерение выбросов (сбросов) во время проверок объекта осуществляется работниками лабораторий, входящих в состав контрольно-надзорных органов или институционально связанных с ними.

125. Помощь в соблюдении требований, которая заключалась бы в разъяснении связанных с разрешением требований и процедур, отсутствует. Крайне ограниченный доступ к полной информации о системе выдачи разрешений стимулирует высокий спрос на платные консультационные услуги, часто предлагаемые государственными предприятиями.

126. Экономические инструменты и их связи с системой выдачи разрешений недостаточно развиты. Существующий уровень платы за ресурсы, налогов на загрязнение и штрафов за несоблюдение экологических требований служит в основном сбору денежных средств и подталкивает предприятия к решению проблем на «конце трубы». Требования о выдаче

разрешений тесно взаимосвязаны с экологическим налогообложением во всех странах ВЕКЦА, но их текущая структура стимулирует скорее выброс (сброс) загрязняющих веществ, а не сокращение загрязнения. Причина заключается в том, что до недавних времен во всех странах существовала одинаковая модель: за выбросы (сбросы) в пределах согласованных предельно допустимых выбросов (сбросов), перечисленных в разрешениях, взимается плата по базовым ставкам, а за все объемы загрязнения сверх предельно допустимых выбросов (сбросов) плата взимается по ставкам в 10-15 раз выше. Из-за высоких темпов инфляции, низкой платежеспособности и очень редкого пересмотра экологических налогов и платежей базовые ставки крайне низки. Таким образом, промышленные предприятия заинтересованы в ведении переговоров о максимально высоких предельно допустимых выбросах (сбросах) с последующей регулярной уплатой платежей, а не в том, чтобы рисковать их превышением и быть вынужденными платить штрафы. Данные схемы не стимулируют сокращение загрязнения предприятиями.

127. Постепенно вводятся инструменты ненормативного характера. Например, растет интерес к экологическому аудиту. Применение промышленными предприятиями систем экологического менеджмента на предприятиях (ЭМП) (таких как ИСО 14001) как добровольной меры не очень распространено в регионе ВЕКЦА. Даже в тех случаях, когда предприятие приняло систему ЭМП, оно редко использует эту систему для мониторинга уровней загрязнения и представления отчетности по ним. Кроме того, природоохранным органам неясны возможности совершенствования процессов выдачи разрешений, правоприменения и мониторинга, создаваемые ЭМП. Отсутствует ряд инструментов, крайне перспективных с точки зрения повышения эффективности системы выдачи разрешений (например, полноценный бухгалтерский учет природоохранных расходов).

2. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

2.1 Цель развития

128. В предыдущей главе продемонстрировано, что регулирование крупных промышленных предприятий в регионе ВЕКЦА нуждаются в совершенствовании; несколько стран намерены пойти по пути реформ или уже начали реформы. Целью совершенствования регулирования может быть модель, обладающая следующими характеристиками:

- **Ориентация на эффективность природоохранных мер и регулирование работы каждого предприятия на протяжении всего его жизненного цикла, включающего проектирование, строительство, эксплуатацию и вывод из эксплуатации:** Разрешения должны стимулировать предупреждение загрязнения, эффективное использование энергии, внедрение ресурсосберегающих технологий, минимизацию отходов и предотвращение переноса загрязнения из одного компонента окружающей среды в другие. Заложенные в разрешениях требования должны учитывать цели местного развития и задавать технически и экономически достижимые цели, одновременно обеспечивая высокий уровень защиты окружающей среды. Должны быть указаны графики производственного мониторинга. Необходимо осуществлять регулирование вывода предприятий из эксплуатации и управления аварийными ситуациями. Больше внимание должно уделяться экологически безопасным методам организации производства и технического обслуживания. Выдача разрешений должна, насколько это возможно, согласовываться с инвестиционными циклами;
- **Снижение административной нагрузки:** Реформа процедур выдачи разрешений должна привести к большей предсказуемости процесса и к тому, чтобы разрешения действовали, как минимум, в течение среднесрочных периодов. Насколько это возможно, требуемые от предприятий данные должны дополнять друг друга на разных стадиях регулирования; нежелательно запрашивать одни и те же данные в разных форматах. Необходимо оценить наличие и стимулировать использование электронных средств при подаче заявок и предоставлении отчетности. Следует точно определить круг предприятий, подпадающих под экологические требования, и четко разграничить процедуры, применяемые к крупным производствам и мелким предприятиям;
- **Подотчетность, ясность и прозрачность для заинтересованных сторон:** Процесс выдачи разрешений должен быть прозрачным и учитывать интересы общественности. Механизмы обеспечения доступа к информации и участия общественности, уже существующие на бумаге, необходимо применять на практике. При этом следует избегать формализации инструментов участия общественности, которое перегружают процесс, не делая его более содержательным (например, повторение общественных слушаний на разных стадиях – ОВОС, ГЭЭ и выдачи разрешений). Соблюдение коммерческой тайны необходимо учитывать, не ограничивая при этом доступ общественности к информации.
- **Более полное взаимодействие с другими инструментами экологической политики:** Условия разрешений (в частности предельно допустимые выбросы

(сбросы) должны быть направлены на достижение выполнимых целей и/или стандартов качества окружающей среды и основываться на них. Условия разрешений должны обеспечиваться правовой санкцией. Несоблюдение требований, заложенных в разрешения, и эксплуатация предприятия без природоохранного разрешения должна преследоваться по закону. Бюджетные средства не должны расходоваться впустую на замену систем производственного контроля предприятий государственными сетями мониторинга (как это происходит в настоящее время) – данные системы должны дополнять друг друга. Необходимо добиться более тесного взаимодействия с экологическими инспекциями и другими органами, контролирующими соблюдение требований и обеспечивающими их выполнение.

129. Система выдачи разрешений должна основываться на реалистичных требованиях. Необходимым условием эффективного функционирования систем выдачи разрешений в регионе ВЕКЦА является решение вопроса о количестве контролируемых веществ и численных значениях, устанавливаемых действующими стандартами качества окружающей среды (ПДК). Это может потребовать активной защиты – в настоящее время многие эксперты, ученые и должностные лица природоохранных органов и органов здравоохранения убеждены в том, что их количество должно быть максимально высоким, независимо от потенциала соблюдения, мониторинга и обеспечения соблюдения ПДК.

130. Создание атмосферы взаимопонимания с предприятиями, что является еще одним важным фактором совершенствования систем выдачи разрешений, не требует затрат – однако необходимы политическая воля и готовность к компромиссам. Контрольно-надзорные органы ведут прямой диалог с организациями, эксплуатирующими объекты, но данная практика ограничивается традициями командно-контрольной системы. Этот диалог следует регулировать определенной политикой принятия решения и сделать его прозрачным. Совершенствование диалога с эксплуатирующими организациями усилит их ответственность за соблюдение экологических требований. Кроме того, это может потенциально повысить качество производственного мониторинга предприятий, равно как и сократить затраты и усилия на осуществление государственного мониторинга соблюдения требований. Промышленные предприятия могут нуждаться в помощи полномочных органов, но их следует прямо спрашивать об их потребностях.

131. Общественности следует получать больше информации о диалоге между регулирующим органом и объектами регулирования. Многие страны успешно приобретают опыт участия общественности в области ГЭЭ и ОВОС – такие же подходы можно применять и к процессу выдачи разрешений.

132. В странах ВЕКЦА существуют определенные традиции регулирования, например технократическое мышление, и ими не следует пренебрегать. Следует далее повышать существующий кадровый потенциал природоохранных органов. Необходимо стимулировать приток профессионалов, не только хорошо подготовленных в технических аспектах, но и понимающих общий экономический и социальный контекст регулирования и способных впитывать новые идеи, знания и навыки.

133. Имеется достаточный международный опыт для тех, кто готов «переварить» и адаптировать его к конкретным условиям, существующим в стране. Можно использовать все возможности иностранной помощи для подготовки и укрепления потенциала лиц, принимающих решения, и регулирующих органов. Еще одной чрезвычайно важной целевой группой являются специалисты-экологи: ученые, эксперты, инженеры и консультанты, возвращенные советской системой, основанной исключительно на ПДК, и способные серьезно препятствовать переменам. Этой целевой группе следует уделять много внимания путем представления соответствующей информации и должной подготовки.

2.2 Движущая сила совершенствования выдачи природоохранных разрешений

134. В последнее время правительства ряда стран ВЕКЦА (например, Грузии, Молдовы, Украины, Казахстана и Кыргызстана) повысили приоритетность реформы выдачи разрешений. В большинстве случаев их основной движущей силой было стремление создать более благоприятный инвестиционный климат, обеспечивающий экономический рост в регионе. Такая необходимость относится в равной степени и к внутренним, и к внешним инвесторам. Во втором случае эффективным способом привлечения инвестиций может быть принятие методов регулирования, которые известны и пользуются доверием. Однако важно действовать осторожно и не исказить равные условия конкуренции.

135. Цель обеспечения справедливости регулирования постепенно занимает более важное место в программе природоохранных органов и правительств в целом. Недавно проведенное исследование Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирного банка подтвердило эту тенденцию и указало на улучшение делового климата в регионе ВЕКЦА, то есть на сокращение дискриминации предпринимателей и коррупции. Однако сохраняются вопросы, вызывающие беспокойство, в области регулирования деятельности предприятий и функционирования судебных систем, где прогресс был медленным. «Обременительное регулирование и произвольное бюрократическое вмешательство в принятие решений предприятий по большей части не ослабевают во многих странах региона», – делается заключение в исследовании.

136. Можно привести несколько примеров постепенного устранения барьеров регулирования в регионе ВЕКЦА. Довольно часто сами правительства осуществляли реформы, как это произошло в Кыргызстане, России и Украине; в других случаях, например, в Казахстане, первоначальный толчок дала промышленность, в частности акционерные общества и многонациональные предприятия (см. вставку 15). Независимо от того, как начались реформы – сверху вниз или снизу вверх – важно поддержать их.

Вставка 15. Два примера инициатив реформы систем выдачи разрешений снизу вверх и сверху вниз

Казахстан. Реформа системы выдачи разрешений Казахстана была начата в июне 2001 г. на совещании заинтересованных сторон, на котором собрались должностные лица Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (МПРООС) и его территориальных подразделений, представители парламента, нефтегазовой промышленности и ученые. На совещании заинтересованных сторон было решено, что действующая система регулирования качества атмосферного воздуха нуждается в существенном совершенствовании. А именно, необходимо усовершенствовать практику установления предельно допустимых уровней загрязнения. Представители нефтяных компаний упомянули, что процесс получения разрешений, через который они должны проходить ежегодно, слишком обременителен.

Была создана рабочая группа (РГ) с участием представителей полномочных органов и промышленности и разработаны элементы ее плана работы. РГ получила мандат на обзор процедур выдачи разрешений и выработку рекомендаций по их совершенствованию. В результате были сформулированы предложения в отношении подзаконных актов. Помимо прочего, был разработан документ под названием «Правила выдачи разрешений на загрязнение окружающей среды», характеризующий процедуры выдачи и регистрации разрешений на загрязнение окружающей среды. Эти Правила были утверждены постановлением правительства.

Кыргызстан. Необходимость снижения бремени регулирования, лежащего на предприятиях, привела к общей реформе практики выдачи разрешений. Начало этой инициативе положил Указ Президента о проведении реформы регулирования. Государственные органы, выполняющие функции выдачи разрешений, создали совместную правительственную комиссию, которая определила действия по совершенствованию процесса регулирования. Перечень разрешений был сокращен с 200 до

приблизительно 125 видов. Были предприняты важные действия во избежание дублирования функций и для обеспечения институциональной интеграции. В прошлом для выдачи разрешения требовались многочисленные подтверждения, и представители компаний тратили чрезвычайно много времени на посещение соответствующих ведомств и получение в них письменных подтверждений. После полного осуществления реформ предприятия должны будут подавать заявки в главный орган, который затем будет собирать все подтверждения в других органах.

Источник: (Казахстан) Проект управления природными ресурсами Центральной Азии, 2002 год

137. Регулирующие органы региона ВЕКЦА, как и всего мира, осознали, что институциональная интеграция выдачи природоохранных разрешений очень желательна с точки зрения промышленных предприятий. Промышленные предприятия высказывались в поддержку данного изменения на различных форумах. Там, где такие реформы произошли, промышленность подтвердила свое положительное отношение к ним, как, например, Союз конфедераций промышленности и работодателей Европы²⁹ (ЮНИКЕ).

138. Другой важной движущей силой реформирования выдачи природоохранных разрешений является необходимость повышения эффективности охраны окружающей среды. После десятилетий работы по принципу «загрязняй сейчас, охраняй потом» природоохранные органы пытаются искоренить практику инвестирования без учета экологических требований. Поэтому, помимо административной рационализации и институциональной интеграции выдачи разрешений, они ищут модели, которые потенциально могут принести лучшие экологические результаты, с должным учетом затрат. Примером может служить Казахстан, где Министерство охраны окружающей среды в настоящее время пытается обеспечить более последовательное соблюдение экологических требований в рамках крупных инвестиций.

139. В регионе ВЕКЦА рост уровня загрязнения напрямую связан с экономическим развитием. Объем выбросов в атмосферу возрастает по мере роста промышленного производства, например, как показала статистика после экономического подъема в России. Это создает серьезную угрозу здоровью населения, поскольку многие города сосредоточены вокруг крупных промышленных объектов. Случаи невыносимого загрязнения атмосферного воздуха, когда люди вынуждены носить респираторы в повседневной жизни, оглашаются СМИ и потенциально могут заставить общественность оказать давление на правительство для исправления ситуации.

140. Тщательно проработанная система выдачи разрешений потенциально может способствовать более устойчивому развитию региона. На протяжении долгих лет страны ВЕКЦА значительно отстают от стран ОЭСР по эффективности природоохранных мер и характеризуются крайне высоким уровнем ресурсо- и энергоемкости. В отчете ОЭСР «Экология в период перехода к рыночной экономике» (1999) представлены многочисленные факты в подтверждение этого тезиса. Например, в начале переходного периода страны ВЕКЦА потребляли намного больше энергии на единицу ВВП, чем страны с рыночной экономикой. В 1990 году «чрезмерное» потребление энергии – уровень выше среднего международного уровня – составлял более 80 процентов общего потребления в Украине и 70 процентов в России. Данная ситуация по-прежнему требует внимания и действий.

141. По мере развития конкуренции и торговли у предприятий появятся стимулы к применению ресурсосберегающих технологий. Прогнозируемое изменение тарифов на электроэнергию и воду усилит эту тенденцию, но в связи с их медленной реформой могут потребоваться дополнительные стимулы в рамках реформы систем выдачи разрешений.

142. В нескольких странах ВЕКЦА изменение общего законодательства о лицензировании стало важным фактором, стимулирующим развитие систем выдачи природоохранных разрешений, прежде всего в том, что касается их процедурных аспектов. Там, где такое

²⁹ Wolsdorff, C., 2002. В отношении дополнительной информации см. www.unice.org

законодательство разработано, им охвачены многие важные аспекты выдачи разрешений как инструмента регулирования: принципы, критерии, правомочность, действительность, процедуры и т.д. (см. вставку 16).

**Вставка 16. Содержание закона Российской Федерации «О лицензировании» и его
значимость для выдачи природоохранных разрешений**

Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» был принят российской Думой 8 августа 2001 г. и вступил в силу 10 февраля 2002 г. Помимо прочего, этим законом регулируется «использование природных ресурсов, включая недра, лесной фонд, флору и фауну» (ст. 1). Кроме того, в ст. 4 указано, что «лицензированию подлежит любая деятельность, которая может оказать воздействие на права, интересы и здоровье граждан...», в результате чего охрана окружающей среды охвачена настоящим законом. Представленный ниже план этого закона типичен для правовых актов такого характера региона ВЕКЦА. Такой план может пригодиться в качестве контрольного перечня при совершенствовании правовой основы для выдачи природоохранных разрешений и ее процедурных аспектов.

Статья 1. Сфера применения закона

Статья 2. Основные понятия

Статья 3. Основные принципы осуществления лицензирования

Статья 4. Критерии определения лицензируемых видов деятельности

Статья 5. Определение полномочий Правительства РФ при осуществлении лицензирования

Статья 6. Полномочия лицензирующих органов

Статья 7. Действие лицензии

Статья 8. Срок действия лицензии

Статья 9. Принятие решения о предоставлении лицензии

Статья 10. Содержание документа, удостоверяющего наличие лицензии, и решение о выдаче лицензии

Статья 11. Переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии

Статья 12. Осуществление контроля

Статья 13. Приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии

Статья 14. Ведение реестров лицензий

Статья 15. Лицензионные сборы

Статья 16. Финансирование лицензирования

Статья 17. Перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию

Статья 18. Переходные положения

Статья 19. Отмена ранее принятых правовых актов

Статья 20. Вступление в силу

Источник: закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» Российской Федерации, 2001 г.

143. Ряд стран ВЕКЦА стремятся к европейской интеграции. Они считают, что концепции, лежащие в основе системы выдачи разрешений в Европейском Союзе, могут быть успешно и эффективно применены к условиям региона ВЕКЦА. В настоящее время отдельные элементы этой системы в экспериментальном порядке вводятся в Российской Федерации. Ее основы изучаются и апробируются в Молдове (см. Вставку 17) и Украине. При международной поддержке многие страны (Армения, Казахстан, Кыргызстан) укрепляют существующие системы.

Вставка 17. Приобретенный Республикой Молдова опыт сближения с экологическим законодательством Европейского Союза, применимым к выдаче разрешений

Два проекта, значимых в свете сближения законодательства, были осуществлены в Молдове в 2001-2002 гг.: (i) «Подготовительная работа по сближению законодательства Республики Молдова с комплексным предотвращением и контролем загрязнения и управлением отходами» и (ii) «Сближение экологического законодательства с экологическим законодательством западных ННГ». Они финансировались Генеральным директоратом по охране окружающей среды Европейской Комиссии. Договор о партнерстве и сотрудничестве, подписанный между Европейским Союзом и Республикой Молдова, служил общей политической основой для этих проектов. Оба проекта были нацелены на оказание содействия Молдове в сближении ее законодательства, практики мониторинга и правоприменения с законодательством и практикой Европейского Союза. В частности осуществлялась следующая деятельность: детальный анализ пробелов в законодательстве и составление Таблиц соответствий, формулировка предложений о принятии нового законодательства и внесении поправок в действующее законодательство, помощь в разработке Стратегии сближения с Директивой о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (Директивой КПКЗ), оперативная оценка институционального потенциала и формулировка необходимой последующей деятельности.

Определен ряд пробелов, и Министерство экологии, строительства и обустройства территорий планирует устранить их. В этом контексте было предложено, чтобы, помимо прочего, министерство занялось следующим:

- оценка числа и категорий установок, которые могут подлежать режиму КПКЗ;
- создание регистра выбросов (сбросов) и переноса загрязнения;
- включение в законодательство, как минимум, определений наилучших доступных технологий и методов хозяйствования (ВАТ) и предельно допустимых выбросов;
- формулировка инструктивных указаний в отношении ВАТ и создание системы получения информации о ВАТ и их разработке. Для этого на начальном этапе необходимо создать в министерстве Национальный комитет или ведомство/бюро по ВАТ для работы с данной информацией;
- точное определение сфер ответственности полномочных органов в связи с выдачей разрешений и проверкой соблюдения их условий;
- создание системы пересмотра разрешений;
- обеспечение участия общественности в выдаче природоохранных разрешений и предоставление общественности доступа к данным по выдаваемым разрешениям.

Источник: www.envnis.org, REC Moldova, 2002

2.3 Сценарии реформы: эволюция, мирное сосуществование или революция

144. Реформу систем выдачи разрешений можно осуществлять по-разному. Это можно делать постепенно, шаг за шагом, внося относительно небольшие, реализуемые изменения и корректировки в существующие системы выдачи разрешений. Либо можно поддерживать параллельное использование и сосуществование двух разных систем выдачи разрешений, с тем чтобы внедрение новой системы выдачи разрешений началось на ограниченной территории или применительно к небольшой группе предприятий. Наконец, возможна радикальная реформа системы выдачи разрешений страны, одновременно охватывающая широкий круг вопросов: от разработки новых законов и нормативных актов до институциональной реформы и обширных программ подготовки персонала.

145. Как показали ряд исследований Всемирного банка, наиболее практичный способ проведения реформы выдачи разрешений – постепенное обновление существующих систем в течение длительного периода. В рамках «эволюции» можно предпринимать небольшие и удобные в реализации меры по медленному, но верному совершенствованию областей, регулируемых Министерством экологии и не требующих решений парламента. Содержание и уровень развития законодательства стран ВЕКЦА позволяет применить такой подход. В самом начале процесса реформы необходима оценка ситуации и потенциала. После этого следует

сформулировать рекомендации по постепенному совершенствованию системы выдачи разрешений на основе имеющихся моделей и международной практики.

146. В дополнение к такому эволюционному развитию желательно «сосуществование» нескольких моделей, которое позволит проверить эффективность новой системы и выявить проблемы, связанные с ее введением в рамках определенной территории, группы пилотных предприятий или сектора. Например, этот подход в значительной степени применялся в странах-кандидатах на вступление в ЕС.

147. Примером введения более передовой модели выдачи разрешений на региональной основе с сохранением в силе на определенное время старых требований является г. Вентспилс (Латвия) (вставка 18). Система выдачи разрешений, аналогичная системам, используемым в странах ВЕКЦА, использовалась в Латвии до 2001 г., когда была принята система выдачи комплексных разрешений. Вместе с тем, муниципалитет Вентспилса, очень озабоченный качеством окружающей среды в городе, ввел в 1994 г. параллельную систему для установления более строгих процедур и требований по сравнению с национальным законодательством.

Вставка 18. Процедура выдачи разрешений в г. Вентспилсе (Латвия)

Объекты, функционирующие в Вентспилсе, должны были подавать заявки на получение разрешений и получать разрешения, требуемые национальным законодательством, и комплексную экологическую лицензию, требуемую Муниципальными положениями о лицензировании охраны окружающей среды в г. Вентспилсе. Основой для системы Вентспилса послужили принципы выдачи разрешений, используемые в Нидерландах.

Процесс выдачи разрешений состоял из следующих этапов: (1) подача заявки согласно заранее установленной форме; (2) оценка заявки муниципалитетом и принятие решения о приемлемости заявки; (3) опубликование информации о заявке на получение лицензии и ее общественное обсуждение в местной газете; (4) подготовка проекта лицензии с участием соответствующих государственных, региональных и муниципальных учреждений; (5) общественные слушания; (6) подготовка лицензии и выдача лицензии не позднее 6 месяцев после даты принятия заявки на получение лицензии; (7) информирование общественности о решении.

Информация, подлежащая представлению в **заявке на получение лицензии**, включала следующее:

- название и адрес предприятия;
- перечень уже полученных природоохранных разрешений и авторизаций;
- полный перечень видов деятельности;
- основная схема (карта) предприятия и местоположение предприятия в городе (карта);
- характеристика технологических процессов, используемого оборудования, вводимых материалов, продукции и отходов;
- производственный оборот и потенциал;
- сведения о токсичных, химических, физических и пожароопасных свойствах продукции;
- перечень источников отходов;
- объем и вид выбросов в атмосферу;
- объем и вид сбросов в воду;
- объем и вид загрязнения почвы;
- количество загрязнения на единицу продукции;
- сведения о виде отходов, схеме сбора отходов, возможностей вторичного использования и рециркуляции, складских помещениях;
- потребление воды;
- потребление электроэнергии;
- информация о поставщиках тепла;
- характеристика мер противопожарной безопасности и экстренных мер;

- в отношении существующих предприятий – копия правил Государственного противопожарного управления;
- информация об экологической политике предприятия;
- информация о частоте мониторинга, используемой методологии, лаборатории (при наличии сертифицированной лаборатории);
- планы развития на следующие пять лет.

148. Пример Вентспилса показывает, что две по-разному организованные системы выдачи разрешений могут функционировать параллельно. Теперь, когда Латвия наконец интегрировала положения Директивы КПКЗ в национальное законодательство, новые требования выполняются в Вентспилсе легко и гладко, поскольку как компании, так и полномочные органы привыкли к новому режиму регулирования. Аналогичный подход можно повторить в тех случаях, когда отдельные юрисдикции или отрасли промышленности нуждаются в особом внимании и вместе с тем обладают достаточным потенциалом для работы двух систем. Однако необходимо признать риск того, что одновременное использование двух систем вызовет значительное дублирование, административную перегрузку природоохранных органов и промышленности и сопротивление объектов регулирования.

149. «Революция» же требует крупных единовременных инвестиций и потому вряд ли осуществима в регионе ВЕКЦА. Еще одним важным предварительным условием революционных преобразований является сильная политическая воля и приоритетность охраны окружающей среды, которые все еще отсутствуют в этом регионе.

3. ЭЛЕМЕНТЫ ЭВОЛЮЦИОННОГО ИЗМЕНЕНИЯ СИСТЕМ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ

3.1 Краткосрочные задачи

150. Значительное улучшение существующих систем выдачи природоохранных разрешений возможно без глобального изменения этих систем. В краткосрочной перспективе странам ВЕКЦА необходимо оптимизировать действующие подходы к выдаче разрешений и усовершенствовать процедуры, сделав их более последовательными в отношении различных компонентов окружающей среды, институционально интегрированными, понятными для предприятий и прозрачными для общественности.

151. Бланки заявок и разрешений можно изменить с учетом требований о процедурах в случае нештатных и аварийных ситуаций и характеристики процедур вывода из эксплуатации. Органы, выдающие разрешения, могут расширить сферу применения разрешений, включив в них более детальные требования о проведении производственного контроля и обязательства о представлении отчетности, требования о подготовке руководства и персонала, требования об аварийных информационных системах, а также возложить ответственность на эксплуатирующую организацию за соблюдение условий разрешения. Кроме того, можно принимать во внимание эффективность использования энергии и сохранение ресурсов.

152. Упрощение административных процедур можно начать с увеличения стандартного срока действия разрешения. Так, срок действия разрешений может увеличиться до 5-7 лет вместо настоящих 1-3 лет – стандартного срока действия во многих странах ВЕКЦА. Основой для осуществления этого изменения должно стать значительно более тесное взаимодействие между ведомствами, выдающими разрешения, и экологическими инспекциями. Без этого взаимодействия велик риск недооценки важных изменений в производстве или их последствий для состояния окружающей среды.

153. Компетентные органы могут создать комитеты по выдаче разрешений для обмена информацией и координации решений, принимаемых различными структурами, регулирующими атмосферный воздух, водную среду и отходы, и даже иными регулирующими органами. Возможно и необходимо создание реестров разрешений, а также внутри- и межведомственных электронных сетей, что позволило бы отслеживать выдачу разрешений по отдельным компонентам окружающей среды и обмениваться этой информацией.

154. Работа по более эффективной координации принятия решений должна привести к унификации процедур, относящихся ко всем компонентам окружающей среды, а также к институциональной интеграции по принципу «единого окна», при которой заявитель имеет дело с одним сотрудником полномочного органа, обеспечивающим координацию с остальными регулирующими органами. Еще больше в упрощении административных процедур нуждаются малые и средние предприятия (МСП). Возможно, странам ВЕКЦА стоит изучить накопленный в этой области опыт, например, использования общих обязывающих правил (требований)³⁰, прежде чем приступать к реформе регулирования МСП.

³⁰ Такие правила, например, используются для различных целей в сфере регулирования рядом государств-членов Европейского Союза. Они могут принимать форму стандартных ограничений выбросов для определенных категорий производственных установок или (Продолжение на следующей странице)

155. Чтобы сделать систему понятной для объектов регулирования и общественности, полномочные органы могут разработать руководства, в которых простым языком объяснялись бы существующие процедуры и бланки заявок. Важнее всего обеспечить получение такой информации МСП, так как у этих предприятий нет достаточных ресурсов для природоохранной работы. Для распространения руководств и электронных бланков заявок, равно как и для публикации конкретных заявок и разрешений можно использовать веб-сайты. Механизмы участия общественности должны укрепляться, и их применение должно войти в постоянную практику.

156. Для получения информации о новшествах в конкретном секторе предприятия могут пользоваться разработанными в странах ОЭСР справочными документами³¹; регулирующие органы могут рекомендовать заявителям сверяться с этими документами при подготовке проектов. На раннем этапе реформы выдачи разрешений следует улучшить инструменты, используемые при составлении заявок, особенно программное обеспечение для моделирования дисперсии загрязнения.

157. Можно организовать ведомства или центры, работающие по принципу «единого окна», как для обеспечения доступа общественности к информации, так и для рационализации процесса выдачи однокомпонентных разрешений, как это было сделано, например, в Соединенных Штатах. Такие подразделения могут помогать заявителям в получении всей необходимой информации о природоохранных разрешениях (требования, бланки, инструктивные указания по заполнению бланков и платежам), подаче заявок (в электронной форме или вручая их лично) и получении разрешения после выполнения всех предварительных условий.

3.2 Среднесрочные задачи

158. В среднесрочной перспективе необходимо укрепить связи с другими инструментами природоохранной политики и усовершенствовать последние, а также нарастить организационный потенциал, который позволит изменить саму концепцию регулирования. Усовершенствованная система выдачи разрешений требует более подготовленного и добросовестного персонала. Следует разработать обширную программу подготовки как государственных служащих, ответственных за выдачу разрешений, соблюдение требований и правоприменение на всех уровнях, так и экспертов (консультантов), традиционно имеющих дело с составлением томов предельно допустимых выбросов (сбросов). Природоохранные органы должны быть способны оценивать разрешения с разных точек зрения, в частности с экономической точки зрения. Решающее значение имеет доступ к информации о наилучшей международной практике. По мере развития Интернета растут и возможности получения необходимых данных, и необходимо достаточно подготовить регулирующие органы стран ВЕКЦА к использованию этих ресурсов. Дополнительные знания и умения могут быть освоены за счет внутренних ресурсов или технической помощи, тогда как добросовестность остается ключевой проблемой, решение

стандартных условий эксплуатации установок в целом. В рамках последней категории большинство правил используются для небольших объектов, не подпадающих под действие «Директивы о комплексном предотвращении и контроле загрязнений», хотя в некоторых странах, например в Нидерландах, они применяются и к установкам, на которые распространяется Директива КПКЗ. Однозначного определения общих обязательных правил не существует. Есть три возможных варианта: (1) нормативный набор стандартных условий, применяемых к эксплуатации производственной установки в целом, (2) нормативный набор стандартных условий, применяемых к одному или нескольким аспектам эксплуатации установки, (3) нормативный набор минимальных условий, принятых на национальном уровне и являющихся обязательными для региональных органов регулирования. Дополнительную информацию можно найти на интернет-сайте сети IMPEL по адресу: www.europa.eu.int/comm/environment/impel

³¹ Некоторые из них: EU BAT Reference Notes; Environment Canada's Codes of Good Practice; USEPA's Sector Notebooks.

которой потребует изменения всей кадровой структуры и достойного вознаграждения персонала.

159. Необходимым условием эффективного функционирования системы выдачи разрешений является продуманная система стандартов качества окружающей среды. Обеспечение их выполнимости и юридической обеспеченности, в дополнение к нынешней строгости, должно стать предпосылкой для средне- и долгосрочных мер.

160. В дальнейшем важно оптимизировать систему контроля за соблюдением требований, включающую производственный контроль, мониторинг состояния окружающей среды, инспектирование и общественный контроль. Для последующего развития потребуются более активное использование экологического аудита и систем экологического менеджмента. Создание систем учета природоохранных затрат и выгод послужит дополнительным стимулом к решению вопросов капиталовложений и эксплуатации с учетом экологических требований. Введение Регистров выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ будет способствовать обеспечению прозрачности и справедливости систем выдачи разрешений, а также поможет оказывать большее давление на нарушителей экологических требований. Использование добровольных соглашений до тех пор, пока система выдачи разрешений не начнет работать эффективно, представляется преждевременным.

161. При определенных условиях системы выдачи разрешений с правом переуступки могли бы послужить дополнительным эффективным с точки зрения затрат механизмом контроля и сокращения загрязнения. В рамках данной системы предприятия-загрязнители, выбрасывающие (сбрасывающие) определенное загрязняющее вещество в объеме меньше разрешенного уровня, могут продать неиспользованную часть («уступку») другому предприятию-загрязнителю, которое затем может выбросить (сбросить) эквивалентный объем сверх разрешенного уровня. Общий объем выбросов (сбросов) не превышает, тогда как предприятия получают возможность скорректировать затраты на свою способность и готовность платить за соблюдение предельно допустимых выбросов (сбросов). В городской местности с высокими уровнями загрязнения общий уровень выбросов (сбросов) может не превышать, а площадка для новых объектов может быть выбрана, только если они покупают уступку у новых объектов. Система выдачи разрешений с правом переуступки используется широко в Соединенных Штатах и была недавно введена несколькими государствами-членами ЕС, по большей части на экспериментальной основе (например, Соединенным Королевством и Нидерландами).

162. Поскольку необходим тщательный мониторинг и правоприменение (уровни загрязнения должны измеряться точно), торговля выбросами на национальном уровне наиболее эффективна, когда число загрязняющих веществ и объектов относительно ограничено. Необходимые для применения этого инструмента природоохранной политики условия включают в себя эффективные системы управления информацией и механизмы доступа к этой информации. Такие условия редко существуют в регионе ВЕКЦА. Кроме того, во многих городах уровень загрязнения слишком высок, и использование других инструментов для охраны местного населения и экосистем может быть более целесообразным до достижения необходимых условий для создания системы торговли выбросами.

163. Тем не менее, если системы контроля за соблюдением требований будут модернизированы за счет крупных инвестиций в лабораторное оборудование и улучшения системы отчетности, то в долгосрочной перспективе страны ВЕКЦА смогут рассмотреть возможность использования разрешений с правом переуступки в рамках согласованного комплекса инструментов природоохранной политики. В среднесрочной перспективе возможно проведение пилотных исследований, чтобы увидеть, насколько осуществимо в этом регионе введение разрешений с правом переуступки.

164. С институциональной точки зрения, действующие системы заставляют заявителей обращаться в различные управления в процессе развития предприятия; вот только некоторые из них – управление строительства, планирования, пожарной безопасности, общественных работ, финансов, техническое управление, управление экологии, здравоохранения и прочие

соответствующие управления, в зависимости от рассматриваемого проекта. В зависимости от организации и планировки территории заявитель может быть вынужден обращаться в различные ведомства, ходить в разные здания и даже ездить в разные города для получения всех необходимых утверждений и письменных одобрений лишь для одной заявки (разрешения). Для рационализации процедур подачи заявок и выдачи разрешений территории (города, районы и области) можно поощрять предоставление, в среднесрочной перспективе, одного «пункта входа», в котором заявитель имел бы доступ ко всем ведомствам, участвующим в регулировании производственной деятельности предприятия.

3.3 Долгосрочные задачи

Возможная модель для долгосрочного развития систем выдачи разрешений

165. Совокупность элементов, образующих цель развития, охарактеризованную в разделе 2.1, близка к модели выдачи комплексных разрешений. Многие страны намерены ввести данную систему, чтобы уйти от узкого подхода контроля «на конце трубы» к более широкому превентивному подходу, в котором учитывается перенос загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой и который нацелен на охрану окружающей среды в целом (см. рисунок 7). ОЭСР рекомендовало своим странам-членам принять такой подход еще в 1991 г.; при этом, нацеленность на экономическую эффективность процедур и организационных структур была одним из основных условий его реализации.

166. В рамках комплексного подхода технологии контроля «на конце трубы», которые могут иметь результатом перенос загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой, являются только последним средством в критической ситуации, если проблемы не могут быть решены превентивными технологиями. Идея комплексных разрешений заключается в предотвращении и сокращении загрязнения согласно следующей иерархии:

- организация/реорганизация производственного процесса для устранения или сокращения выбросов в атмосферу, сбросов в водную среду и почву и сокращения образования отходов и потребления электроэнергии;
- замена топлива, химикатов, сырья и т.д. менее экологически вредным топливом, химикатами, сырьем и т.д.;
- минимизация и сокращение загрязнения посредством контроля производственных процессов, технического обслуживания, технологий контроля «на конце трубы» и т.д.

167. К потенциальным преимуществам комплексных разрешений относятся: внутренняя экономия ресурсов на предприятиях, упрощенный процесс подачи заявок и предоставления отчетности, стимулы к предотвращению загрязнения и рациональному использованию ресурсов, снижение расходов на контроль загрязнения и расширение взаимодействия с общественностью. Вместе с тем, комплексные разрешения и соблюдение их условий могут увеличить административную нагрузку и потребовать дополнительных расходов, но рассматривать этот вопрос следует в сравнении с потенциальными выгодами.

Рисунок 7. Экологические проблемы, решаемые в рамках комплексных разрешений



168. Некоторые страны уже ввели комплексные разрешения; другие все еще определяют потребность в этой системе. Например, в 1996 г. Европейский Союз (ЕС) принял Директиву о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (КПКЗ), которая рассматривается как базисный правовой акт, устанавливающий систему выдачи комплексных разрешений. В Соединенных Штатах делаются попытки принятия системы комплексных разрешений на пилотной основе, а в число задач принятой в США в 1999 году «Программы действий по внедрению природоохранных разрешений следующего поколения» входит «движение к более интегрированной системе выдачи разрешений». Агентство охраны окружающей среды Соединенных Штатов решило узнать точку зрения предприятий, штатов и экологических и общественных групп для установления всего круга преимуществ и проблем реализации.

169. Несколько государств-членов ЕС использовали концепцию комплексных разрешений даже до принятия ЕС Директивы КПКЗ. Швеция стала первой страной в мире (до Австралии в 1971 году), которая приняла закон «Об охране окружающей среды» 1969 г. на основе комплексного подхода, использования ВАТ и выдачи разрешений на индивидуальной основе. Дания приняла законодательство о комплексных разрешениях в 1974 г., Соединенное Королевство – в 1990 г. и Ирландия – в 1992 г.

170. Директива КПКЗ может служить возможной базисной моделью для долгосрочного развития систем выдачи разрешений крупным предприятиям-загрязнителям в регионе ВЕКЦА. Ее основными чертами являются следующие:

- выдача разрешений на индивидуальной основе с учетом местных условий;
- комплексный подход к охране окружающей среды в целом без переноса загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой;
- эффективное использование энергии;

- применение «иерархии управления отходами», которая означает избежание, рециркуляцию, вторичное использование, безопасное удаление отходов и извлечение из отходов;
- предотвращение аварийных ситуаций и минимизация их последствий;
- приведение площадки в удовлетворительное состояние после закрытия установки;
- использование наилучших доступных технологий и методов хозяйствования с учетом потребления воды и другого сырья;
- сосредоточенность скорее на предотвращении загрязнения, чем на технологиях контроля «на конце трубы».

171. Директивой КПКЗ требуется, чтобы все объекты, перечисленные в приложении I к ней, получили разрешение. Регулирующим органам следует установить соответствующие условия разрешений. В Директиве указаны категории промышленной деятельности, на которые требуется получать комплексные разрешения. К ним относятся следующие виды деятельности: энергетическая промышленность, обработка металлов, переработка минерального сырья, химическая промышленность, управление отходами и другие виды деятельности, в том числе такие как производство целлюлозы, бумаги и картона, предварительная обработка/окраска текстиля и волокон, дубление кожи и шкур, бойни и производство продовольственных продуктов, переработка туш животных, интенсивное птицеводство и свиноводство, обработка поверхностей и производство углеродов. Все эти виды промышленности развиты в регионе ВЕКЦА и являются серьезными загрязнителями.

172. Директивой предусматривается, что в отношении загрязняющих веществ, которые могут выбрасываться (сбрасываться) установкой в существенных количествах и потенциально переносить загрязнение из одного компонента окружающей среды в другой (воду, атмосферный воздух и почву), в частности в отношении загрязняющих веществ, перечисленных в Приложении III к ней, следует использовать предельно допустимые выбросы (сбросы). Эти предельно допустимые уровни могут дополняться или заменяться эквивалентными параметрами или техническими мерами. Например, разрешением могут устанавливаться требования, призванные обеспечить охрану почвы и грунтовых вод и безопасное управление отходами, производимыми установкой. Кроме того, указываются пороговые значения в отношении некоторых видов деятельности. Пороговые значения обычно касаются производственного потенциала или объемов производства. Использование стандартов выбросов (сбросов) отрасли на основе компонентов окружающей среды не приветствуется при реализации Директивы КПКЗ.

173. Директивой требуется, чтобы в разрешении содержались соответствующие требования о мониторинге выбросов (сбросов). Кроме того, разрешениями учитывается шум, запах, вибрация и эффективность использования энергии. Меры, связанные с такими условиями как начало эксплуатации, утечки, неисправный режим работы и т.д., должны быть частью разрешения. Наконец, полномочный орган может установить другие необходимые условия.

174. Концепция наилучших доступных технологий и методов хозяйствования (в английском варианте – Best Available Techniques, BAT) является основополагающей для комплексных разрешений в том виде, в котором они толкуются в ЕС. BAT представляют собой наиболее эффективную и передовую стадию развития деятельности и методов управления ею. Они указывают на отдельные наиболее пригодные технологии и методы хозяйствования, служащие, в принципе, основой для предельно допустимых выбросов (сбросов). К технологиям относится как используемая технология, так и способ проектирования, создания, обслуживания, эксплуатации и вывода из эксплуатации установки. Слово «доступные» означает технологии такой степени развития, которые могут применяться в соответствующем

секторе промышленности на экономически и технически приемлемых условиях, с учетом расходов и получаемых преимуществ, независимо от того, используются и создаются ли эти технологии в государствах-членах ЕС – они просто достаточно доступны для эксплуатирующей организации. Слово «наилучшие» означает наиболее эффективный метод достижения высокого общего уровня охраны окружающей среды в целом.

175. Требования ВАТ используются в сочетании со стандартами качества окружающей среды, установленными директивами по атмосферному воздуху и воде и применяемыми во всех государствах-членах Европейского Союза. Стандарты качества основываются на имеющихся данных по негативному воздействию на здоровье населения и/или окружающую среду. В отношении атмосферного воздуха существуют предельно допустимые уровни NO_x, SO₂, свинца, твердых примесей, бензола и монооксида углерода. В отношении воды некоторые предельно допустимые уровни существуют, дополнительные будут установлены в течение следующих трех-пяти лет. Стандарты качества окружающей среды служат основой для предельно допустимых выбросов (сбросов). Если установка является значительным источником местного загрязнения, а использования ВАТ недостаточно для соблюдения стандарта качества ЕС или национального стандарта, тогда должны предприниматься еще более далеко идущие меры.

176. ВАТ – это концепция, являющаяся краеугольным камнем Директивы КПКЗ и вместе с тем интерпретируемая наиболее противоречиво; даже государства-члены ЕС понимают ее по-разному. Кроме того, возникает большая озабоченность тем, что требования ВАТ препятствуют техническим нововведениям и конкурентоспособности и не согласованы с некоторыми другими инструментами экологической политики, например, со схемами внутренней торговли выбросами.

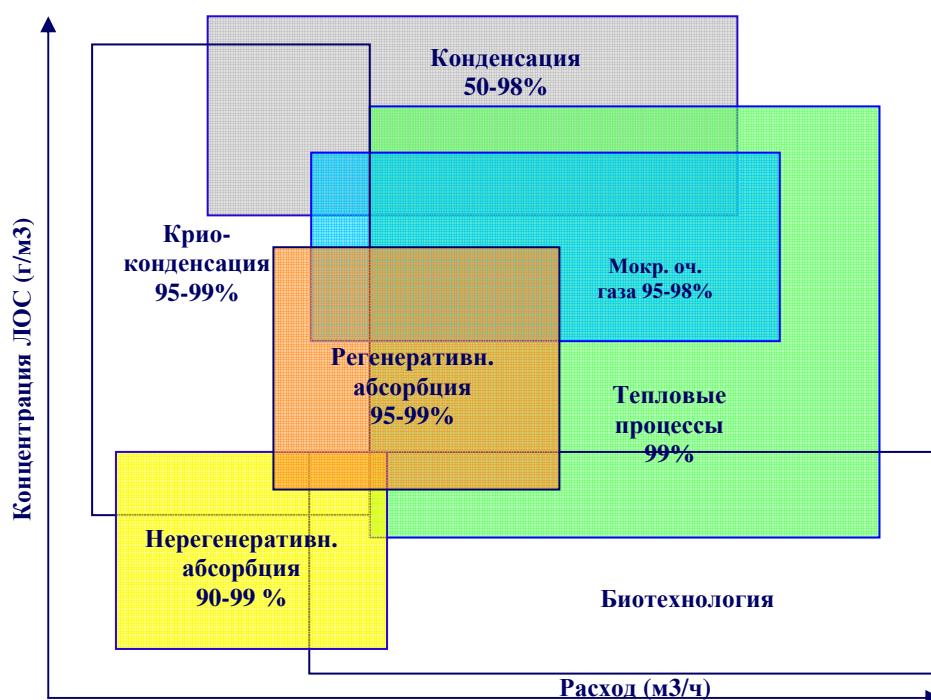
177. Что касается воздействия ВАТ на технические нововведения, ответ более или менее прост: комплексными разрешениями не предписываются конкретные технологии/методы или те, кто их предоставляет, предприятие может выбрать их самостоятельно. Напротив, КПКЗ прямо запрещает полномочным органам предписывать использование каких-либо конкретных ВАТ в разрешениях, выдаваемых эксплуатирующим организациям. Кроме того, в Директиве указано, что установки, используемые в целях исследований, разработки и тестирования новой продукции и процессов, освобождаются от получения разрешений КПКЗ³².

178. Таким гибким подходом признается тот факт, что для достижения равноценных экологических показателей могут применяться или сочетаться различные технологии. Как показано на рисунке 8, различные технологии могут использоваться для достижения одной и той же концентрации летучих органических соединений.

³²

Fryer, L., 2001.

Рисунок 8. Результаты использования различных технологий для ограничения выбросов летучих органических соединений



Источник: Wolsdorff, C., 2002.

179. Вопрос о воздействии ВАТ на конкурентоспособность представляется более сложным. Недавно проведенное исследование на международном уровне показало, что не имеется доказательств того, что ВАТ мешают предприятиям, использующим ВАТ и добывающимся высоким показателям качества окружающей среды, оставаться конкурентоспособными как внутри страны, так и на международном рынке. Многие предприятия, имеющие хорошие экологические показатели, могут использовать их в качестве конкурентного преимущества. В основе самого выбора ВАТ Бюро КПКЗ ЕС лежат предприятия, принявшие ВАТ на конкурентной основе. Хотя нет доказательств того, что ВАТ являются недостатком для тех предприятий, которые уже внедрили эти технологии, из этого не следует, что другие с успехом внедряют ВАТ. Экономическое воздействие ВАТ, как показало исследование целлюлозно-бумажной отрасли, связано с рядом факторов, как охарактеризовано во вставке 19.

Вставка 19. Воздействие наилучших доступных технологий и методов хозяйствования на конкурентоспособность европейских предприятий

Под эгидой Генерального директората по предприятиям Европейской Комиссии был подготовлен отчет о воздействии внедрения ВАТ на конкурентоспособность существующих предприятий. Исследование было сосредоточено на трех отраслях: цемент, цветные металлы и целлюлоза и бумага. Основной применяемой методологией был подход ситуационного исследования, в котором экономические показатели предприятий различных отраслей, внедривших основную часть элементов ВАТ, сопоставляются с показателями других предприятий, не использующих ВАТ. Данные исследований показывают, что предприятия, уже внедрившие ВАТ и достигающие высоких экологических показателей, жизнеспособны в долгосрочной перспективе.

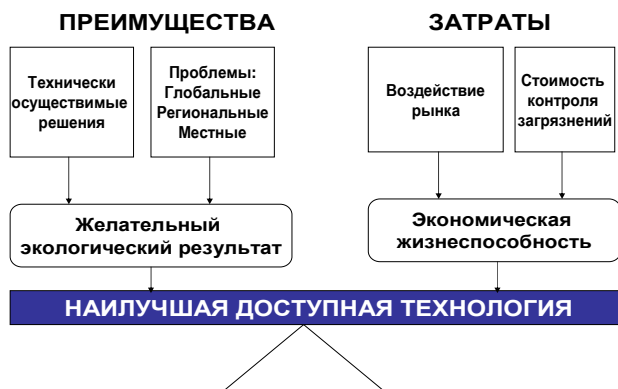
Экономическое воздействие ВАТ на отдельные предприятия тесно связано с их предыдущими конкурентными показателями и техническими характеристиками, особенно, в данном исследовании, в целлюлозно-бумажной отрасли. Так, например, было продемонстрировано, что размер комбината, его возраст, уровень производительности, темпы роста и потенциал научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок являются факторами, которые могут быть важны для минимизации затрат на внедрение ВАТ. Кроме того, были определены характеристики уязвимых комбинатов, к ним относятся возраст комбината, его размер, себестоимость и качество продукции и текущие экологические показатели, которые ниже средних. Все эти трудности варьируются в зависимости от отрасли и рассматриваемых ВАТ.

Данные указывают на необходимость благоразумного подхода для сохранения экономической жизнеспособности. Например, вполне вероятно, что жизнеспособность связана с тщательным планированием, определением сроков и необходимостью определения последовательности реализации ВАТ для наилучшего использования инвестиционных возможностей предприятия. Наиболее успешным фирмам такое планирование уже удается, а другие могут нуждаться в помощи в нахождении для себя оптимального решения. В некоторых странах среднему предприятию предстоит «пройти очень длинный путь», прежде чем они смогут быстро поднимать экологические стандарты, не нанося при этом экономического ущерба.

Источник: Hitchens, D. et al., 2002

180. Из определения ВАТ следует, что, во избежание несоразмерных затрат, выбор ВАТ в каком-либо конкретном случае можно охарактеризовать как нахождение баланса с учетом преимуществ и затрат. Агентство охраны окружающей среды Англии и Уэльса применяет этот подход, как показано на рисунке 9. Кроме того, индивидуальный подход к объекту может быть необходим, если существует несколько кандидатов на ВАТ, или по причине местных экологических условий и технических ограничений. Необходимо получить достаточно данных от заявителей, чтобы принять обоснованное решение. Эксплуатирующие организации представляют оценку затрат, которая проверяется на достоверность. Затем регулирующий орган оценивает, являются ли затраты чрезмерными, на основе критериев экономической жизнеспособности и пользы для окружающей среды, которую они должны принести. Может быть проведена финансовая оценка нескольких вариантов, чтобы решение было более конструктивным.

Рисунок 9. Установление баланса между экономическими и экологическими соображениями для определения ВАТ



Источник: H1, Modules 5-6, Environment Agency of England and Wales

181. Вопрос согласованности КПКЗ и схемы выдачи разрешений с правом переуступки вызывает большую озабоченность заинтересованных сторон, в том числе полномочных органов государств-членов, ассоциаций промышленных предприятий и НПО. Министерство экологии, продовольствия и сельского хозяйства³³ Великобритании указало на то, что Директива КПКЗ может серьезно ограничивать торговлю любыми другими выбросами загрязняющих веществ и даже препятствовать ей из-за требования об установлении предельно допустимых выбросов (сбросов) на основе ВАТ. Такая озабоченность была выражена другими государствами, например, Нидерландами, заинтересованными в создании внутренней схемы торговли выбросами. Были сформулированы предложения о согласовании внутренних схем торговли выбросами с Директивой КПКЗ,³⁴ и, вполне вероятно, что Европейская Комиссия обратит внимание на эту озабоченность и предложения в предстоящем сообщении о реализации Директивы КПКЗ. Таким образом, странам ВЕКЦА будет полезно проследить, какими методами ЕС будет разрешать противоречия между подходом на основе ВАТ и разрешениями с правом переуступки.

182. Использование ВАТ для установления условий разрешений представляет собой крайне важный, но и довольно сложный вопрос для решения государствами-членами ЕС самостоятельно в разумные сроки. Поэтому разрабатываются руководящие указания, как предусматривается Директивой. Их роль играют так называемые справочные документы по ВАТ (документы BREF). Документы BREF составляются для каждой отрасли промышленности, охваченной Директивой КПКЗ. В них содержатся промышленные процессы и технологии, применяемые в отрасли, текущие уровни выбросов (сбросов) и потребления, технологий, которые необходимо учесть при определении ВАТ, заключения о том, что должно считаться ВАТ в широком смысле, возникающие технологии и экономические аспекты и источники технологий. Планируется составить 23 документа BREF. Документы BREF не отдают предпочтение технологиям или методам, исходящим из какой-либо отдельной страны. Например, они рекомендуют технологии, применяемые как в государствах-членах ЕС, так и в Китае, Индонезии, Корее и т. д. Для обработки этой информации в Совместном исследовательском центре в Севилье было создано Европейское бюро КПКЗ.

183. Однако следует подчеркнуть, что документы BREF не учитывают местных и особых факторов каждой страны. В результате, некоторые страны разрабатывают собственные руководящие документы по выдаче разрешений. Данные руководства могут принимать разную форму, например, руководства, в основу которых легли документы BREF, переведенные документы BREF или использование существующих руководств, разработанных в поддержку национального законодательства о предотвращении загрязнения. При использовании рекомендательных документов BREF также важно помнить, что они не являются подзаконными актами, которые толкуют Директиву КПКЗ, они не определяют и не изменяют правовых обязательств, не предлагают предельно допустимых выбросов (сбросов) и не могут быть исчерпывающими.

184. Несколько государств-членов в настоящее время рассматривают вопрос о пересмотре своих отраслевых стандартов выбросов (сбросов) на основе документов BREF с целью выполнения требований КПКЗ. Вполне вероятно, что в результате будут приняты более жесткие, чем ранее использовавшиеся, стандарты выбросов (сбросов), но некоторые эксперты считают данный подход сам по себе рискованным. Качество документов BREF очень неодинаково. Заключение, сделанные рабочими группами в отношении различных отраслей, по крайней мере в той форме, в которой они сформулированы в резюме, могут не отражать последних изменений технологий. В нижеследующей вставке охарактеризован пример документа BREF по железу и стали.

³³ Derwent, H., 2002.

³⁴ Министерство жилищного хозяйства, планирования пространства и экологии Нидерландов (2002).

**Вставка 20. ВАТ как быстро меняющийся целевой показатель:
пример документа BREF по железу и стали**

В документе BREF делается заключение о том, что ВАТ в отношении концентрации фильтрованной пыли, выбрасываемой существующими дуговыми электропечами, составляет 15 мг/Нм³. Согласно сведениям, собранным по время работы над документом BREF, показатели более двух третей из 45 установок в государствах-членах были ниже этого уровня еще в 1994 году. Выбросы трех из четырех указанных печей Германии составляли менее 2 мг/Нм³ в первичный газ; данный показатель также довольно распространен как обязательное условие лицензий, выдаваемых сталелитейным заводам Швеции более десяти лет назад. Вывод очевиден: 15 мг/Нм³ не является ВАТ. Таким образом, документы BREF необходимо читать и использовать внимательно; следует понимать, что информация, содержащаяся в самых старых документах BREF, отражает ситуацию шести- или семилетней давности. ВАТ представляют собой постоянно меняющийся целевой показатель.

Источник: Hans-Roland Lindgren, 2002.

185. Первым этапом процедуры выдачи разрешений является подача эксплуатирующей организацией заявки, которая представляет собой совокупность информации об установке и ее деятельности, различных экологических данных и сведений о воздействии на окружающую среду, сведений о предлагаемых методах предотвращения загрязнения и борьбы с ним и т.д. Орган, выдающий разрешения, должен рассмотреть заявку. Во время рассмотрения оценивается воздействие на окружающую среду местного, национального и трансграничного характера. Как уже упоминалось, регулирующий орган также принимает во внимание затраты и выгоды мер по предотвращению и контролю загрязнения и удостоверяется в том, что они соответствуют наилучшим доступным технологиям.

186. Директивой КПКЗ не требуется полная институциональная интеграция, когда одно разрешение выдается одним ведомством. Ею требуется полная координация решений, если в выдаче разрешений участвует несколько органов (как в случае Нидерландов).

187. Важным элементом процедур выдачи разрешений является их прозрачность для общественности. Заявки на получение разрешений и сами разрешения должны быть доступны общественности, которая имеет право участвовать в принятии решений о выдаче разрешений. Чтобы добиться большей прозрачности, создан европейский регистр выбросов (сбросов) и переноса загрязняющих веществ. Наконец, для устранения трансграничного воздействия Директивой предусматривается уведомление стран и консультация между ними в случае значительных трансграничных выбросов (сбросов). Эти аспекты еще более усилятся благодаря Орхусской конвенции.

188. Хотя некоторые элементы являются общими, тем не менее, процедуры выдачи разрешений могут варьироваться в разных странах. Например, можно найти особенности институциональным механизмов, связей с другими инструментами экологической политики или наличия/отсутствия испытательных периодов (см. вставку 21).

Вставка 21. Порядок выдачи комплексных разрешений в Швеции

В Швеции система комплексного предотвращения и контроля загрязнения действует с 1969 г. Новый Экологический кодекс, регулирующий систему выдачи разрешений, действует с 1999 г. Вся промышленная деятельность разбита на три категории: установки класса А, В и С. Установки классов А и В должны получать комплексные разрешения, а установки класса С должны уведомлять о своей деятельности.

Агентство охраны окружающей среды (АООС) Швеции – центральный орган, ответственный за экологические вопросы – не является, тем не менее, лицензирующим органом. Разрешения для установок класса А выдаются пятью децентрализованными экологическими судами (в состав каждого входит четыре человека), в работе которых принимают участие технические эксперты АООС Швеции. Всего насчитывается от 300 до 400 установок класса А. Двадцать один региональный государственный орган – Окружные административные советы – отвечают за выдачу комплексных разрешений для установок класса В, которых насчитывается около 7 000. Они принимают решения в среднем по 1 000 заявок на получение разрешений для установок класса В, тратя приблизительно две недели на каждую заявку. Эксплуатирующие организации установок класса С должны уведомить о своей деятельности Совет здравоохранения и экологи своего муниципалитета (их всего 300). Процедура выдачи разрешения на строительство нового предприятия, расширение производства и существенное изменение производственного процесса очень тесно связана с ОВОС, предусматривается и участие общественности.

Использование ВАТ является ключевым соображением при принятии решения об условиях разрешения. В процессе принятия решений выгоды от принятия мер предосторожности должны быть сопоставлены с затратами на их применение. Существующим объектам дается определенный переходный период на установку оборудования, соответствующего ВАТ. Кроме того, возможно установление испытательного периода, в течение которого заявитель исследует наилучшие способы сокращения выбросов (сбросов).

189. Все государства-члены ЕС, за исключением Швеции, разработали и используют стандартные бланки заявок, которые почти во всех случаях доступны в Интернете. В Швеции стандартный бланк заявки не используется, потому что регулируемые комплексными разрешениями виды деятельности слишком разнообразны. Вместо этого в Экологическом кодексе указана информация, которая должна быть представлена в заявке на получение разрешения. Более конкретные инструктивные указания о требованиях об информации опубликованы АООС Швеции.

190. Директива КПКЗ используется в качестве базисной модели реформирования системы выдачи разрешений в странах-кандидатах в ЕС. Кроме того, почва для комплексных разрешений была подготовлена путем применения КПКЗ как пилотной практики в кандидатах «второй волны». Желание более эффективно решать экологические проблемы в рамках отраслевой политики, например, в Болгарии, ускорило применение комплексного подхода (вставка 22).

Вставка 22. Внедрение КПКЗ в Болгарии

От Болгарии не ожидается полного соблюдения Директивы КПКЗ до тех пор, пока она не станет членом ЕС³⁵. Однако интеграция охраны окружающей среды в отраслевую политику, определенная Национальным планом развития как приоритет, заставила регулирующие органы начать оперативно реализовывать принципы КПКЗ. Был принят график, в том числе график разработки и принятия законодательства, внесения институциональных изменений и применения комплексных разрешений как пилотной практики. Полное сближение законодательства ожидалось к концу 2002 года. На экспериментальной основе комплексные разрешения будут выданы тем объектам, которые в значительной мере соблюдают требования КПКЗ. В среднесрочной перспективе пилотные комплексные разрешения будут выданы приблизительно 80 процентам предприятий металлургической и химической отраслей. К концу 2009 года ВАТ будут приняты основными отраслями промышленности. Все комплексные разрешения будут выданы к 2012 году.

³⁵

Событие, которое ожидается в 2007 г.

Источник: World Bank 2001.

191. Комплексные разрешения являются новым инструментом даже в государствах-членах ЕС, и определение сроков их внедрения очень важно. Большинство стран, находящихся в процессе перехода к комплексным разрешениям, составили графики их внедрения. Необходимость графиков определяется напряженными административными процедурами выдачи комплексных разрешений, но в них может учитываться и соблюдение требований. Сроки введения комплексных разрешений очень точно установлены в Директиве КПКЗ. По состоянию на октябрь 1999 года разрешения КПКЗ были обязательны в ЕС в отношении всех новых и существенно измененных установок до их ввода в эксплуатацию. В отношении существующих установок разрешения КПКЗ будут обязательны к октябрю 2007 г. Для существующих установок предусмотрены переходные периоды (см. таблицу 4). В Соединенном Королевстве с представителями предприятий согласован график, и согласно этому графику около 8 000 эксплуатирующих организаций каждой из 48 определенных отраслей промышленности должны подать заявки в течение указанного трехмесячного срока в период с декабря 2002 года по март 2007 года. Определенно, это помогает полномочным органам справляться с очень напряженным административным процессом.

Таблица 4. Элементы переходного графика для существующих установок Соединенного Королевства

Отрасль деятельности	Сроки подачи заявок в отношении установки(*)
Сжигание топлива	1 января–31 марта 2006 года
Черные металлы	1 июня–31 августа 2001 года и 1 мая–31 июля 2003 года
Цветные металлы	1 октября–31 декабря 2001 года и 1 мая–31 июля 2003 года
Цемент и известь	1 июня–31 августа 2001 года и 1 апреля–30 июля 2003 года
Химические удобрения	1 июня–31 августа 2005 года
Фармацевтика	1 января–31 марта 2006 года
Удаление отходов путем сжигания	1 июня–31 августа 2005 года
Интенсивное сельское хозяйство	1 ноября 2006 года–31 января 2007 года

(*) Разные требования могут внедряться последовательно, как видно из таблицы.

192. Многие заинтересованные стороны отметили, что реализовать Директиву КПКЗ в установленные сроки в большинстве стран будет сложно, особенно в части толкования, требующего внедрения и разрешений, и мер по ВАТ к 2007 г. Швеция и некоторые другие страны настаивают на том, что может понадобиться дополнительное время на выполнение условий разрешений, выданных к 2007 г.

Аспекты, требующие внимания при внедрении комплексных разрешений

194. Страны ВЕКЦА не должны копировать подход ЕС буквально и прямо переносить Директиву КПКЗ. Данная Директива является лишь одной из возможных базисных моделей. В регионе ВЕКЦА могут быть разработаны успешные и хорошо организованные модели выдачи разрешений с учетом уроков, вынесенных во время внедрения КПКЗ в Западной и Центральной Европе.

195. Природоохранные органы должны адаптировать тот или иной подход таким образом, чтобы он обеспечивал наибольшую результативность природоохранных мер в имеющихся условиях. Так, использование комплексных разрешений для крупных предприятий не должно исключать других подходов для малых предприятий. Например, система выдачи разрешений охватывает лишь около 2 процентов 3,7 миллиона зарегистрированных предприятий

Соединенного Королевства. Все предприятия, однако, охвачены общими требованиями о, например, «обязанности проявлять осмотрительность» в отношении управления отходами, незагрязнении воды и использовании наилучших осуществимых способов предотвращения вреда. Этот случай не является исключением: многие страны внедрили КПКЗ только в отношении крупных предприятий (крупнейших установок-загрязнителей). В этом контексте абсолютно необходимо тщательно определить сферу применения разрешений. Такой выбор будет означать точное понимание веществ и предприятий, подлежащих комплексному регулированию.

196. «Можно сказать, что самое большое преимущество Директивы КПКЗ в то же время представляет самый большой риск для ее эффективной реализации. В Европейском Союзе применяется принцип, который называется принципом субсидиарности. Он означает, что Союзу следует принимать определенную в меру только в том случае, если она эффективнее меры, принимаемой на национальном, региональном или местном уровне. В конкретном случае Директивы КПКЗ результатом применения данного принципа стало то, что в системе выдачи разрешений сильные исполнительные полномочия находятся в руках органа, выдающего разрешения. По сути, это мудрый подход, так как только этот орган может понимать и детально знать отдельные объекты, что так необходимо для успешного внедрения системы. Но, с другой стороны, концентрация такой большой ответственности в руках этого органа связана и с рядом рисков»³⁶. Данное утверждение еще более справедливо в странах ВЕКЦА, где велика озабоченность добросовестностью регулирующих органов, поэтому обеспечение прозрачности, ясных и четких процедур является основополагающим шагом для внедрения комплексной системы выдачи разрешений в странах ВЕКЦА. Ниже характеризуются некоторые другие риски, связанные с внедрением КПКЗ в этом регионе.

197. Политической воли и кадрового потенциала природоохранных органов стран ВЕКЦА может оказаться недостаточно для продвижения и осуществления реформы. Многие занятые в данной сфере политики и эксперты удовлетворены существующими системами выдачи разрешений и могут отвергнуть изменения в страхе потерять рабочее место, влияние или доходы, особенно в период спада на рынке труда.

198. Органы, выдающие разрешения, часто испытывают на себе давление извне. В Западной Европе (как и во многих других регионах) были примеры того, как политическое давление заставляло природоохранные органы ставить проблемы занятости выше проблем охраны окружающей среды и делать местное загрязнение более приоритетной проблемой, чем загрязнение большого радиуса действия. Политическая, социальная и экономическая ситуация в регионе ВЕКЦА очень отличается от ситуации в соседних странах западной Европы, и очевидную озабоченность вызывает то, что сиюминутные интересы экономического роста могут заслонить экологические проблемы. Отраслевая интеграция и общая ориентация на устойчивое развитие являются потенциальными способами устранения риска политического давления.

199. Кроме того, природоохранные органы ВЕКЦА не располагают квалифицированным и опытным персоналом в достаточном количестве. В настоящее время существует дефицит высококвалифицированного персонала, а заработная плата символична; вместе с тем, это важные необходимые условия для наилучшего использования гибкости, которую предлагает комплексный подход.

200. Следует предостеречь против использования ВАТ, трактуя их в устаревшем и узком понимании как «технологические решения». Кроме того, могут делаться попытки определять ВАТ как наилучшие технологии, пренебрегая вопросом об их доступности. Доступность в очень большой мере зависит от затрат. Это особенно справедливо в отношении промышленных предприятий ВЕКЦА, страдающих от плохого доступа к источникам финансирования. Следо-

³⁶

Gislev, M. (2002).

вательно, следует уделять внимание нахождению малозатратных мер по предотвращению загрязнения.

201. Возможны разногласия по поводу конфиденциальности данных и информации, поскольку некоторые предприятия стремятся скрывать свои фактические экологические показатели и потенциал их улучшения. Полномочные органы должны быть способны определить, что действительно составляет коммерческую тайну.

202. Сложно поддаются решению и такие проблемы, как отсутствие четких критериев, слабость систем отчетности и недостаток взаимного уважения при обсуждении закладываемых в разрешения требований. Независимо от используемого вида системы выдачи разрешений, персоналу органов, выдающих разрешения, следует установить отношения сотрудничества с заинтересованными сторонами.

203. Предприятия могут по-прежнему противодействовать изменениям или игнорировать их. С введением выполнимых требований объекты регулирования, вероятно, станут позитивно относиться к реформе; однако существуют группы влияния, в чьих финансовых интересах сохранение прежней ситуации, поскольку часто проще платить налоги и штрафы, чем вкладывать средства в инфраструктуру или подготовку кадров. Маловероятно, что пренебрежительное отношение к охране окружающей среды изменится, если сиюминутные интересы инвесторов сохраняют свою доминирующую позицию. Компании также могут по-прежнему игнорировать экологические требования, понимая, что выполнение такого количества требований невозможно эффективно контролировать. Поэтому крайне важно будет создать атмосферу сдерживания нарушений.

204. Возможность быстрого перехода к комплексным разрешениям на основе ВАТ может переоцениваться либо трактоваться формально. Некоторые предприятия не готовы инвестировать в инфраструктуру и могут препятствовать внедрению ВАТ. Однако не все предприятия неплатежеспособны. Многие фирмы способны выполнять требования на основе ВАТ, и, как показывает опыт³⁷, некоторые из них перешли на методы, которые сопоставимы с документами BREF ЕС.

205. Для проведения реформы системы выдачи природоохранных разрешений необходимы точно направленные и хорошо организованные программы технической помощи. Судя по опыту стран ВЕКЦА, такую помощь удастся получить не всегда. С одной стороны, организации-реципиенты должны точнее определять свои приоритеты и добросовестнее выполнять собственные обязательства. С другой стороны, на стадии разработки и реализации программы технической помощи необходим более строгий контроль и обеспечение качества.

Переход к комплексным разрешениям: основные действия

206. Для введения комплексных разрешений требуется предпринять несколько действий, самые важные из которых:

- оценка регулятивного воздействия, в том числе анализ затрат и выгод; определение источников финансирования и реализация пилотных проектов для лучшего понимания того, как функционируют комплексные разрешения;
- корректировка нормативной основы: совершенствование основного законодательства и подзаконных актов;

³⁷

Результаты оперативной оценки соблюдения экологических требований и потенциала правоприменения в Грузии показали, что в стране существуют предприятия, соблюдающие экологические требования, наряду с нарушителями данных требований. Несоблюдение экологическим требованиям связано с плохими экономическими показателями.

- определение сроков внедрения комплексных разрешений и последовательности отраслей;
- разработка директивных документов для предприятий;
- укрепление институционального и людского потенциала (обсуждается выше).

207. До начала реформы существующих систем выдачи разрешений следует учитывать расходы на обеспечение соблюдения требований и регулирование. В случае внедрения комплексных разрешений на основе ВАТ государственные органы и предприятия могут столкнуться с необходимостью значительных инвестиций (капитала и людских ресурсов). Довольно трудно оценить административные затраты на внедрение КПКЗ, поскольку «базисная линия» в странах ВЕКЦА не такая, как в государствах-членах ЕС и странах-кандидатах. Например, административные расходы на их внедрение в Болгарии оценены в диапазоне 67-227 тысяч евро в год. Государственный сектор должен будет инвестировать всего около 4 млн. евро на внесение изменений, связанных с Директивой КПКЗ (ФАРЕ, 1999). В Эстонии годовые затраты на внедрение системы КПКЗ ожидалось в пределах 3-5 млн ЕЕК (192-320 тысяч евро) (Pallo, T., 2001). Однако любые оценки такого характера следует анализировать в сопоставлении с текущими расходами. Ввиду очень сложного процесса регулирования в регионе ВЕКЦА затраты на администрирование комплексных разрешений не должны значительно превышать текущие затраты при условии, что регулирующие органы смогут обучить свой персонал за счет технической помощи и впоследствии будут иметь широкий доступ к результатам научно-исследовательских программ по ВАТ.

208. Расходы на обеспечение соблюдения требований высоки, но большинство ВАТ приносят выгоду в виде сэкономленных ресурсов и энергии, а также снижения выплат за загрязнение окружающей среды. Большие капиталовложения могут быть скомпенсированы более низкими эксплуатационными расходами (см. пример во вставке 23).

Вставка 23. Затраты на обеспечение соблюдения требований и выгоды внедрения КПКЗ в Эстонии

Затраты на обеспечение соблюдения требований: Затраты на приведение существующих предприятий в соответствие с требованиями ВАТ были оценены путем опроса предприятий, подлежащих регулированию на основе КПКЗ. Компании представили свои оценки инвестиционных потребностей, которые составили в общей сложности приблизительно 20 млрд ЕЕК (1,3 млрд евро). Для сравнения – государственный бюджет Эстонии в 2000 г. составил 28,5 млрд ЕЕК. По оценкам, число существующих установок, охваченных КПКЗ, составило приблизительно 130. Однако следует учитывать, что эта цифра включает соблюдение всех остальных экологических требований, а не только требований Директивы КПКЗ.

Источник: Pallo, T., 2001

Выгоды внедрения ВАТ: Васарский завод гальванопластики в Эстонии был построен в советское время на основе стандартных спецификаций и может служить примером. Предлагаемые объемы сточных вод составляли 12 000 м³/месяц, и станция очистки сточных вод была спроектирована на такую мощность. Мощность станции очистки была завышена с самого начала. Когда Васарский завод решил участвовать в программе более чистого производства, чтобы подготовиться к выполнению будущих условий ВАТ, заложенных в КПКЗ, потребление воды составляло 2 500 м³ в месяц. Оно было сокращено до 800 м³ в месяц за счет инвестиций в размере 13 000 ЕЕК, что принесло экономию в размере 84 800 ЕЕК в месяц на счетах за воду и сокращение выбросов тяжелых металлов на две трети.

Источник: Lindgren, H.-R., 2002

209. Пилотные проекты могут служить полезным инструментом оценки, помимо прочего, затрат на внедрение КПКЗ и понимания выгод КПКЗ. Использование комплексных разрешений как пилотной практики можно рекомендовать, в частности, в отношении крупных новых инвестиций, когда предприятия обладают достаточным потенциалом для соблюдения новых требований и в то же время они не «привыкли» к старой системе выдачи разрешений. В целом к числу критериев выбора пилотных отраслей промышленности (или объектов) может относиться величина ожидаемых экологических результатов, приток прямых иностранных инвестиций, средний возраст инфраструктуры, вероятность крупной волны восстановительного ремонта, интенсивность торговли, ориентированность на экспорт и т.д. Решающим критерием должны быть финансовые результаты.

210. Многие пилотные проекты реализуются государствами-кандидатами в ЕС, недавно их реализация началась в регионе ВЕКЦА. Первый тезис, который следовало продемонстрировать в рамках этих проектов – это обоснованность ВАТ в странах с переходной экономикой. Примерами могут служить проекты, реализованные в Молдове и России (см. вставку 25).

Вставка 24. Применение концепции ВАТ в Молдове и Санкт-Петербурге (Россия)

Молдова. Техническая помощь была выделена на проведение пилотного исследования в отрасли генерирования электроэнергии для изучения обоснованности регулирования отрасли генерирования электроэнергии и условий для такого регулирования на основе требований Директивы КПКЗ ЕС и Директивы по крупным сжигательным установкам. В окончательном отчете указано, что инвестиции в газовые турбины с комбинированным циклом, которые являются ВАТ в ЕС, не представляются реалистичным безотлагательным вариантом из-за дефицита капитала для крупных инвестиций. Следовательно, в плане внедрения наилучших доступных технологий в Молдове можно считать, что использование газа на традиционных электростанциях вместе с оптимизацией сжигания является ВАТ.

Российская Федерация. Нереалистичные предельно допустимые выбросы (сбросы), установленные для объектов регулирования, долгое время служили отрицательными стимулами к соблюдению ими требований разрешений. Наиболее показательна разница между требованием о БПК₅ на уровне 15 мг/л, установленным Хельсинской комиссией (ХК), и БПК₂₀ на уровне 3 мг/л (то есть БПК₅ 0,6 мг/л) согласно подзаконным актам, унаследованным с советской эпохи. Для решения этой проблемы была создана пилотная схема выдачи разрешений на сброс загрязнения, охватившая четыре отобранных предприятия. Эта схема позволила установить более реальные предельно допустимые выбросы (сбросы) с учетом рекомендаций Хелком по ВАТ. Кроме того, ею требовалось, чтобы участники составляли заявку на получение комплексного разрешения и получали разрешение в порядке, который, помимо оценки государственными органами, включал и предполагал общественные слушания. Данный пилотный проект реализован наполовину, и его участники признали большую ценность межведомственного сотрудничества и участия общественности во время составления заявок и выдачи разрешений пяти объектам регулирования–добровольцам. Конечно, по-настоящему серьезное испытание будет пройдено, когда пилотные предприятия на самом деле выполняют требования разрешений.

Источник: (Молдова) www.envnis.org; (Российская Федерация) Коровин, Л., 2002

211. Пробелы в действующих правовых актах следует определить на раннем этапе путем их всеобъемлющей оценки, равно как и законов и нормативных актов, регулирующих развитие предприятий, налогообложение, требования к строительству и доступ общественности к информации. Может быть необходимым внесение поправок как в основное законодательство, так и в подзаконные акты стран ВЕКЦА. Внесение поправок, однако, не означает радикальное изменение действующего основного законодательства, которое устанавливает довольно сносную общую нормативную основу. Больше усилий потребуется для того, чтобы либо изменить, либо усовершенствовать подзаконные акты.

212. Необходимо внести поправки в основное законодательство. К ним должны относиться определения, обязательные для систем выдачи разрешений в целом и комплексных разрешений

в частности, такие как разрешение, комплексное разрешение, наилучшие доступные технологии и методы хозяйствования, конфиденциальность, полномочные органы и т.д. Следует уточнить мандат полномочных органов во избежание дублирования функций, неясных сфер ответственности и конфликтов интересов при выдаче разрешений, мониторинге соблюдения требований и правоприменении. Необходимо определить категории предприятий, которые по закону обязаны получать комплексные разрешения. Возможно, природоохранным органам стоит просто провести обзор уже существующих перечней и категорий предприятий в случае, если предприятия, которые закон обязывает получать разрешения, существует.

213. Основные обязательства предприятий уже довольно хорошо проработаны в правовых актах. Полезно, однако, добиться того, чтобы экологическим законодательством требовалось, чтобы они предотвращали загрязнение, применяли наилучшие доступные технологии, избегали производства отходов и эффективно управляли отходами, эффективно использовали энергию, предотвращали аварии и устраняли загрязнение территории после завершения работы. Законом необходимо оговорить общие требования о подаче заявок на получение разрешений и соблюдении их требований, равно как и более конкретные обязательства, которые гласили бы, что разрешение обязательно для работы предприятия, что эксплуатирующие организации обязаны соблюдать условия разрешения и осуществлять производственный контроль, а также информировать полномочные органы о планируемых изменениях в условиях эксплуатации. Чрезвычайно важно оговорить правовые санкции за работу без разрешения, несоблюдение требований или представление недостоверной информации.

214. Необходимо будет принять решения и по другим вопросам и, при необходимости, внести поправки в основное законодательство. К числу таких вопросов могут относиться вопросы об определении сроков введения комплексного режима для существующих установок, создании регистра выбросов/загрязняющих веществ и определении общих обязательных правил в отношении определенных категорий установок или конкретных видов деятельности. Требования об участии общественности должны быть расширены в процедурах выдачи разрешений.

215. Подзаконные акты нуждаются в значительном усовершенствовании. Прежде всего, необходимо принять смелые, но вместе с тем обоснованные, стандарты качества окружающей среды. В настоящем отчете этот вопрос не обсуждается, поскольку он уже рассмотрен в ряде других документов Специальной рабочей группы по реализации ПДОС. Необходимо разработать нормативные акты для указания деталей подачи заявок на получение разрешений; довольно важен детальный план разрешения, и, помимо такого плана, подзаконные акты могли бы включать стандартный бланк разрешения. Необходимо усовершенствовать требования о представлении отчетности, чтобы добиться, по крайней мере, последовательности данных.

216. Потребуется отраслевые руководства. Поскольку научно-исследовательские программы довольно ресурсоемки, в регионе ВЕКЦА можно использовать документы BREF ЕС. Их можно и следует обогатить технологиями, имеющимися в регионе ВЕКЦА – с этой задачей могут справиться многочисленные исследовательские институты в сотрудничестве с предприятиями и природоохранными органами. Разработка ВАТ для отдельной страны может требоваться в тех случаях, когда отрасль промышленности является единственной в своем роде, а количество предприятий оправдывает эту работу. Судя по первому опыту перевода документов BREF, на перевод требуется много времени и ресурсов, а результат сомнителен в плане качества перевода (документы BREF написаны техническим языком) и своевременности информации. Это подчеркивает важность подготовки персонала природоохранных органов, в частности по таким вопросам, как знание иностранных языков.

217. Определение сроков введения комплексных разрешений очень важно. Большинство стран, находящихся в процессе перехода к комплексным разрешениям, составили графики введения комплексных разрешений. Этот вопрос рассматривается в последующем разделе; он начинается с представления возможного общего графика выполнения кратко-, средне- и долгосрочных задач реформы, затем характеризуются два подхода к переходу к выдаче комплексных разрешений.

3.4 Графики осуществления реформы выдачи разрешений

218. В самом начале процесса реформы в каждой стране необходимо оценить фактическую ситуацию и потенциал. Затем следует составить графики осуществления реформы, адаптированные к конкретным особенностям стран. Чрезвычайно важно помнить, что на всех этапах реформ требуется активный диалог с предприятиями и общественностью.

Пример создания основы для разрешений следующего поколения

219. Ниже представлены конкретные действия и график их реализации, составленный в 1999 году Агентством охраны окружающей среды США для совершенствования системы выдачи разрешений. Данный пример является лишь иллюстрацией того, как может выглядеть график осуществления реформы, и он не указывает на то, что отдельные страны могут включить в такой график – решение об этом должно приниматься каждой страной самостоятельно.

Таблица 5. График введения разрешений следующего поколения в Соединенных Штатах

КОНКРЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ	СРОКИ
УПРАВЛЕНИЕ РАБОТОЙ В ЦЕЛОМ	
1а. Создание межведомственной группы управления для регулярных совещаний, наблюдения за прогрессом в реализации плана.	1 месяц
1б. Создание системы отслеживания деятельности по отдельным компонентам и комплексной деятельности.	1 месяц
СОЗДАНИЕ ОСНОВЫ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЙ СЛЕДУЮЩЕГО ПОКОЛЕНИЯ	
2. Разработка последовательных административных процедур	
2а. Определение и сопоставление различий в административных процедурах программ выдачи разрешений в отношении всех компонентов окружающей среды с концентрацией внимания на процедурах выдачи разрешений.	6 месяцев
2б. Определение вариантов и формулировка рекомендаций по унификации законодательства на основе вышеуказанного анализа с учетом того, можно ли внести изменения в действующие нормативные акты, потребуется ли изменение нормативно-правовых актов, или постановка вопроса об изменении законодательства.	6 месяцев после завершения 2а
2с. Получение предписаний руководителей в отношении подхода, который будет использоваться.	2 месяцев после завершения 2б
2д. Разработка руководства по изменениям, которые могут быть внесены в действующие нормативные акты.	6 месяцев после завершения 2с
2е. Предложение правил унификации требований, при необходимости.	1 год после завершения 2с
3. Более широкое участие общественности	
3а. Обзор действующих требований об участии общественности всех программ выдачи разрешений.	3 месяца
3б. Разработка проекта межведомственного директивного документа об участии общественности по разным сценариям. Работа с заинтересованными сторонами по определению наилучшей практики.	6 месяцев после завершения 3 а

КОНКРЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ	СРОКИ
Получение предписаний руководителей в отношении подходов к пилотной практике.	
3с. Пилотная реализация инструктивных указаний и оценка результатов. Получение предписаний руководителей в отношении окончательного подхода.	1 год после завершения 3б
3d. Разработка окончательного руководства по участию общественности в выдаче разрешений. Определение и предложение любых необходимых изменений правил, чтобы сделать возможным реализацию руководства.	6 месяцев после завершения 3с
3е. Размещение веб-страницы о выдаче природоохранных разрешений для граждан.	1 месяц
3f. Поддержание обратной связи с общественностью и обновление веб-страницы для максимизации ее ценности для общественности.	1 год после завершения 3е
3г. Создание на пилотной основе электронного хранилища разрешений для какой-либо географической зоны и его оценка.	1 год
4. Обслуживание клиентов при выдаче разрешений	
4а. Разработка Стратегии обслуживания клиентов при выдаче разрешений	9 месяцев
4б. Создание удобного для пользователя набора инструментов для процессов и технологий обслуживания клиентов.	9 месяцев
4с. Начало работы по совершенствованию обслуживания клиентов в рамках всех программ выдачи разрешений Агентства.	12 месяцев
5. Выдача разрешений на основе достижения определенных результатов	
5а. Выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды для повышения важности достижения определенных результатов в рамках действующих программ.	В зависимости от инициативы
5б. Обзор инструментов обеспечения гибкости разрешений с использованием ранее разработанных образцов разрешений. Определение барьеров и вопросов, требующих решения, для поддержки работы согласно подпункту 5а.	6 месяцев
5с. Обеспечение, в сотрудничестве с заинтересованными сторонами, представляющими государство, предприятия и природоохранные органы, более глубокого понимания озабоченности предприятий тем, что многие разрешения носят слишком предписывающий характер. Уточнение, по итогам этой оценки, определения выдачи разрешений на основе достижения определенных результатов.	12 месяцев
5d. В той мере, в которой это оправдано результатами подпункта 5с, оценка необходимости и потенциала более широкого использования разрешений на основе достижения определенных результатов в рамках всех программ Агентства, определение правовых и практических барьеров и соответствующих изменений в политике и нормативных актах, помимо изменений, внесенных согласно подпункту 5а.	12 месяцев после завершения 5с
5е. Составление графика внесения изменений в политику или правила, определенных в рамках подпункта 5d.	1 месяц после завершения 5d

КОНКРЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ	СРОКИ
6. Комплексные разрешения	
6а. Установление более последовательных административных процессов в отношении всех компонентов окружающей среды и совершенствование моделей эффективного участия общественности (согласно вышеуказанным мерам 2 и 3).	См. меры 2 и 3
6б. Проведение просветительской работы среди заинтересованных сторон для определения спроса на комплексные разрешения, затрат, предложений по снижению затрат на комплексные разрешения.	6 месяцев на проведение начальной просветительской работы; 12 месяцев на завершение просветительской работы
6с. Оценка того, в какой мере вопросы, вызывающие озабоченность заинтересованных сторон комплексными разрешениями, будут решены работой согласно подпункту 6а.	3 месяца после завершения 2б и 3б
6д. Отслеживание опыта выдачи комплексных разрешений и его мониторинг (масштаб этой работы будет зависеть от оценки спроса в рамках 6б) в обоснованной мере, оценка выгод действующих комплексных разрешений и затрат на них, а также обстоятельств, в которых они наиболее или менее полезны.	18 месяцев после завершения 6с
6е. Инициирование мер по расширению использования комплексных разрешений в тех отдельных областях, в которых пилотные проекты, исследованные в рамках подпункта 6д, указывают на высокую вероятность успеха.	После завершения 6д
6ф. Определение желательности широкомасштабного использования комплексных разрешений и, при его желательности, соответствующих изменений политики, правил и законов.	48 месяцев
7 Продолжение и расширение экспериментов	
7а. Оценка уроков, вынесенных из выдачи пилотных разрешений на основе достижения определенных результатов, определение подходов, которые могут использоваться шире, и разработка необходимого руководства и программ подготовки персонала для поощрения данных подходов.	Продолжение осуществляемой работы
7б. Изучение возможностей использования уроков, вынесенных из пилотных проектов, в будущих правилах и включение более гибких подходов в выдачу разрешений.	На постоянной основе, в ходе ведущейся разработки правил
7с. Оценка возможностей более широкого применения разрешений на основе достижения определенных результатов.	24 месяца
7д. Изучение отраслевого подхода к совершенствованию системы выдачи разрешений (а) отбор двух или более отраслей промышленности для реформы выдачи разрешений на отраслевой основе как пилотной практики; (б) проведение диагностического анализа каждой отобранной отрасли с концентрацией внимания на вопросах выдачи разрешений и той роли, которую выдача разрешений может играть как рычаг для улучшения экологических показателей; (с) принятие решения о том, начинать ли последующую деятельность. Если да, определение потенциальных действий, которые может предпринять АООС, штаты, предприятия и прочие	6 месяцев на отбор первой отрасли; 18 месяцев на отбор второй 8 месяцев после отбора отраслей 1 год после отбора отраслей

КОНКРЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ	СРОКИ
<p>заинтересованные стороны для решения первоочередных вопросов выдачи разрешений каждой отрасли, и достижение консенсуса заинтересованных сторон по стратегическому плану;</p> <p>(d) инициирование пилотной практики, разработки политики, предоставления технической помощи, подготовки персонала и/или прочих действий в отношении каждой отобранной отрасли согласно стратегическому плану, указанному в подпункте (с);</p> <p>(е) компилирование уроков, вынесенных из действий, указанных в подпункте (d), и широкое применение успешных результатов в каждой отобранной отрасли промышленности;</p> <p>(f) совершенствование модели реформы выдачи разрешений на отраслевой основе и оценка возможностей ее применения к другим отраслям.</p>	<p>18 месяцев после отбора отраслей</p> <p>3 года после отбора отраслей</p> <p>На постоянной основе с представлением окончательного отчета через 4 года.</p>

Подходы к составлению графиков внедрения комплексных разрешений³⁸

220. К внедрению комплексных разрешений можно принять два разных подхода: поэтапный подход, основанный на различных категориях предприятий, и последовательный подход, основанный на истечении действующих разрешений. В основе поэтапного подхода лежит идея о том, что обязанность получения комплексных разрешений различными отраслями промышленности (такими как металлургия, нефтехимическое производство, производство энергии, добыча нефти и полезных ископаемых, легкая и пищевая промышленность и т.д.) возникает последовательно в течение какого-то периода времени. Данный подход требует принятия решения о приоритетах при определении последовательности включения каждой отрасли промышленности в систему выдачи комплексных разрешений.

221. Применение поэтапного подхода имеет ряд преимуществ. Например, нацеливаясь на различные отрасли промышленности, возможно определить, какие отрасли обязаны получить комплексные разрешения первыми, например, на основе либо высокого уровня загрязнения отраслей для того, чтобы быстрее сократить общий уровень загрязнения в стране, либо их экономической значимости для страны и необходимости привлечения иностранных инвестиций, либо на основе разработки документов BREF для отдельных отраслей.

222. Кроме того, концентрируясь на отдельных отраслях промышленности, легче распространять опыт выдачи разрешений. Распространение опыта ведет в более оперативной обработке заявок на получение разрешений. Наконец, подготовку персонала контрольно-надзорных природоохранных органов по BAT в отношении разных отраслей можно растянуть на несколько лет.

223. У поэтапного подхода имеется и ряд недостатков. Данный подход в большей мере сосредоточен на действующих установках и не учитывает необходимости того, чтобы новые и «существенно измененные» установки были обязаны получать комплексные разрешения. Кроме того, в нем не учитывается планирование деятельности отрасли. Если установка получает свое пятилетнее разрешение, скажем, в 2005 году, а комплексные разрешения должны быть введены в этой отрасли в 2006 году, то будет иметь место пустая трата ресурсов, как установки, так и контрольно-надзорного органа, на оценку двух разных процессов выдачи разрешений за короткий период.

224. В основе последовательного подхода лежит концепция о том, что установка должна будет подать заявку на получение комплексного разрешения, когда действующее разрешение

³⁸

На основе Sheridan, N. 2001

истечет. Новые и «существенно измененные» установки будут обязаны получить комплексное разрешение до начала работы.

225. Преимуществами последовательного подхода являются следующие:

- число разрешений, выдаваемых ежегодно, вероятно, не изменится по сравнению с настоящим уровнем, хотя сложность разрешений возрастет, что может потребовать выделения контрольно-надзорным природоохранным органам дополнительных ресурсов;
- не будет происходить пустой траты ресурсов в связи с требованием получить два разрешения за короткий период;
- орган, выдающий разрешения, накопит обширные знания в области выдачи комплексных разрешений широкому кругу отраслей промышленности.

226. Последовательный подход имеет и ряд недостатков. Орган, выдающий разрешения, будет вынужден оценивать заявки на получение комплексных разрешений, одновременно поданных многими разными отраслями промышленности. В результате, данные органы могут не иметь возможности использовать опыт работы с отдельными отраслями, приобретенный за первые несколько лет переходного периода. Еще одним недостатком последовательного подхода является то, что две установки одной и той же отрасли могут регулироваться по-разному: одна – комплексным разрешением, другая – в старом режиме, поскольку ее разрешения еще не истекли. Следовательно, одна должна будет соблюдать ВАТ, а другая – нет.

227. Предлагается принять решение о том, какой подход использовать, только после оценки полного статуса и числа соответствующих установок.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Цель и определение выдачи разрешений в регионе ВЕКЦА

228. На протяжении последних 30 лет цели регулирования промышленного загрязнения в странах ВЕКЦА и его теоретические основы развивались в соответствии с международными тенденциями, но сам механизм регулирования все еще сводится к выдаче разрешений по одному компоненту окружающей среды. Как и во всем мире, в регионе ВЕКЦА системы выдачи разрешений направлены на обеспечение работы объектов регулирования с учетом природоохранных требований. Они также содействуют интернализации затрат, связанных с загрязнением. Подходы к регулированию, провозглашенные в этих странах, соответствуют международным тенденциям: от контроля загрязнения в 1970-80-е годы к предотвращению загрязнения в 1990-е годы и принятию концепции устойчивого развития в течение последнего десятилетия. Среди прочих, принцип «загрязнитель платит», принципы предотвращения загрязнения и обеспечения доступа общественности к информации были приняты в качестве политических и правовых основ. На практике эволюция систем выдачи разрешений не вышла за пределы контроля загрязнения с помощью разрешений, по отдельности регулирующих выбросы в воздушную среду, сбросы сточных вод и обращение с отходами.

Нормативно-правовая база

229. Существующие нормативно-правовые основы достаточно развиты для того, чтобы поддержать возможную реформу систем выдачи разрешений без радикального изменения основного законодательства. В законах заявлены ключевые принципы и определены, в самых общих терминах, объекты регулирования и такие понятия, как стандарты качества окружающей среды, предельно допустимые выбросы (сбросы) и технологические нормативы, а также устанавливается институциональная основа и оговариваются санкции за несоблюдение требований. Процедуры выдачи разрешений, численные значения стандартов качества окружающей среды, строительные и технологические нормативы для средств контроля приводятся в подзаконных актах. И законы, и подзаконные акты в ряде случаев недостаточно ясны, не всегда последовательны и даже недоработаны, но могут служить основой для дальнейшего усовершенствования.

Подходы к выдаче разрешений и сфера охвата системы выдачи разрешений

230. Разрешения выдаются на индивидуальной основе, путем технократических расчетов предельно допустимых выбросов (сбросов), которые являются центральными требованиями разрешений. Предельно допустимые выбросы (сбросы) рассчитываются на основе методологий и компьютерных моделей, разработанных в СССР в середине 80-х гг. Цель моделирования – определить значение предельно допустимых выбросов (сбросов), при котором будут соблюдены стандарты качества окружающей среды (так называемые ПДК, или предельно допустимые концентрации) при работе предприятия на полную мощность. При этом учитываются фоновые концентрации, местные условия и суммарный объем выбросов других предприятий, однако достоверность исходных данных остается низкой. Используемый подход означает, что в определенной местности предельно допустимые выбросы (сбросы) всех предприятий должны пересматриваться каждый раз, когда новое предприятие подает заявку на получение разрешений. Кроме того, технократический метод расчета предельно допустимых выбросов (сбросов) полностью исключает консультацию общественного мнения.

231. Соблюдение предельно допустимых выбросов (сбросов) оказалось весьма сложным с технической и/или экономической точки зрения. Применение менее жестких временных

предельно допустимых выбросов (сбросов) служит решением этой проблемы. Их значения устанавливаются в ходе переговоров с регулирующими органами; в значительной степени этот процесс произволен, так как критерии расчета не всегда ясны.

232. В большинстве стран ВЕКЦА охват системы выдачи разрешений весьма широк: регулируются сотни веществ и как можно большее число предприятий. Однако по многим веществам, регулируемым разрешениями, мониторинг не ведется вовсе, либо значение их предельно допустимых выбросов (сбросов) может быть ниже реального порога обнаружения. Если следовать букве закона, почти каждый новый хозяйствующий субъект, независимо от своих размеров и потенциального воздействия на окружающую среду, должен получать индивидуальные природоохранные разрешения. Работающие производства закон также обязывает получать разрешения. Однако в этих случаях для выдачи разрешений не требуется тщательной оценки воздействия на окружающую среду. Другой недостаток – это плохо организованный учет объектов регулирования.

233. Природоохранные разрешения не учитывают ряд важных аспектов и требований, например перенос загрязняющих веществ из одного компонента окружающей среды в другой, нештатные или аварийные ситуации, изменения технологий, закрытие предприятий или их вывод из эксплуатации. Разрешениями редко оговариваются графики производственного мониторинга и обязательства по отчетности, а также условия пересмотра или отзыва разрешений. Не отражены такие аспекты, как эксплуатация и техническое обслуживание установок. Условия разрешений не стимулируют уменьшение ресурсо- и энергоемкости технологий, притом, что эти показатели очень высоки. Частично эти аспекты отражены в других инструментах, таких как «экологические паспорта» и «декларации промышленной безопасности».

Процедуры и заинтересованные стороны

234. Основные стадии процесса выдачи природоохранных разрешений и роли его участников сопоставимы с международной практикой. Регулирующие органы, промышленные предприятия и представители общественности считаются важными участниками процесса выдачи природоохранных разрешений. Предприятия обязаны подготовить заявки на получение разрешений, включив в них свои предложения по предельно допустимым выбросам (сбросам). Такие заявки составляются действующей в качестве субподрядчика третьей стороной (частными компаниями или полугосударственными агентствами). Полномочные органы (отдельные для атмосферного воздуха, воды и отходов) должны рассмотреть заявки и выдать разрешения. В зависимости от потенциального воздействия предприятия на окружающую среду ответственность за выдачу разрешения может быть поделена между центральными и территориальными органами. Одни и те же процедуры выдачи природоохранных разрешений, с небольшими отличиями, применяются как к крупным, так и к мелким и средним предприятиям.

235. После выдачи разрешений предприятие обязано производить мониторинг выбросов и сбросов, регулярно отчитываться перед природоохранными и статистическими органами и впоследствии выплачивать экологические налоги. Природоохранные органы контролируют выполнение требований, предусмотренных разрешением. В случае нарушения требований налагаются штрафы или другие санкции.

236. Хотя при включении в разрешение временных предельно допустимых выбросов (сбросов) существует возможность «договориться», действующие процедуры практически исключают конструктивный диалог с объектами регулирования. Это объясняется двумя лежащими в разных плоскостях причинами: (i) неспособностью освободиться от менталитета, свойственного командно-административной системе и (ii) давлением мощного промышленного лобби, не встречающим достаточного сопротивления.

237. Распространенным явлением является непрозрачность процесса выдачи разрешений для общественности. Формально, законодательство требует обеспечения участия общественности в этом процессе и ее информирования, но конкретные механизмы не проработаны.

238. Типичным остается слабое взаимодействие между органами, выдающими разрешения. Сообщается о серьезном дефиците обмена информацией между органами, выдающими

разрешения, и органами, проверяющими соблюдение условий. Это затрудняет проверку соответствия требованиям и подрывает доверие к регулирующим органам.

239. Схема выдачи отдельных разрешений по каждому компоненту окружающей среды вынуждает предприятия выполнять многоступенчатую, требующую много времени и ресурсов процедуру подачи заявок. Для получения некоторых природоохранных разрешений может потребоваться до трех лет, при этом каждые 1-3 года их необходимо продлевать. Предельно допустимые выбросы (сбросы) пересчитываются каждые 5 лет. Такой подход превратил ежегодное продление разрешений в визит вежливости, который лишь отнимает время у представителей предприятий и сотрудников регулирующих органов.

Связи с другими инструментами

240. Взаимодействие с другими инструментами экологической политики существует, но оно недостаточно последовательно; ряд важных инструментов отсутствует. Выдача природоохранных разрешений новым предприятиям, в принципе, тесно связана с ОВОС и ГЭЭ; при изменениях условий эксплуатации иногда требуется прохождение ГЭЭ. Лишь в единичных случаях на всех этих этапах регулирования используется одна и та же техническая документация. Информация, собранная в ходе инспекций или мониторинга окружающей среды, также используется при принятии решений о выдаче разрешений, но поток информации не является непрерывным, а программы контроля за соблюдением требований и производственного мониторинга носят ограниченный характер.

241. Помощь в соблюдении требований, которая заключалась бы в разъяснении связанных с разрешением требований и процедур, отсутствует. Крайне ограниченный доступ к полной информации о системе выдачи разрешений стимулирует высокий спрос на платные консультационные услуги, иногда предлагаемые «государственными предприятиями».

242. Система выдачи природоохранных разрешений сопровождается слабым правоприменением. Многие руководители предприятий предпочитают вовсе не обращаться за разрешениями; также снижается уровень соблюдения заложенных в разрешениях требований. При этом санкции против предприятий, работающих без разрешений или с нарушением их условий, применить сложно.

243. Существующий уровень платы за ресурсы, налогов на загрязнение и штрафов за несоблюдение природоохранных требований служит в основном сбору денежных средств и подталкивает предприятия к решению проблем на «конце трубы». Известны случаи, когда административные расходы на получение разрешений превышали размер выплат и штрафов за загрязнение окружающей среды. Вследствие невыполнимости предельно допустимых выбросов (сбросов), практически повсеместно применяются временные предельно допустимых выбросов (сбросов), а налоги на загрязнение зачастую рассчитываются по более высокой ставке. С точки зрения предприятий такая схема означает, что существующая система регулирования создает ложные финансовые стимулы для государственных органов. В последнее время крупные компании начали оспаривать такой подход в судебном порядке.

244. Постепенно вводятся инструменты ненормативного характера. Системы управления, сертифицированные по стандартам ISO, недостаточно распространены, и многие регулирующие органы считают, что предприятия внедряют их лишь с целью улучшения имиджа. Отсутствует ряд инструментов, крайне перспективных с точки зрения повышения эффективности системы выдачи разрешений (например, полноценный бухучет природоохранных расходов).

Потенциал и движущие силы улучшения систем

245. Основой совершенствования могут стать сильные стороны существующих систем выдачи разрешений. Существующие системы имеют свои сильные стороны: эти системы уже работают, они регулируют основные типы загрязнения; начато регулирование рисков аварийных ситуаций. С помощью экологических паспортов введены такие концепции как предупреждение загрязнения, энерго- и ресурсосбережение и материальный баланс. Суще-

ствующая организационная структура может быть улучшена, так как сферы ответственности основных участников процесса уже определены. Нынешний уровень технической компетенции может оказаться достаточным при условии расширения доступа к информации о нововведениях во всем мире; улучшается и экономическое образование.

246. И органы власти, и промышленные предприятия начали понимать необходимость эффективной системы выдачи разрешений. Так, при международной поддержке многие страны ВЕКЦА (Армения, Казахстан, Кыргызстан) уже укрепляют существующие системы выдачи разрешений. Ряд стран ВЕКЦА стремятся к европейской интеграции.

247. Еще одной движущей силой является необходимость более эффективного регулирования воздействия на окружающую среду. В регионе ВЕКЦА рост уровня загрязнения напрямую связан с экономическим развитием. Статистика показывает, что объем выбросов в атмосферу возрастает по мере роста промышленного производства. Это создает серьезную угрозу здоровью населения, поскольку многие города сосредоточены вокруг крупных промышленных объектов.

248. Кроме того, страны ВЕКЦА значительно отстают от стран ОЭСР по эффективности природоохранных мер и характеризуются крайне высоким уровнем ресурсо- и энергоемкости. По мере развития конкуренции и торговли у предприятий появятся стимулы к применению ресурсосберегающих технологий. Ожидаемые изменения тарифов на электроэнергию и воду усилят эту тенденцию, но медленная реформа может потребовать дополнительных стимулов в рамках систем выдачи разрешений.

249. Насущная необходимость реструктуризации системы выдачи разрешений связана с политической целью уменьшения прессы со стороны систем регулирования в странах ВЕКЦА и облегчения капиталовложений. В частности прямые иностранные инвестиции стимулируют потребность в определенном сближении с режимами регулирования, которые хорошо известны потенциальным инвесторам и пользуются их доверием.

Возможные модели

250. Целями реформ природоохранного регулирования во многих странах были последовательность, упрощение административных процедур, поддержка в соблюдении требований, прозрачность и отчетность. В государствах Северной Америки было многое сделано для улучшения работы государственных служб в рамках программ выдачи разрешений по отдельным компонентам окружающей среды. В Канаде были недавно разработаны своды норм и правил (кодексы) для ряда секторов промышленности. В США было разработано специальное руководство с целью повышения качества обслуживания клиентов в сфере выдачи разрешений. В ряде регионов институциональная интеграция привела к выдаче разрешений по принципу «единого окна».

251. Считается, что комплексные разрешения, предотвращающие перенос загрязнения из одних компонентов окружающей среды в другие, способны наиболее успешно защитить окружающую среду как единое целое, хотя их применение остается проблематичным. Многие страны уже применяют такой подход или движутся в этом направлении. Например, в 1996 году Европейский Союз (ЕС) принял Директиву о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (КПКЗ), ориентированную на крупные установки. В число задач принятой в США в 1999 году «Программы действий по внедрению природоохранных разрешений следующего поколения» входит «движение к более интегрированной системе выдачи разрешений». Некоторые страны ввели комплексные разрешения как пилотную практику. Наиболее широко этот подход применялся в странах, готовившихся к вступлению в ЕС. Для реформ в регионе ВЕКЦА опыт стран-кандидатов в ЕС может быть полезен при создании стимулов и подготовке нововведений.

Цели и пути дальнейшего развития

252. Системы выдачи разрешений в регионе ВЕКЦА нуждаются в совершенствовании. Долгосрочной целью совершенствования регулирования крупных промышленных предприятий может быть модель, обладающая следующими характеристиками:

- ориентация на экологические показатели и регулирование работы каждого объекта на протяжении всего его жизненного цикла, включающего проектирование, строительство, эксплуатацию и вывод из эксплуатации;
- снижение административной нагрузки;
- подотчетность, ясность и прозрачность для заинтересованных сторон;
- более полное взаимодействие с другими инструментами экологической политики.

253. Необходимым условием эффективного функционирования систем выдачи разрешений в странах ВЕКЦА является продуманная система стандартов качества окружающей среды. Обеспечение выполнимости и юридической обеспеченности ПДК должно обеспечить эффективность реформы в средне- и долгосрочной перспективе.

254. Наиболее практичный способ достижения цели развития – постепенное обновление существующих систем в течение длительного периода. В дополнение к такому эволюционному развитию желательно «сосуществование» нескольких моделей, которое позволит проверить эффективность новой системы и выявить проблемы, связанные с ее введением в рамках определенной территории, группы пилотных предприятий или сектора.

255. В самом начале процесса реформы в каждой отдельной стране необходима оценка ситуации и потенциала. Затем следует разработать графики введения системы, адаптированные к конкретным особенностям стран. На всех стадиях реформы необходимо вести активный диалог с промышленностью и общественностью.

256. Необходимо как минимум усовершенствовать существующую систему выдачи разрешений по одному компоненту окружающей среды. Среди прочего, разрешения должны:

- содержать такие формулировки условий, которые обеспечивали бы их юридическую обоснованность и выполнимость;
- содержать требования по качественной эксплуатации и техническому обслуживанию объекта;
- указывать графики внутреннего мониторинга и отчетности;
- определять санкции за несоблюдение требований и предоставление недостоверной отчетности;
- характеризовать действия в случае изменений производственного процесса, инцидентов, сказывающихся на состоянии окружающей среды, или при смене собственника;
- предусматривать необходимые действия в случае вывода предприятия из эксплуатации;
- выдвигать такие требования, которые не противоречат друг другу по отношению к различным компонентам окружающей среды.

257. Уменьшение административной нагрузки можно начать с увеличения стандартного срока действия разрешения. Основой для осуществления этого изменения должно стать значительно более тесное взаимодействие с экологическими инспекциями.

258. Процедуры выдачи разрешений и институциональные механизмы нуждаются в совершенствовании. Процедуры необходимо упростить и тщательно разработать, в серьезной проработке нуждается политика принятия решений. Полномочные органы могут создать комитеты по выдаче разрешений для обмена информацией и координации решений, принимаемых различными структурами, регулирующими атмосферный воздух, водную среду и отходы, и даже иными регулирующими органами. Возможно и необходимо создание реестров

разрешений, а также внутри- и межведомственных электронных сетей, что позволило бы отслеживать выдачу разрешений по отдельным компонентам окружающей среды и обмениваться этой информацией со всеми регулирующими органами. Работа по более эффективной координации принятия решений должна привести к унификации процедур, относящихся ко всем компонентам окружающей среды, а также к институциональной интеграции по принципу «единого окна», при которой заявитель имеет дело с одним сотрудником полномочной организации, обеспечивающим координацию с остальными регулирующими органами. Еще больше в упрощении административных процедур нуждаются малые и средние предприятия (МСП). Возможно, странам ВЕКЦА стоит использовать накопленный в этой области опыт.

259. Чтобы сделать систему понятной для объектов регулирования и общественности, соответствующие организации могут разработать инструктивные указания, в которых комментировались бы процедуры и бланки заявок. Важнее всего обеспечить получение такой информации МСП. Для распространения инструктивных указаний и электронных бланков заявок, равно как и для публикации конкретных заявок и разрешений, можно использовать веб-сайты. Промышленным предприятиям можно неофициально рекомендовать использовать директивные документы стран ОЭСР в качестве источника последней информации о последних изменениях в определенной отрасли. Механизмы участия общественности должны укрепляться и их применение должны войти в постоянную практику.

260. Необходимо укрепить связи с другими инструментами экологической политики и усовершенствовать последние. В дальнейшем важно оптимизировать систему контроля за соблюдением требований, включающую производственный контроль, мониторинг состояния окружающей среды, инспектирование и общественный контроль. Для последующего развития потребуются более активное использование аудита и экологического менеджмента на предприятиях. Улучшение систем учета природоохранных затрат и выгод послужит дополнительным стимулом к решению вопросов капиталовложений и эксплуатации с учетом природоохранных требований. Введение Регистра выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ будет способствовать обеспечению прозрачности и справедливости систем выдачи разрешений, а также поможет оказывать большее давление на нарушителей природоохранных требований. Использование добровольных соглашений до тех пор, пока система выдачи разрешений не начнет работать эффективно, представляется преждевременным.

261. Усовершенствованная система выдачи разрешений требует более подготовленного и добросовестного персонала. Дополнительные знания и умения могут быть освоены за счет внутренних ресурсов или технической помощи, тогда как добросовестность остается ключевой проблемой, решение которой потребует изменения всей кадровой структуры и достойного вознаграждения персонала.

262. В долгосрочной перспективе системы выдачи разрешений должны быть ориентированы на комплексное предотвращение загрязнения. Странам, избравшим комплексную модель для долгосрочного развития, следует тщательно взвесить ее достоинства и недостатки и соотнести их с реальной ситуацией. К потенциальным преимуществам комплексных разрешений относятся: внутренняя экономия ресурсов на предприятиях, упрощенный процесс подачи заявок и предоставления отчетности, стимулы к предотвращению загрязнения и рациональному использованию ресурсов, снижение расходов на контроль загрязнения и расширение взаимодействия с общественностью.

263. Вместе с тем, комплексные разрешения и соблюдение их условий могут значительных расходов. Это может стать серьезной проблемой, учитывая неблагоприятную экономическую ситуацию и инвестиционный климат в регионе ВЕКЦА. Однако большинство ВАТ приносят выгоду в виде сэкономленных ресурсов и энергии, а также снижения выплат за загрязнение окружающей среды.

264. В рамках комплексных разрешений ВАТ следует применять в сочетании с целями/стандартами качества окружающей среды для регулирования промышленного

загрязнения. Применение ВАТ с целью определения включаемых в разрешение требований не должно означать, что власти ограничивают получателя разрешения в гибком выборе методов или технических новшеств.

265. Концепцию ВАТ не следует толковать строго как «наилучшую технологию», помимо технологий, она подразумевает широкий спектр процедур, методов хозяйствования, технических средств и иных аспектов эксплуатации и обслуживания производственных мощностей и т. д. Экономические аспекты выдачи разрешений отражены в требовании о выборе «доступных» технологий, то есть технологий такой степени развития, которые «могут применяться в соответствующем секторе промышленности на экономически и технически приемлемых условиях с учетом расходов и получаемых преимуществ». Наконец, ВАТ не должны отдавать предпочтение технологиям или методам, исходящим из какой-либо отдельной страны.

266. В целом, природоохранные органы должны адаптировать тот или иной подход таким образом, чтобы он обеспечивал наибольшую результативность природоохранных мер в имеющихся условиях, и избегать «универсального» применения какого-либо одного инструмента экологической политики. Так, использование комплексных разрешений для крупных предприятий не должно исключать других подходов (например, разрешения по одному компоненту окружающей среды или общие обязательные правила) для малых предприятий. Если системы контроля за соблюдением требований будут модернизированы за счет крупных инвестиций в лабораторное оборудование, улучшения системы отчетности и информационных систем, то страны ВЕКЦА смогут рассмотреть возможность использования разрешений с правом переуступки.

267. Возможно проведение пилотных исследований для проверки применимости разрешений с правом переуступки в условиях недостаточно развитых рынков. В любом случае странам ВЕКЦА будет полезно проследить, какими методами ЕС будет разрешать противоречия между подходом на основе ВАТ и разрешениями с правом переуступки; эта проблема уже сформулирована и решается.

Аспекты, требующие внимания при разработке и осуществлении реформ

268. Политической воли и кадрового потенциала природоохранных органов стран ВЕКЦА может оказаться недостаточно для продвижения и осуществления реформы. Многие занятые в данной сфере политики и эксперты удовлетворены существующими системами выдачи разрешений и могут отвергнуть изменения в страхе потерять рабочее место, влияние или доходы. Сложно поддаются решению и такие проблемы, как отсутствие четких критериев, слабость систем отчетности и недостаток взаимного уважения при обсуждении закладываемых в разрешения требований. Возможны разногласия по поводу конфиденциальности данных и информации, поскольку некоторые предприятия стремятся скрывать природоохранный аспект своей деятельности. Это усиливает потребность в высококвалифицированных кадрах.

269. Комплексные разрешения на основе ВАТ приспособлены к определенному экономическому и социальному контексту, и возможность непосредственного перехода к ним не следует переоценивать. Некоторые предприятия не готовы инвестировать в инфраструктуру и могут препятствовать переходу к более чистому производству. Однако не все предприятия неплатежеспособны. Многие фирмы способны выполнять требования на основе ВАТ, и, как показывает опыт, некоторые из них перешли на методы, которые сопоставимы с методами, охарактеризованными в справочных документах ВАТ ЕС. Тем не менее, этот вопрос требует дальнейшей проработки.

270. Предприятия могут по-прежнему противодействовать изменениям или игнорировать их. С введением выполнимых требований и более эффективных разрешений объекты регулирования, вероятно, станут позитивно относиться к реформе; однако существуют группы влияния, в чьих финансовых интересах сохранение прежней ситуации, поскольку часто проще платить налоги и штрафы, чем вкладывать средства в инфраструктуру или подготовку кадров. В целом, маловероятно, что пренебрежительное отношение к охране окружающей среды

изменится, если сиюминутные интересы инвесторов сохранят свою доминирующую позицию. Компании также могут по-прежнему игнорировать природоохранные требования, понимая, что выполнение такого количества требований невозможно эффективно контролировать. Поэтому крайне важно будет создать атмосферу сдерживания нарушений.

271. Для проведения реформы системы выдачи природоохранных разрешений необходимы точно направленные и хорошо организованные программы технической помощи. Судя по опыту стран ВЕКЦА, такую помощь удастся получить не всегда. С одной стороны, организации-реципиенты должны точнее определять свои приоритеты и добросовестнее выполнять собственные обязательства. С другой стороны, на стадии разработки и реализации программы технической помощи необходим более строгий контроль и обеспечение качества.

БИБЛИОГРАФИЯ

Azeem, M. (2002) Finnish firms see more business in Russia – and Reform needs. *Transition Newsletter*, Vol.13, No. 3. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

Berglof, E. and G. Roland (2001) From Regatta to Big Bang? The impact of the EU accession strategy on reforms in Central and Eastern Europe. *Transition Newsletter*, Vol.12, No. 1. The World Bank in co-operation with The William Davidson Institute.

Bizek, V. (2001), IPPC in Czech Republic. *Environmental approximation in Western NIS: Workshop on Integrated Pollution Prevention and Control*. EC, DG Environment.

Bucknall, J., R. Cestti, and A. Damianova (2001), *Bulgaria: The Challenges of Complying with EU Environmental Directives*. World Bank, Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Series, Working Paper No.30, Washington, DC.

Caves, R. (2000) Spillovers from multinationals in developing countries: The Mechanics at Work. *Transition Newsletter*, Vol.11, No. 3-4. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

Dowell, G., S.Hart and B. Yeung (2000) Do corporate global standards in emerging markets create or destroy market value? *Transition Newsletter*, Vol.11, No. 3-4. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

Dervent, H. (2002) Industrial environmental regulation in the UK. *Proceeding of the International Conference on Policy Approaches in Prevention and Control of Industrial Pollution*. EC, Brussels.

Earnhart, D. and L. Lizal (2002) Effects of ownership and financial status on corporate environmental performance. *Transition Newsletter*, Vol.13, No. 4-5. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

EBRD (1999), *Investor's guidebook for environment, health and safety: Belarus, Moldova and Ukraine*. EBRD, London.

EC (1996), *Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control*; Official Journal L 257, 10/10/1996 p. 0026 – 0040. <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>

Egorov, G. (2000), *Economic transformation, industrial potential and current status of integration of the CIS: The role of science and high-technology*. UNIDO, Vienna.

European Business Club (2002), *Improvement of the investment climate in Russia*. <http://www.ebc.ru>

Fries, S. and J.Hellman (2002), Entrepreneurs see signs of progress. *International Herald Tribune*, 14-15 December 2002.

Fryer, L. (2001), The impact of IPPC on Industry. *Environmental approximation in Western NIS: Workshop on Integrated Pollution Prevention and Control*. EC, DG Environment.

Fryer, L. (2001), The implementation and enforcement of IPPC. *Environmental approximation in Western NIS: Workshop on Integrated Pollution Prevention and Control*. EC, DG Environment.

Gislev, M. (2002) The EU IPPC Directive and its links to other relevant instruments. *Proceeding of the International Conference on Policy Approaches in Prevention and Control of Industrial Pollution*. EC, Brussels.

Glazovsky, N. (1976), *Technogenic material flows in biosphere*. In: Biogeochemical cycles in biosphere. – Moscow.

Gonzalez-Quijano, G. (2002), BAT's economic viability and their effect on competitiveness for SME's: The leather sector. *Workshop on economic consequences of the IPPC Directive*. European Parliament, Brussels. <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise>

Guseva T. (2001), *Requirements to Environmental Compliance of Russian Industries*. Background paper for the Tacis "Assistance to the Russian Steel Industrial Sector" project. Ecoline Consulting, Moscow (Russia).

Hellman, J., G. Jones and D. Kaufmann (2000) Are foreign investors and multinationals engaging in corrupt practices in transition economies? *Transition Newsletter*, Vol.11, No. 3-4. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

Hitchens, D., F. Farrell, J.Lindblom, and U. Triebswetter (2003), *The impact of Best Available Techniques (BAT) on the Competitiveness of European Industry*. Report EUR 20133 EN, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies.

Hughes, G. and J. Bucknall (2000), *Poland Complying with EU Environmental Legislation*. World Bank Technical Paper No. 454, Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Series, Washington, DC.

Israel, Yu. A. (1984), *Ecology and control of the state of environment*. – Moscow.

Keast, M. and P.Vercaemst (2002), Economic viability analysis using standard investment and market appraisal techniques. *Workshop on economic consequences of the IPPC Directive*. European Parliament, Brussels. <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise>

Method of calculation of concentrations of pollutants emitted by enterprises in the atmospheric air. – USSR State Committee for Hydrometeorology and Environmental Monitoring. – 1986.

Pallo, T. (2001), IPPC in the Republic of Estonia. *Environmental approximation in Western NIS: Workshop on Integrated Pollution Prevention and Control*. EC, DG Environment.

PHARE (1999), *BUL-108: Assistance in the Development of an Environmental Approximation and Training Programme for Bulgaria*. Prepared under PHARE Contract No. 96-0863.00. Final Report, Sofia, Bulgaria.

OECD (1991), *Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control*, OECD, Paris.

OECD (1999), *Environmental Requirements for Industrial Permitting*, Volume 1: Approaches and Instruments, OECD, Paris.

OECD (1999), *Environmental Requirements for Industrial Permitting*, Volume 2: OECD Workshop on the use of Best Available Technologies and Environmental Quality Objectives, OECD, Paris.

OECD (1999), *State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges*, OECD, Paris.

OECD (1999), *Voluntary Approaches for Environmental Policy: An Assessment*, OECD, Paris.

OECD (2000), *Environmental Regulatory Reform in the New Independent States: The Case of the Water Sector*, CCNM/ENV/EAP(2000)86, OECD, Paris.

OECD (2000), *Environmental Compliance and Enforcement in the New Independent States: A Survey of Current Practices of Environmental Inspectorates and Options for Improvements*, CCNM/ENV/EAP(2000)87, OECD, Paris.

OECD (2001), *Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field of Environmental Protection*, PUMA/REG(2001)5, OECD, Paris.

Pfefferman G. (2002) Good transition needs friendly investment climate – Some lessons of experience. *Transition Newsletter*, Vol.13, No. 4-5. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000 (SI 2000 No. 1973).

Roland, G. (2002) The political economy of transition. *Transition Newsletter*, Vol.13, No. 3. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

SEPA (2002) *Overview of permitting procedures in place in the Member states and experience of enforcement (concrete examples on ironworks and farms)*. Presentation by Hans-Roland Lindgren, Director, Swedish Environmental Protection Agency.

Sheridan, N. (2001), Approximation of IPPC legislation in Moldova. *Environmental approximation in Western NIS: Workshop on Integrated Pollution Prevention and Control*. EC, DG Environment.

State of Environment in USSR in 1988: Inter-departmental report. Moscow, Publishing House “Лесная промышленность”, 1990; page 127.

Stern, S. (2002) Implementation of IPPC and other relevant instruments in the UK. *Proceeding of the International Conference on Policy Approaches in Prevention and Control of Industrial Pollution*. EC, Brussels.

Svejnar, J. (2002) Transition economies: performances and challenges. *Transition Newsletter*, Vol.13, No. 3. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

TACIS (2002), *Sustainable Development Indicators for the Republic of Kazakhstan*, Regional Environmental Centre for Central Asia, Almaty.

TACIS (1999), Working Paper No. 11: Initial considerations on how to implement BAT in Russia. *Institutional Support to Goskomekologiya Project*. European Commission, DG 1A/Tacis, Goskomekologiya, Russia.

Vercaemst, P. (2002), *BAT: when do Best Available Techniques become Barely Affordable Technology?* Vito (Flemish Institute for Technological Research), BAT-centre. <http://www.vito.be>

VROM (2002), *Assessment of the relationship between emission trading and EU legislation, in particular the IPPC Directive*, Final Report. VROM (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands).

UNECE (1998), *Environmental Performance Review of the Republic of Moldova*. UNECE, Geneva.

UNECE (1999), *Environmental Performance Review of the Ukraine*. UNECE, Geneva.

UNECE (2000), *Environmental Performance Review of Armenia*. UNECE, Geneva.

UNECE (2000), *Environmental Performance Review of Kazakhstan*. UNECE, Geneva.

UNECE (2000), *Environmental Performance Review of Kyrgyzstan*. UNECE, Geneva.

UNECE (2001), *Environmental Performance Review of Uzbekistan*. UNECE, Geneva.

UNECE (2002), *Environmental Performance Review of Georgia*. UNECE, Geneva.

USAID (2002), *Materials of the Workshop on Streamlining the Process of Issuing the Environmental Permits in the Territorial Oblast Departments of Environmental Protection*, Central Asia Natural Resources Management Project, USAID, Almaty, Kazakhstan.

USEPA (1997), *One Stop Programme Strategy and Award Criteria*, <http://www.epa.gov/reinvent/onestop/acplan/plan.htm>

USEPA (1999), *Action Plan for achieving the next generation in environmental permitting*, USEPA, Washington, D.C.

Wolsdorff, C. (2002), *European industry view on IPPC*. Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe. <http://www.unice.org>

Zamulin O. (2002) Small business harasses in Russia despite new deregulation: Results of a business survey. Article provided by SITE, Stockholm Institute of Transition Economics. Transition Newsletter, Vol.13, No. 4-5. The World Bank in co-operation with Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

Боголюбов С.А. Экологическое право. – Москва: Норма-Инфра, 1999. ISBN 5-89123-259-6

Бринчук М.М. Экологическое право. – Москва: Юристъ, 2000. ISBN 5-7974-0090-6

Васильева М.И. Новое в федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. Москва: РЭФИА, 2002.

Дубовик О.Л. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного Кодекса Российской Федерации. - Москва: Издательство “Спарк”, 1998. ISBN 5-88914-093-0

Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах.– Москва: Издательство “Перспектив”, 2001.

Ерофеев Б.В. Экологическое право России. Москва: Профобразование, 2001. ISBN 5-94297-007-6

Кузнецова Н.В. Экологическое право: схемы и комментарии. – Москва: Юриспруденция, 1999. ISBN 5-8401-0022-6

Олейник К.А. Экологические риски в предпринимательской деятельности. – Москва: Издательство Анкил, 2002. ISBN 5-86476-193-1.

Лапина М.А. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.– Москва: Издательство “Экзамен”, 2003. ISBN 5-94692-177-0

Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования.– Москва: Издательство “ЮНИТИ-ДАНА”, 2002. ISBN 5-238-00348-X

Мазур И.И. Курс инженерной экологии.– Москва: Издательство “Высшая школа”, 2001. ISBN 5-06-004188-3

Рыночные методы управления окружающей средой. Под ред. А.А.Голуба. Учебное пособие. - Москва: ГУ ВШЭ, 2002. ISBN 5-7598-0191-0

Степановских А.С. Охрана окружающей среды. - Москва: Издательство “ЮНИТИ-ДАНА”, 2001. ISBN 5-238-00196-7

Челноков А.А. Основы промышленной экологии.– Минск: Издательство “Высшэйшая школа”, 2001. ISBN 985-06-0584-7

Эриашвили Н.Д., Трунцевский Ю.В., Россиянская Е.Р. и др. *Экологическое право*. – Москва: “ЮНИТИ-ДАНА”, 2001.