



ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНЫХ
И СРАВНИТЕЛЬНО-
ПРАВОВЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ

Резюме
сравнительно-правового исследования
правового регулирования отношений в сфере
нормирования негативного воздействия на окружающую среду,
экономического стимулирования ответственного природопользования,
возмещения вреда окружающей среде, обращения с отходами
в Российской Федерации и зарубежных странах

*Подготовлено в рамках исследовательского проекта
АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований»*

*МОСКВА
2018*



1. Предлагается дополнить Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — «**Закон об охране окружающей среды**») общим правилом действия во времени нормативных правовых актов, вводящих новые природоохранные требования, а равно увеличивающих затраты граждан и (или) организаций или иным образом увеличивающие объём обязанностей, связанных с выполнением ранее введённых природоохранных требований. Такие нормативные правовые акты предлагается применять не ранее чем при наступлении наиболее поздней из следующих дат:

- истечение шести месяцев со дня официального опубликования последнего из совокупности нормативных правовых актов, в силу которых установлено или изменено природоохранное требование (включая федеральный закон и изданные на его основе подзаконные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты);
- 1 января года, следующего за годом официального опубликования последнего из совокупности нормативных правовых актов, в силу которых установлено или изменено природоохранное требование.

Ожидаемый результат

Закреплена на уровне федерального закона гарантия предсказуемости изменений природоохранных требований, влекущих увеличение затрат на их выполнение, что обеспечивает заблаговременное планирование затрат и формирование методологической основы выполнения требований. Решена проблема фактического дезавуирования отложенных сроков вступления в силу законов, ужесточающих природоохранные требования, при утверждении подзаконных актов, необходимых для выполнения требований закона, спустя продолжительное время после официального опубликования закона и незадолго до вступления закона в силу.

2. В отношении процедур оценки потенциальной экологической опасности объектов и нормативно-методических документов предлагается:

- заменить в действующем законодательстве процедуры оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы объектов, характеризующихся потенциальной экологической опасностью, на единую процедуру оценки воздействия в отношении этих объектов, с указанием в законе критериев обязательности оценки воздействия исходя из проектных параметров и уровней риска загрязнения окружающей среды, а также с введением правовых мер противодействия обходу обязанности оценки;
- установить в законе стадии единой процедуры оценки воздействия на окружающую среду (подача экологической декларации; общественные слушания; проверка

экологической декларации; дополнительная оценка при изменении проекта), перечни сведений и документов для каждой стадии);

- определить, что положительное заключение единой процедуры оценки воздействия на окружающую среду может применяться заявителем в течение всего срока создания и эксплуатации объекта согласно проектным параметрам;
- установить в законодательстве отдельную процедуру стратегической экологической оценки правотворческих и методических инициатив (включая справочники наилучших доступных технологий), документов градостроительного планирования, а также решений об изменении природоохранного режима территорий. Необходимость отдельной процедуры стратегической оценки обусловлена принципиально иным характером экологических рисков, возникающих от принятия указанных стратегических документов и решений, по сравнению с рисками от создания конкретных объектов. Одним из отличий самой процедуры может быть выполнение стратегической оценки силами экспертных советов при уполномоченных органах в полном составе, а не силами каких-либо отдельных экспертов, которым поручается оценка экологических рисков создания конкретных объектов.

Изложенные предложения соответствуют опыту применения подобных процедур как в развитых правовых системах (Европейский Союз, США), так и в развивающихся странах (Индия, Китай).

Ожидаемый результат

Обеспечена предсказуемость и эффективность процедур оценки потенциальной экологической опасности объектов и нормативно-методических документов.

3. По вопросам нормирования отрицательного воздействия на окружающую среду предлагается:

- установить на уровне федеральных законов соотношения нормативов качества окружающей среды, санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов в рамках нормирования негативного воздействия на окружающую среду и применения наилучших доступных технологий;
- установить критерии обязательности применения автоматических систем контроля выбросов (сбросов) загрязняющих веществ для объектов хозяйственной деятельности, учитывающие факторы реального риска загрязнения окружающей среды;
- установить для целей мониторинга загрязнения окружающей среды возможность использования автоматических средств измерения, также применяемых в иных целях (обеспечение промышленной безопасности, производственный мониторинг качества),

если такое оборудование позволяет измерять и учитывать уровни загрязнений, а также передать соответствующие данные;

- установить особенности регулирования сброса загрязняющих веществ при создании, эксплуатации и ликвидации искусственных островов, установок и сооружений, при проведении буровых и иных работ в границах континентального шельфа России;
- конкретизировать в Законе об охране окружающей среды порядок установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, обеспечивающий возможность проверки объективности установленного норматива;
- установить правила оценки и ограничения воздействия рассеянных источников загрязнений окружающей среды;
- установить правила о порядке и последствиях сброса сточных вод на рельеф местности.

Ожидаемый результат

Внесена определённость в соотношение нормативов качества окружающей среды, санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов при нормировании негативного воздействия на окружающую среду и применении наилучших доступных технологий.

Внесена определённость в круг лиц, обязанных применять автоматизированные средства измерения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и нести соответствующие затраты.

Снижены затраты хозяйствующих субъектов на использование автоматизированных средств мониторинга загрязнения окружающей среды.

Созданы условия минимизации отрицательного воздействия на окружающую среду сброса сточных вод при добыче углеводородов на морских платформах континентального шельфа.

Обеспечена определённость и предсказуемость порядка установления нормативов негативного воздействия на окружающую среду. Устранена возможность произвольного установления завышенных или заниженных нормативов.

Созданы условия оценки и ограничения воздействия рассеянных источников загрязнений окружающей среды. Обеспечен более оптимальный баланс требований к стационарным и рассеянным источникам.

Созданы условия снижения отрицательного воздействия на окружающую среду сброса сточных вод на рельеф местности.

4. В рамках взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду предлагается:

- сформировать природоохранные фонды как целевые бюджетные фонды в целях обеспечения целевого использования платы за отрицательное воздействие на окружающую среду; схожая практика существует, в частности, в США и Норвегии;
- устранить или существенно смягчить требование об учёте затрат на предотвращение загрязнений отдельно для каждого вещества и класса опасности отходов и только в пределах срока осуществления планов и программ природоохранной направленности;
- установить за превышение допустимых показателей отрицательного воздействия на окружающую среду административный штраф, размер которого определяется кратно вносимой плате за отрицательное воздействие (например, штраф в размере от 3-кратного до 5-кратного, от 20-кратного до 25-кратного размера платы) вместо повышающих коэффициентов платежей за такое воздействие. Такой подход позволяет учесть форму и степень вины, а также иные обстоятельства нарушения, обеспечив должную индивидуализацию санкций.

Ожидаемый результат

Обеспечено целевое использование для нужд охраны окружающей среды сумм платежей, основания взимания которых предполагают их расходование на эти цели, обеспечена приоритетность охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности человека.

Оптимизирован стимул для плательщиков платы за негативное воздействие на окружающую среду нести затраты на предотвращение загрязнений окружающей среды независимо от видов загрязняющих веществ и класса опасности отходов, а также от срока выполнения планов и программ природоохранной направленности.

Обеспечена надлежащая индивидуализация санкций за нарушение природоохранного законодательства с учётом формы и степени вины, а также иных обстоятельств нарушения. Созданы условия полного и всестороннего исследования всех обстоятельств нарушения.

5. По вопросам экологического надзора (контроля) предлагается:

- унифицировать подвиды государственного экологического надзора и муниципального экологического контроля, исключив дублирование правил в рамках отдельных подвидов указанного надзора и контроля;
- в рамках экологического надзора (контроля), в том числе при проведении проверок и обжаловании их результатов в административном порядке, установить обязанность

административного органа назначить экспертизу по вопросам обстоятельств дела, если подателем жалобы внесены денежные средства, необходимые для оплаты экспертных работ (услуг);

- дополнить законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур», внесённый Верховным Судом РФ, правилами проведения экспертизы по спорам, связанным с применением природоохранного законодательства, в том числе в рамках примирительной процедуры. Применение процедуры медиации по экологическим спорам соответствует опыту США и Китая.

Ожидаемый результат

Устранено дублирование полномочий и процедур в рамках отдельных подвидов государственного экологического надзора, муниципального экологического контроля, повышена эффективность процедур.

Обеспечено полное и всестороннее разрешение вопросов факта, возникающих при принятии и обжаловании решений органов государственного экологического надзора, при судебном оспаривании решений органов государственного экологического надзора в рамках примирительных процедур, с применением требуемых для этого специальных познаний.

Созданы условия полного и всестороннего исследования всех обстоятельств нарушения.

6. По вопросам предупреждения и возмещения вреда окружающей среде предлагается:
- усовершенствовать комплекс природоохранных требований в сфере экологической безопасности, экологизировать законодательство о промышленной безопасности с учётом наилучших зарубежных практик (в частности, Директивы Seveso Европейского Союза) и с участием субъектов хозяйственной деятельности, к которым будут применяться соответствующие требования;
 - принять меры стимулирования добровольного экологического страхования, в том числе утвердить порядок определения экологических рисков, наиболее типичных для конкретных видов деятельности и местностей с учётом природных условий, порядок учёта осуществлённых страхователем мер снижения экологических рисков при расчёте размера страховой премии, порядок функционирования страховых пулов и перестрахования экологических рисков; установить исчерпывающий перечень оснований регрессного требования страховщика к страхователю, связанных с виновными недобросовестными действиями последнего; предоставить организациям право признавать затраты на добровольное экологическое страхование в качестве расходов, уменьшающих налогооблагаемую прибыль;

- закрепить в законодательстве возмещение вреда, причинённого окружающей среде, в натуре как основную форму возмещения (преимущественно перед денежной формой), установить в законе процедуру возмещения вреда в натуре, включая принятие причинителем вреда безотлагательных мер прекращения загрязнения и удаления загрязняющих веществ; уведомление уполномоченного органа о причинении вреда; приёмку выполненных восстановительных и равноценных работ; изменить подход к методикам определения экологического вреда, включив в методики описание способов возмещения вреда;
- оценивать экологический вред на основе определения видов, сроков и стоимости восстановительных и равноценных работ (в степени, в которой такие работы могут быть проведены), и лишь при невозможности – по условным таксам; установить перечни обстоятельств и предельные коэффициенты, позволяющие при исчислении экологического вреда по условным таксам уменьшать или увеличивать оценку экологического вреда, исчисленного по условным таксам, с учётом состояния конкретной экосистемы, оцениваемого посредством проведения экспертизы;
- вместо установления методик подзаконным нормативно-правовым актом применять аккредитацию уполномоченным органом методик, разработанных научными организациями;
- установить исключительную подсудность по делам о возмещении вреда, причинённого окружающей среде, которые будут рассматриваются судом по месту причинения такого вреда, в целях полного и всестороннего исследования всех обстоятельств дел о возмещении вреда окружающей среде; аналогичное регулирование может быть установлено по делам об административных правонарушениях;
- предусмотреть в законодательстве, что проведённые причинителем восстановительные и равноценные работы учитываются при определении последствий причинения вреда без ограничительных условий и оцениваются по их результату (насколько результат работ восстанавливает нарушенное состояние окружающей среды или приводит к равноценному улучшению качества окружающей среды);
- установить для недропользователей, не нарушающих обязанностей, связанных с возмещением экологического вреда, преимущества перед имеющими нарушения в рамках конкурсов (аукционов) на право пользования новыми участками недр при прочих равных показателях конкурсных (аукционных) заявок;
- ввести в природоохранное законодательство постоянно растущий штраф за неисполнение обязанности возместить в натуре вред, причинённый окружающей среде; изложенное предложение соответствует опыту США, а также Китая и Бразилии;

- закрепить, что суммы возмещения вреда, причинённого окружающей среде, и административных штрафов за нарушение природоохранного законодательства зачисляются в целевые бюджетные фонды природоохранного назначения; при этом суммы взысканных штрафов могут направляться на цели устранения накопленного экологического вреда, в том числе посредством предоставления субсидий на эти цели;
- создать правовые, экономические и организационные условия проведения природоохранных мероприятий посредством государственно-частного партнёрства, в том числе при устранении накопленного вреда;
- повысить правовую определённость норм об административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения.

Ожидаемый результат

Созданы условия снижения аварийности, причиняющей вред окружающей среде, при ведении обычной хозяйственной деятельности.

Решена проблема бланкетности норм об административной и уголовной ответственности за нарушение соответствующих требований.

Обеспечены условия развития добровольного страхования ответственности за причинение экологического вреда как средства обеспечения обязанности возмещения экологического вреда и меры предупреждения его причинения.

Обеспечены условия и стимулы возмещения в натуре вреда, причинённого окружающей среде.

Создан источник финансирования мероприятий, направленных на устранение накопленного экологического вреда, за счёт штрафов, взимаемых за нарушения требований охраны окружающей среды.

Устранена избыточная карательная нагрузка на хозяйственную деятельность, повышена определённость санкций за экологические правонарушения, обеспечен баланс публичных и частных интересов при наложении наказаний за экологические правонарушения.

Обеспечена возможность природоохранных мероприятий посредством соглашений на основе публично-частного партнёрства.

Обеспечен баланс публичных и частных интересов при устранении накопленного экологического вреда, возникшего до приватизации активов, при эксплуатации которых возник такой вред, или возникшего до предоставления участка недр в пользование. Созданы условия реального устранения накопленного вреда.

Обеспечен экономический стимул устранения накопленного экологического вреда.

7. Необходимо ввести саморегулирование экологических экспертов для обеспечения качества и достоверности проводимых ими исследований, а также установить критерии признания заключений иностранных экспертов. Общероссийское объединение экологических экспертов может быть при введении саморегулирования надделено полномочиями в сферах:

- методического обеспечения аттестации экспертов-экологов;
- утверждения справочников наилучших доступных технологий;
- аккредитации методик оценки и возмещения экологического вреда.

Ожидаемый результат

Созданы условия для использования познаний квалифицированных экспертов-экологов в рамках правотворчества и правоприменения.

8. Стратегической задачей может стать разработка и осуществление мер кодификации (унификации, конкретизации и повышения определённости) природоохранных требований, включая:

- обобщение в Законе об охране окружающей среды схожих между собой требований иных законов, касающихся охраны окружающей среды, включая Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 99-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Земельный кодекс РФ (охрана земель, мониторинг земель, земельный надзор), Лесной кодекс РФ (охрана, защита и воспроизводство лесов, лесной надзор и контроль), Водный кодекс РФ (охрана водных объектов), федеральные законы, касающиеся охоты и рыболовства; данный подход позволит чётко разграничить между собой правила, касающиеся использования и хозяйственного оборота природных ресурсов, и правила, касающиеся охраны окружающей среды;
- обновление структуры Закона об охране окружающей среды, при котором в нём будут раскрыты все природоохранные требования в последовательности, понятной лицам, обязанным их соблюдать (вначале требования, касающиеся подготовки к ведению деятельности, затем – касающиеся самой деятельности), с сохранением специальных законов природоохранной направленности, доказавших свою практическую эффективность (например, Федеральных законов «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране озера Байкал»); исключение из указанного закона разнообразных перечней прав и полномочий, норм-деклараций;



- закрепление на уровне Закона об охране окружающей среды содержания (сути) природоохранных требований с сохранением возможности их количественной и иной технической конкретизации на уровне подзаконных нормативно-правовых актов.

Ожидаемый результат

Повышена определённость природоохранных требований. Разграничен порядок использования (хозяйственного оборота) природных ресурсов и правила, касающиеся охраны окружающей среды как единой, взаимосвязанной системы.