

## СРГ ПДООС

### *Седьмая ежегодная встреча Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN)*

*17 – 18 октября 2005 года, Москва, Российская Федерация*

REPIN (2005)4/Рус

## **РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНЫХ СИСТЕМ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ**

*Проект, сентябрь 2005 г.*

*Комментарии просьба направлять в письменной форме до 31 октября 2005 г. Евгению Мазуру по адресу [eugene.mazur@oecd.org](mailto:eugene.mazur@oecd.org).*



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Природоохранные разрешения являются ключевым инструментом сокращения воздействия промышленности на окружающую среду, содействия соблюдению ею природоохранных требований и поощрения технологических инноваций. В комплексных природоохранных разрешениях рассматриваются все значительные виды воздействия на окружающую среду крупных промышленных установок в целях охраны окружающей среды в целом. С начала 1970-х гг. системы выдачи комплексных разрешений внедрены в большинстве стран ОЭСР.

Многие страны с переходной экономикой в настоящее время изучают возможность постепенного внедрения системы комплексных разрешений, которая заменит большое число существующих обременительных и неэффективных разрешений и лицензий на выбросы в атмосферу, водозабор, сброс сточных вод, производство, хранение и захоронение отходов и прочие виды воздействия на окружающую среду. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) планируют использовать с этой целью подход Директивы о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (ИРПС) Европейского союза (96/61/ЕС) в качестве основного ориентира. Однако в каждой стране нужно разработать системы выдачи разрешений, оптимально соответствующие ее правовым и институциональным механизмам и социально-экономическим и экологическим приоритетам.

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

«Руководство», в котором содержатся стратегические и процедурные рекомендации для природоохранных органов, стало результатом двухлетнего сотрудничества с должностными лицами и экспертами стран ВЕКЦА.

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

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

Мнения, выраженные в настоящем документе, являются мнениями авторов и не обязательно отражают официальную позицию ОЭСР и ее членов.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ .....	4
1. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ .....	6
2. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ РАЗРЕШЕНИЙ.....	8
3. ТРЕБОВАНИЯ РАЗРЕШЕНИЙ .....	11
4. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ .....	15
5. ПЕРЕХОД К ДЕЙСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ РАЗРЕШЕНИЙ.....	17

## Определения

**Наилучшие доступные технические методы** (*англ. best available techniques, BAT*) – понятие, введенное Директивой ИРПС Европейского союза (96/61/ЕС), определяемое следующим образом: «технические методы» означают как технологические процессы, так и методы проектирования, строительства, обслуживания, эксплуатации и вывода из эксплуатации промышленных установок. «Доступные» означает технические методы, которые разработаны настолько, что они могут быть применены в соответствующей отрасли при условии экономической и технической целесообразности и при учете затрат и выгоды, и которые реально доступны для оператора. «Наилучшие» означает технические методы, наиболее эффективные для достижения высокого уровня охраны окружающей среды в целом.

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

**Стандарт качества окружающей среды (СКОС)** – показатель состояния определенного компонента окружающей среды в отношении определенного загрязняющего вещества, представляющий собой верхний допустимый предел, исходя из потенциальной емкости компонента окружающей среды, и призванный охранять здоровье человека или тот ли иной элемент экосистемы.

**Нормы общего действия (НОД)** – набор стандартных условий, установленных в нормативном документе, охватывающих аспекты эксплуатации установки и предписывающих определенные условия, которые органы регулирования должны закладывать в соответствующие разрешения.

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

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

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

**Оператор** – физическое или юридическое лицо, являющееся владельцем или управляющим установкой и уполномоченное и способное обеспечить соблюдение условий разрешения. Оператором до ввода установки в эксплуатацию считается лицо, контролирующее ее эксплуатацию, а после прекращения эксплуатации установки – лицо, являющееся держателем

соответствующего разрешения. Если два и более оператора эксплуатируют разные части установки, они должны получать отдельные разрешения.

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

## 1. Эволюция систем природоохранных разрешений

Общей целью природоохранных разрешений является охрана здоровья человека и окружающей среды путем определения (в условиях прозрачности и подотчетности) юридически обязательных требований к отдельным источникам существенного воздействия на окружающую среду. Как правило, разрешениями, выдаваемыми органами регулирования, устанавливаются предельно допустимые уровни выбросов в атмосферу, сбросов в воду и образования отходов и управления ими, наряду с другими экологическими условиями, касающимися отдельных установок.

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

При такой форме контроля уровни загрязняющих веществ в сбросах установок, как правило, устанавливаются исходя из того, что компонент окружающей среды (вода, воздух или почва), в который осуществляются сбросы, должен охраняться в соответствии со стандартом качества окружающей среды (СКОС). По сути, выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды на основе СКОС представляет собой регулирование «на конце трубы»: в нем не решаются такие вопросы как минимизация отходов посредством надлежащего проектирования и эксплуатации установки.

При выдаче разрешений по отдельным компонентам окружающей среды загрязняющие вещества могут переноситься между разными компонентами, и решение проблемы загрязнения атмосферы (например, путем очистки отходящих газов) может создать проблему загрязнения воды или почвы, и наоборот. Кроме того, разбавление и рассеяние выбросов/сбросов в окружающую среду для решения локальной проблемы качества окружающей среды может привести к причинению ущерба окружающей среде на более дальних расстояниях. Вытекающая из этого необходимость рассматривать окружающую среду как единое целое и регулировать ее соответствующим образом является в настоящее время движущим фактором эволюции *комплексного подхода к предотвращению и контролю загрязнения окружающей среды*.

Выдача комплексных разрешений означает, что выбросы в атмосферу, сбросы в воду (в том числе сбросы в канализацию) и почву, равно как и спектр других видов воздействия на окружающую среду должны рассматриваться в совокупности. Это также означает, что органы регулирования должны устанавливать условия разрешений таким образом, чтобы достигать высокого уровня охраны окружающей среды в целом. Эти условия обычно базируются на понятии «наилучших доступных технических методов» (ВАТ), в котором выгоды для окружающей среды уравниваются с затратами для оператора и упор делается на предотвращение и сокращение загрязнения, а не контроль «на конце трубы».

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

В ЕС комплексные разрешения в общем и метод ВАТ в частности нацелены на крупные и сложные установки, характеризуемые в Директиве ИРПС как «обладающие высоким потенциалом

загрязнения», в том числе трансграничного загрязнения. Вместе с тем, малые и средние предприятия обычно регулируются в рамках более простых схем выдачи разрешений.

## **2. Основы системы разрешений**

### **Принцип 1: Выдача разрешений всем стационарным источникам значительного загрязнения**

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

### **Принцип 2: Выдача комплексных разрешений крупной промышленности**

Крупные промышленные установки, по определению национального законодательства, должны получать комплексные природоохранные разрешения на индивидуальной основе, при этом основополагающим требованием должно быть использование ВАТ. Концепция ВАТ подразумевает, что окружающая среда является последним местом захоронения отходов, используемым только тогда, когда остальные решения практически или экономически нецелесообразны. Определение ВАТ достаточно гибко в признании важности экономической и технической жизнеспособности промышленности, равно как и различия подходов к новым и существующим установкам.

Однако в ситуациях, когда несколько установок, даже использующих ВАТ, в сочетании представляют угрозу для окружающей среды, соблюдение СКОС становится первоочередным соображением при установлении индивидуальных предельно допустимых выбросов/сбросов (ПДВ/ПДС).

### **Принцип 3: Упрощенная система разрешений для МСП**

На малые и средние предприятия (МСП) должен распространяться упрощенный режим выдачи разрешений, так как маловероятно, что эти предприятия будут располагать достаточными ресурсами и техническим потенциалом для выполнения сравнительно сложных требований, сопряженных с комплексными природоохранными разрешениями. Кроме того, большое количество МСП делает выдачу им комплексных разрешений слишком трудоемким для органов регулирования.

Существуют различные способы упрощения режима выдачи разрешений, обеспечивающие соответствующий контроль за воздействием на окружающую среду, и, вместе с тем, позволяющие органам, выдающим природоохранные разрешения, уделять больше внимания регулированию более крупных установок, потенциально являющихся более крупными загрязнителями окружающей среды. К их числу относятся нормы общего действия (см. принцип 14) и регистрация (см. принцип 15).

### **Принцип 4: Выбор органа, ответственного за выдачу разрешения**

Весьма важно определить в законе административный уровень, на котором будут выдаваться разрешения определенным категориям объектов: национальный или региональный уровень для крупных промышленных установок, обязанных получать комплексные разрешения, и региональный или муниципальный уровень для малых и средних установок. Комплексные разрешения могут рассматриваться одним или несколькими правомочными органами, в

зависимости от институционального устройства страны. Следует поощрять развитие систем, действующих по принципу «единого окна», в которых заявитель имеет дело с одним правомочным органом, обеспечивающим координацию со всеми другими заинтересованными ведомствами. Это повышает последовательность и предсказуемость процесса выдачи разрешений и снижает административную нагрузку как на государственные органы, так и на промышленность. Уполномоченный орган, выдающий разрешения, может создать специальное *управление природоохранных разрешений* для обмена информацией и координации решений с различными внутренними подразделениями и информационного взаимодействия с объектами регулирования и другими правомочными органами.

#### **Принцип 5: Участие общественности и доступ к информации**

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

#### **Принцип 6: Широкое участие заинтересованных сторон**

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

#### **Принцип 7: Работа с регулируемым сообществом**

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

## **Принцип 8: Тесная взаимосвязь с экологической оценкой (ЭО)**

Хотя как ЭО<sup>1</sup>, так и выдача природоохранных разрешений осуществляются в соответствии с четко определенными системными процедурами определения и анализа значительного воздействия на окружающую среду и принятия решений о рассматриваемой хозяйственной деятельности, ЭО характеризуется более широким охватом, применяется на более раннем этапе планирования проекта, и в ней учитывается более широкий круг альтернатив и мер по сокращению воздействия. ЭО и выдачу разрешений следует применять таким образом, чтобы максимизировать их эффективность и избегать дублирования. Достигать этого следует путем

- использования выводов ЭО в составлении и оценке заявок на получение разрешений;
- включения рекомендаций ЭО по мерам по сокращению воздействия, где это целесообразно, в условия, закладываемые в разрешения; и
- использования требований системы разрешений для определения сферы охвата ЭО.

---

<sup>1</sup> Под экологической оценкой подразумевается совокупность оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы.

### 3. Требования разрешений

#### Принцип 9: Четкие и юридически исполнимые требования разрешений

Новым и существующим установкам не должно быть разрешено функционировать иначе, чем установлено разрешением, выдаваемым уполномоченным органом. Это разрешение должно содержать в себе условия, которые недвусмысленны и, что самое главное, сопряжены с ответственностью за их неисполнение. Ключ к простой, эффективной и последовательной выдаче разрешений – основывать условия, закладываемые в разрешениях, на стандартах и технических рекомендациях, согласованных всеми заинтересованными сторонами и доступных всем, в том числе общественности.

Разрешение должно либо определять условия на основе деталей, содержащихся в заявке оператора на получение разрешения, либо воспроизводить материал из заявки. Преимущество первого подхода заключается в том, что разрешение может быть сравнительно коротким документом без большого количества технических деталей. Однако его недостаток в том, что разрешение не является «самостоятельным» документом, и для понимания технических деталей его необходимо читать вместе с заявкой оператора. В этом вопросе в разных странах применяется разная практика.

#### Принцип 10: Всеобъемлющий охват комплексного разрешения

В комплексном разрешении должны содержаться условия, охватывающие следующие вопросы:

1. **Установка, на которую выдается разрешение.** В этом разделе разрешения должны определяться и описываться все виды деятельности на установке, охватываемые разрешением. Территория, на которой может осуществляться деятельность, на которую выдается разрешение (площадка установки), также должна быть определена.
2. **Вопросы эксплуатации.** Условия, связанные с вопросами эксплуатации, должны основываться на ВАТ, в соответствии с техническими рекомендациями, с учетом технических характеристик, географического местоположения и местных экологических условий установки. Они должны либо подтверждать предложение оператора, либо устанавливать дополнительные требования. Условия, касающиеся вопросов эксплуатации, должны затрагивать следующие аспекты:
  - использование сырья и воды;
  - предотвращение и сокращение выбросов и отходов;
  - управление отходами;
  - использование энергии и энергоэффективность;
  - готовность к чрезвычайным ситуациям;
  - системы мониторинга и
  - вывод объекта из эксплуатации и принятие мер по восстановлению территории.
3. **Предельно допустимые выбросы/сбросы.** ПДВ/ПДС, как правило, предлагаются оператором, а затем корректируются, при необходимости, и утверждаются органом, выдающим разрешения. ПДВ/ПДС для крупной промышленности, получающей комплексные разрешения, должны основываться на *комбинированном подходе* (см. принцип 11). Условия, касающиеся ПДВ/ПДС регулируемых загрязняющих веществ, выбросы/сбросы которых ожидаются значительными, должно охватывать следующее:
  - выбросы в атмосферу;

- сбросы в поверхностные воды;
  - сбросы в канализацию или на очистные сооружения;
  - сбросы в грунт (если они не запрещены законом);
  - шум и
  - прочие виды воздействия (запах, электромагнитное), если они имеют место.
4. **Условия, выходящие за пределы площадки.** В соответствии с условиями национального законодательства в разрешение может быть заложено условие, требующее от оператора выполнения работ (например, осуществления мониторинга) на территории, не являющейся частью площадки установки (при условии получения доступа к этой территории). Условия, выходящие за пределы площадки, должны непосредственно относиться к эксплуатации установки, на которую выдается разрешение.
  5. **Программа совершенствования.** Когда орган регулирования соглашается с аргументом оператора существующей установки о том, что он не может себе позволить немедленно перейти к ВАТ, в разрешении следует оговорить программу совершенствования для достижения ВАТ. В соответствующих технических рекомендациях могут указываться ориентировочные сроки реализации программы совершенствования.
  6. **Учетные документы.** Разрешение должно включать в себя условия ведения, хранения соответствующих учетных документов и предоставления доступа к ним. Как правило, оно должно требовать отражения результатов мониторинга и ведения записей обо всех неполадках, которые повлияли или могли повлиять на окружающую среду. Второе необходимо для расследования аварий, выявления оборудования, представляющего угрозу для окружающей среды, и оценки результатов технического обслуживания, осуществляемого оператором.
  7. **Представление отчетности и уведомлений.** В разрешении должны указываться требования о представлении установкой отчетности, в том числе сообщаемые параметры и частота представления отчетов, исходя из информации, содержащейся в соответствующих технических рекомендациях. Помимо вопросов, касающихся представления текущей информации, также должны существовать механизмы уведомления органа регулирования о таких событиях, как превышение ПДВ/ПДС, аварии, временное или постоянное прекращение деятельности.
  8. **Уплата экологических налогов и платежей (если это применимо).** Если оператор установки должен выплачивать налоги или платежи за загрязнение (выбросы в атмосферу, сбросы сточных вод и захоронение отходов) или природопользование/добычу природных ресурсов (в том числе водозабор), требования о внесении подобных платежей должны устанавливаться в качестве условий разрешения.
  9. **Срок действия разрешения и положения о продлении и изменении разрешения.** В разрешении должна указываться дата его вступления в силу и срок его действия. В разрешении оператору должно указываться, когда ему следует подавать заявку на продление разрешения, когда ему следует подавать заявку на пересмотр разрешения и когда правомочный орган сохраняет за собой право начать процесс пересмотра разрешения. При незначительном изменении методов эксплуатации установки может быть достаточно оформления сравнительно простого, но официального письменного соглашения без подачи заявки на пересмотр (изменение) разрешения. Однако в разрешение должно быть заложено условие, которым оговариваются требования по реализации этого положения.

### **Принцип 11: Комбинированный подход к установлению предельно допустимых выбросов/сбросов в комплексных разрешениях**

ПДВ/ПДС в комплексных разрешениях должны устанавливаться на основе сочетания подхода на основе качества окружающей среды и технического подхода. В *подходе на основе качества окружающей среды* используется моделирование для расчета ПДВ/ПДС, которые обеспечат соответствие применимым стандартам качества окружающей среды (воды и воздуха). *Технический подход* нацелен на установление ПДВ/ПДС, соответствующих техническим решениям, обеспечивающим высокие природоохранные показатели. ПДВ/ПДС, устанавливаемые на основе технического подхода, могут быть получены исходя из рассмотрения ВАТ для установки в соответствии с применимыми техническими рекомендациями, или они могут быть установлены в подзаконном акте (нормативы ПДВ/ПДС). Когда соблюдение СКОС требует более жестких ПДВ/ПДС, чем те, которые получены на основе ВАТ, стандарты качества окружающей среды должны иметь приоритет и в разрешении следует включить более жесткие ПДВ/ПДС.

Применяя комбинированный подход, орган, выдающий разрешения, должен предпринять следующие шаги:

- 1) Оценить ПДВ/ПДС, основанные на ВАТ, предлагаемые оператором в заявке на получение разрешения.
- 2) Установить, определены ли применимые нормативы ПДВ/ПДС законодательством, и, если да, ПДВ/ПДС в разрешении должны, по меньшей мере, соответствовать этим нормативам.
- 3) Рассчитать ПДВ/ПДС, требуемые для соблюдения соответствующих СКОС.
- 4) Установить ПДВ/ПДС в разрешении. Если даже использование ВАТ на определенной установке не обеспечивает достижения СКОС, органу регулирования следует либо принять меры по сокращению выбросов других установок на данной территории (обеспечив таким образом соблюдение СКОС), либо отказать в выдаче данного разрешения.

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

### **Принцип 12: Наличие технических рекомендаций**

Последовательность подхода к выдаче комплексных разрешений и установлению соответствующий условий в разрешениях зависит от наличия соответствующих технических рекомендаций о том, что является ВАТ. Оператор, формулирующий свою заявку, и орган регулирования, оценивающий ее, должны руководствоваться одними и теми же рекомендациями по ВАТ. Без технических рекомендаций будет велика вероятность частых разногласий между операторами и органами регулирования по вопросу определения ВАТ, а суждения органов, выдающих разрешения, могут существенно расходиться.

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

страны и включить в них местные технические методы, с тем чтобы они стали набором *национальных рекомендаций по ВАТ*.

### **Принцип 13: Свобода действий органа, выдающего разрешения**

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

### **Принцип 14: Нормы общего действия для МСП, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду**

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

При решении вопроса об использовании НОД следует применять следующие критерии:

- НОД должны охватывать достаточное количество установок определенной категории, чтобы разработка НОД была экономически эффективной (это вопрос суждения органа регулирования);
- технологии и технические методы в данной категории установок не должны меняться быстрыми темпами, поскольку НОД не могут обновляться часто;
- установки должны оказывать аналогичное воздействие на окружающую среду;
- категория установок, к которой применяются НОД, должна охватываться хорошо организованной промышленной ассоциацией для обеспечения осуществимости и приемлемости требований НОД.

### **Принцип 15: Регистрация установок, оказывающих малое воздействие на окружающую среду**

Предпочтительным вариантом регулирования многих установок, в принципе не способных вызвать значительное загрязнение, является просто их регистрация в местных органах власти или природоохранных органах, что будет служить доказательством их малого воздействия на окружающую среду. Такие установки в силу самой своей природы оказывают лишь незначительное воздействие на окружающую среду и не нуждаются в мерах контроля загрязнения для минимизации этого воздействия. Их более тщательное регулирование вряд ли принесет дополнительную пользу окружающей среде.

## 4. Процедурные аспекты выдачи разрешений

### Принцип 16: Прозрачная процедура выдачи разрешений

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

1. **Предзаявочная деятельность**, упор в которой делается на то, чтобы помочь заявителю понять характер его обязательств и то, что необходимо включить в заявку. На этом этапе орган регулирования не должен заранее намекать на какое-либо согласие относительно результатов подачи заявки.
2. **Составление и подача заявки оператором**. В случае новых установок и внесения значительных изменений в существующие установки оператору следует подать заявку на получение нового разрешения после разработки всей проектной документации, но до начала строительных работ. Может потребоваться внесение платежа за обработку заявки, зависящего от размера установки и от того, запрашивается ли новое разрешение или пересмотр существующего разрешения.
3. **Получение и первоначальная проверка заявки органом регулирования**, с тем чтобы заявка была действительной, то есть полной в юридическом смысле. Если в заявке отсутствует существенная информация, орган регулирования может признать заявку недействительной и вернуть ее оператору.
4. **Рассмотрение вопроса о коммерческой тайне**. В запросе о сохранении коммерческой тайны (подлежащем утверждению органом регулирования) оператор должен продемонстрировать, что раскрытие определенной информации или ее включение в доступный общественности реестр поставит под чрезмерную угрозу его коммерческие интересы. Аналогичные механизмы должны быть применены при рассмотрении вопросов государственной безопасности.
5. **Консультации по заявке с другими органами и общественностью**. Получив действительную заявку, орган регулирования должен запросить замечания других заинтересованных сторон и общественности, с тем чтобы собрать факты и мнения, которые будут учтены при вынесении решения по заявке.
6. **Оценка заявки и определение условий разрешения**. Убедившись в том, что вся информация по заявке собрана, орган регулирования должен оценить заявку, используя технические рекомендации. Затем он должен либо определить условия разрешения с учетом всех требований соответствующего законодательства, либо принять решение об отказе в выдаче разрешения.
7. **Выдача или отказ в выдаче разрешения**. Если в выдаче разрешения отказывается, орган регулирования должен уведомить об этом оператора, указав причины отказа. В противном случае, возможно, проведя краткие консультации по проекту разрешения с основными заинтересованными сторонами, орган регулирования должен окончательно доработать условия разрешения (в том числе дату его вступления в силу и срок действия) и официально направить его оператору. Все заинтересованные стороны должны иметь право обжалования.

Важно установить *временные рамки* каждого этапа процедуры. Временные рамки позволят сократить затраты заявителей, сделают государственные ведомства более подотчетными и повысят оперативность их реагирования. На обработку заявки на получение комплексного разрешения может требоваться до 150 дней, исключая период обжалования. Процедура выдачи разрешения в соответствии с НОД значительно короче – до 45 дней, не учитывая период обжалования.

#### **Принцип 17: Длительный срок действия разрешений и четкие правила изменения и прекращения действия разрешений**

Длительные сроки действия необходимы для упрощения системы выдачи разрешений и сокращения административной нагрузки как на правительство, так и на промышленность. В большинстве стран ОЭСР природоохранные разрешения чаще всего действительны от пяти до семи лет, а в некоторых странах условия разрешений остаются в силе до тех пор, пока другие факторы не потребуют их пересмотра.

Процедуры изменения (пересмотра) разрешений в целом аналогичны процедурам их первоначальной выдачи. Разрешение должно быть пересмотрено по инициативе оператора, если предусматриваются изменения в контролируемом процессе или происходят изменения в форме собственности или контактной информации оператора. Пересмотр разрешения может быть инициирован правомочным органом в случае изменения соответствующих целей и/или стандартов качества окружающей среды.

К отзыву или временной приостановке действия разрешения следует прибегать только тогда, когда другие правоприменительные инструменты исчерпаны и это не привело к охране окружающей среды. Орган, выдающий разрешения, или другой предусмотренный законом орган должен быть уполномочен приостанавливать и отзываться разрешения, полностью или частично, путем вручения оператору официального уведомления. Оператор может сдать разрешение добровольно, если он прекращает деятельность по коммерческим или иным личным причинам, но он должен сделать это путем формального обращения в орган регулирования.

#### **Принцип 18: Возможность обжалования в административном порядке**

Любое лицо или орган, в том числе заявитель, подающий заявку на получение разрешения, должен иметь возможность обжаловать в вышестоящем правомочном органе отказ в выдаче разрешения или определенные условия выданного разрешения. Положения об обжаловании решений органа, выдающего разрешения, будут зависеть от национальной правовой базы, особенно от свободы действий, которой законом наделен этот орган. Органы обжалования и практические механизмы обжалования в административном порядке определяются в каждой стране самостоятельно. Обжалование может рассматриваться путем сравнения письменных аргументов сторон или проведения слушаний, по усмотрению апелляционного органа, но его оценка должна быть прозрачной. Всегда должно быть возможным и обжалование в суде.

## 5. Переход к действенной системе разрешений

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

*Институциональные и правовые аспекты перехода* к комплексным разрешениям также весьма важны и включают в себя следующее:

- внесение поправок в природоохранное законодательство для отражения в нем основополагающих принципов новой системы, разработка закона о комплексных разрешениях и подзаконных актов о его выполнении;
- осуществление перехода к новой системе в эффективном сотрудничестве с заинтересованными сторонами под руководством министерства охраны окружающей среды;
- назначение правомочных органов, выдающих разрешения, на соответствующих административных уровнях (национальном и/или территориальном), их взаимосвязь с контрольно-надзорными природоохранными ведомствами и координация процесса выдачи разрешений с процессом экологической оценки;
- создание институционального потенциала для удовлетворения возрастающей потребности в кадровых и финансовых ресурсах в новой системе, разработки процедур выдачи разрешений и рекомендаций по ВАТ, осуществления пилотных проектов на промышленных предприятиях и широкой подготовки персонала и
- участие в международном обмене опытом реформирования систем природоохранных разрешений.

Существующим промышленным установкам потребуются стратегии управления для выполнения требований комплексных разрешений и время для осуществления необходимых инвестиций. Даже в случае новых установок комплексные разрешения не смогут вступить в силу немедленно из-за необходимости создания соответствующих правовых и институциональных механизмов и разработки технических рекомендаций. Поэтому важно тщательно спланировать сроки внедрения системы комплексных разрешений для промышленных предприятий путем определения приоритетных отраслей промышленности, с тем чтобы внедрять в них новый режим в несколько этапов. К числу критериев определения приоритетных отраслей промышленности относятся воздействие на окружающую среду, ожидаемые затраты на соблюдение требований, экономическое и финансовое состояние рассматриваемых отраслей промышленности, равно как и ограничения административного потенциала органов, выдающих разрешения.

Поэтапный переход к новой системе поможет накопить богатый опыт регулирования приоритетных отраслей до внедрения системы в других отраслях. Кроме того, следует установить разные крайние сроки соблюдения требований новыми и существующими установками. Тогда как подготовительный этап внедрения новой системы разрешений (до выдачи первых комплексных разрешений в приоритетных отраслях) может продолжаться 5-6 лет, полный переход может занять до 15 лет.

*Переход к упрощенной выдаче разрешений МСП* должен происходить одновременно с внедрением комплексных разрешений для крупной промышленности, при этом оба процесса должны быть частью скоординированной реформы системы разрешений. По мере постепенного перехода крупных промышленных установок к комплексным разрешениям национальный природоохранный орган страны должен будет выбирать соответствующие режимы выдачи разрешений для установок, не охваченных системой комплексных разрешений. Тогда как установки, которым свойственно малое воздействие на окружающую среду, можно быстро перевести на режим регистрации, внедрение НОД потребует времени и может быть нецелесообразным для значительного числа установок. Поэтому в течение ряда лет выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды будет оставаться единственным возможным вариантом регулирования МСП, переход на НОД которых либо нецелесообразен, либо запланирован на более поздний срок. После этого выдачу разрешений по отдельным компонентам окружающей среды следует либо поэтапно упразднить, либо сохранить для ограниченного применения, исходя из воздействия на отдельные компоненты окружающей среды и отраслевого распределения МСП, переход которых на НОД считался нецелесообразным.

Для внедрения *системы НОД* потребуется, чтобы национальные органы разработали технические нормы для ряда категорий установок. Разработка НОД для каждой категории промышленных установок, регулирование которой посредством НОД признано целесообразным, займет, вероятно, от шести месяцев до одного года. Поэтому на весь процесс может уйти от 3 лет, на первые категории МСП, до 10 лет, для полного запланированного охвата системы. При разработке НОД приоритет следует отдавать категориям промышленности с наибольшим количеством установок (с тем, чтобы скорее достичь наибольшего сокращения административных затрат) и самыми сильными промышленными ассоциациями (для облегчения процесса разработки НОД). Если в НОД не дифференцируются требования к новым и существующим установкам, существующим установкам должен быть предоставлен льготный период сроком до трех лет на выполнение требований НОД, в зависимости от отрасли (льготный период должен указываться в самих НОД).

Введение *регистрации* установок с малым воздействием на окружающую среду должно быть подготовлено после согласования критериев, определяющих такие установки. Система должна войти в действие после опубликования соответствующих законов и подзаконных актов (в том числе стандартной процедуры и формы заявки на регистрацию), то есть в течение 2-3 лет после начала процесса реформ.