



РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА В КАЗАХСТАНЕ

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ПЛАТЕЖЕЙ

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА В КАЗАХСТАНЕ

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ПЛАТЕЖЕЙ

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и любые содержащиеся в нем данные и карты не затрагивают статуса территорий и их суверенитета, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

При цитировании просьба ссылаться на настоящую публикацию:

OECD (2019), *РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА В КАЗАХСТАНЕ: Руководящие принципы реформирования политики в области экологических платежей*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4a86e63d-ru>.

ISBN 978-92-64-71053-5 (печатное издание)

ISBN 978-92-64-86703-1 (pdf)

Серия (English): OECD Green Growth Studies

ISSN 2222-9515 (печатное издание)

ISSN 2222-9523 (pdf)

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

Сведения об авторах фото: cover: © design by advitam for the OECD.

Исправления к публикациям ОЭСР можно найти в Интернете по адресу: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© ОЭСР 2019

Вы можете копировать, загружать или печатать материалы ОЭСР для собственного пользования, вы также можете включать цитаты из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в собственные документы, презентации, блоги, интернет- сайты и учебные материалы при условии указания ОЭСР как источника и владельца авторских прав. Все запросы на открытое или коммерческое использование, а также на право перевода должны направляться на rights@oecd.org. Запросы на разрешение на фотокопирование разделов настоящего материала для открытого или коммерческого использования должны направляться в Copyright Clearance Center (CCC) на info@copyright.com или в Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC) на contact@cfcopies.com.

Предисловие

Казахстан стремится к середине века войти в число 30 наиболее развитых стран мира. Вместе с тем он желает переориентироваться с модели ресурсоемкого роста на модель экологически чистого, более инновационного и диверсифицированного роста. Для того, чтобы эти цели были достигнуты, необходимо проводить дальнейшие существенные реформы, содействующие «зеленому» росту, повышению открытости экономики и в конечном итоге равнодоступности надлежащей занятости и экономических возможностей.

Двадцать первого ноября 2018 года правительство Казахстана подписало Меморандум о договоренности с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на период до конца 2022 года. Он служит основой дальнейшего сотрудничества и отражает готовность обеих сторон опираться на успех Страновой программы в различных областях политики.

В марте 2018 года Казахстан начал осуществлять амбициозный процесс внесения поправок в Экологический кодекс 2007 года. Этот процесс осуществлялся при поддержке Рабочей группы заинтересованных сторон под председательством Комитета экологического регулирования и контроля. В июле 2018 года была принята Концепция пересмотра Кодекса, относительно которой проводились межведомственные консультации. Ожидалось, что процесс разработки нового Кодекса и поправок в некоторые законодательные акты по экологической проблематике завершится к сентябрю 2019 года, с тем чтобы в 2020 году они были утверждены парламентом.

В июле 2018 года правительство Казахстана обратилось в ОЭСР с просьбой об оказании помощи для ускорения преобразования своей системы экологических платежей, с тем чтобы она стала более эффективным экономическим механизмом контроля над загрязнением окружающей среды. Этот совместный проект, который находится в ведении Комитета экологического регулирования и контроля, сосредоточен на реформировании экологических налогов, взимаемых с промышленных загрязнителей воздуха. Налоги имеют форму экологических платежей (налогов, денежных взысканий и возмещения ущерба). Это соответствует принципу «загрязнитель платит», признанному ОЭСР в Рекомендации Совета от 14 ноября 1974 года [С(74)223].

В данном отчете рассматриваются возможности реформирования в Казахстане этих экономических инструментов, при этом используется исследование, которое проводилось ранее, в 2017 году. В проведенном ранее исследовании указывалось, как структура системы природоохранного регулирования, природоохранных разрешений и экологических платежей препятствует повышению энергоэффективности и совершенствованию контроля над загрязнением более быстрыми темпами. В настоящем отчете предлагаются возможные направления краткосрочных реформ (в том числе весьма технического характера) и направления более амбициозных поправок и будущей работы ОЭСР с Казахстаном. ОЭСР готова

продолжить работу с Казахстаном в отношении мер политики, необходимых для обеспечения экологически чистого роста в ближайшие десятилетия.

Платежи, связанные с управлением отходами, рассматриваются в отдельном отчете, подготовленном на основе последней работы ОЭСР в области экономики замкнутого цикла. Он сосредоточен, в частности, на системах расширенной ответственности производителей (РОП) под эгидой Рабочей группы по эффективности использования ресурсов и отходам.

Благодарность

Данный отчет подготовлен по Программе работы Директората по охране окружающей среды и его Специальной рабочей группы по «зеленым» действиям (по «зеленой» экономике и окружающей среде) в рамках Страновой программы сотрудничества между Республикой Казахстан и ОЭСР (на 2015-17 годы) и вне ее.

Он готовился под руководством директора Директората по охране окружающей среды ОЭСР Родольфо Лейси, руководителя Отдела «зеленого» роста и глобальных связей Куми Китамори и старшего руководителя программ Отдела «зеленого» роста и глобальных связей Директората по охране окружающей среды ОЭСР Кшиштофа Михалака.

Выражается признательность Кшиштофу Михалаку, Гаю Халперну, Ольге Олон и Марит Хьорт за рецензирование и комментарии, а также Люпите Йохансон и Марку Фоссу за редакционную поддержку.

Данная публикация подготовлена при участии представителей различных министерств, государственных ведомств, частного сектора, учебных заведений и гражданского общества. В их число входят: вице-министр Сабит Нурлыбай (Министерство энергетики Казахстана); председатель Комитета экологического регулирования и контроля Ахметжан Примкулов (Министерство энергетики); директор Департамента «зеленой» экономики Алия Шалабекова (Министерство энергетики); главный эксперт Департамента «зеленой» экономики Ольга Мельник (Министерство энергетики); эксперт АО «Центр развития торговой политики» Адай Ныгманов (Министерство национальной экономики) и главный руководитель Управления стратегии и устойчивого развития компании IGTC Абылайхан Даулеталин, партнеры Haller Lomax LLP и советники Министерства энергетики Арман Бигазин и Тимур Одилов, эксперт по охране окружающей среды и консультант компании Haller Lomax LLP Галина Артюхина и председатель Американской торговой палаты в Казахстане Кеннет Мак.

Основными авторами отчета являются Жан-Франсуа Ланжеле, Директорат по охране окружающей среды ОЭСР; Колин Маки, лектор юридического факультета Лидского университета (по вопросам ущерба); Данкан Гидденс, директор Optimus Management Solutions Ltd (по вопросам мер реагирования на несоблюдение требований и административных взысканий/штрафов); Рана Рой, директор Consulting Economist (по вопросам экологических налогов и налогов за загрязнение); Сергей Фашевский, старший консультант по проектам в области энергетики, окружающей среды и смягчения последствий изменения климата компании Norsk Energi, и Ольга Суворова, национальный эксперт по охране окружающей среды Казахстана, консультант проекта ОЭСР (по вопросам действующих нормативных экономических механизмов, применяемых в области охраны окружающей среды в Казахстане).

Авторы данного отчета опирались на работу, проведенную Директоратом по охране окружающей среды ОЭСР и Центром налоговой политики и налогового

администрирования ОЭСР. Авторы выражают признательность, в частности, за вклад и экспертные знания: Нильсу-Акселю Браатену, Евгению Мазуру, Ито Такааки и Марит Хьорт (Директорат по охране окружающей среды ОЭСР); Курту Ван Дендеру и Луизе Дресслер (Центр налоговой политики и налогового администрирования ОЭСР).

Содержание

Предисловие	3
Благодарность.....	5
Перечень аббревиатур.....	11
Резюме отчета.....	15
Сноски.....	18
Глава 1. В чем состоят проблемы?.....	19
1.1. Общая цена загрязнения воздуха — наибольший отдельный экологический риск для здоровья	20
1.2. Почему важно решать проблему загрязнения воздуха в Казахстане?	20
1.3. В значительной мере административно-командная нормативная основа охраны окружающей среды.....	23
1.4. Экологические налоги на промышленные загрязнители воздуха: упор на получение доходов	24
1.5. Положения о загрязнении воздуха и экологические налоги в ОЭСР	36
Сноски.....	40
Литература.....	41
Глава 2. Как взимать налоги на вещества, загрязняющие воздух, из стационарных источников?.....	43
2.1. Введение	44
2.2. Сравнительный анализ	44
2.3. Предлагаемые рекомендации.....	50
Сноски.....	67
Литература.....	68
Глава 3. Переход к более широкому и более результативному кругу мер реагирования на несоблюдение требований	71
3.1. Введение	72
3.2. Сравнительный анализ	72
3.3. Предлагаемые рекомендации.....	86
Сноски.....	99
Литература.....	99
Глава 4. Действия для обеспечения денежного возмещения ущерба промышленными загрязнителями воздуха	101
4.1. Введение	102
4.2. Сравнительный анализ	102
4.3. Предлагаемые рекомендации.....	116
Сноски.....	122
Литература.....	122

Глава 5. Выводы и дальнейшие действия	125
5.1. Введение	126
5.2. Углубление планов осуществления на уровне секторов.....	126
5.3. Информирование, сотрудничество и развитие многоуровневого потенциала правоприменения	128
5.4. Повышение доступности и качества данных для соответствующих мониторинга и оценки	130
5.5. Обеспечение соблюдения требований на местах с применением соответствующих стимулов	133
5.6. Определение финансовых последствий для улучшения соблюдения требований, возможно, с применением платежей на уровне возмещения издержек	134
5.7. Продолжение работы в отношении загрязнения воздуха из мобильных источников	135
Сноски.....	136
Литература.....	137
Приложение А. Общие сведения об изменении платежей за выбросы в прошлом	139
Динамика взимания платежей за выбросы в Казахстане	139
Классификация экологических платежей и плательщиков	141
Приложение В. Агентство по охране окружающей среды (Англия): интервенции, доступные для правоприменения.....	143
Рекомендации и указания.....	143
Предупреждения	143
Уведомления, полномочия и постановления	143
Гражданско-правовые санкции механизмов, связанных с изменением климата	144
Гражданско-правовые санкции	144
Уголовное производство	147
Сноски.....	149
Приложение С. Пример расчета взыскания с составляющей тяжести	151
Приложение D. Оценка ущерба, причиненного природным ресурсам (ОУПР), с использованием анализа эквивалентности.....	153
Анализ эквивалентности и ДЭО.....	153
Основные этапы проведения анализа эквивалентности.....	153
Анализ эквивалентности: методы	154
Методы эквивалентности: сильные и слабые стороны	157
Сноски.....	162
Приложение Е. Способы подтверждения финансовых резервов	163
Денежный залог	163
Обременение активов (трастовые фонды, счета условного депонирования и денежные залог).....	164
Передача риска (страхование, аккредитивы, банковские гарантии и поручительские облигации)	165
Финансовый критерий (самострахование, облигации без обеспечения и гарантии материнской компании)	168
Компенсационные фонды	169
Приложение F. Терминология	173

Сноски.....	179
Литература.....	179

Таблицы

Таблица 1.1. Изменение экологических налогов в Казахстане.....	25
Таблица 1.2. Ставки налога в разрезе химических веществ, образующихся при сжигании газа в факелах и из прочих источников	30
Таблица 1.3. Классификация подходов в области политики к управлению загрязнением воздуха.....	37
Таблица 2.1. Отдельные издержки в расчете на 1 тонну выбросов.....	53
Таблица 2.2. Оценки ущерба (в евро за 1 тонну выбросов) от NO _x в 2010 году и 2020 году.....	54
Таблица 2.3. Обзор СКВ в Европе	58
Таблица 2.4. Сокращение выбросов NO _x и окупаемость в случае трех типов инвестиций	59

Рисунки

Рисунок 1.1. Классификация жизненных ситуаций по сложности и периодичности.....	32
Рисунок 1.2. Пример отображения пути клиента.....	33
Рисунок 3.1. Модель контроля за соблюдением требований Агентства по охране окружающей среды (Англия).....	74
Рисунок 4.1. Примеры экологической ответственности и экологического ущерба	106
Рисунок A D.1. Примеры экологической ответственности и ущерба	154

Вставки

Вставка 1.1. Проект ОЭСР «Оптимизация государственных услуг для частного сектора»	34
Вставка 2.1. Принцип «загрязнитель платит» ОЭСР	45
Вставка 2.2. Налог на NO _x в Швеции	47
Вставка 2.3. Директива о промышленных выбросах ЕС	49
Вставка 2.4. Норвежский фонд NO _x	56
Вставка 2.5. Технические методы сокращения выбросов NO _x и инвестиций для сокращения этих выбросов в Норвегии.....	59
Вставка 3.1. Уголовные расследования в сфере охраны окружающей среды в США: обычные типы нарушений	82
Вставка 3.2. Примеры программ и инструментов общественных консультаций.....	85
Вставка 3.3. Методические рекомендации ОЭСР относительно определения и применения экологических взысканий (штрафов)	91
Вставка 3.4. «Таблица одиннадцати» в Нидерландах: определение важнейших факторов соблюдения требований.....	92
Вставка 3.5. Примеры подходов, основанных на оценке рисков.....	94
Вставка 3.6. Примеры надлежащей практики в области информационных технологий для соблюдения природоохранных требований.....	98
Вставка 4.1. Специальные указания относительно возмещения ущерба в случае сжигания газа в факелах	118

Перечень аббревиатур

- АБР: Азиатский банк развития
- АООС США: Агентство по охране окружающей среды Соединенных Штатов Америки
- АЭР: анализ эквивалентности ресурсов
- АЭС: анализ эквивалентности стоимости
- АЭСО: анализ эквивалентности сред обитания
- ВЕКЦА: Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
- ВОЗ: Всемирная организация здравоохранения
- ВПГ: выбросы парниковых газов
- ГМО: генетически модифицированный организм
- ГП: государственные предприятия
- ГП: готовность платить
- ГПК: готовность принять компенсацию
- ДКПКЗ: Директива о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (2008/1/ЕС)
- ДПВ: Директива о промышленных выбросах (2010/75/EU)
- ДЭО: Директива об экологической ответственности (2004/35/ЕС)
- ДЭП: дополнительные экологические проекты
- Е-РВПЗ: Европейский регистр выбросов и переноса загрязнителей
- ЕАОС: Европейское агентство по окружающей среде
- ЕК: Европейская комиссия
- ЕС: Европейский союз
- ЕСд: Европейский суд
- ЕЭК ООН: Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
- ЗДН: закон «О добыче нефти»
- ЗКМОКО: закон «О комплексных мерах по охране окружающей среды, компенсациях и ответственности»
- ЗОСО: загрязнение окружающей среды озоном
- ЗОСТЧ: загрязнение окружающей среды твердыми частицами

- ЗЧВ: закон «О чистом воздухе»
- ЗЧВо: закон «О чистой воде»
- ИКН: избирательная каталитическая нейтрализация
- ИНКН: избирательная некаталитическая нейтрализация
- КПКЗ: комплексное предотвращение и контроль загрязнения
- КПР: комплексное природоохранное разрешение
- КСО: комплексный страновой обзор
- КСУ: крупная сжигательная установка
- КЭП: Комитет по экологической политике ОЭСР
- МДВ: максимально допустимые выбросы оператора
- МДС: максимально допустимые сбросы проекта
- МНЭ: Министерство национальной экономики Казахстана
- МРИ: месячный расчетный индекс
- МСП: малые и средние предприятия
- МУО: метод условной оценки
- МЦЗТИ: Международный центр «зеленых» технологий и инвестиционных проектов
- МЭ: Министерство энергетики
- НДТМ: наилучшие доступные технические методы
- НИОКР: научные исследования и опытно-конструкторские разработки
- НМЛОС: летучие органические соединения, кроме метана
- НПО: неправительственная организация
- ОВТЧ: общее содержание взвешенных твердых частиц
- ОПР: основные показатели результативности
- ОУПР: оценка ущерба, причиненного природным ресурсам
- ОЭС: общая экономическая стоимость
- ОЭСР: Организация экономического сотрудничества и развития
- ПДВ: предельно допустимые выбросы
- ПДК: предельно допустимые концентрации
- ПЗП: принцип «загрязнитель платит»
- ПЗР: показатели «зеленого» роста
- РВПЗ: государственный регистр выбросов и переноса загрязнителей
- РДВ: Рамочная директива по воде
- РИ: рыночные инструменты
- РПКВ: Руководящие принципы относительно качества воздуха

- СГЧЖ: стоимость года человеческой жизни
- СКВ: стандарты качества воздуха
- СКОС: стандарты качества окружающей среды
- ССЖ: стоимость статистической жизни
- СТКВ ЕС: Система торговли квотами на выбросы ЕС
- США: Соединенные Штаты Америки
- СЭМ: система экологического менеджмента
- СЭЭУ: Система комплексного эколого-экономического учета
- ТРГ: Техническая рабочая группа
- ТЧ: твердые частицы
- УВ НДТМ: уровни выбросов при применении наилучших доступных технических методов
- ЦКПВ ЕПМО: Центр по кадастрам и прогнозам выбросов Европейской программы мониторинга и оценки
- ЦСНИ: Центр совместных научных исследований (Европейской комиссии)
- ШАООС: Шотландское агентство по охране окружающей среды
- ЭСУ: экологические, социальные и управленческие вопросы
- BREF-ЦБ: документ BREF в отношении целлюлозно-бумажной промышленности
- BREF: справочный документ по НДТМ
- EMAS: Система экологического менеджмента и аудита ЕС
- IMPEL: Сеть Европейского союза по выполнению и контролю за выполнением экологического законодательства
- INECE: Международная сеть по соблюдению экологических требований и контролю за их соблюдением
- NH₃: аммиак
- NO₂: двуокись азота
- NO_x: оксиды азота
- PM₁₀: твердые частицы – фракция частиц с аэродинамическим диаметром менее 10 мкм
- PM_{2,5}: твердые частицы – фракция частиц с аэродинамическим диаметром менее 2,5 мкм
- SO₂: двуокись серы
- SO_x: окиси серы

Резюме отчета

Впечатляющий экономический рост Казахстана с тех пор, как он стал независимым, обусловленный разведкой нефти, экстенсивной горнодобывающей промышленностью и растущей индустриализацией, ведет к **значительному загрязнению воздуха**. Основными загрязнителями воздуха, вызывающими опасения, являются твердые частицы (ТЧ), диоксиды серы (SO_x) и оксиды азота (NO_x). В 2014 году выбросы SO_x на душу населения были почти в пять раз выше, чем в европейских государствах — членах ОЭСР. Уровень удовлетворенности более чем половины граждан Казахстана качеством воздуха в их стране является низким. Только на выработку энергии в сочетании с централизованным теплоснабжением приходится 40% выбросов SO₂ и 60% выбросов NO_x. Это связано с чрезмерно широким использованием низкокачественного угля, несоответствующего оборудования для контроля загрязнения и старой генерирующей инфраструктуры. Такой уровень веществ, загрязняющих воздух, не является устойчивым и ставит под угрозу устремления страны в области развития. Вместе с тем новые международные соглашения делают еще более неотложной необходимость сокращения выбросов парниковых газов. Кроме того, Казахстан еще не присоединился ни к одному из протоколов к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, хотя с 2001 года является ее стороной.

Регулирование промышленных загрязнителей воздуха и система экологических платежей за них в Казахстане **не соответствуют своему назначению**.

- Это характерно для административно-командного подхода к регулированию по нисходящему принципу, который является наследием Советского Союза. В нем в ограниченной мере используются рыночные инструменты, стимулирующие компании к осуществлению инвестиций в сокращение загрязнения и модернизацию технологий. Это ведет к дискриминационному выполнению экологических требований и большому объему сложных экологических нормативных актов, в основе которых лежат нереалистичные предположения.
- Содействие соблюдению требований, как кажется, не является приоритетом. Информация, которой располагают объекты регулирования, и оказываемая им помощь ограничены. Концепция пирамиды правоприменения в целом признается, но не внедряется. Отсутствует понимание того, как привить культуру диалога отраслям промышленности. Неофициальные и официальные предупреждения, предписания о принятии мер по устранению нарушений и административные уведомления не используются. Мониторинг, основанный на оценке рисков, не осуществляется.
- Новейшие технические меры и наилучшие доступные технические методы, направленные на предотвращение выбросов в воздух, не включаются в природоохранные разрешения.

- Выдача комплексных разрешений на пилотной основе предусмотрена Экологическим кодексом в соответствии с целевыми ориентирами, установленными с Европейским союзом. В настоящее время эта норма не применяется ни одним природопользователем.

Существующая система платежей за загрязнение окружающей среды промышленными операторами весьма неоднозначна. Она сосредоточена на **получении доходов**, в частности, от иностранных операторов, а не на создании стимулов к уменьшению воздействия, оказываемого на окружающую среду. Эта система представлена тремя наборами различных инструментов, и все они требуют неотложного реформирования. Налоги за загрязнение (налоговые платежи за разрешенные выбросы) основываются на предельно допустимых выбросах (ПДВ) каждого предприятия и рассчитываются в отношении выбросов как в пределах ПДВ, так и сверх ПДВ. Официальные органы могут налагать административные взыскания за загрязнение сверх ПДВ, предусмотренных проектной документацией и природоохранными разрешениями. Судебная система обеспечивает выплату компенсаций (денежного возмещения ущерба) за ущерб, причиненный окружающей среде выбросами в атмосферу. В большинстве случаев размер «ущерба, причиненного загрязнением», определяется в зависимости от ставок налога за загрязнение каждым загрязняющим веществом при помощи математической формулы — так называемым косвенным методом расчета денежного возмещения ущерба (также известного как «возмещение ущерба на основании вины»). Эта система увеличивает издержки, связанные с осуществлением инвестиций и ведением бизнеса. Тот факт, что контрольные и надзорные органы оцениваются по числу и объему наложенных взысканий/штрафов, создает ложные стимулы.

В данном отчете предлагается ряд **изменений в основу регулирования промышленных загрязнителей воздуха** (то есть в Экологический кодекс и некоторые законодательные акты по вопросам экологии). Некоторые изменения **носят технический характер и могут быть внедрены в весьма короткие сроки**, в частности, изменения в отношении платежей за загрязнение. Другие направлены на проведение **средне- и долгосрочных реформ** и требуют твердой политической поддержки. В конечном итоге они способствуют сближению с более современными системами природоохранного регулирования.

Рекомендации относительно экологических платежей за промышленные загрязнители воздуха

Налоги за загрязнение	Взыскания за несоблюдение требований	Денежная компенсация ущерба
<ul style="list-style-type: none"> Сокращение дискреционных полномочий и недопущение дискриминации в какой-либо форме. Усиление ориентации налоговой базы на первоочередных загрязняющих веществах. Постепенное повышение ставок налога/платежей в соответствии с издержками, связанными с борьбой с загрязнением. Тщательная оценка варианта создания экологических фондов. Продолжение усилий по сближению с законодательством стран ОЭСР и исследований по вопросам СКВ, мер, обеспечивающих быстрый результат, в отношении модернизации технологических процессов и НДТМ/ПДВ. 	<ul style="list-style-type: none"> Использование в полной мере обеспечения соблюдения требований и подходов, предусмотренных пирамидой правоприменения. Реформирование систем взысканий/штрафов (то есть мин.-макс. суммы в день, недискриминационной модели с составляющей тяжести в пределах этого диапазона). Отказ от увязки уголовной ответственности с денежным возмещением ущерба в порядке гражданского судопроизводства. Повышение действенности взысканий. Корректировка законодательных актов, принципов и инструментов правоприменения (то есть принципов надлежащего регулирования, методологии оценки рисков, производственного контроля с подтверждением третьей стороной, ISO 14001 или СЭМ EMAS и дистанционное обследование/аналитика). 	<ul style="list-style-type: none"> Упразднение возмещения ущерба на основании вины (то есть ответственности, возникающей в случае неразрешенных выбросов или превышения лимита, предусмотренного КПП), дискриминации и косвенного метода расчета возмещения ущерба в какой-либо форме. Дальнейшее уточнение определения экологического ущерба (то есть с существенной ссылкой на возмещение ущерба, причиненного предоставляемым услугам, доказательства фактического вреда и причинную связь, а также отсутствие роли ПДВ). Переход к определению суммы возмещения ущерба при помощи анализа эквивалентности (то есть с дополнительным и компенсационным восстановлением). Сохранение права предъявлять иски в общественных интересах за государственными органами. Усиление требований о создании операторами финансовых резервов.

Направления дальнейших реформ/этапы осуществления

<ul style="list-style-type: none"> Углубление планирования осуществления путем разработки стратегий сокращения загрязнения в первоочередных отраслях. Информирование, сотрудничество и взаимодействие для укрепления многоуровневого потенциала правоприменения. Повышение доступности и качества данных (во взаимодействии с проектами по вопросам СЭЭУ и ПЗР ОЭСР) для соответствующих мониторинга и оценки. Обеспечение соблюдения требований на приземном уровне с применением соответствующих стимулов. Определение последствий с точки зрения ресурсов для улучшения соблюдения требований, возможно, с применением платежей на уровне возмещения издержек. Проведение дальнейшей работы в отношении загрязнения воздуха из мобильных источников.

Примечание: СКОС = стандарты качества окружающей среды; НДТМ/ПДВ = наилучшие доступные технические методы/предельно допустимые выбросы; СЭМ EMAS = EMAS — система экологического менеджмента Системы экологического менеджмента и аудита ЕС; КПП = комплексное природоохранное разрешение; СЭЭУ = система комплексного эколого-экономического учета.

Эти реформы, при условии их правильного проведения, безусловно, помогут **полнее согласовать** экологическую политику в духе принципа «загрязнитель платит». Они помогут, в частности, перейти от системы карательных платежей к системе, основанной на результатах/вознаграждениях и возмещении затрат. В конечном итоге это будет способствовать усилиям Казахстана по достижению **задач 3.9¹ и 11.6² Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года.**

Сноски

¹ «Существенно сократить количество случаев смерти и заболевания в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв».

² «Уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов».

Глава 1. В чем состоят проблемы?

Впечатляющий рост Казахстана, в основе которого лежат добывающие отрасли (нефтяная и металлургия), обусловлен высокими уровнями энергопотребления, что ведет к значительному загрязнению воздуха. Исходя из амбициозной цели к 2050 году войти в число ведущих экономик мира еще многое предстоит сделать для экологизации экономики и сближения с уровнями жизни государств-членов ОЭСР. Важное значение будет иметь дальнейший анализ нормативной основы, регулирующей промышленные выбросы.

На основе исследований, проведенных ОЭСР ранее, в данной главе анализируется система природоохранного регулирования и оценки промышленных выбросов. В ней подчеркивается то, каким образом разработка и внедрение экономических инструментов (экологических налогов) сосредоточены прежде всего на получении доходов. Это идет вразрез с замыслом принципа «загрязнитель платит». Далее в данной главе рассматривается то, каким образом эти инструменты препятствуют энергоэффективности и борьбе с загрязнением из-за жестких мер реагирования на несоблюдение требований. С учетом нормативных актов по вопросам загрязнения воздуха и экологических налогов государств — членов ОЭСР в последнем разделе представлены некоторые предложения относительно реформ, которые подробно рассматриваются в последующих главах.

1.1. Общая цена загрязнения воздуха — наибольший отдельный экологический риск для здоровья

Загрязнение воздуха является «наибольшим отдельным экологическим риском для здоровья» (WHO, 2014^[1]). Это также серьезный фактор риска возникновения различных заболеваний, которые ведут к инвалидности и смерти (WHO, 2014^[2]). Как установлено в ряде научных исследований, проведенных в текущем десятилетии, загрязнение атмосферного воздуха (с учетом как загрязнения окружающей среды твердыми частицами, так и загрязнения окружающей среды озоном) ведет к значительно большему числу преждевременных смертей, чем считалось ранее¹.

Следовательно, крайне необходимо проводить политику сокращения выбросов загрязнителей воздуха и ограничения воздействия, оказываемого на население загрязнением воздуха. В 2015 году загрязнение наружного воздуха привело к преждевременной смерти почти 4,5 млн человек (Roy and Braathen, 2017^[3]). К 2060 году эта цифра может увеличиться вдвое или втрое. К числу регионов, на которых загрязнение воздуха скажется в наибольшей мере, относятся регионы с высокой плотностью населения, а также высокими концентрациями PM_{2.5} и озона, например, Китайская Народная Республика и Индия, а также регионы со стареющим населением. Глобальные годовые издержки для благосостояния, связанные с этими преждевременными смертями, могут возрасти с 5 трлн долл. США в 2015 году до 18–25 трлн долл. США к 2060 году (OECD, 2016^[4]).

Теоретически загрязнение воздуха может сказываться на объеме производства экономики четырьмя путями. Во-первых, оно может влиять на численность работающего населения (вследствие смертей и миграции). Во-вторых, оно может сокращать продолжительность рабочего времени в расчете на одного работника в случае, если работник болен и не трудоспособен (или должен ухаживать за больным родственником). В-третьих, оно может снижать производительность труда работников, которая зависит от присутствия на рабочем месте. В-четвертых, оно может сказываться на качестве природного капитала, который является одним из производственных ресурсов; это так особенно в сельском хозяйстве.

Находить правильные ответные меры политики становится все труднее, особенно когда уровень информированности общественности повышается и граждане ожидают от государства действий. В Европейском союзе, например, как показал один из последних опросов общественного мнения по вопросам окружающей среды, загрязнение воздуха является проблемой, которая вызывает у граждан наибольшее беспокойство после изменения климата (European Commission, 2018^[5]). Таким образом, усиливаются ожидания относительно того, что на всех уровнях будут приняты действенные меры по сокращению загрязнения воздуха и защите граждан от его вредных последствий. Кроме того, снижение рисков для здоровья человека, связанных с низким качеством воздуха, имеет важнейшее значение для улучшения жизни и повышения уровня благосостояния людей (Roy and Braathen, 2017^[3]).

1.2. Почему важно решать проблему загрязнения воздуха в Казахстане?

Вещества, загрязняющие воздух, усиливают рост связанных с этим заболеваний и болезней в Казахстане. Как следствие, они ведут к прямым и косвенным потерям для национальной экономики, в частности, к необходимым расходам на медицинское обслуживание и снижению производительности. По оценкам, число преждевременных смертей, вызванных загрязнением воздуха, достигает 6 000 в год

(Kazakhstan, 2013_[6]). В 2015 году в одном из исследований, основанном на медицинских осмотрах населения, проживающего близ промышленных комплексов (то есть городов Темиртау, Усть-Каменогорск, Актау и Экибастуз), отмечался рост числа заболеваний системы кровообращения, респираторной и пищеварительной систем (Ibrayeva, Amanbekova and Turgunova, 2015_[7]). Уровень удовлетворенности качеством воздуха более половины граждан Казахстана является низким, как показывали результаты опроса фокус-группы в апреле 2017 года. Этот опрос проводился в рамках разработки Стратегии национального развития Казахстана до 2025 года (Ministry of National Economy of Kazakhstan, 2017_[8]).

Наиболее высокими являются выбросы SO₂, общего содержания взвешенных твердых частиц (ОВТЧ) и NO_x, которые образуются в процессе производства энергии и прочей антропогенной деятельности. Они составляют приблизительно 95% общих выбросов вредных веществ². Помимо основных веществ, загрязняющих воздух крупных и малых городов, насчитывается более 70 видов вредных веществ, в частности, озон, формальдегид, фтороводород, соединения свинца, аммиак, фенол, бензол, сернистый углерод и прочие. Тенденции выбросов из стационарных источников, согласно данным Министерства энергетики, указывают на определенные колебания окисляющего агента (SO₂, NO₂), но четкие тенденции роста или убывания отсутствуют (UNECE, 2019_[9]). Выбросы летучих органических соединений, кроме метана, в период 2011-16 годов удвоились, в то же время выбросы углеводорода были сокращены более чем вдвое. Выбросы SO_x на душу населения в 2014 году были почти в пять раз выше, чем в европейских государствах — членах ОЭСР (OECD, 2019_[10]).

Основная доля выбросов в Казахстане приходится на три сектора Казахстана: энергетику с источниками сжигания, обрабатывающую промышленность и горнодобывающую промышленность и транспорт. В 2016 году 40% выбросов SO₂ и 60% выбросов NO_x из стационарных источников в стране приходилось на электростанции; большинство (45%) этих электростанций работали на угле низкого качества с высоким содержанием золы (UNECE, 2019_[9]). Почти половина генерирующей инфраструктуры находится в эксплуатации более 30 лет и требует усовершенствования и модернизации (ADB, 2012_[11]). Загрязнение воздуха является серьезной экологической проблемой в городах, особенно в промышленных зонах, которые развивались как производственные центры и расположены в индустриализированных областях. Загрязнение воздуха в Алматы является одной из главных экологических проблем. Это связано, помимо прочих источников, с работой трех теплоэлектростанций, которые находятся в городе³.

В Казахстане отсутствуют специальные национальные политика и законодательство в области качества воздуха. Некоторые направления политики в области качества воздуха определяются на основе других стратегических документов, например, Концепции по переходу к «зеленой» экономике 2013 года. Требований о разработке и принятии областными (в частности, областями с высокими уровнями загрязнения воздуха) документов по вопросам политики сокращения загрязнения воздуха не существует. Это расходится с политикой большинства местных юрисдикций государств — членов ОЭСР. В последних вначале устанавливаются стандарты качества воздуха (и воды), а потом в выдаваемых разрешениях определяются предельно допустимые выбросы (ПДВ) или их эквивалент. Это делается в качестве процесса перехода на наилучшие доступные технические методы (НДТМ). Однако это также следствие определения стандартов качества окружающей среды на основе уровней выбросов, которые гарантируют здоровье человека и «здоровье» экологии.

Эти стандарты определяются на основе Стратегии качества воздуха, которая охватывает трансграничный, общенациональный и областной/местный уровни. Общая стратегия может подкрепляться местными планами. На их базе будут определяться ПДВ в конкретных разрешениях, которые основываются на УВ НДТМ (уровнях выбросов при применении наилучших доступных технических методов), но корректируются с учетом местной специфики.

С 2001 года Казахстан является стороной Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР). Однако он пока не ратифицировал ни один из протоколов к этой конвенции. Несмотря на это, Казахстан сообщает данные для Информационного доклада о кадастрах и в 2017 году представлял данные о выбросах в Центр по кадастрам и прогнозам выбросов (ЦКПВ), хотя не в электронной форме.

Правилами ведения государственного регистра выбросов загрязняющих веществ, утвержденными приказом Министерства энергетики № 241 от 10 июня 2016 года, устанавливается перечень веществ, данные о которых должны представляться в Регистр выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ). В нем содержатся сведения об объеме фактических выбросов в воздух 60 загрязняющих веществ и сбросов в воду 62 загрязняющих веществ. Казахстан еще не ратифицировал Протокол о РВПЗ к Орхусской конвенции (Киевский протокол) и находится в процессе формирования системы РВПЗ. Поэтому сводная информация обо всех загрязняющих веществах и всех секторах национальной экономики отсутствует. Казахстан еще не сотрудничает по вопросам существа с ОЭСР и не рассматривал возможность присоединения к Рекомендации Совета ОЭСР по РВПЗ (OECD, 2018). Эта страна пока не ссылается на гармонизированный перечень загрязняющих веществ для РВПЗ, составленный ОЭСР.

В 2017 году данные в РВПЗ представляли 778 природопользователей I категории; 70 крупнейших загрязнителей представляют данные в РВПЗ два года подряд. Действующая система РВПЗ представляет собой собрание отсканированных форм представления данных различных предприятий. Это не позволяет ранжировать выбросы в режиме реального времени в разрезе их типов (в воздух, воду, почву) и отраслей, и со структурной точки зрения она весьма далека от систем РВПЗ, существующих в мире. Кроме того, в системе РВПЗ Казахстана невозможно ознакомиться с ранжированием форм представления данных о выбросах — информация представляется только в разрезе областей. А некоторые предприятия в отдельных областях вообще не представлены в системе РВПЗ. Например, эта система не выдает данных о Павлодарской области и Туркестанской области. Таким образом, существующая система РВПЗ не подготовлена к тому, чтобы предоставлять полную информацию о выбросах страны. Более того, эта система не способна демонстрировать прозрачную картину выбросов. Она функционирует в пилотном режиме, что позволяет предприятиям сообщать данные о выбранных ими выбросах.

Конкретные документы по вопросам политики, стратегии и связанные с ними планы действий для достижения высоких уровней соблюдения экологических требований, а также действенные методы обеспечения соблюдения требований отсутствуют. Страна не определила стратегических целей в отношении обеспечения соблюдения требований. Система сосредоточена на подсчете действий (штрафов, выявленных нарушений), а не получении результатов в сфере соблюдения требований. Работа инспекторов по-прежнему оценивается на основе наложенных штрафов и требований о компенсации ущерба, а не эффективности профилактических

мероприятий и деятельности по содействию соблюдению требований. За некоторыми исключениями, содействие соблюдению требований и диалог с отраслями промышленности не входит в работу инспекторов (UNECE, 2019^[9]).

1.3. В значительной мере административно-командная нормативная основа охраны окружающей среды

В исследовании ОЭСР 2017 года указывалось на то, как структура системы природоохранного регулирования, природоохранных разрешений и экологических платежей Казахстана препятствует повышению энергоэффективности и совершенствованию контроля над загрязнением более быстрыми темпами. Данным отчетом установлено, что в стране по-прежнему действует «административно-командный» «нисходящий» подход к регулированию. Выполнение экологических требований все еще носит нескоординированный и дискриминационный характер. А большой объем сложных экологических нормативных актов по-прежнему основывается на нереалистичных предположениях. Упор на платежи за загрязнение окружающей среды как способ получения доходов, а не на создание стимулов к эффективному уменьшению воздействия на окружающую среду приносит мало пользы окружающей среде. Вместе с тем такая политика увеличивает издержки, связанные с инвестициями и ведением бизнеса в Казахстане.

Более сложные, чем лишь налоги за загрязнение, движущие силы выполнения экологических нормативных актов встречаются в Казахстане весьма редко. Следует рассмотреть следующие движущие силы:

- Надлежащее корпоративное управление, в основе которого лежит готовность и способность высшего руководства поддерживать конструктивные многоуровневые взаимоотношения со всеми прямыми заинтересованными сторонами (сектором государственного управления, компетентными органами, банками, клиентами и контрагентами, соинвесторами/партнерами и сотрудниками/возможными сотрудниками) и косвенными заинтересованными сторонами (прессой, неправительственными организациями, общественностью, акционерами — /пенсионными фондами — третьими сторонами, ведомствами по вопросам устойчивости соблюдения требований, прочими компетентными/регулирующими органами).
- Прогнозирование и осведомленность о необходимости достижения общественного согласия⁴ для осуществления деятельности, поскольку в дальнейшем доступ к природным ресурсам в любой стране и финансированию со стороны инвесторов в акционерный капитал и банков будет по-прежнему зависеть от действующей практики и экологических показателей.
- Технологии, техническая цель и стремление на основе знаний выбрать и внедрить наилучшие доступные технические методы. Это обеспечит высокий общий уровень охраны окружающей среды в целом с минимальными издержками.
- Нормативная проверка и проверка общественностью в процессе выдачи разрешений технологий контроля загрязнения в документации об их утверждении. Это должно сочетаться с невозможностью утверждения проектов, которые ведут к загрязнению окружающей среды.

- Серьезные прямые и косвенные последствия инцидентов загрязнения, которые значительно выходят за рамки административных взысканий и уголовного наказания. Неблагоприятное воздействие создаст плохую репутацию, а также будет иметь серьезные денежные последствия. Это может включать приостановку деятельности на длительные периоды и/или изъятие инвестиций в капитал и кредитов.
- Давление со стороны местных заинтересованных сторон с усиливающейся тенденцией осуществлять действия, которые вынуждают предприятия вести борьбу с загрязнением. Это предполагает использование различных способов, в частности, ограничение доступа к дорогам и организация акций протеста близ объектов/производств/предприятий. Эти акции сочетаются с активным использованием социальных средств массовой информации и оглашением в них инцидентов загрязнения.
- Давление со стороны кредиторов и иностранных инвесторов, которые все чаще включают в соглашения о финансировании экологические и общественные договоры вплоть до воздержания от финансирования проектов и деятельности с ненадлежащим экологическим управлением. Кроме того, ужесточается контроль за соблюдением компаниями, зарегистрированными на фондовых биржах, критериев фильтрации в отношении экологии, социальной сферы и управления («лучший в своей категории», «максимальные усилия» или «отсеивание на основе норм»), что подкрепляет ответственные по отношению к окружающей среде инвестиционные стратегии.

Основным инструментом контроля над загрязнением из стационарных источников служит система стандартов качества окружающей среды (СКОС). Они выражаются в форме предельно допустимых концентраций (ПДК), которые теоретически являются определяющим фактором при установлении ПДВ в разрешениях для отдельных производств. Природопользователи могут на законных основаниях осуществлять выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду при условии, что у них имеются такие природоохранные разрешения. Разрешения выдаются компетентными органами на общенациональном и областном уровнях в зависимости от размера предприятия. Экологические налоги (ЭН) взимаются на основе выбросов в пределах и сверх предельно допустимых выбросов. Тремя типами платежей являются налоги за разрешенные выбросы, взыскания за несоблюдение требований и денежное возмещение ущерба, причиненного загрязнением (которые подробно рассматриваются далее). Эти экологические налоги (ЭН) распространены в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Однако они неизвестны в большинстве государств — членов ОЭСР, за исключением некоторых стран, которые ранее входили в Советский Союз.

1.4. Экологические налоги на промышленные загрязнители воздуха: упор на получение доходов

1.4.1. В настоящее время ЭН ниже компаратив ОЭСР

В Казахстане экологические налоги (ЭН) упали ниже уровня государств — членов ОЭСР и среднего государств — членов ОЭСР. Это объясняется в основном резким сокращением налогов на полезные ископаемые компаний нефтяного сектора с учетом взысканий/возмещения ущерба. В этой оценке учитывается налог на добычу

минерального сырья в нефтяном секторе и за пределами нефтяного сектора согласно методу определения ЭН, принятому в ОЭСР, как указано в базе данных PINE (OECD, 2019_[12]). Этот метод может отличаться от данных о бюджетных доходах и расходах на природоохранные меры, представленных Комитетом по статистике. Указанные данные зачастую сосредоточены на доходах, выделяемых на природоохранные меры на общенациональном уровне и в областях.

Таблица 1.1. Изменение экологических налогов в Казахстане

(единица измерения: в миллионах тенге)

Статья налоговых доходов	По данным о налоговых доходах, представленным в ОЭСР	2012	2013	2014	2015	2016	СГТР 12-16	Процентная доля (12-16)
Акциз на нефтепродукты	5 121 Акцизы на нефтепродукты	22 599	24 139	25 221	26 216	42 042	16,8%	2,7%
Налог на добычу полезных ископаемых компаний нефтяного сектора (с учетом взысканий/ возмещения ущерба)	Налог на добычу полезных ископаемых компаний нефтяного сектора в Национальный фонд	1 019 253	918 117	956 090	459 942	278 597	-27,7%	70,9%
Акциз на автомобили	5 121 Акцизы на автомобили	3 351	4 208	4 352	931	...	-100,0%	0,3%
Периодические налоги на автотранспортные средства	5 210 Периодические налоги за использование товаров и осуществление деятельности	30 961	36 029	38 844	42 278	46 879	10,9%	3,8%
Выбросы в окружающую среду	Выбросы в окружающую среду	67 183	93 179	97 712	63 379	67 216	0,0%	7,6%
Налог за размещение наружной рекламы	Размещение наружной рекламы	5 016	5 652	5 981	6 076	5 855	3,9%	0,6%
Налог на добычу полезных ископаемых компаний за пределами нефтяного сектора (с учетом взысканий/ возмещения ущерба)	Налог на добычу полезных ископаемых компаний за пределами нефтяного сектора	159 313	168 186	122 909	118 073	159 276	0,0%	14,2%
Всего ЭН		1 307 676	1 249 510	1 251 109	716 895	599 865	-17,7%	100%
ВВП (текущий)		31 015 187	35 999 025	39 675 833	40 884 134	46 971 150	-	-
ЭН как доля ВВП в %		4,22%	3,47%	3,15%	1,75%	1,28%	-	-
Среднее в ОЭСР		1,59%	1,62%	1,61%	1,63%	1,63%	-	-
Среднее в европейских ГЧ ОЭСР		2,51%	2,54%	2,50%	2,47%	2,47%	-	-

Примечание: нет данных; -: не применимо. СГТР – совокупные годовые темпы роста.

Источник: Расчеты ОЭСР на основе доходов от экологических налогов ОЭСР в OECD.Stat (OECD, 2019^[13]), выведенных из набора данных Министерства финансов «Детали налоговых доходов: Казахстан» (OECD, 2018^[14]).

Доля налога на добычу полезных ископаемых компаний нефтяного сектора (с учетом взысканий/возмещения ущерба) составляет более 70%. Это необычно высокая доля, хотя она ежегодно снижается почти на 28%. В европейских государствах — членах ОЭСР, например, основные экологические доходы не связаны с платежами за загрязнение (выбросами в окружающую среду), взысканиями и возмещением ущерба, а поступают от акцизов на топливо.

1.4.2. Однако в случае промышленных загрязнителей воздуха они построены сложным образом и отстают от законодательства государств — членов ОЭСР/ЕС

Несмотря на последние реформы, проведенные в соответствии с Экологическим кодексом, управление загрязнением окружающей среды по-прежнему осуществляется путем применения нормативных актов, которыми предусматриваются традиционные постсоветские механизмы. В Казахстане редко применяется более современные системы, в основе которых лежит опыт государств — членов ОЭСР.

СКОС/ПДК

Регулирование загрязнения подкрепляется стандартами качества окружающей среды (СКОС). Они выражаются в форме предельных допустимых концентраций (ПДК). ПДК представляют собой обязательные лимиты для всех пользователей того или иного компонента окружающей среды, например, воздуха.

Система ПДК чрезмерно амбициозна. Ею теоретически предписываются низкие концентрации загрязняющих веществ в окружающей среде, в основе которых лежит концепция нулевого риска для людей и окружающей среды при наихудших возможных обстоятельствах (например, в наихудших метеорологических условиях; в случае наиболее уязвимой части населения) (OECD, 2017^[15]). Однако большинство ПДК устанавливались до 1990 года, и с тех пор перечни параметров качества окружающей среды не пересматривались и не согласовывались с международными стандартами. Значения ПДК установлены в отношении 683 загрязняющих веществ. Каждое загрязняющее вещество отнесено к определенному классу опасности (от 1 до 4, 1-ый класс является наиболее опасным). Стандарты качества воздуха основываются на краткосрочных максимальных и среднесуточных значениях. Однако фактический потенциал в сфере мониторинга как государственных органов, так и промышленных предприятий в значительной мере не соответствует тому уровню устремлений, который установлен в перечнях ПДК. Число параметров, которые действительно контролируются, довольно мало.

Система СКОС/ПДК, какими бы амбициозными ни были ее параметры, не вполне действенна и не обеспечивает реалистичной оценки качества воздуха в стране. Сопоставление, например, со стандартами ЕС дает более понятную картину уровней загрязнения воздуха. Как показывают результаты измерения качества воздуха (измеренные концентрации загрязнителей воздуха в 2010-12 годы), на целом ряде станций среднегодовые и среднемесячные значения PM₁₀ и NO₂ превышают стандарты ЕС (в некоторых случаях) в два-три раза (World Bank, 2013^[16]). Таким образом, широко признается необходимость реформирования системы ПДК.

ПДВ

Природопользователи могут на законных основаниях осуществлять выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду при условии, что у них имеются природоохранные разрешения, которыми устанавливаются ПДВ. Разрешения выдаются компетентными органами на общенациональном и областном уровнях в зависимости от размера предприятия. Целью разрешений и ПДВ, которые ими устанавливаются, является обеспечить, чтобы качество окружающей среды в прилегающем жилом районе или на границе «санитарной зоны» соответствовало санитарно-гигиеническим требованиям в отношении качества воздуха или воды. В этой оценке учитывается фоновый уровень загрязнения.

Теоретически ПДВ устанавливаются на уровнях, которые должны обеспечить, чтобы совокупный объем выбросов из всех источников загрязнения с учетом существующего уровня загрязнения не создавал уровней загрязнения в заданной местности, превышающих ПДК. Расчет ПДВ в случае отдельных предприятий в заданном районе или области осуществляется при помощи компьютерного имитационного моделирования дисперсии загрязняющих веществ в пространстве.

На практике в том, каким образом определяются ПДВ в процессе выдачи разрешений, имеется несколько проблем.

- В процессе выдачи разрешений ПДВ устанавливаются на основе прошлых уровней загрязнений и фоновых концентраций, а не лимитов выбросов, которых промышленное предприятие могло бы достичь, применяя НДТМ.
- Промышленные объекты Казахстана, как правило, получают ПДВ, основанные на наивысшем уровне выбросов, измеренном при максимальном объеме производства. Это может упрощать их соблюдение, поскольку предприятия зачастую функционируют не на полную мощность и не осуществляют инвестиций в технологические процессы, технологии и технические методы.
- ПДВ следует устанавливать только в отношении загрязняющих веществ, в случае которых ПДВ должны быть установлены обязательно. Однако многими природоохранными разрешениями предусматриваются ПДВ всех указанных выбросов, независимо от их объемов и возможной опасности. Это имеет место из-за отсутствия информации о перечне загрязняющих веществ, в отношении которых лимиты выбросов должны быть установлены обязательно. Это, в свою очередь, создает излишний документооборот как для ответственных специалистов-экологов промышленных объектов, так и для органов природоохранного регулирования. Более того, это не приносит пользы окружающей среде/здоровью. Кроме того, это ведет к тому, что уделяется недостаточно внимания тем загрязняющим веществам, которые оказывают наиболее серьезное воздействие на здоровье.

ПДВ значительно превышают европейские целевые ориентиры в случае основных промышленных источников выбросов, например, теплоэлектроэнергетики, которые следуют техническим стандартам выбросов Казахстана.

- ПДВ SO₂ (2 000–3 400 мг/м³ в случае существующих установок и 700–1 800 мг/м³ в случае новых установок в Казахстане) также значительно выше, чем ПДВ в Европейском союзе (150–400 мг/м³ согласно Директиве 2010/75/EU) (European Commission, 2018_[17]).

- ПДВ NO_x (500–1 050 мг/м³ в случае существующих установок и 300–640 мг/м³ в случае новых установок) также выше, чем в Европейском союзе (150–300 мг/м³).
- Диапазон ПДВ ТЧ в случае электростанций, работающих на угле, составляет 600–1 600 мг/м³ в случае существующих электростанций и 100–500 мг/м³ для новых электростанций. Оба показателя в несколько раз превышают уровень 10–20 мг/м³, установленный Европейским союзом.

Казахстан, как представляется, устанавливает более жесткие ПДВ в отношении новых объектов, несколько менее жесткие ПДВ для существующих объектов, прошедших модернизацию, и мягкие ПДВ в случае существующих предприятий до модернизации. Однако существующие объекты не обязаны проходить модернизацию для того, чтобы получить новое разрешение. Поэтому существующие промышленные объекты могут фактически продолжать получать разрешения, осуществляя деятельность с мягкими ПДВ.

Экологическим кодексом также внедрены на пилотной основе комплексные разрешения в соответствии с целевыми ориентирами, установленными Директивой ЕС 2010/75/EU. Однако по состоянию на начало 2018 года не было подано ни одной заявки на получение комплексного разрешения, в значительной мере поскольку отсутствуют общепринятые документы BREF, а перечень НДТМ, опубликованный в 2014 году Министерством энергетики, считается операторами устаревшим и недостаточным для этой цели.

В 2017 году ОЭСР подчеркивала, что крайне необходимо оптимизировать систему выдачи разрешений и требования в отношении контроля над соблюдением требований, а также реформировать порядок определения ПДВ, которые опираются исключительно на ПДК (ОЕСД, 2017^[15]).

Экологические налоги за выбросы, загрязняющие воздух, из стационарных источников

За промышленное загрязнение воздуха с предприятий взимаются налоги за загрязнение (налоговые платежи за разрешенные выбросы) в случае выбросов ниже ПДВ, предусмотренных проектной документацией и природоохранными разрешениями.

В Налоговом кодексе указываются ставки налога в расчете на один килограмм, одну тонну или один гигабеккерель. Ставки налога за загрязнение устанавливаются как коэффициенты, умножаемые на месячный расчетный индекс (МРИ). Например, ставка за одну тонну выбросов SO_x составляет МРИ в десятикратном размере. Правительство ежегодно устанавливает МРИ с учетом инфляции и прочих факторов. Затем МРИ используется для определения налогов, а также взысканий и некоторых других платежей.

Ставки налога за загрязнение выбросами в пределах ПДВ, установленных в разрешении, определяются в рамках двухэтапного процесса. Налоговым кодексом устанавливаются минимальные или базовые ставки налога, которые применяются к каждому из 16 региональных субъектов (14 областям и городам Алматы и Нур-Султан).

В рамках комплексной реформы платежей за загрязнение в 2008 году было значительно сокращено число загрязняющих веществ, в отношении которых должны

устанавливаются лимиты выбросов и платежи за выбросы. С введением в действие нового Налогового кодекса перечень веществ, загрязняющих воздух и воду, значительно сократился. В настоящее время платежи за загрязнение взимаются с 16 загрязняющих веществ в случае выбросов из стационарных источников, 13 загрязняющих веществ в случае сбросов в водоемы и 8 загрязняющих веществ в случае сжигания попутного и (или) природного газа в факелах. Также взимаются платежи за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух из мобильных источников (бензина, дизельного топлива, газа) и размещение промышленных и бытовых отходов.

После этого каждая область может установить более высокую ставку налога, которая не превышает двукратной базовой ставки. Исключение составляет сжигание газа в факелах в нефтегазовой промышленности. Ранее за сжигание газа в факелах на местном уровне были предусмотрены ставки налога в размере двадцатикратной базовой ставки. В 2016 году этот мультипликатор был упразднен, но ставки налога (только) за сжигание газа в факелах были соответствующим образом увеличены в 20 раз. Большинство областей в каждом случае устанавливают максимальную возможную ставку.

Официальные органы налагают административные взыскания в случае, если уровни выбросов или сбросов превышают ПДВ, установленные в проектной документации и природоохранных разрешениях. Взыскания также могут налагаться за отсутствие природоохранного разрешения, как рассматривается в главе 3. Судебная система обеспечивает выплату компенсации (денежного возмещения) ущерба, причиненного окружающей среде выбросами в воздух. Это подробно анализируется в главе 4.

Как отмечалось (ОЕСД, 2017^[15]), ЭН за промышленные выбросы, загрязняющие воздух, служат прежде всего способом получения доходов путем чрезмерного наказания за несоблюдение требований. Кроме того, неясно, направляются ли экологические налоги, взимаемые на местном уровне, результативным образом на улучшение состояния окружающей среды и содействие развитию «зеленой» экономики. По данным, представленным правительством, лишь приблизительно 30% доходов от экологических платежей расходуется на природоохранные меры (в 2016 году 33%). Эта сравнительно малая доля не ставилась бы под сомнение, если бы экологические проблемы были под контролем. Однако, как показывает опыт, экологические платежи используются как одна из форм субсидий для решения других проблем, экономических и социальных. Кроме того, на сокращение загрязнения и уменьшение его воздействия на здоровье человека и экосистемы достаточные ресурсы не выделяются (UNECE, 2019^[9]).

1.4.3. Система носит в основном дискреционный и дискриминационный характер

Налоговые платежи за разрешенные выбросы определяются на основе ПДВ каждого предприятия, в результате чего возможна свобода действий. Это не соответствует стандартным принципам взимания экологических налогов, согласно которым налоги должны взиматься за единицу выбросов, за исключением случаев, когда имеются четкие данные о пороговом воздействии.

В настоящее время системой предусматриваются различные режимы для конкретных промышленных операторов. Должностные лица контрольно-надзорных органов, например, в большей мере занимаются вопросами операторов, находящихся в собственности местных субъектов, чем международных операторов. Системой

устанавливаются ставки налогов и штрафов, которые не являются едиными для всех отраслей промышленности. Ставки в отношении малых и средних предприятий (МСП), например, ниже, чем для крупных предприятий (OECD, 2017_[15]). Предприятия коммунального обслуживания и электростанции имеют право на сниженные ставки налога на выбросы, которые определяются путем применения коэффициента 0,3 в случае загрязнителей воздуха, 0,43 — в случае сточных вод и 0,05 — в случае золы. В случае выбросов загрязняющих веществ при сжигании в факелах попутного и/или природного газа применяются другие ставки. Как следствие, нефтегазовая промышленность платит за единицу выбросов в 20-278 раз больше, чем теплоэлектростанции (см. Таблица 1.2).

По имеющимся сведениям, существуют возможности договариваться с природоохранными органами областного уровня о «более выгодных сделках». Такие договоренности могут обеспечивать освобождения и извлечение личной выгоды в иной форме вместо планирования решений для предотвращения и контроля загрязнения.

Таблица 1.2. Ставки налога в разрезе химических веществ, образующихся при сжигании газа в факелах и из прочих источников

Ставки налога в разрезе химических веществ	Ставка за 1 тонну выбросов в результате сжигания газа в факелах (А)	Ставка за 1 тонну выбросов из всех прочих стационарных источников (В)	Кратность превышения: (А)/(В)
Углеводороды	44,6	0,16	в 278 раз больше
Оксиды углерода	14,6	0,16	в 91 раз больше
Метан	0,8	0,01	в 80 раз больше
Диоксид серы	200	Оксиды серы не указаны, но ставка в отношении них составляет 10	в 20 раз больше
Диоксид азота	200	Оксиды азота не указаны, но ставка в отношении них составляет 10	в 20 раз больше
Сажа	240	12	в 20 раз больше
Сероводород	1 240	62	в 20 раз больше
Меркаптан	199 320	Не указан	Не применимо

Источник: расчет автора на основе данных МРИ, представленных Министерством энергетики.

Расчет взысканий за выбросы сверх установленных ПДВ для крупных предприятий также подвергается толкованию и дискриминации. Речь идет о двух типах дискриминации: в разрезе типов хозяйствующих субъектов (МСП/крупные) и отраслей (нефтяной и отраслей, не связанных с нефтяной отраслью). Таким образом, проекты иностранных инвестиций, которые являются крупными и представлены преимущественно инвестициями в нефть и газ, одновременно подвергаются нескольким факторам дискриминации.

Статьей 243 Кодекса об административных правонарушениях⁵ устанавливается порядок расчета взысканий по объему сверхнормативных выбросов, умноженных на определенную ставку. На физических лиц налагается штраф в размере от 5 до 10 МРИ. В отношении должностных лиц, предпринимателей, юридических лиц — МСП предусмотрен штраф в размере от 20 до 50 МРИ. Крупные предприятия подлежат штрафу «в размере 1 000-процентной ставки за выбросы в окружающую

среду сверхнормативных выбросов». Официальные органы интерпретируют это в том смысле, что данное взыскание следует рассчитывать не только путем умножения ставки на десять, но и путем последующего умножения произведения на объем соответствующих выбросов.

Таким образом, метод назначения наказания бывает различным в случае разных типов хозяйствующих субъектов. В отношении МСП мультипликатором является МРИ. Для крупных предприятий мультипликатором служит ставка, предусмотренная в отношении соответствующего загрязняющего вещества Налоговым кодексом. Наряду с этим для нефтегазовых предприятий установлена другая ставка за сжигание газа в факелах. Неудивительно то, что взыскания за один и тот же объем загрязняющих веществ могут составлять тысячи тенге или миллионы долларов США (OECD, 2017_[15]). Это не соответствует принципу справедливого и равного наказания за одинаковые ущерб или общественную опасность.

Казахстану рекомендуется реформировать эту весьма карательную систему платежей за сжигание в факелах попутного нефтяного газа в соответствии с практикой государств — членов ОЭСР. Эта рекомендация была дана в Комплексном страновом обзоре Казахстана, который проводила ОЭСР (OECD, 2017_[15]). Этот вопрос рассматривается в главе 3 данного отчета.

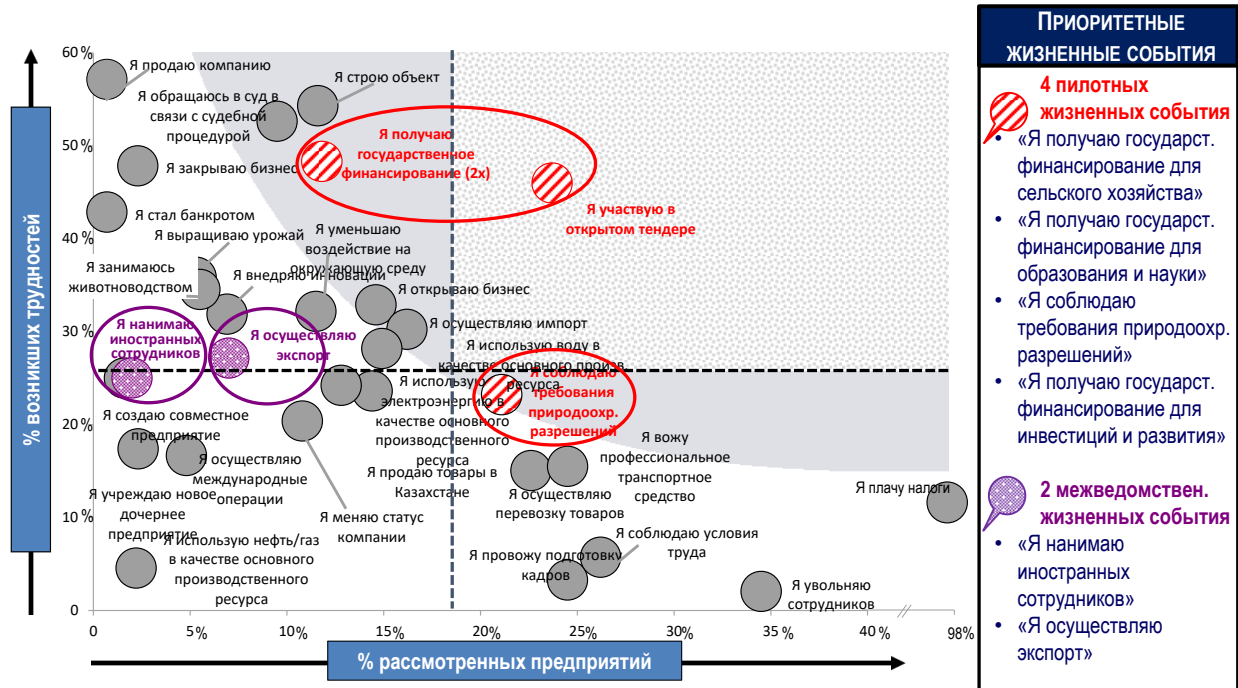
1.4.4. Высокие административные издержки создают отрицательные стимулы к борьбе с загрязнением

В 2014 году ОЭСР дала определение жизненных ситуаций как конкретных моментов в жизни типичного хозяйствующего субъекта, в которые этот хозяйствующий субъект взаимодействует с органами государственного управления. Это включает, например, создание бизнеса, участие в открытом тендере, экспорт товаров и услуг. Для более подробного анализа были отобраны четыре пилотных министерства. В случае Министерства энергетики хозяйствующие субъекты указывали на «соблюдение требований природоохранных разрешений» как на наиболее трудные и частые жизненные ситуации (см. Рисунок 1.1).

В дополнительных исследованиях отображался путь клиентов. Это инструмент анализа процесса отслеживания и описания всего опыта клиентов, связанного с той или иной государственной услугой. Им было выявлено семь проблем, возникающих в случае стандартов выбросов в воздух (см. Рисунок 1.2).

Рисунок 1.1. Классификация жизненных ситуаций по сложности и периодичности

В случае четырех пилотных министерств, в том числе Министерства энергетики



Источник: (OECD, 2016_[18])

Рисунок 1.2. Пример отображения пути клиента



Источник: (OECD, 2016^[18]).

Беседы с руководителями по вопросам экологии⁶ позволяли сделать два вывода. Во-первых, руководители не чувствовали заинтересованности во внедрении или распространении НДТМ. Во-вторых, они не осведомлены об «экологически чистом производстве» или использовании наилучшего доступного оборудования и технических методов.

В соответствии с кодексом был составлен и утвержден (приказ Министерства энергетики № 155 от 28 ноября 2014 года «Об утверждении перечня наилучших доступных технических методов») перечень НДТМ в отношении отдельных технологических процессов и отраслей. Экологическим кодексом (с изменениями и дополнениями) были определены требования к переходу на технические стандарты выбросов на основе внедрения НДТМ (статья 26)⁷, которые устанавливаются техническими регламентами и служат основой для комплексных природоохранных разрешений.

Однако большинство видов природоохранной деятельности по-прежнему сосредоточены на решениях «на конце трубы». НДТМ, действующие в стране в настоящее время, не являются оптимальными. Они не согласуются в полной мере с основной концепцией НДТМ, которая направлена на предотвращение загрязнения в сочетании с контролем над ним. В документах лишь указывались конкретные лимиты технических выбросов и справочные методологии в отношении трех промышленных процессов. В большинстве случаев этого недостаточно, учитывая разнообразие технологических процессов на промышленных объектах Казахстана.

НДТМ устанавливались без создания в полной мере представительной платформы, предусматривающей участие всех заинтересованных сторон. НДТМ не связаны с положениями о выдаче разрешений, а промышленные объекты плохо информированы об утвержденном перечне НДТМ. Экономические субъекты все еще воспринимают переход на НДТМ как нечто рискованное. Международный центр зеленых технологий и инвестиционных проектов 6 декабря 2018 года организовал в Астане первую конференцию по вопросам НДТМ⁸. До этой конференции правительство не проводило информационных кампаний о пользе системы комплексных природоохранных разрешений и НДТМ. И им пока не созданы достаточные стимулы к переходу экономических субъектов на НДТМ, например, оказание предприятиям содействия в оценке исходной ситуации.

Вставка 1.1. Проект ОЭСР «Оптимизация государственных услуг для частного сектора»

Проект ОЭСР «Оптимизация системы регулирования для повышения конкурентоспособности Казахстана» был направлен на повышение конкурентоспособности страны благодаря совершенствованию нормативных актов и институтов. В рамках этого проекта представители Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии и правительства Республики Казахстан учредили шесть рабочих групп, призванных улучшить качество государственных услуг для частного сектора страны. Совместно с международными экспертами и коллегами-рецензентами из некоторых государств — членов ОЭСР проект собирал и анализировал необходимые данные, а также проводил консультации с заинтересованными сторонами в Казахстане. Таким образом были определены приоритеты предприятий в отношении повышения конкурентоспособности частного сектора с применением методики «Стратегия жизненных ситуаций». Проектом были предложены рекомендации относительно того, как далее усилить внедрение методики «Стратегия жизненных ситуаций».

Методология опроса, который лег в основу анализа, опиралась на надлежащую практику государств — членов ОЭСР, особенно Франции. Опрос проводился с ноября по декабрь 2013 года. Для участия в телефонном опросе была создана репрезентативная выборка, в которую вошли 1 000 иностранных и отечественных предприятий, работающих в Казахстане. В выборке была широко представлена общая характеристика предприятий Казахстана в разрезе секторов, размера и регионов их местонахождения. В выборку вошли предприятия, расположенные в Алматы, Астане и всех 14 регионах (областях).

В отношении каждой жизненной ситуации в опросе были заданы следующие вопросы: выполнял ли пользователь последние два-три года административные процедуры в связи с указанной жизненной ситуацией? В случае, если пользователь недавно находился в указанной жизненной ситуации, были ли соответствующие административные процедуры весьма простыми, простыми, довольно сложными или весьма сложными? Если пользователь характеризует соответствующие административные процедуры как довольно сложные или весьма сложные, с какими ограничениями сталкивался пользователь?

Опрос, в частности, должен был дать ответы на следующие вопросы: В каких жизненных ситуациях наиболее часто оказываются предприятия? Какие жизненные ситуации были сопряжены для предприятий с наиболее трудными

административными процедурами? Является ли разным (например, в разрезе областей, секторов или размеров предприятий) опыт пользователей, касающийся наиболее распространенных жизненных ситуаций или жизненных ситуаций, связанных с наибольшими административными трудностями?

В проекте участвовали четыре пилотных министерства:

1. Министерство сельского хозяйства, отвечавшее за проведение преобразований в отношении жизненной ситуации «Я получаю государственное финансирование/я участвую в открытом тендере»
2. Министерство образования и науки, отвечавшее за проведение преобразований в отношении жизненной ситуации «Я получаю государственное финансирование/я участвую в открытом тендере»
3. Министерство по инвестициям и развитию, отвечавшее за проведение преобразований в отношении жизненной ситуации «Я получаю государственное финансирование/я участвую в открытом тендере»

Министерство энергетики, отвечавшее за проведение преобразований в отношении жизненной ситуации «Я соблюдаю требования природоохранных разрешений».

Источник: (OECD, 2016^[18]).

Неудивительно то, что передовые технические методы борьбы с загрязнением не внедряются на промышленных объектах. Не принимаются достаточные меры по сокращению выбросов транспорта (например, экологически чистое топливо) для повышения качества воздуха и обеспечения его безопасности для здоровья. Природоохранными разрешениями не предписываются самые современные технические меры, например, указанные в справочных документах по наилучшим доступным техническим методам ЕС. На практике система комплексных разрешений, которая основывается на НДТМ, пока широко не внедрена.

Эти выводы подтверждают необходимость повышения уровня информированности и просвещения предприятий как важнейшего элемента реформирования системы выдачи разрешений и надзора. В проекте пересмотренного Экологического кодекса содержится положение о разработке Стратегического плана действий по охране окружающей среды и областных программ (статья 47). Таким образом, просвещение и повышение уровня информированности должны быть первоочередными целями этого плана.

Более того, отсутствуют основные требования в отношении регулирования и технические требования (аналогичные документам BREF ЕС по системам экологического мониторинга), из-за чего невозможна разработка решений в области промышленного мониторинга, соответствующих требованиям и эффективным с точки зрения затрат. На практике предприятия по-прежнему должны осуществлять мониторинг значительно большего числа загрязняющих веществ, чем тех 16 загрязняющих веществ, которые облагаются налогом за загрязнение. В Казахстане еще действует несколько перечней загрязняющих веществ, которые подлежат обязательному контролю, в частности, перечни загрязняющих веществ, в отношении которых должны быть установлены лимиты выбросов, а также перечень стандартов качества атмосферного воздуха (World Bank, 2013^[16]).

Наконец, на уровне компетентного органа имеет место недостаточное понимание на техническом уровне условий выдачи разрешений, проекта и деятельности. Процессы оценки воздействия слишком сосредоточены на платежах за загрязнение. Необходимо уделять больше внимания проведению надлежащих подробных исследований с целью понять особые условия деятельности и влиять на планирование деятельности, с тем чтобы минимизировать оказываемое ею воздействие. В этой системе план действий в сфере экологии входит в заявку на получение разрешения. Формальное выполнение его положений жестко контролируется (например, объем мер, ход их осуществления, фактически необходимое финансирование), гибкость для адаптации ограничена. Если ПДВ не превышаются, предприятия обычно планируют сравнительно незначительные изменения в практических мерах и мерах по текущему ремонту и содержанию основных фондов. Кроме того, отсутствует заинтересованность в дальнейших экологических улучшениях и взаимодействии с компетентными органами.

1.5. Положения о загрязнении воздуха и экологические налоги в ОЭСР

1.5.1. Задача реформы экологических налогов, обоснование и факторы планирования экологических налогов

Принимаются различные подходы в области политики к ограничению загрязнения наружного воздуха. Во многих странах «административно-командные» подходы с использованием нормативных стандартов дополняются различными экономическими/рыночными инструментами. В Таблица 1.3 обобщаются отдельные примеры различных подходов в области политики к решению проблем, связанных с загрязнением воздуха. В большинстве государств — членов ОЭСР последние 10-15 лет интервенции в области политики в отношении загрязнения воздуха становятся все более интегрированными, что помогает повысить их эффективность с точки зрения затрат. Примерами служат закон «О чистом воздухе» США, Соглашение о качестве воздуха между Канадой и США, «Чистый воздух Европы» и Национальная природоохранная мера в отношении качества атмосферного воздуха (Австралия). Всеми этими законодательными актами установлены стандарты качества воздуха, их внимание сосредоточено на определении целевых показателей в отношении различных веществ, загрязняющих воздух, из стационарных источников. Эти общие основы включают законодательные программы в отношении конкретных секторов, таких как энергетика, транспорт, промышленность и домашние хозяйства. В государствах, не являющихся членами ОЭСР, меньше примеров связанных программ контроля над загрязнением воздуха. Большое внимание уделяется специальным мерам политики для контроля над выбросами транспорта с использованием как стандартов, так и экономических инструментов.

Таблица 1.3. Классификация подходов в области политики к управлению загрязнением воздуха

Нормативные (административно-командные) подходы	Экономические/рыночные инструменты (РИ)	Прочее
<ul style="list-style-type: none"> Стандарты качества атмосферного воздуха 	<ul style="list-style-type: none"> Программы разрешений с правом переуступки на выбросы в воздух из стационарных источников (например, система торговли квотами на выбросы SO₂ по закону «О чистом воздухе» США) 	<ul style="list-style-type: none"> Сбор информации: <ul style="list-style-type: none"> мониторинг выбросов и качества воздуха анализ затрат и выгод для оценки политики (со стоимостной оценкой воздействия на здоровье) просвещение общественности (например, индекс воздействия качества воздуха на здоровье Канады)
<ul style="list-style-type: none"> Стандарты промышленных выбросов, НДТМ, стандарты технологий 	<ul style="list-style-type: none"> Налоги на топливо 	<ul style="list-style-type: none"> Программы добровольной сдачи автомобилей в металлолом
<ul style="list-style-type: none"> Требования к представлению данных о стационарных источниках (например, регистры выбросов и переноса загрязнителей) 	<ul style="list-style-type: none"> Платежи за пользование перегруженными участками дорог 	<ul style="list-style-type: none"> Международные конвенции (например, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния)
<ul style="list-style-type: none"> Стандарты выбросов автомобилей 	<ul style="list-style-type: none"> Налоги на выбросы 	<ul style="list-style-type: none"> Инициативы в отношении дистанционной работы (например, закон США «О расширении дистанционной работы» 2010 года)
<ul style="list-style-type: none"> Стандарты качества топлива 	<ul style="list-style-type: none"> Финансовые стимулы к развитию альтернативного топлива и топлива из возобновляемых источников, а также передовых технологий в сфере транспорта (например, программа DRIVE (ВОЖДЕНИЕ) в Калифорнии) 	
Программы осмотра и технического обслуживания транспортных средств		

Источник: (OECD, 2012^[19]).

Сведения о многих экономических инструментах и добровольных подходах в отношении загрязнения воздуха содержатся в *Базе данных об инструментах ОЭСР/ЕАОС*, которая используется для экологической политики⁹.

Не существует единственного «правильного подхода» к разработке инструментов для решения проблем, связанных с загрязнением воздуха, в частности, из стационарных источников. Решения необходимо находить в зависимости от конкретных целей с учетом экономических, политических и культурных условий. Однако в государствах — членах ОЭСР учитывается ряд руководящих принципов:

- Экологические налоги должны создавать постоянный стимул к борьбе с загрязнением, повышать конкурентоспособность альтернатив с низким уровнем выбросов и служить сильным стимулом к внедрению инноваций и только после этого к получению доходов для их использования продуктивным для общества образом.
- Таким образом, экологические налоги должны быть нацелены на загрязняющее вещество или загрязняющую деятельность, за некоторыми исключениями (если таковые предусмотрены).
- Налоговая база нацелена на загрязняющее вещество, а не на продукты, которые служат суррогатами.

- В идеальном варианте объем экологических налогов должен соответствовать объему экологического ущерба.
- Налог должен быть надежным, а его ставка — предсказуемой, с тем чтобы налог побуждал улучшать состояние окружающей среды.
- Должен соблюдаться баланс желательности с точки зрения предотвращения и контроля загрязнения и технической и экономической осуществимости.
- Наконец, РИ может быть необходимо сочетать с прочими инструментами, с тем чтобы разработать наиболее эффективный и действенный пакет мер политики для решения проблем, связанных с загрязнением воздуха, но следует тщательно оценить эффект инструментов, которые накладываются друг на друга.

1.5.2. Выбор рыночных инструментов или нормативных актов

В экологической политике государств — членов ОЭСР, как правило, преобладали и в большой мере по-прежнему преобладают нормативные акты, а не рыночные инструменты (РИ). Такие нормативные подходы могут иметь форму предписаний и быть высокоадресными. Например, ими могут запрещаться или ограничиваться некоторые вещества или может требоваться, чтобы определенные отрасли промышленности применяли конкретные технологии. В последние десятилетия возрос интерес к использованию РИ, таких как налоги и разрешения на выбросы с правом переуступки, помимо нормативных актов или вместо них.

ЭН применяются все шире по различным причинам. Налоги помогают напрямую устранить неэффективность рыночного механизма, из-за которой на рынках не учитываются экологические издержки. Налог на то или иное наименование, который точно отражает размер связанного с ним экологического ущерба, заставляет предприятия и потребителей признать истинную стоимость своих решений относительно производства и потребления. Иными словами, он обеспечивает учет «внешнего эффекта». Вместе с тем он предоставляет предприятиям и потребителям свободу выбора относительно того, как оптимально скорректировать эти решения. Таким образом, опираясь на все соответствующие рассредоточенные массивы знаний и учитывая индивидуальные предпочтения, они позволяют сокращать экологический ущерб с минимальными издержками для общества.

В большинстве нормативных подходов правительство указывает, каким образом сокращать выбросы и кто должен обеспечить их сокращение. Субсидии и стимулы в отношении предпочтительных с экологической точки зрения товаров и практики могут предусматривать, что правительство будет отдавать предпочтение в экономике тем или иным экологическим решениям, а не другим. Оба эти подхода могут предполагать, что правительство будет пытаться «выбирать победителей» — руководить рынком в форме предписаний. Это требует значительного объема информации о постоянно меняющихся условиях и технологиях и связано с серьезным риском того, что принимаемые решения будут неоптимальными. Нормативные акты обычно влекут за собой более высокие издержки по сравнению с налогами, поскольку предусматривают определенные типы борьбы с загрязнением даже в случае, если доступны менее затратные альтернативы (ОЭСР, 2011_[20]).

Более высокая стоимость загрязняющей деятельности вследствие экологического налога снижает привлекательность этой деятельности для потребителей и бизнеса. В отличие от нормативных актов и субсидий, однако, налог предоставляет

потребителям и бизнесу полную гибкость для принятия решений о том, как изменить свое поведение и сократить вредную деятельность. Это позволяет движущим силам рынка определить наименее затратный способ сокращения экологического ущерба (OECD, 2011^[20]). Вместе с тем рыночные инструменты являются действенными, если результативность рынка соответствует ожиданиям, но это не всегда так. Таким образом, нет необходимости делать бинарный выбор; можно применять комплекс методов, в котором интервенция государства служит механизмом поддержки налогово-бюджетных мер. В некоторых случаях финансовые инструменты могут иметь непредвиденные последствия. Например, в случае, если полигон для отходов слишком высок, скорее всего, увеличится стихийная свалка отходов. Надлежащей практикой является моделирование сектора/рынка для выбора целесообразного комплекса интервенций. Это рассматривается в одном из последующих разделов данного отчета.

1.5.3. Выбор РИ: налоги/платежи/сборы, торговые и налоговые стимулы

Налоги увеличивают издержки предприятия-загрязнителя, связанные с загрязнением окружающей среды, и дают предприятиям стимулы к разработке новых нововведений и внедрению существующих нововведений. Например, увеличение вследствие налогов на ископаемое топливо спроса на более эффективные с точки зрения топлива технологические процессы и технологические процессы с использованием альтернативных видов энергии служит серьезным стимулом для автопроизводителей разрабатывать такие автомобили, а для клиентов — покупать их. В случае подходов на основе нормативных актов эти стимулы исчезают, когда предприятия достигают регулируемого стандарта. Широкое внедрение инноваций в долгосрочной перспективе снижает издержки для общества, связанные с решением экологических проблем (адаптировано из (OECD, 2017^[21])).

В государствах — членах ОЭСР (OECD, 2017^[21]) системы торговли квотами на выбросы отличаются от налогов, если разрешения с правом переуступки распределяются безвозмездно, а не продаются на аукционах. В таком случае не возникает бюджетных доходов. Поскольку бюджетные доходы ограничены, продажа разрешений на аукционах является предпочтительным вариантом. Кроме того, правила распределения разрешений могут сказываться на решениях о выходе на рынок и уходе с рынка и замедлять сокращение загрязнения. Это может иметь место, например, в случаях, когда действующие предприятия с высоким уровнем выбросов получают чрезмерно большие доли разрешений. Наряду с этим, для того, чтобы торговля хорошо работала, рынки должны быть хорошо организованы и число сторон в торговле должно быть велико — этот набор условий выполнить непросто. Эти возможные слабые стороны систем торговли квотами на выбросы необходимо оценить в сопоставлении с практикой, а не теорией, взимания ЭН. Льготные ставки налога нередко снижают экологическую результативность ЭН. Смотрите, например, рассмотрение этого вопроса в (Smith, 2008^[22])¹⁰. В случае Казахстана СТКВ представляет собой первую попытку. Ввиду ограниченной численности конкурирующих сторон в нескольких секторах экономики пока слишком рано делать вывод о том, будет ли этот инструмент хорошо приспособлен к местным условиям.

Как прочие субсидии, налоговые стимулы имеют ряд серьезных ограничений. Трудно субсидировать все возможные благоприятные для окружающей среды альтернативы вредной деятельности (некоторых из которых, возможно, еще не существует). Поэтому налоговые субсидии неизбежно означают «выбор победителей», что может поставить в невыгодное положение другие хорошие

альтернативы¹¹. Налоговые стимулы представляют собой одну из форм расходования бюджетных доходов, в отличие от налогов, которые пополняют бюджетные доходы. В результате, предпочтение зачастую отдается использованию налогов, поскольку государственные доходы обычно ограничены. Эти ограничения налоговых стимулов не означают, что их никогда не следует использовать. Однако они действительно показывают, что необходимо проявлять осторожность и что их, вероятно, следует применять не так часто и планировать жестче.

Сноски

¹ См. стр. 9-10 (Roy and Braathen, 2017_[3]).

² На основе данных, представленных Министерством энергетики.

³ ТЭЦ-1 (145 МВт; 203 Гкал/ч); ТЭЦ-2 (510 МВт; 176 Гкал/ч); ТЭЦ-3 (173 МВт; 335 Гкал/ч). См. Passport of asset: "Almaty electric power plants" <https://sk.kz/local/ajax/download.php?id=866128>.

⁴ Можно полагать, что общественное согласие существует, когда деятельность проекта, как считается, на постоянной основе одобряется обществом и пользуется его широкой поддержкой. См. работу Prno и Slocombe (Prno and Slocombe, 2012_[23]).

⁵ См. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K010000155>.

⁶ Их проводили в основном Всемирный банк (World Bank, 2013_[16]) и проект ОЭСР «Повышение конкурентоспособности горной промышленности», также проводились обсуждения с Ассоциацией горнодобывающих и горно-металлургических предприятий Казахстана.

⁷ <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K070000212>.

⁸ См. http://lenta.inform.kz/kz/kazakhstan-intends-to-introduce-new-eco-regulation-regime_a3474581).

⁹ См. www.oecd.org/env/policies/database.

¹⁰ См. (OECD, 2017_[21]): «Системы торговли квотами на выбросы могут демонстрировать лучшие результаты, чем налоги, в случаях, когда важное значение имеет обеспечение определенного уровня загрязнения. Это объясняется тем, что в системах торговли квотами на выбросы вначале определяется уровень борьбы с загрязнением (или верхний предел загрязнения), а потом применяется механизм торговли разрешениями для того, чтобы этот верхний предел был достигнут экономически эффективным образом. Цена на разрешение станет известной только тогда, когда будет иметь место торговля. В случае налогов цена каждой единицы загрязнения известна заблаговременно. Однако, на какую именно величину будет сокращено загрязнение, неизвестно, поскольку на этот результат влияют, помимо налога, различные факторы. Тем не менее, осведомленность о цене загрязнения помогает инвесторам принимать решения относительно борьбы с загрязнением, таким образом, налоги могут служить более сильными стимулами к борьбе с загрязнением, чем системы торговли квотами на выбросы».

¹¹ См., например, (OECD, 2017_[21]). Субсидия для транспортных средств с низким уровнем выбросов не предоставляет стимула к тому, чтобы лица, совершающие регулярные поездки, рассматривали возможность использования альтернативных форм поездок, например, общественного транспорта или велосипеда. Кроме того, замечено, что налоговые стимулы ведут к повышению цен предложения. Например, при неэластичном предложении рабочей силы налоговые стимулы в отношении НИОКР могут вести к повышению заработной платы работников, которые занимаются НИОКР, вместо или помимо более широкого внедрения намеченного поведения.

Литература

- ADB (2012), *Country Partnership Strategy: Kazakhstan 2012–2016*, Asian Development Bank, Mandaluyong, Philippines, <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-kaz-2012-2016-ssa-02.pdf>. [11]
- European Commission (2018), *Communication on “A Europe that protects: Clean air for all”*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0330&from=FR>. [5]
- European Commission (2018), *Summary of Directive 2010/75/EU on Industrial Emission*, European Commission, Brussels, <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>. [17]
- Ibrayeva, L., A. Amanbekova and L. Turgunova (2015), “Influence of ecologic factors on respiratory diseases in urban residents of Kazakhstan”, *Meditsina truda i promyshlennaiia ekologiia*, Vol. 3, pp. 29-33, <http://europepmc.org/abstract/med/26036021>. [7]
- Kazakhstan (2013), *Concept for Transition of the Republic of Kazakhstan to Green Economy Approved Decree of the President of the Republic of Kazakhstan on May 30, 2013 #557*. [6]
- Ministry of National Economy of Kazakhstan (2017), *Strategic Plan for Development of Kazakhstan until 2025, Technological Modernisation for Accelerated Growth and Better Quality of Life*. [8]
- OECD (2019), “Air and GHG emissions”, (indicator), <https://dx.doi.org/10.1787/93d10cf7-en> (accessed on 29 January 2019). [10]
- OECD (2019), *Database on Policy Instruments for the Environment*, <https://pinedatabase.oecd.org/> (accessed on 13 February 2019). [12]
- OECD (2019), “Environmentally related tax revenue”, in *OECD.stat*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ENV_ENVPOLICY# (accessed on 13 February 2019). [13]
- OECD (2018), *Kazakhstan Detailed Tax Revenues*, (database), <http://dotstat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REVKAZ> (accessed on 13 February 2019). [14]
- OECD (2017), *Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls, OECD Report for the G7 Environment Ministers*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/environmental-fiscal-reform-G7-environment-ministerial-meeting-june-2017.pdf>. [21]
- OECD (2017), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269200-en>. [15]

- OECD (2016), *Peer Review Note: Enhancing Public Service Delivery for the Private Sector in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Peer-Review-Enhancing-Public-Service-Delivery-Private-Sector-Kazakhstan.pdf>. [18]
- OECD (2016), *The Economic Consequences of Outdoor Air Pollution*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264257474-en>. [4]
- OECD (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>. [19]
- OECD (2011), *Environmental Taxation - A Guide for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>. [20]
- Prno, J. and S. Slocombe (2012), “Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories”, *Resources Policy*, Vol. 37/3, pp. 346-357, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.04.002>. [23]
- Roy, R. and N. Braathen (2017), “The rising cost of ambient air pollution thus far in the 21st century: Results from the BRIICS and the OECD Countries”, *Environment Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d1b2b844-en>. [3]
- Smith, S. (2008), *Environmentally Related Taxes and Tradable Permit Systems in Practice*, OECD, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/ctpa/cfa\(2007\)31/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/ctpa/cfa(2007)31/final). [22]
- UNECE (2019), *Environmental Performance Reviews: Kazakhstan, Third Review*, *Environmental Performance Reviews Series*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva. [9]
- WHO (2014), “7 million premature deaths annually linked to air pollution”, *Press Release*, 24 March, <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/>. [1]
- WHO (2014), *Burden of Disease from Household Air Pollution for 2012: Summary of Results*, World Health Organization, Geneva, https://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/FINAL_HAP_AAP_BoD_24March2014.pdf. [2]
- World Bank (2013), *Joint Economic Research Program (JERP), Towards Cleaner Industry and Improved Air Quality Monitoring in Kazakhstan*, World Bank, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/132151468047791898/pdf/839150WP0P133300Box0382116B00OU0090.pdf>. [16]

Глава 2. Как взимать налоги на вещества, загрязняющие воздух, из стационарных источников?

Промышленные операторы Казахстана облагаются платежами за загрязнение в случае выбросов ниже и сверх соответствующих предельно допустимых выбросов (ПДВ). Это часть весьма необычной системы «платить, чтобы загрязнять», которая возникла до 1991 года. Эта модель продолжает существовать в той или иной форме в системе природоохранного регулирования многих других постсоветских государств.

С учетом этого административно-командного наследия в данной главе рассматривается вопрос о том, каким образом Казахстан может включить элементы экологической политики государств — членов ОЭСР. В частности, в ней поднимается вопрос о том, какие стимулы могут ускорить переход к системе, которая способствует внедрению наилучших доступных технических методов для сокращения загрязнения в соответствии с принципом «загрязнитель платит».

2.1. Введение

Как показано в работах (OECD, 2011^[1]) и (OECD, 2017^[2]), в числе прочих исследований, в налогообложении, связанном с окружающей средой, доминируют налоги на энергию, в частности, налоги на топливо, используемое автомобильным транспортом. В количественном выражении налогообложение промышленных загрязнителей воздуха составляет малую долю этой суммы. И они применяются в основном в немногих государствах — членах ОЭСР Северной Европы (особенно в Нидерландах, Дании, Швеции и Норвегии) и Центральной Европы.

Обоснованием их планирования служит экономическая теория о том, каким образом учитывать истинные издержки, связанные с экологическим ущербом, а не делать их внешним эффектом. В этой теории правительство облагает налогом заданное наименование по ставке, которая отражает издержки, связанные с причиненным им экологическим ущербом. Такой подход заставляет предприятия и потребителей признать истинную стоимость для общества своих решений относительно производства и потребления. В недавно опубликованном докладе ОЭСР для министров окружающей среды Группы семи делался вывод о том, что «более полное согласование налогов с этими предельными внешними издержками» действительно является «прагматичным дальнейшим действием» (OECD, 2017^[2]).

Исходя из этого сравнительно ограниченного опыта государств — членов ОЭСР, связанного с разработкой налогов на промышленные загрязнители воздуха, можно указать два теоретических типа налогов:

- ставка налога, направленная на целевое сокращение уровней выбросов заданного загрязняющего вещества и установленная на уровне оцениваемых предельных издержек, связанных с борьбой с загрязнением, необходимых для достижения этого целевого показателя, или приближенная к этому уровню
- ставка налога, направленная на повышение соответствующей цены к соответствующим предельным социальным издержкам и установленная на уровне непокрытых предельных внешних издержек (то есть еще не оцененных предельных социальных издержек, связанных с выбросами заданного загрязняющего вещества) или приближенная к этому уровню.

2.2. Сравнительный анализ

Налоги за загрязнение в Казахстане за выбросы в пределах ПДВ и сверхнормативные выбросы являются основой экономических инструментов и практики, которые обременительны с административной точки зрения, неэффективны и неоднозначны (OECD, 2017^[3]). Их главная цель состоит в получении доходов, при этом отсутствуют какие-либо данные о связи с предельными издержками на борьбу с загрязнением и соответствующими предельными социальными издержками.

На начальном этапе в системе налогов за загрязнение использовалась формула, которая отражала издержки, необходимые для предотвращения и возмещения ущерба, причиненного выбросами (сбросами) загрязняющих веществ в природную среду. В приложении 1 представлен ретроспективный взгляд на изменение механизма взимания платежей за выбросы. Цель получения доходов прямо выражалась связями с общенациональными и региональными экологическими программами и планами в отношении устранения последствий загрязнения

окружающей среды. Со временем на практике, как отмечалось в нескольких исследованиях (UNECE, 2008^[4]; OECD, 2017^[3]; OECD, 2017^[5]), критерии определения конкретных уровней платежей за загрязнение стали размытыми. Некоторые предприятия постоянно жалуются на то, что экологические нормативные акты непрозрачны. Они выражают обеспокоенность тем, что налоги и штрафы взимаются для того, чтобы оказать давление и получить дополнительные средства (OECD, 2014^[6]).

Казахстан не соблюдает баланс использования налогов за загрязнение и стимулов, которые побуждают предприятия вкладывать средства в технические методы, сокращающие промышленное загрязнение воздуха.

В государствах — членах ОЭСР процесс установления ПДВ является значительно более прозрачным, чем в Казахстане. Как показывает все более обширный опыт, ПДВ в Казахстане могут быть слишком мягкими, особенно по сравнению с ПДВ Европейского союза в случае крупных сжигательных установок. Регулирующие органы Казахстана несут чрезмерное бремя, связанное с дискреционными полномочиями, а у операторов имеется возможность прибегать к стратегическим мерам по введению в заблуждение и узурпации регулирующих органов.

Как рассматривалось в работе (OECD, 2012^[7]), чрезмерный акцент на получении доходов продолжает искажать функции отдельных денежных инструментов в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В Казахстане такая практика ослабляет доверие к правительству в процессе внедрения этих инструментов и подрывает их экологическую результативность. В данном отчете дается несколько рекомендаций по решению этих проблем:

- Налоги за выбросы в пределах лимитов и сверхнормативные выбросы должны быть направлены на сокращение выбросов первоочередных неопасных загрязняющих веществ.
- Платежи/взыскания за несоблюдение требований и административные меры реагирования должны планироваться таким образом, чтобы они предотвращали нарушения природоохранных требований, нивелируя экономическую выгоду от несоблюдения требований (см. главу 2).
- Денежное возмещение ущерба, причиненного загрязнением (или ответственность за ущерб, причиненный окружающей среде), должно быть сосредоточено на обеспечении того, чтобы ответственные стороны финансировали ликвидацию экологического ущерба косвенными методами (см. главу 3).

Вставка 2.1. Принцип «загрязнитель платит» ОЭСР

Рекомендация о внедрении принципа «загрязнитель платит» была принята Советом ОЭСР 14 ноября 1974 года. Ею предусматривалось распределение «издержек, связанных с мерами по предотвращению и контролю загрязнения для поощрения рационального использования дефицитных природных ресурсов и во избежание искажений в международной торговле и инвестициях». Загрязнитель должен нести расходы на принятие мер, «определенных государственными органами, для обеспечения приемлемого состояния окружающей среды». Далее в ней подробно излагаются обстоятельства, при которых государственная помощь будет считаться

соответствующей этому принципу. В ней также рекомендуются условия оказания государственной помощи в отношении издержек, связанных с контролем за загрязнением, в форме субсидий, налоговых льгот и прочих мер.

Этот принцип не фигурировал в Декларации 1972 года Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, проходившей в Стокгольме. Однако он был принят в качестве принципа 16 Декларации ООН по окружающей среде и развитию в 1992 году в Рио-де-Жанейро. Европейское сообщество включило рекомендацию ОЭСР в свою первую Программу действий по окружающей среде (1973-76 годов). Его Рекомендация от 3 марта 1975 года по распределению издержек и действиям государственных органов в отношении экологических вопросов также поддерживала принцип «загрязнитель платит». С 1987 года этот принцип также закреплен в Договоре Европейских сообществ и национальном законодательстве многих стран мира.

Источник: (OECD, 1974^[8]); (European Commission, 2012^[9])

В отличие от подхода, принятого в Казахстане, все государства — члены ОЭСР с экологическими налогами (ЭН) на промышленные вещества, загрязняющие воздух, объединяет общность подхода, при котором разрабатываемые политика, законы и инструменты:

- Соответствуют жесткому принципу «загрязнитель платит» в отношении всех (см. Вставка 2.1);
- Переориентируют природоохранные требования с решений «на конце трубы» на комплексные предотвращение и контроль загрязнения;
- В случае крупнейших загрязнителей, которые оказывают «сильное воздействие», уходят от менталитета административно-командного регулирования, в котором лишь карается несоблюдение требований;
- Повторно стимулируют соблюдение требований; и
- Избегают, насколько это возможно, ненадлежащего наложения инструментов политики друг на друга.

На практике в отношении некоторых или всех первоочередных промышленных веществ, загрязняющих воздух, в государствах — членах ОЭСР действуют три основных системы. Каждая система в европейских государствах — членах ОЭСР опирается на устоявшуюся нормативную основу правового, административного и судебного управления, которая может служить надежным ориентиром.

2.2.1. Модель ставки налога «в чистой форме»

Ставка налога устанавливается в евро/тонну для стимулирования борьбы с загрязнением. Она увязана с предельными издержками, связанными с борьбой с загрязнением, которые отражают стоимость одной дополнительной единицы или тонны загрязнения, которая была сокращена или выбросы которой не имели места. Благодаря низким издержкам, связанными с первоначальной борьбой с загрязнением, на компании, которые являются наиболее крупными загрязнителями, зачастую также приходится наиболее крупные доли сокращения загрязнения.

Налоговая база охватывает загрязняющие вещества, которые считаются значительными (например, SO_x , NO_x , общее содержание взвешенных твердых частиц и тяжелые металлы).

Собираемость устанавливается различными методами:

- В случае системы взимания и возврата налога на NO_x в Швеции (Вставка 2.2) ставка основывалась на оценке предельных издержек, связанных с мерами по борьбе с загрязнением. Эти издержки, как ожидалось, должны были обеспечить сокращение выбросов приблизительно на 5 000 – 7 000 тонн NO_x в год. Это объем, необходимый для сокращения выбросов NO_x на 30% за период 1980-1995 годов¹.
- В случае налога на NO_x в Норвегии ставка устанавливалась исходя из оценки стоимости ущерба, причиняемого 1 кг выбросов NO_x .
- В случае налога на NO_x в Новом Южном Уэльсе в Австралии (система лицензирования на основе объема загрязнения) применялась комплексная гибкая модель, с тем чтобы можно было полнее отразить фактический ущерб, причиняемый выбросами. Различия были связаны с объемом выбросов, тем, где имеют место выбросы, и временем года.
- В случае других налогов на выбросы NO_x , введенных во Франции, Италии и Галисии (Испания), в большинстве случаев ставки налога были весьма умеренными и увязывались с причиняемым ущербом.
- В некоторых государствах — членах ОЭСР, например, Великобритании, применяются модели распределения долей операторам на основе «издержек, связанных с обслуживанием». Эти модели будут дополнительно обсуждаться, поскольку их целесообразно считать частью регулирования издержек, а не ЭН.

Вставка 2.2. Налог на NO_x в Швеции

Проблема

В Швеции существовала серьезная проблема окисления почв и эвтрофикации воды, отчасти вызванная выбросами оксидов азота (NO_x), образующихся в процессах сжигания в транспорте, промышленности и энергетике.

Ответные меры политики

В 1992 году в Швеции был введен высокий налог на выбросы NO_x из крупных источников, в которых используются процессы сжигания (например, электростанциями, промышленными предприятиями, мусоросжигательными установками). Предусматривался возврат этого налога исходя из объема произведенной энергии. Таким образом обеспечивается, что объекты с низкой интенсивностью выбросов NO_x извлекают чистую выгоду из данной системы.

Наряду с этим был введен обязательный постоянный мониторинг выбросов. Налог был призван повысить темпы инвестиций и стимулировать инвестиции в передовые технологии сжигания и борьбы с загрязнением. Он также должен был дополнять действующие меры регулирования.

Эффект

За 20 месяцев после введения налога выбросы NO_x сократились на 35%. Создан стимул к разработке промышленностью менее затратных, более эффективных технологий; интенсивность выбросов в энергетике снизилась вдвое.

Как показывает пример Швеции, высокую ставку налога на выбросы можно сделать приемлемой с политической точки зрения путем: i) возврата полученных доходов затрагиваемым предприятиям; и ii) обеспечения надлежащей разработки политики.

Источник: (OECD, 2013^[10]).

2.2.2. Модель ПДВ/НДТМ без платежей за выбросы в пределах лимитов

В отсутствие платежей за выбросы в пределах лимитов, установленных согласно модели ПДВ с использованием наилучших доступных технических методов (ПДВ/НДТМ), с оператора не взимаются платежи за выбросы в пределах ПДВ. Это может соответствовать рекомендации (например, уровню в мг/нм³ в случае конкретной отрасли/вида деятельности) и/или УВ НДТМ (например, согласно документам BREF ЕС Европейского бюро КПКЗ). ПДВ носят реалистичный характер и не устанавливаются исходя из нулевого воздействия на здоровье человека. В случае выбросов сверх лимитов могут применяться платежи за несоблюдение требований. Большинство государств — членов ЕС следуют Директиве о промышленных выбросах (см. Вставка 2.3).

2.2.3. Модель ПДВ/НДТМ с платежами за выбросы в пределах лимитов

В случае стран на переходном этапе (в основном государств — членов ЕС) распространены налоги на выбросы в атмосферный воздух и сбросы в воду. Налоги/платежи за выбросы до ПДВ устанавливаются согласно модели ПДВ/НДТМ. За исключением этого, других отличий от модели, о которой шла речь выше, нет. В случае выбросов сверх лимитов могут применяться платежи за несоблюдение требований. База и ставка устанавливаются на основе ПДВ в процессе выдачи разрешений. ПДВ устанавливаются согласно рекомендации в отношении конкретной отрасли/вида деятельности (например, уровень в мг/нм³ согласно ДПВ ЕС). Например, Словацкая Республика является одним из немногих государств — членов ОЭСР, в которой продолжает действовать эта система налогов за загрязнение.

Вставка 2.3. Директива о промышленных выбросах ЕС

В Европейском союзе установлена всеобъемлющая основа регулирования выбросов загрязняющих веществ промышленными объектами своих государств-членов. До недавнего времени Директивой 2008/1/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнения («Директивой КПКЗ») и различными более узкими директивами по секторам устанавливались условия выдачи природоохранных разрешений приблизительно 52 000 регулируемых производств. Позднее эти различные директивы были заменены единой директивой. Директива 2010/75/ЕС («Директивой о промышленных выбросах», или ДПВ) призвана служить более полной основой регулирования промышленных выбросов в Европейском союзе. Согласно этой основе в природоохранных разрешениях должны «учитываться все экологические показатели предприятия, охватывающие, например, выбросы в воздух, воду и почву, образование отходов, использование сырья, энергоэффективность, шум, предотвращение аварий и восстановление территории после закрытия объекта» (European Commission, 2018^[11]). Выбросы парниковых газов, однако, разрешениями не охватываются в случаях, если промышленные объекты уже участвуют в системе торговли квотами на выбросы ЕС. Такой комплексный подход к решению проблем, связанных с загрязнением из промышленных источников (в отличие от контроля выбросов отдельно по разным компонентам окружающей среды) обеспечивает, чтобы загрязнение не переходило из одного компонента в другой.

По правилам ДПВ природоохранными разрешениями должны устанавливаться, в частности, требования, отражающие результативность НДТМ. В них также должны указываться соответствующие лимиты выбросов каждого рассматриваемого загрязняющего вещества и целесообразные методы мониторинга выбросов. В отношении каждого разрешения должны быть установлены лимиты выбросов, с тем чтобы регулируемый объект соблюдал уровни выбросов, указанные в соответствующих выводах относительно НДТМ. Для того, чтобы можно было сформулировать эти выводы относительно НДТМ, Европейская комиссия создала форум для обмена информацией (технические рабочие группы по секторам). Форум дает возможность государствам-членам и заинтересованным сторонам, в частности, неправительственным организациям и отраслям, разрабатывать справочные документы по НДТМ по отраслям (документы BREF). Выводы относительно НДТМ являются частью этих документов. На основе этих выводов, в свою очередь, устанавливаются условия разрешений в отношении конкретных отраслей и объектов, которые включают НДТМ и соответствующие лимиты выбросов.

В настоящее время выводы относительно НДТМ опубликованы в отношении 14 отраслей промышленности. Еще 18 отраслей используют документы BREF, разработанные по законодательству о КПКЗ; в настоящее время они пересматриваются для разработки решений о порядке выполнения. Таким образом, существует 32 документа BREF по секторам, разработанные в 1997-2018 годы.

Отступления от этих стандартов (их «частичная отмена») разрешены только в том случае, если в силу местных и технических характеристик их применение будет чрезмерно дорогостоящим. Как и ранее, важнейшие составляющие необходимой технической документации (выводы относительно НДТМ) должны приниматься при

помощи актов о порядке выполнения. Эти выводы должны служить ориентиром при разработке условий разрешений.

Источник: (European Commission, 2018^[11]).

2.3. Предлагаемые рекомендации

2.3.1. Сокращение дискреционных полномочий и недопущение дискриминации в какой-либо форме

Ставки налога/платежей за загрязнение за единицу загрязнения должны быть единообразными независимо от общего объема загрязнения (так называемые единообразные ставки). Единообразные ставки помогут создавать постоянный стимул к сокращению загрязнения даже с перевыполнением требований, если это экономически целесообразно.

Такой подход усилит общий стимулирующий эффект налога/платежа и ограничит административные дискреционные полномочия при его применении. Кроме того, единообразная ставка устраним стимулы к корректировке ПДВ в зависимости от налогового бремени предприятий (OECD, 2012^[7]).

На этом фоне Казахстану следует установить ставки налогов за 1 тонну выбросов, единообразные для всех секторов и, насколько это возможно, для всех регионов.

2.3.2. Дальнейшая ориентация налоговой базы на первоочередные загрязняющие вещества

Независимо от того, каково основное назначение налога за загрязнение, но особенно если оно состоит в том, чтобы сократить выбросы загрязнения, налог за загрязнение должен взиматься только с ограниченного числа первоочередных неопасных загрязняющих веществ.

Число загрязняющих веществ, облагаемых налогами, следует сократить до небольшого числа первоочередных веществ, загрязняющих воздух и воду. Эти загрязняющие вещества следует определить исходя из международных обязательств или целевых стандартов качества воздуха. При определении загрязняющих веществ, которые будут и впредь облагаться налогом, следует руководствоваться анализом основных экологических проблем Казахстана с учетом обновленной Концепции по переходу к «зеленой» экономике.

Для создания стимула налоги за загрязнение должны быть нацелены на несколько основных загрязняющих веществ, с которыми связаны приоритеты программы правительства по управлению природоохранной деятельностью. Выбросы этих загрязняющих веществ должны осуществляться из сравнительно небольшого числа крупных стационарных источников, и их можно измерить с умеренными издержками.

- Например, в случае загрязнения воздуха налоги могут быть нацелены на сокращение выбросов SO_x, NO_x, твердых частиц и, возможно, некоторых ЛОС теми секторами экономики, на которые приходится наиболее крупная доля общих выбросов (и доходов от налогов/платежей).

- В тех странах Западной Европы, в которых действуют налоги на выбросы в воздух (Швеции, Дании, Норвегии, Италии), налоги сосредоточены в основном на SO₂ и NO_x (OECD, 2012^[7]).
- В Чешской Республике, например, с 2012 года все стационарные источники выбросов делятся на две категории: i) источники и отрасли, прямо указанные в специальном приложении № 2 к закону «Об охране воздуха», и ii) все прочие источники. Вместе с тем платежи взимаются только с четырех загрязняющих веществ, выбросы которых осуществляются, вместо 20: PM₁₀, SO₂, NO_x и ЛОС (летучих органических соединений).

Такой же подход можно применить к сбросам загрязняющих веществ в воду. Внимание может быть сосредоточено на небольшом числе загрязняющих веществ, например, органических веществах, взвешенных твердых частицах, фосфоре и азоте (OECD, 2012^[7]).

Уменьшение числа загрязняющих веществ, облагаемых налогом, и производств, подлежащих обложению налогом, позволит снизить административное бремя, связанное с контролем и обеспечением уплаты налога за загрязнение. Это, в свою очередь, повысит административную эффективность данного инструмента (OECD, 2012^[7]).

Казахстан может столкнуться с сопротивлением в отношении базы налогов за загрязнение по ряду причин. Во-первых, за последние десять лет страна существенно сократила число загрязняющих веществ, облагаемых налогами/платежами. Дальнейшее уменьшение их числа может встретить сильное политическое сопротивление в связи с воспринимаемыми последствиями для доходов. Тем не менее, как отмечалось выше, на основные загрязняющие вещества, скорее всего, уже приходится почти 90% доходов. Поэтому эта «утрата» будет с избытком компенсироваться повышенными ставками налога на эти загрязняющие вещества.

Кто-то может возразить, что сокращение базы налогов за загрязнение подорвет и без того слабую систему производственного контроля. То есть предприятия не будут представлять данные о загрязняющих веществах, отличных от загрязняющих веществ, облагаемых налогом/платежом. Однако соблюдение условий разрешений в отношении производственного контроля должно обеспечиваться независимо от обязательства уплаты налога/платежа. Более того, в настоящее время данные о выбросах и сбросах в целях исчисления налога/платежа редко основываются на фактическом мониторинге и являются просто неточными. Это весьма трудно контролировать в такой сложной системе.

Ввиду развивающегося научного понимания загрязнения воздуха и его воздействия Казахстану целесообразно поддерживать и укреплять до стандартов ЕС потенциал в области научных исследований и мониторинга более широкого круга загрязняющих веществ. Это должно включать регистр выбросов и переноса загрязнителей и/или систему постоянного мониторинга выбросов. Все перечни загрязняющих веществ, используемые в целях выдачи разрешений и представления данных, а также установления природоохранных платежей, также следует объединить в единый общенациональный перечень загрязняющих веществ. Он, в свою очередь, должен быть гармонизирован с перечнем загрязняющих веществ, который приводится в приложении II «Перечень загрязняющих веществ (воздух)» к Киевскому протоколу.

2.3.3. Постепенное повышение ставок налога/платежей исходя из издержек, связанных с борьбой с загрязнением

Платежи/сборы в Казахстане являются низкими по сравнению с предельными издержками, связанными с борьбой с загрязнением, и ставками в государствах — членах ОЭСР. В Таблица 2.1 представлены некоторые данные о двух основных загрязняющих веществах в этой стране.

В отношении тех немногих загрязняющих веществ, на которые будут распространяться ставки налога/платежи за загрязнение после того, как база налога/платежей будет уменьшена, следует провести исследование. В ходе этого процесса следует определить обычное налоговое бремя и издержки предприятий, связанные с борьбой с загрязнением, в разрезе секторов и размеров предприятий. После этого необходимо оценить, в какой мере можно повысить ставки налога (когда число загрязняющих веществ, облагаемых налогом, резко уменьшится). Оценка усилит стимулирующий эффект налога и при этом сохранит его экономическую целесообразность и политическую приемлемость. Указанное исследование не могло быть проведено в рамках нашего совместного с Казахстаном проекта из-за проблем, связанных с конфиденциальностью данных и данными о конкретных предприятиях.

Экономическая целесообразность здесь означает, что предприятия-загрязнители (особенно государственного сектора) должны располагать финансовыми ресурсами для сокращения своих выбросов в ответ на налог.

Таблица 2.1. Отдельные издержки в расчете на 1 тонну выбросов

	евро/т	Комментарии
Оксиды азота		
Казахстан	59 (или 10 МРП)	
Чешская Республика	30	Крупные стационарные источники
	41	Сборы за загрязнение воздуха
Словацкая Республика	48	Платеж за загрязнение воздуха: крупные и средние источники
Эстония	111	Платеж за загрязнение воздуха
Польша	123	На основе 0,5300 злотого за 1 кг
Италия	209	Налог за загрязнение NO _x
Франция	161	Выбросы NO _x в атмосферу
Литва	196	Платеж за загрязнение воздуха из стационарных источников
Венгрия	385	
Дания	683	Пошлина на NO _x
Норвегия	2 410	Налог на выбросы NO _x
Швеция	5 280	Налог на выбросы NO _x
Оксиды серы		
Казахстан	59 (или 10 МРП)	
Чешская Республика	37	Крупные стационарные источники
	50	Сборы за загрязнение воздуха
Словацкая Республика	64	Платеж за загрязнение воздуха: крупные и средние источники
Литва	104	
Италия	106	Налог за загрязнение SO ₂
Эстония	112	Платеж за загрязнение воздуха
Польша	123	
Франция	136	Выбросы SO _x в атмосферу (taxe générale sur les activités polluantes air)
Венгрия	161	
Дания	1 570 – 3 130	Налог на серу
Норвегия	Различные	Ставки бывают разными в зависимости от ожидаемых издержек, связанных с применением различных приложений

Источник: (OECD, 2019_[12]).

В случае, если это условие не соблюдается, возможны некоторые промежуточные решения. К ним относится постепенное плановое повышение ставок налога за загрязнение наряду с улучшениями в управлении сектором.

Ставки налога за загрязнение следует повышать постепенно, но объявлять заблаговременно, с тем чтобы смягчить немедленные последствия в форме издержек для предприятий. Такой подход даст предприятиям время для исчисления издержек, связанных с борьбой с загрязнением, в сравнении с налогами/платежами за загрязнение, а также корректировки своих инвестиционных планов. Тем не менее высокие ставки налога за загрязнение, скорее всего, увеличат производственные издержки и снизят конкурентоспособность отраслей промышленности, загрязняющих окружающую среду. В долгосрочной перспективе это может привести

к структурным преобразованиям в направлении экологизации экономики Казахстана.

Невзирая на природное повышение уровня, на котором взимаются налоги за загрязнение, они, скорее всего, все равно будут казаться низкими. Исследования Европейского агентства по окружающей среде показывали, что в Европе внешние эффекты, связанные с выбросами таких загрязняющих веществ обычно, как минимум в 10, а иногда в 100 и более раз выше. Это выше ставок налогов, взимаемых в Европе (см. Таблица 2.2).

Таблица 2.2. Оценки ущерба (в евро за 1 тонну выбросов) от NO_x в 2010 году и 2020 году

(в ценах 2005 года)

	NO _x в 2010 году		NO _x в 2020 году	
	Низкая СГЧЖ	Высокая ССЖ	Низкая СГЧЖ	Высокая ССЖ
Германия	13 924	38 145	15 209	41 426
Дания	3 812	10 324	4 159	11 171
Франция	10 343	27 549	10 291	27 098
Италия	8 394	22 723	8 376	22 399
Норвегия	1 990	4 997	1 985	4 922
Словацкая Республика	10 197	27 402	12 937	34 857

Примечание: В этом анализе применяется методология траектории воздействия, разработанная проектом ExternE, который финансировался ГД по научным исследованиям и инновациям Европейской комиссии. Смертность оценивается при помощи метода стоимости статистической жизни (ССЖ) и метода стоимости года человеческой жизни (СГЧЖ).

Источник: (ЕЕА, 2011_[13]).

2.3.4. Тщательная оценка варианта создания экологических фондов

К доходам от ЭН, вероятно, чаще, чем в случае других налогов, предъявляются различные особые требования в отношении их использования. Это особенно касается внедренных новых инструментов.

Иногда утверждается, что выделением средств целевым назначением может обеспечить поддержку ЭН благодаря повышению прозрачности политики. Однако в долгосрочной перспективе это может стать контрпродуктивным. Когда возникает необходимость в том, чтобы решения относительно расходов были гибкими, а ЭН становятся нормой, они должны иметь максимально широкую поддержку. Чем выше доходы от ЭН, тем острее необходимость обеспечения их поддержки всеми органами государственного управления. Заявления о намерениях в области политики относительно назначения доходов могут быть целесообразными в краткосрочной перспективе. Они могут помочь внедрить ЭН, что позволяет избежать рисков, связанных с жестким выделением средств целевым назначением (ОЕСД, 2017_[2]).

Случаев создания таких фондов в отношении промышленных загрязнителей воздуха в государствах — членах ОЭСР мало. В 2008 году Норвегия создала специальный фонд NO_x, в который субъекты могли осуществлять платежи и при этом не платить налог. Собранные денежные средства потом направлялись на финансирование проектов сокращения выбросов NO_x (см. Вставка 2.4). В 2004 году в Нидерландах был создан голландский Фонд борьбы с загрязнением воздуха (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, 2004_[14])².

Эти экологические фонды стали весьма значительными в некоторых странах. В Польше и Чешской Республике, например, годовые бюджеты таких фондов превышают 100 млн долл. США. Эти фонды, как правило, получали доходы от экологических платежей и налогов, которые направлялись («выделялись целевым назначением») на природоохранные цели, а не переводились в бюджет сектора государственного управления. Фонды направляли эти доходы на оказание финансовой помощи частному и государственному секторам, как правило, на льготных условиях, инвестиции и прочие проекты для достижения природоохранных целей (OECD, 1995^[15]).

В процессе перехода к рыночной экономике возникновению и эффективному использованию механизмов финансирования, характерных для рыночной экономики, препятствует неэффективность рыночного механизма, политики и институтов. ОЭСР заостряла внимание на различных проблемах, в частности, следующих: слабый или неэффективный контроль за реализацией экологической политики; жесткие финансовые ограничения предприятий и домашних хозяйств; неопределенность налогово-бюджетных систем; недостаточно развитые банковские системы и рынки капитала; а также недостаток информации об издержках, связанных с причинением ущерба окружающей среде.

Экологические фонды (или «зеленые» фонды) могут служить промежуточным способом избежать этих проблем. Оказывая финансовую помощь, эти фонды могут привлекать ресурсы из других источников и, таким образом, повысить темпы улучшений в сфере охраны окружающей среды. Экологические фонды также могут способствовать укреплению внутреннего потенциала в области подготовки проектов и реализации политики. В сочетании с прочими инструментами политики фонды могут помочь в разработке и осуществлении первоочередных видов природоохранной деятельности в соответствии с международными обязательствами. Это подчеркивалось ранее в разработанном ОЭСР Санкт-Петербургском руководстве по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике (OECD, 1995^[15]).

Казахстан мог бы рассмотреть вопрос о выделении экологических налогов и взысканий целевым назначением на общие природоохранные цели. Без тщательных планирования и управления потенциальные преимущества «зеленых» фондов могут стать недостатками. С точки зрения налогово-бюджетной политики «выделение средств целевым назначением» связано с возможными опасностями: распределение и фактическое предоставление доходов вне государственного бюджета может повлечь за собой неэффективность экономики в долгосрочной перспективе. Необходимы хорошо спланированные процедуры и стимулы для обеспечения того, чтобы экологические фонды решали первоочередные экологические проблемы и эффективно расходовали доходы. Для этого требуются эффективные методы оценки проектов, а также надежные финансовые и учетные процессы, процедуры и потенциал в области управления. Непременное значение имеет прозрачность деятельности фондов. Они должны быть подотчетными за свои действия перед правительством, парламентом и общественностью. Это важно для обеспечения постоянной поддержки со стороны министерств финансов и принятия в конечном итоге экологических налогов общественностью.

С учетом всего этого можно рассмотреть возможность создания такого механизма в Казахстане для выделения экологических налогов и взысканий целевым назначением на общие природоохранные цели. Однако включение денежного

возмещения ущерба, причиненного промышленным загрязнением воздуха, будет отклонением от стандартов ОЭСР. Денежное возмещение ущерба направляется на восстановление конкретного экологического ресурса, которому загрязнитель причинил ущерб. Возмещение ущерба никогда не направляется на финансирование мер по восстановлению окружающей среды, не связанному с ущербом.

Вставка 2.4. Норвежский фонд NO_x

В Норвегии создан фонд «зеленых» инноваций, который поддерживается ресурсами государственного и частного секторов

Норвегия поставила амбициозную задачу сокращения выбросов NO_x на 20% по сравнению с исходной ситуацией. Это решение было принято после ратификации Гётеборгского протокола к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. В этом Протоколе также идет речь о других загрязняющих веществах, например, SO₂ и летучих органических соединениях (ЛОС), но фонд был создан для сокращения выбросов NO_x. Остальные обязательства Норвегии можно было выполнить без взимания дополнительного налога, или к моменту ратификацией Норвегией протокола они были выполнены. Промышленность хотела, чтобы такой же механизм был внедрен в отношении парниковых газов, но из-за Системы торговли квотами на выбросы ЕС это оказалось невозможным.

В 2007 году был установлен государственный платеж за выбросы NO_x в размере 15 норв. крон за 1 кг выбросов NO_x (приблизительно 2,2 евро за 1 кг). Промышленные предприятия платили этот налог в 2007 году. В качестве основных технологий, которые должны применяться в промышленности для достижения цели сокращения выбросов NO_x, правительством указаны избирательная каталитическая нейтрализация (ИКН) и избирательная некаталитическая нейтрализация (ИНКН). После серии переговоров с официальными органами 14 неправительственных организаций подписали с Министерством по климату и окружающей среде Экологическое соглашение о NO_x, которое вступило в силу 1 января 2008 года. По итогам переговоров был предусмотрен трехлетний переходный период, по завершении которого должно было быть достигнуто сокращение выбросов NO_x на 20%. В конечном итоге 861 компания — участник соглашения сократила выбросы NO_x на 28 000 тонн из 38 000 тонн, в отношении которых Норвегия приняла на себя обязательство.

Пятнадцать сотрудничающих коммерческих организаций учредили совместно с правительством Фонд сокращения выбросов NO_x частного сектора, который освобождал их от уплаты налога на NO_x. Наземные промышленные предприятия могли вносить в Фонд 0,5 евро за 1 кг выбросов NO_x, а нефтегазовая промышленность могла платить в Фонд 1,3 евро за 1 кг. Члены Фонда достигли на 74% цель сокращения выбросов, при этом на промышленность в целом приходилось 32% выбросов NO_x.

Фонд взял на себя обязательство поддержать более 1 000 заявок предприятий на сокращение выбросов NO_x. Первоначально правительство планировало, что основная часть этих мер будет результатом принятия мер «на конце трубы» по очистке выхлопных газов. Однако в действительности было несколько иначе. Внедрение ИКН и ИНКН обеспечило лишь 20% сокращения выбросов, которое поддерживал Фонд NO_x. Большинство мер были связаны с переходом на другое

топливо, усовершенствованием технических методов сжигания и оптимизацией технологического процесса, переходом на современные камеры сгорания и т.д.

Фонд быстро добился успеха и активизировал усилия по сокращению выбросов NO_x. Вместе с тем он оказывал финансовую поддержку промышленности во внедрении конкурентоспособных «зеленых» технологий. Он также стал важной движущей силой усиления природоохранных функций правительства. Вместо того, чтобы импортировать оборудование, Фонд помогал оптимизировать проекты при поддержке местных консультантов и инженеров.

Таким образом, Фонд NO_x стал важным субъектом для разработчиков политики в Норвегии. Экологическое соглашение дважды продлевалось на периоды 2011-17 и 2018-25 годов. В своей нынешней форме Фонд уделяет больше внимания судходной промышленности.

В конечном итоге благодаря Фонду компании выполнили требования в отношении соблюдения экологических норм со значительно более низкими издержками, чем 2,2 евро за 1 кг.

Источник: подготовлено автором на основе бесед и документарных исследований.

2.3.5. Поддержка усилий по сближению с законодательством ОЭСР/ЕС и анализу СКВ, НДСМ/ПДВ и КПП

Стандарты качества воздуха

Казахстану следует начать поэтапный процесс присоединения к трем протоколам с изменениями и дополнениями к Конвенции: Протоколу о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном, Протоколу по тяжелым металлам и Протоколу по стойким органическим загрязнителям. С 2001 года Казахстан является стороной Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Однако он не стал стороной важных протоколов к Конвенции, таких как Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном с изменениями и дополнениями, Протокол по тяжелым металлам с изменениями и дополнениями и Протокол по стойким органическим загрязнителям с изменениями и дополнениями (UNECE, 2019_[16]). Казахстан начал представлять регистры выбросов в Центр по кадастрам и прогнозам выбросов Европейской программы мониторинга и оценки (ЦКПВ ЕПМО). Присоединение к Протоколу ЕПМО будет служить надлежащей основой для быстрого присоединения к другим важнейшим протоколам к Конвенции. Это также обеспечит дополнительный доступ к сети экспертов по Конвенции, которые могут давать рекомендации по ПДВ на основе НДСМ. Конвенция во все большей мере предоставляет экспертные знания и рекомендации странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Она нацелена на оказание им помощи в ратификации и выполнении важнейших протоколов и сокращении загрязнения воздуха (UNECE, 2019_[16]).

Казахстану следует составить «дорожную карту» перевода оценки качества воздуха на стандарты качества воздуха, основанные на концентрациях загрязняющих веществ, в соответствии с принятой на международном уровне практикой, как указано в Таблица 2.3 (European Commission, 2008_[17]).

Таблица 2.3. Обзор СКВ в Европе

Стандарты качества воздуха (мкг/м ³)	PM ₁₀ годовой объем	PM _{2,5} годовой объем	NO ₂ годовой объем	NO ₂ в час
Европейский союз	40	25	40	200 (менее 18 ч в год)
Китайская Народная Республика	70	35	40	200
Япония	-	15	-	(Только в день 80-120)
США	-	12	100	200
Всемирная организация здравоохранения	20	10	40	200

Источник: (European Commission, 2004_[18]); (European Commission, 2008_[17]); (US EPA, 2018_[19]); (Ministry of Ecology and Environment of China, 2018_[20]); (Ministry of Environment of Japan, 2018_[21]); (WHO, 2006_[22]).

Казахстану также следует усилить национальное законодательство для решения проблемы охраны воздуха. Вместе с тем это законодательство должно помогать областям и прочим местным официальным органам в разработке планов качества воздуха, а также программ сокращения загрязнения воздуха и предотвращения превышения стандартов качества воздуха. Например, в Чешской Республике целевые показатели в отношении здоровья населения закрепляются законодательно. Ими в основном устанавливаются предельные значения (особенно опасных загрязняющих веществ) на основе годовых обзоров по вопросам здоровья и окружающей среды и определяются дальнейшие цели и целевые показатели здоровья населения и окружающей среды. Дополнительные целевые показатели качества воздуха предусматриваются Национальной программой сокращения выбросов. Кроме того, снижение экологических рисков и рисков, связанных с охраной труда, входит в число приоритетных задач Национальной стратегии охраны здоровья, продвижения здорового образа жизни и предотвращения заболеваний на 2014 год (OECD, 2018_[23]).

Меры, направленные на получение быстрых результатов, для улучшения технологических процессов до внедрения модели НДТМ

В данном подразделе рассматривается то, как страны могут улучшить технологические процессы в наиболее загрязняющих секторах (например, электроэнергетике) еще до внедрения модели НДТМ. Как показали несколько государств — членов ОЭСР, в частности, Норвегия (Вставка 2.5), эти меры, направленные на получение быстрых результатов, хорошо известны, зарекомендовали себя и доступны с экономической точки зрения.

Этими мерами, направленными на получение быстрых результатов, предусматривается использование различных технологий. Например, переход в эксплуатации котла с мазута на газ позволяет сократить выбросы NO_x на 50-75 процентов. Применение технологии некаталитической очистки с аммиаком сокращает выбросы NO_x на 60-80%. Инвестиции в новые технологии очистки и технологические процессы (например, перевод котла на газ) и замена оборудования (например, камеры сгорания) сокращают выбросы NO_x соответственно на 60%, 80% и 91%. Периоды окупаемости составляют, соответственно, 6,5 года, 5,2 года и 20 лет.

Во вставке 2.5 сообщается более подробная информация на основе платежа за NO_x в размере 1,9 евро за 1 кг выбросов.

Результаты применения этих технологий показывают, что у операторов имеется экономический стимул применять экологически чистые методы производства, технологические процессы и оборудование. В Норвегии ставка налога за NO_x более чем в 30 раз выше, чем в Казахстане³. В большинстве случаев выгоды от сниженных платежей за выбросы служат основой для окупаемости инвестиций за менее чем десять лет.

Вставка 2.5. Технические методы сокращения выбросов NO_x и инвестиций для сокращения этих выбросов в Норвегии

В следующем перечне указан диапазон сокращений выбросов NO_x, обеспечиваемый конкретными технологиями.

- 1) Применение каталитической очистки с катализатором (ИКН) и некаталитической очистки с аммиаком (ИНКН): 60-80%
- 2) перевод котла с мазута на газ: 50-75%
- 3) улучшение регулирования процессов сжигания; регулирование подачи воздуха/O₂: 10-40%
- 4) снижение температуры сжигания: 20-30%

Инвестиции в новое оборудование обеспечили сокращение выбросов NO_x на 60-91%.

Таблица 2.4. Сокращение выбросов NO_x и окупаемость в случае трех типов инвестиций

	Единица измерения	Очистка предприятия с применением технологии некаталитической очистки	Перевод котла титанового комбината на газ	Замена камеры горения (камера горения с низким уровнем выбросов NO _x)
Размер инвестиций	евро	1 000 000	1 300 000	2 300 000
Исходные выбросы	тонн	135	163	67
Сокращение выбросов	тонн	81	131	61
	процентов	60	80	91
Достигнутая экономия	евро	153 947	248 216	115 530
Доля инвестиций	На 1 кг исходных	7,4	8,0	34,3
	На 1 сокращения	12,3	10,0	37,8
Период окупаемости		6,5 года	5,2 года	20 лет

Примечание: расчеты на основе платежа за выбросы NO_x в размере 1,9 евро/кг, действующего в Норвегии.

Источник: беседы с Norsk Energi – Ассоциацией потребителей и поставщиков энергии Норвегии.

2.2.4. НДТМ/ПДВ

Охват и польза от НДТМ

Деятельность в последнее время способствует внедрению концепции НДТМ в Казахстане. Однако в стране еще не распространено применение НДТМ при определении лимитов выбросов в воздух и мониторинге экологического менеджмента промышленных объектов. Инвестиции в НДТМ будут способствовать усилиям по модернизации промышленного и энергетического следа. В конечном итоге это повысит конкурентоспособность отечественной промышленности, а также расширит доступ к экспортным рынкам. Необходимо принять три основных меры. Во-первых, следует модернизировать и установить фильтры на комбинатах и промышленных предприятиях, расположенных близ крупных городов. Во-вторых, Казахстану следует далее рассмотреть вопрос о переходе на газ электростанций, работающих на угле, в случае, если имеются инфраструктура газоснабжения и необходимые объемы газа и это эффективно с точки зрения затрат. В-третьих, оснащение крупных котлов электростанций, работающих на угле, современными технологиями контроля ТЧ, SO_x и NO_x позволит малым объектам функционировать до их вывода из эксплуатации. Для этого потребуются дополнительные технико-экономические обоснования, но это поможет удовлетворить спрос на электроэнергию.

В государствах — членах ОЭСР/ЕС НДТМ являются обязательными в случае крупных предприятий-загрязнителей. Хотя рекомендуемые технические методы и технологии являются факультативными, ПДВ, основанные на НДТМ, юридически обязательны. Зачастую устанавливаются пороговые уровни, например, сжигание топлива на производствах с суммарным расчетным потреблением тепловой энергии 50 МВт и более. НДТМ сосредоточены не просто на наилучших технологиях, а на наилучших технических методах. Иными словами, они также характеризуют то, каким образом производство проектируется, строится, обслуживается, эксплуатируется и выводится из эксплуатации.

В государствах — членах ОЭСР в случае крупных предприятий-загрязнителей все чаще отдается предпочтение комплексным разрешениям для всех компонентов окружающей среды. Однако в отсутствие КПП по-прежнему можно использовать НДТМ как один из инструментов. Например, в Израиле условия разрешений все еще основываются на УВ НДТМ, указанных в справочных документах BREF ЕС. При том что КПП целесообразны в случае сложных технологических процессов с высоким экологическим риском, должны быть доступны различные разрешения с учетом обстоятельств. Например, в Великобритании существуют четыре основных типа разрешений с учетом уровня экологического риска: индивидуальные, стандартные, регистрация и освобождение. Можно считать, что эти четыре типа разрешений отражают четыре категории операторов, предусмотренные Экологическим кодексом (с высоким экологическим риском, определенным экологическим риском, минимальным риском и без риска). Разрешения, получаемые всеми операторами, служат ориентиром, который помогает определить местонахождение оператора и проводить расследование в отношении него в случае экологического инцидента.

В государствах — членах ОЭСР ПДВ устанавливаются на надежном, практически осуществимом и обеспеченном правовой санкцией уровне. В их основе лежит не нулевое воздействие на здоровье человека, не прошлые уровни загрязнения, не

фоновые концентрации и не наиболее высокий уровень выбросов, измеренный при максимальном объеме производства. ПДВ устанавливаются, с тем чтобы обеспечить, что в обычном режиме работы выбросы не будут превышать уровней выбросов, связанных с НДТМ. ПДВ выражаются в мг/м³ в соответствии с ДПВ ЕС в отношении конкретной отрасли промышленности/вида деятельности и в форме среднего за заданный период.

При подаче заявки на разрешение компетентный орган может попросить заявителя заполнить подробную электронную таблицу. В ней идет речь о НДТМ, разъясняются отклонения и представляется подробный план действий для устранения разрыва. Великобритания и Ирландия разработали надлежащую практику обнародования информации о разрешениях. Для обеспечения такой прозрачности в Великобритании документация относительно решений о выдаче разрешений вносится в государственный реестр.

Некоторые регионы устанавливают уровни выбросов, более жесткие, чем НДТМ, в зависимости от экологических приоритетов региона (например, в Германии).

Отступление в государствах — членах ОЭСР

Компетентный орган может в порядке «отступления» и «в особых случаях» устанавливать менее жесткие ПДВ. В Европейском союзе должно быть продемонстрировано, что выполнение уровней, указанных в BREF, повлечет за собой несоразмерно более высокие издержки по сравнению с пользой для окружающей среды. Эти более высокие издержки связаны с географическим местонахождением или экологическими условиями рассматриваемого производства или его техническими характеристиками.

В процедуре отступления может участвовать общественность, в частности, НПО. Конкретные основания для отступления (обоснование, а также установленные условия) обнародуются, в частности, в интернете. За отступлением осуществляется жесткий надзор. В Европейском союзе государства-члены должны сообщать в Европейскую комиссию обо всех разрешенных отступлениях. С подробной информацией об отступлениях можно ознакомиться на совместной платформе ЕС CIRCAVC⁴. Например, согласно статье 15(4) ДПВ, независимо от отступлений компетентный орган все равно должен гарантировать отсутствие значительного загрязнения и достижение высокого уровня охраны окружающей среды в целом.

Разработаны специальные НДТМ для крупных сжигательных установок (КСУ)⁵. Ими предусматриваются определенные инструменты обеспечения гибкости (например, переходный национальный план, отступление с ограниченным сроком действия). В случае установок, которые эксплуатируются менее 1 500 часов в год, имеется возможность применения менее жестких ПДВ.

В определенных случаях компетентный орган может разрешить временные отступления от ПДВ при применении НДТМ для опробования формирующихся технических методов⁶. Первым случаем являются технические методы, которые могут обеспечить в целом более высокий уровень охраны окружающей среды или по крайней мере такой же уровень охраны окружающей среды, как НДТМ. Вторым случаем являются технические методы, которые, возможно, обеспечивают большее сокращение издержек, чем НДТМ.

В случае малых и средних предприятий (МСП) экологические вопросы могут охватываться другими разрешениями. В Германии, например, они включаются в

разрешения на строительство. В Нидерландах они интегрируются благодаря обязательным нормам общего действия.

Применяемая процедура

Официальные справочные документы в отношении НДТМ и схожие концепции представляют собой результат обменов данными в рамках технических рабочих групп (ТРГ) по секторам.

В состав этих групп входят различные государственные и частные заинтересованные стороны, с тем чтобы было обеспечено глубокое понимание требований и ожиданий каждой стороны.

Вначале участники указывают определенные технические методы в качестве НДТМ-кандидатов и рассматривают их экологические, технические и экономические аспекты. После этого они определяют УВ НДТМ на основе НДТМ. Документы BREF, разработанные ТРГ, рассматриваются и утверждаются отдельным органом.

В число участников зачастую входят эксперты правительства, представители промышленных предприятий, НПО, государственные и частные научно-исследовательские институты. В сборе информации о технических методах могут участвовать представители министерств, помимо Министерства энергетики и Министерства окружающей среды (например, Министерства экономики), а также эксперты, назначенные министерством, ассоциацией бизнеса, оператором или специальным учебным заведением. Все чаще в работе ТРГ или форуме по вопросам НДТМ (форуме по статье 13 в случае ДПВ) предлагается участвовать поставщикам услуг в сфере технологий⁷.

Важное значение имеет сохранение прозрачности и разнообразия заинтересованных сторон. Это особенно касается процесса принятия решений об установлении УВ НДТМ и отбора экспертов, указанных министерствами или научным сообществом. Их уровень независимости должен быть тщательно гарантирован, и должна раскрываться информация о возможных конфликтах интересов (например, о грантах, выделенных ранее частными субъектами).

Как показывает работа, проводимая в последнее время ОЭСР в отношении НДТМ⁸, концепцию НДТМ следует усилить по ряду направлений. К ним относится, например, учет аспектов цепочек создания стоимости при определении НДТМ. Еще одним направлением является установление более жестких лимитов выбросов. В них должны использоваться глобальные технические методы, лучшие в своем классе, с бенчмаркингом, который не ограничивается определенным юридически обязательным географическим охватом. Усиление НДТМ также может включать изложение в общих чертах ограничительной интерпретации в некоторых случаях возможных требований о конфиденциальности, которые препятствуют обмену данными для установления НДТМ. Кроме того, процесс установления НДТМ и УВ НДТМ может быть более прозрачным и стандартизированным. Наконец, целесообразно расширить доступ к информации о рассматриваемых технических методах, сведениям о разрешениях и данным мониторинга.

Повышение уровня информированности и связь

Некоторые страны осуществляют инвестиции в различные методы обеспечения информированности операторов, такие как системы ролевых игр (бизнес-игры) и научные соревнования. В США, например, присуждаются награды в области

«зеленой» химии для содействия предотвращению загрязнения «зелеными» методами вместо сосредоточенности в основном на принятии мер реагирования «на конце трубы». В этих странах также существуют центры НДТМ с хорошо укомплектованными штатами. В них имеются эксперты по технологиям, процессу разработки НДТМ и мониторингу их внедрения. Европейское бюро КПКЗ и Отдел по вопросам комплексного режима в отношении промышленности в Министерстве окружающей среды Израиля служат двумя примерами, на которые МЦЗТИ Казахстана намерен равняться. Эти центры также могут оказывать техническую поддержку операторам, в частности, для определения исходной ситуации.

НДТМ часто применяются в сочетании с практическими рекомендациями по их внедрению. Это особенно необходимо по вопросам, связанным с исходной ситуацией, в Европейском союзе они принимают форму отчетов об исходной ситуации⁹. Сеть IMPEL также предоставляет руководящие принципы относительно того, как применять отступления в различных государствах — членах ЕС. Документы по вопросам «правильных действий» ЕС служат ориентирами для инспекторов в планировании и выполнении программ проведения проверок¹⁰.

Часто создается коммуникационная платформа¹¹, которая включает следующие элементы: i) информационный портал, разработанный по примеру Европейского союза¹², а также основных органов ДПВ¹³; и ii) часто задаваемые вопросы (ЧЗВ), при составлении которых также можно опираться на пример Европейского союза¹⁴. Заархивированная страница ЧЗВ о Директиве о КПКЗ в основном по-прежнему актуальна¹⁵.

Период осуществления

Государства — члены ОЭСР организовали переход к НДТМ различными способами. Был подготовлен план инвентаризации основных производств, на которые приходится три четверти выбросов. Ответственные государственные ведомства проводили анализ соблюдения НДТМ промышленными предприятиями, оценивали уровень их готовности и рассматривали отзывы предприятий. Например, в Норвегии Министерство окружающей среды и Агентство по охране окружающей среды выступали в качестве советников на основе доверия и открытого диалога.

Анализ документов BREF обычно занимает почти четыре года. Затем на выполнение выводов относительно НДТМ требуется четыре года после их публикации. На практике, однако, в некоторых случаях предусматривался переходный период продолжительностью более десяти лет. Пересмотр исходного документа BREF ЕС в отношении целлюлозно-бумажной промышленности (BREF ЦБ, опубликован в 2001 году) был начат в 2006 году. Это была одна из первых отраслей, в отношении которой начали действовать КПКЗ. Однако все европейские целлюлозно-бумажные комбинаты должны были рассмотреть новые выводы относительно НДТМ и выполнить в своих разрешениях на деятельность в срок до 1 октября 2018 года. Тем не менее 20 лет назад были другие приоритеты. Сегодня, учась у стран, институтов и сетей ЕС/ЕК и сотрудничая с ними, Казахстан может ускорить внедрение НДТМ. Предприятия должны быть задействованы в этом процессе как можно раньше, чтобы можно было обеспечить их поддержку и активное участие в разработке и внедрении НДТМ в каждом секторе.

Специальные рекомендации о планировании экологических положений, в которых ведущую роль играют НДТМ

МЦЗТИ уже начинает подготовку к внедрению НДТМ. Это является обнадеживающим выражением готовности к работе, но в то же время необходимы дополнительные уточнения, с тем чтобы работа была результативной. В числе прочих направлений должны быть подробнее проработаны важнейшие элементы/задачи перехода Казахстана к НДТМ. К ним относятся, например, создание соответствующей институциональной структуры для разработки документов BREF и выдачи разрешений, а также уточнение взаимосвязей с прочими министерствами, ведомствами и инициативами¹⁶. Принцип отбора первоочередных секторов для разработки документов BREF, а также определение структуры и правового статуса документов BREF (и выводов относительно НДТМ) должны быть более четкими. Прочие вопросы включают предпочтительный метод указания НДТМ, определения УВ НДТМ и его преобразования в ПДВ; системы отступления и проверок; сроки соблюдения ПДВ и стимулы к их соблюдению; и коммуникационная стратегия и оказывающие содействие инструменты, такие как веб-портал.

Конвергенция с моделью НДТМ, безусловно, потребует времени, и ОЭСР готова и способна поддержать ее. Уровень устремлений в отношении переходного процесса в большой мере зависит от того, как Казахстан справится с определенными сильными влиятельными кругами, желающими сохранить существующее положение вещей. Принимаемые меры можно и следует масштабировать, с тем чтобы подготовиться к этому. В краткосрочной перспективе, независимо от сроков переходного процесса, Казахстану следует внести поправки в законодательство о нормативах выбросов КСУ. Первым шагом будет обеспечение того, чтобы в основу этих нормативов легли НДТМ, которые определены в приложениях к Протоколу о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном с изменениями и дополнениями к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Кроме того, следует рассмотреть вопрос о принятии в краткосрочной перспективе ряда дополнительных мер для продолжения подготовки плана перехода. Полезным мог бы быть бенчмаркинг ПДВ в соотношении с отраслевыми НДТМ. Поможет включение в перечень доступных технологий тех технологий нефтегазовой отрасли, для которых можно получать сложные разрешения. На эту отрасль приходится одна из крупнейших долей внешней модернизации технологий в стране благодаря требованию об 1% в отношении недропользователей¹⁷. Следует углублять техническое сотрудничество с бюро НДТМ и техническими центрами государств — членом ОЭСР. Оно будет опираться на первоначальные контакты МЦЗТИ с Европейским бюро КПКЗ в Севилье. Возможно, это будет включать временный обмен сотрудниками, имеющими опыт разработки ПДВ, в которых ведущую роль играют НДТМ.

ОЭСР уже оказывает определенное содействие в разработке траектории перехода. Однако потребуются дальнейшая соответствующая поддержка стратегического планирования и целевого осуществления перехода. Проект ОЭСР по оказанию помощи правительствам в отношении НДТМ¹⁸ и Специальная рабочая группа по «зеленым» действиям готовы вести работу. Продуманное сотрудничество на региональном уровне будет иметь первостепенное значение для достижения

правильной критической массы и привлечения потенциальных доноров и соработчиков.

Рамочные условия для инноваций

Инновации играют важнейшую роль в улучшении получаемых экологических результатов с меньшими издержками. Поэтому при помощи экологических налогов можно поощрять развитие и внедрение готовых к рынку инноваций.

Однако прорывные технологии, которые ведут к глубинным улучшениям в окружающей среде, с меньшей вероятностью будут разрабатываться лишь благодаря налоговому режиму. Они будут с большей вероятностью успешно развиваться в режиме, которым предусматриваются стимулы к научным исследованиям и опытно-конструкторским разработкам (НИОКР). Долгосрочный и более глубинный характер таких проектов, однако, создает неопределенность для инвесторов и влечет за собой высокую вероятность неудачи. Имеет место информационная асимметрия между собственником знаний и инноваций и возможными пользователями и/или источниками финансирования. Временной горизонт в случае фундаментальных исследований может быть длинным, а перспективы прикладных исследований — неопределенными. Между частной прибылью на НИОКР и прибылью общества на НИОКР будет существовать разрыв. Несомненно то, что в случае Казахстана государству предстоит сыграть активную роль катализатора, расширяющего возможности. Таким образом, экологические налоги, возможно, необходимо дополнять целевыми инвестициями в НИОКР.

Некоторые страны поддерживают внедрение новых технологий, которые «лучше НДТМ». В этих случаях инвестиции оператора субсидируются (например, в Германии в некоторых случаях в размере до 50%). Однако необходимо обеспечить, чтобы поддержка налога на НИОКР в счет НДТМ соответствовала надлежащей практике государств — членов ОЭСР. Согласно принципу «загрязнитель платит» ОЭСР предприятия-загрязнители не должны получать субсидии для устранения загрязнения окружающей среды, которое они и так обязаны устранить для соблюдения законов и положений. Поэтому Казахстану следует быть осторожным с тем, какого рода субсидии предлагаются.

Необходимо более полное согласование с прочими рамочными условиями для улучшения политики в области торговли, инвестиций и инноваций. Проблемы, с которыми сталкиваются казахстанские компании, применяющие инновации в сфере «зеленых» технологий, схожи с проблемами любых других компаний, внедряющих инновации, и они подробно задокументированы в литературе ОЭСР (OECD, 2017^[24]; OECD, 2018^[25]). К ним относится следующее: слабые результаты НИОКР; ограниченное сотрудничество научного сообщества с бизнесом; раздробленная основа политики и финансирования НИОКР; сильная зависимость от деятельности иностранных компаний; неэффективность деловой среды и инвестиционного климата; слабая практика государственных закупок; недостаточно развитая система прав интеллектуальной собственности.

Наиболее важно то, что уровень общего финансирования деятельности в области НИОКР остается низким. Интенсивность НИОКР (отношение валовых расходов на НИОКР к валовому внутреннему продукту [ВВП]) упала с пикового уровня 0,28% в 2005 году до 0,14% в 2005-16 годы¹⁹. Эти цифры значительно ниже амбициозных целевых показателей достижения к 2050 году 3% ВВП, установленных в различных государственных стратегиях и программах (Ministry of National Economy of

Kazakhstan, 2017^[26]). Число компаний, которые внедряют экологические инновации, по-прежнему мало (чуть более 310) и в 2016 году уменьшилось на 7,7%²⁰. Однако имеют место некоторые обнадеживающие тенденции. НИОКР, финансируемые из частных источников, составляли более половины общих расходов, например, в 2016 году²¹. Более того, после ЭКСПО 2017 «Энергия будущего» Министерство образования и науки подписало девять меморандумов о сотрудничестве, а университеты Казахстана подписали 20 двусторонних меморандумов о сотрудничестве.

Казахстану следует стимулировать и ускорить развитие новых технологий и новых технических методов. Для этого целесообразно продолжить развигать масштабную программу НИОКР, финансируемых из государственных источников. Также можно изучать возможности дополнительных специализированных партнерских связей с частным сектором, а также сохранять и укреплять стимулы к НИОКР, финансируемым из частных источников²². Такая инициатива хорошо согласуется с еще одним важным вопросом общей повестки дня реформы, который ранее исследовался ОЭСР (OECD, 2017^[24]).

Казахстану, в частности, следует принять четыре основных меры. Во-первых, ему следует внедрить комплексную и последовательную систему содействия экологическим инновациям путем повышения координации энергетической, инновационной и экологической политики правительства. Во-вторых, ему следует оптимизировать государственную поддержку НИОКР и обеспечить, чтобы она направлялась на решение долгосрочных приоритетных задач. В-третьих, следует наладить более тесное сотрудничество научного сообщества с бизнесом и обеспечить надежные рамочные условия для коммерческих инноваций. В-четвертых, ему следует развивать спрос на экологические товары и услуги. Эти рекомендации весьма актуальны в случае «зеленых» технологий и инноваций.

Казахстан осведомлен о том, что преобразование всей экосистемы инноваций с учетом потребностей национального развития требует времени. В краткосрочной перспективе хорошим началом послужит создание механизмов координации и распространения новой информации о технических методах борьбы с загрязнением в Казахстане и на международном уровне. Надлежащим целевым ориентиром послужит центр знаний, такой как Обсерватория новых технических методов ЕС²³. МЦЗТИ, безусловно, является хорошей площадкой для размещения такой платформы при условии, что она будет хорошо координироваться. Другие организации/проекты могли бы конкурировать за тех же субъектов инновационной деятельности, проекты в процессе подготовки, механизмы финансирования и, что важно, наиболее вероятных пользователей. В число таких пользователей входят Автономный кластерный фонд в Алматы, проект Всемирного банка и Казахстана «Стимулирование продуктивных инноваций» и проект повышения энергоэффективности, агентство по развитию местного содержания NADLoc.

Сноски

¹ См. (OECD, 2013_[10]): Рыночные инструменты должны были быть гибкими. Выбросы CO₂ и SO₂ в большой мере зависят от содержания углерода и серы в сжигаемом топливе. Основной объем выбросов NO_x образуется в результате реакций с азотом, присутствующим в воздухе. Для ограничения выбросов CO₂ и SO₂ возможно облагать налогом углерод и серу, содержащиеся в топливе. Однако для борьбы с выбросами NO_x необходимы другие способы. Выбросы бывают весьма разными в зависимости от применяемой технологии сжигания и текущего ремонта и содержания сжигательного оборудования. Издержки, связанные с сокращением выбросов NO_x, весьма различны в случае разных производителей, экономии от увеличения масштабов и скорости развития.

² Голландский Фонд борьбы с загрязнением воздуха представляет собой новаторское решение в случае, если гражданские иски не дают результата или по какой-либо причине становятся недоступными. За возмещением из фонда может обратиться «любой, кто понес потери вследствие внезапного загрязнения воздуха, ответственность за которое не следует обоснованно возлагать или в полном размере возлагать на него»: см. раздел 15.25(1) закона «Об управлении природоохранной деятельностью». Уровень возмещения определяется соответствующим министром (раздел 15.26(1)), хотя его сумма не может составлять менее 225 евро: раздел 15.26(2)(а), <https://www.asser.nl/upload/eel-webroot/www/documents/national/netherlands/EMA052004.pdf>.

³ Сравните фактическую ставку в размере 1 900 евро за 1 тонну выбросов NO_x с 59 евро в Казахстане (или 10 МПР (месячных расчетных индексов) в размере 24 505 тенге).

⁴ См. https://circabc.europa.eu/ui/group/06f33a94-9829-4eee-b187-21bb783a0fbf/library/e95a41c7-a4dd-4f58-9543-9693ba73e572?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

⁵ См. EU BATC (07.2017), <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

⁶ Одна из глав документов BREF ЕС посвящена формирующимся техническим методам.

⁷ См. подробнее http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=calls.calls_for_app.

⁸ См. <http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/best-available-techniques.htm>.

⁹ В Европейском союзе, если деятельность связана с использованием, производством или выбросами соответствующих опасных веществ и возможностью загрязнения почвы и подземных вод, до начала эксплуатации производства или продления разрешения для производства должен быть подготовлен отчет об исходной ситуации. См. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0506\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0506(01)&from=EN).

¹⁰ См. <https://www.impel.eu/projects/doing-the-right-things-for-environmental-permitting/>.

¹¹ С более подробной информацией можно ознакомиться на сервере Центра коммуникационных и информационных ресурсов для администраций, бизнеса и граждан, на страницах ДПВ CIRCABC: <https://circabc.europa.eu/ui/group/06f33a94-9829-4eee-b187-21bb783a0fbf/library/1d945fd8-0d7e-4418-bac4-1c2f4a91af3e>.

¹² См. <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/implementation.htm>.

¹³ Там же.

¹⁴ См. <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm>.

¹⁵ См. http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/general_guidance.htm.

¹⁶ Большое значение будут иметь координация и стратегическое согласование с основными заинтересованными сторонами. К ним относятся Министерство энергетики, Министерство по инвестициям и инфраструктурному развитию, Министерство национальной экономики, компания «Kazakh Invest» при Министерстве иностранных дел, кластеры и проекты внедрения инноваций общенационального и областного уровней, а также управления экономического и промышленного развития акиматов.

¹⁷ Недропользователи могут выполнять свои обязательства относительно НИОКР в размере 1 процента своих годовых доходов, осуществляя инвестиции во внутренние НИОКР в случае недропользователей, у которых есть внутриорганизационное управление по НИОКР, или привлекая внешнюю казахстанскую организацию для осуществления НИОКР. См. стр. 164 (OECD, 2017^[24]).

¹⁸ См. <http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/best-available-techniques.htm>.

¹⁹ См. <http://stat.gov.kz/getfmg?id=ESTAT107977>.

²⁰ См. <http://stat.gov.kz/getfmg?id=ESTAT107979>.

²¹ <http://stat.gov.kz/getfmg?id=ESTAT107977>.

²² Это включает уже знакомое использование налоговых кредитов и прочих форм налоговых льгот (OECD, 2017^[24]). Однако это также влечет за собой конкретное обязательство недропользователей «укреплять национальные возможности в области научных исследований и инноваций» путем инвестирования 1% своих годовых доходов в НИОКР. Это может иметь место в форме внутренних инвестиций в случае предприятий, у которых есть внутриорганизационное управление по НИОКР, или привлечения внешней организации для осуществления НИОКР.

²³ См. <https://ied-innovation-observatory.vito.be/>. В 2017 году также проводился семинар по вопросам формирующихся технических методов с участием государств-членов (https://circabc.europa.eu/ui/group/06f33a94-9829-4eee-b187-21bb783a0fbf/library/369281b8-bfd9-44db-8598-461db2cb0521?p=1&n=10&sort=modified_DESC). Европейская комиссия выступала с презентацией об обсерватории (https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/ied/Library/Workshops/ET%20workshop%20Leuven%2017_10_2017/2.%20Innovation%20observatory%201).

Литература

- EEA (2011), *Revealing the Costs of Air Pollution from Industrial Facilities in Europe*, EEA Technical Report, No.15/2011, p.23, European Environment Agency, Copenhagen, <https://www.eea.europa.eu/publications/cost-of-air-pollution>. [13]
- European Commission (2018), *Summary of Directive 2010/75/EU on Industrial Emission*, European Commission, Brussels, <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>. [11]
- European Commission (2012), *Workshop on EU legislation, principles of EU Environmental Law, the Polluter Pays Principle*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/2%20Polluter%20Pays%20Principle_revised.pdf (accessed on 4 December 2018). [9]

- European Commission (2008), *Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe*, European Commission, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32008L0050>. [17]
- European Commission (2004), *Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air*, European Commission, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0107>. [18]
- Ministry of Ecology and Environment of China (2018), *Air Quality Standards*, <https://www.transportpolicy.net/standard/china-air-quality-standards/>. [20]
- Ministry of Environment of Japan (2018), *Environmental Quality Standards - Air Quality*, Ministry of Environment of Japan, Tokyo, <https://www.env.go.jp/en/air/aq/aq.html>. [21]
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands (2004), “Environmental Management Act”, No. section 15.5, pages 126-127, <http://www.asser.nl/upload/eel-webroot/www/documents/national/netherlands/EMA052004.pdf>. [14]
- Ministry of National Economy of Kazakhstan (2017), *Strategic Plan for Development of Kazakhstan until 2025, Technological Modernisation for Accelerated Growth and Better Quality of Life*. [26]
- OECD (2019), *Database on Policy Instruments for the Environment*, <https://pinedatabase.oecd.org/> (accessed on 13 February 2019). [12]
- OECD (2018), *OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic 2018*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264300958-en>. [23]
- OECD (2018), *Reforming Kazakhstan: Progress, Challenges and Opportunities*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/eurasia/countries/OECD-Eurasia-Reforming-Kazakhstan-EN.pdf>. [25]
- OECD (2017), *Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls, OECD Report for the G7 Environment Ministers*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax-policy/environmental-fiscal-reform-G7-environment-ministerial-meeting-june-2017.pdf>. [2]
- OECD (2017), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269200-en>. [3]
- OECD (2017), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan 2017*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269606-en>. [5]
- OECD (2017), *OECD Reviews of Innovation Policy: Kazakhstan 2017*, OECD Reviews of Innovation Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264270008-en>. [24]

- OECD (2014), *Responsible Business Conduct in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, [6]
http://www.oecd.org/daf/inv/mne/RBC_in_Kazakhstan-2014.pdf.
- OECD (2013), “The Swedish tax on nitrogen oxide emissions: Lessons in environmental policy reform”, *OECD Environment Policy Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris, [10]
<https://doi.org/10.1787/5k3tpspfqgzt-en>.
- OECD (2012), *Refocusing Economic and other Monetary Instruments for Greater Environmental Impact: How to Unblock Reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OECD Publishing, Paris, [7]
http://www.oecd.org/env/outreach/2012_EM_Refocusing%20Economic%20Instruments_EN_G.pdf.
- OECD (2011), *Environmental Taxation - A Guide for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>.
- OECD (1995), *St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*, OECD Publishing, Paris, [15]
<http://www.oecd.org/environment/outreach/stpetersburgguidelinesonenvironmentalfundsinthetransitiontoamarketeconomy.htm>.
- OECD (1974), *Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle*, 14 November 1974, C(74)23, OECD, Paris. [8]
- UNECE (2019), *Environmental Performance Reviews: Kazakhstan, Third Review*, *Environmental Performance Reviews Series*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva. [16]
- UNECE (2008), *2nd Environmental Performance Review of Kazakhstan*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva, <http://www.unece.org/index.php?id=14813>. [4]
- US EPA (2018), *National Ambient Air Quality Standards*, United States Environmental Protection Agency, Washington, DC, <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants/naaqs-table>. [19]
- WHO (2006), *WHO Air Quality Guidelines for Particulate Matter, Ozone, Nitrogen Dioxide and Sulfur Dioxide, Global update 2005, Summary of risk assessment*, World Health Organization, Geneva, [22]
http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69477/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf;jsessionid=E31B7B845A0498C471A1C5153E8ADC18?sequence=1.

Глава 3. Переход к более широкому и более результативному кругу мер реагирования на несоблюдение требований

В случае осуществления промышленными операторами выбросов/сбросов сверх их предельно допустимых выбросов/сбросов, установленных в разрешениях и проектной документации, основной мерой, предусмотренной в Казахстане, является наложение административных взысканий. В данной главе рассматривается эта система мер реагирования на несоблюдение требований и то, как она расходится с опытом государств — членов ОЭСР. В ней рассматривается весь набор мер реагирования пирамиды правоприменения. В ней даются рекомендации по переходу от этих весьма дискриминационных, оспариваемых и непрозрачных мер реагирования на несоблюдение требований к более современной и соразмерной (основанной на оценке рисков) совместной системе. В завершение в ней даются конкретные указания относительно того, каким образом скорректировать законодательные акты, принципы регулирования и контрольно-надзорные инструменты в Казахстане.

3.1. Введение

Реагирование на несоблюдение требований включает все меры, принимаемые компетентным государственным органом самостоятельно или в сотрудничестве с другими организациями для исправления или пресечения поведения, которое не соответствует нормативным экологическим требованиям. Такие меры реагирования на несоблюдение требований могут быть призваны выполнять одну или несколько функций: i) возвращение нарушителя к соблюдению требований; ii) решение внутренних проблем управления компанией, которые могут привести (или привели) к негативному воздействию на окружающую среду; iii) наложение санкции для наказания нарушителя, а также сдерживания других; iv) нивелирование экономической выгоды от несоблюдения требований; или v) устранение экологического ущерба.

В основе общей классификации мер реагирования на несоблюдение требований лежит то, что разные меры (то есть тип ответственности) санкционируются в рамках различных областей права: административного, гражданского и уголовного. Административные меры («административное правоприменение») применяются государственным ведомством; общей целью является восстановление соблюдения требований. Гражданские и уголовные меры налагаются, соответственно, судами по гражданским и уголовным делам и иногда называются судебным правоприменением. Правоприменение в соответствии с гражданским законодательством, как правило, решает вопросы ущерба, причиненного лицам и имуществу. Например, в США судебное правоприменение по гражданским делам призвано наказать и сдерживать и не направлено на обеспечение выплаты компенсации частным лицам. В правоприменении в соответствии с уголовным законодательством назначается наказание (которое в случае физических лиц может включать тюремное заключение) за незаконные тяжкие действия (OECD, 2009^[1]).

3.2. Сравнительный анализ

3.2.1. Пирамида правоприменения и выбор меры реагирования

В Казахстане

В Казахстане в случае нарушений применяются почти исключительно административные взыскания и, как представляется, не рассматривается возможность использования каких-либо иных мер. В этом состоит отличие от государств — членов ОЭСР, которые применяют подход на основе пирамиды правоприменения.

Государства — члены ОЭСР и пирамида правоприменения в случае несоблюдения требований

В большинстве государств — членов ЕС/ОЭСР (OECD, 2009^[1]) реагирование на несоблюдение требований основывается на так называемой пирамиде правоприменения. Ею предусматриваются административные и уголовные меры, которые дополняются гражданскими мерами. Эта иерархия мер реагирования на несоблюдение требований служит хорошим способом обеспечить оптимальное сочетание сдерживания, убеждения и принуждения. Когда обнаружено правонарушение, возможно применение мер в следующем порядке: неофициальные

предупреждения и указания о принятии мер по устранению нарушений; административные уведомления и взыскания; или правоприменение в соответствии с уголовным законодательством с уголовным преследованием и штрафами, определенными судом. В приложении В приводится комплексный обзор принятых в одном из государств — членов ОЭСР прямых и косвенных способов вмешательства и подходов, создающих благоприятные условия для соблюдения требований.

Результативность пирамиды правоприменения зависит от двух предположений. Во-первых, предполагается, что контрольно-надзорные органы готовы ужесточить санкции в случае, если мягкая мера, направленная на устранение нарушения, не обеспечивает соблюдения требований. Во-вторых, делается предположение о том, что взыскания, предусмотренные на вершине пирамиды правоприменения, являются достаточно серьезными и эффективными для того, чтобы сдержать возможного нарушителя.

Природоохранный орган почти всегда в первую очередь выбирает административное правоприменение в качестве меры реагирования.

Помимо этого, при выборе типа инструмента правоприменения компетентные контрольно-надзорные органы рассматривают следующее:

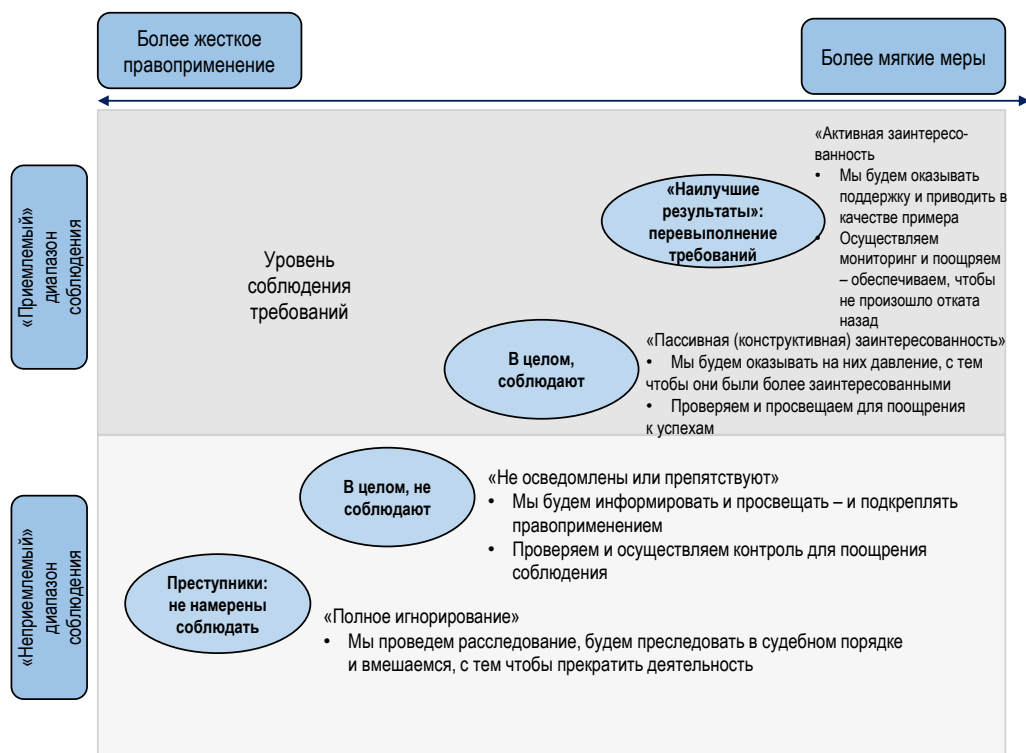
- Издержки: административное производство, как правило, является менее обременительным с точки зрения таких ресурсов правоприменения, как время, денежные средства и персонал.
- Сопротивление: уголовные дела вызывают значительно большее сопротивление со стороны объектов регулирования, чем административные дела.
- Контроль: контрольно-надзорные органы имеют значительно больший контроль над административным производством, чем над уголовным производством.

Таким образом, большая соразмерность правоприменения тому несоблюдению требований, которое имеет место, является прагматичным фундаментом системы правоприменения, действующей в государствах — членах ОЭСР. Большой акцент на административных мерах реагирования, а не на уголовных мерах реагирования на несоблюдение требований в случае некоторых стран (например, в Великобритании и Франции) позволяет декриминализовать менее серьезные нарушения и повысить целесообразность и эффективность правоприменения. Еще одним аспектом современного правоприменения в государствах — членах ОЭСР является то, что в большей мере учитывается экономическая выгода от несоблюдения требований. Экономические методы расчета и извлечения этой выгоды при помощи денежных взысканий применяются в США и все шире в Великобритании и Нидерландах.

У компетентных органов есть политика или руководящие принципы правоприменения, которыми предусматривается, как действовать в случае правонарушений/нарушений и какие меры принимать. Примерами служат Политика и руководящие принципы правоприменения и санкций Агентства по охране окружающей среды Англии и Политика правоприменительных мер реагирования Агентства по охране окружающей среды США. Ими предусматриваются общие принципы подхода к правоприменению и конкретные руководящие принципы применения санкций в соответствии с требованиями законодательства. Наряду с этим Агентство по охране окружающей среды Англии использует в процессе

принятия решений модель контроля за соблюдением требований, основанную на уровне наблюдаемого соблюдения (см. Рисунок 3.1).

Рисунок 3.1. Модель контроля за соблюдением требований Агентства по охране окружающей среды (Англия)



Источник: (Foreman, J. (ред.), 2018^[2]).

В Англии и Уэльсе более 70% нарушений устраняются путем убеждения. Менее 20% устраняются при помощи уведомлений об административном правоприменении (остальные дела передаются для преследования в судебном порядке) (OECD, 2009^[1]).

В Нидерландах приблизительно 80% всех нарушений устраняются без каких-либо официальных действий со стороны компетентного органа, штрафы налагаются лишь в малой доле случаев. Такая ситуация наблюдается и в большинстве стран с развитым природоохранным режимом, особенно в случае, если большинство организаций-объектов регулирования в целом соблюдают требования (OECD, 2009^[1]).

3.2.2. Административное правоприменение

В Казахстане

Как в большинстве стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), наиболее распространенным инструментом административного правоприменения в природоохранной сфере являются денежные взыскания (штрафы). В настоящее время действует практика наложения по умолчанию денежных взысканий (то есть штрафов) во всех случаях несоблюдения требований, независимо от причинно-следственной связи.

В Казахстане, как представляется, не используются некарательные меры, например, неофициальные и официальные предупреждения, предостережения и уведомления. За все выявленные нарушения налагаются санкции, как правило, финансовые взыскания. КЭРК даже установил целевые показатели сбора доходов от взысканий.

Официальные органы не применяют основанных на правилах принципов и методов, общепринятых в государствах — членах ОЭСР. Как следствие, не считается, что они действуют справедливо, последовательно и прозрачно.

Государства — члены ОЭСР

Как правило, административные меры представляют собой предпочтительный инструмент обеспечения соблюдения экологического законодательства по различным причинам (OECD, 2009^[11]). Административное правоприменение является более оперативным и малозатратным, чем обращение в суд. Во многих странах административное правоприменение предоставляет правительству более широкий набор инструментов для решения проблем, связанных с нарушениями. Административные правоприменительные меры (то есть меры реагирования) можно разделить на некарательные и карательные (то есть с санкциями).

В Японии административные меры призваны направить операторов к соблюдению требований или предписать им соблюдать их, а не налагать взыскания. Компетентные местные органы управления содействуют соблюдению нормативных требований предприятиями в основном путем проведения проверок и предоставления административных указаний по итогам проверок. Большинство предприятий принимают меры по исполнению этих указаний: вмешательство официальных органов уже считается санкцией. Для японских компаний возможность утраты репутации, скорее всего, является более серьезным сдерживающим фактором, чем для компаний в других странах. Более жесткие правоприменительные меры применяются только в случае значительного или неоднократного превышения лимитов выбросов/стоков.

В Нидерландах при выявлении нарушения компетентный орган чаще всего направляет неофициальное устное предупреждение. За этим могут следовать дальнейшие неофициальные контакты компетентного органа с нарушителем. После этого направляется официальное предупреждение, которым предписываются меры по устранению нарушения и устанавливается крайний срок его устранения. Санкции налагаются лишь приблизительно в 7% случаев. Они не налагаются, если нарушение своевременно устранено. Они также не налагаются, если деяние совершено не умышленно, представляет собой отдельный инцидент, его степень и оказываемое им воздействие носят ограниченный характер или оно совершено оператором, другие результаты соблюдения требований которого являются надлежащими.

В Финляндии в случае обнаружения нарушений оператору разрешено, иногда во время самой проверки, представить план мер по устранению нарушений для возвращения к соблюдению требований. Если оператор не представляет плана соблюдения требований или компетентный орган сочтет его меры недостаточными, последний направляет уведомление о соблюдении требований.

В США большинство федеральных исков в отношении предприятий и физических лиц в связи с несоблюдением экологического законодательства разрешаются путем соглашений об урегулировании. Ими почти всегда предусматривается выплата

взыскания. Урегулирование достигается почти по 75% административных дел и 90% гражданских судебных дел.

В Великобритании обязательства относительно правоприменения представляют собой обещания, которые нарушитель дает регулирующему органу, о принятии конкретных мер по соблюдению требований как альтернативы судебному преследованию. Если компетентный орган принимает или отклоняет предлагаемые меры, имеет место период переговоров. В случае отклонения предложения орган может выбрать любую санкцию, предусмотренную за первоначальное нарушение. Если предложение принимается, обязательства относительно правоприменения официально согласуются и контролируются органом регулирования. Компания будет защищена от каких-либо санкций непосредственно за это правонарушение, кроме случаев невыполнения этих обязательств.

3.2.3. Исчисление взысканий

В Казахстане

Согласно Кодексу об административных правонарушениях экологические взыскания основываются на объеме сверхнормативных выбросов, умноженном на определенную ставку. В случае крупных предприятий мультипликатором является ставка, предусмотренная Налоговым кодексом в отношении соответствующих загрязняющего вещества и формы загрязнения. В случае малых и средних предприятий (МСП) мультипликатором служит МРИ (месячный расчетный индекс), который время от времени публикует правительство.

В случае экологических взысканий имеют место два типа дискриминации. Во-первых, крупные предприятия платят более крупные взыскания за единицу загрязнения, поскольку большинство ставок, предусмотренных для них Налоговым кодексом, выше, чем МРИ в случае МСП. Эта и без того высокая сумма платежа увеличивается еще в десять раз во всех случаях сверхнормативных выбросов крупных предприятий. Во-вторых, нефтегазовые компании платят значительно более высокие взыскания на единицу выбросов, чем прочие крупные предприятия. Установленные Налоговым кодексом ставки в случае сжигания газа в факелах значительно выше, чем ставки за такой же объем выбросов того или иного загрязняющего вещества из других стационарных источников (например, в энергетике, сталелитейной промышленности, горнодобывающей промышленности, угольной промышленности).

Казахстан признает, что, если он желает двигаться в направлении парадигмы ОЭСР, он должен положить конец дискриминации в области экологических взысканий. В 2018 году в Концепции сопроводительного законодательства (и Концепции пересмотренного Экологического кодекса) признавалась дискриминация и рекомендовалось устранить ее. В ней в прямой форме признавалось, что в зависимости от предприятия наказание за один и тот же объем загрязняющих веществ может составлять тысячи тенге или миллионы долларов США. Такой широкий разрыв в наказании за одно и то же нарушение не соответствует принципу верховенства закона, а также принципу справедливого и равного наказания за одинаковые ущерб или общественную опасность.

Государства — члены ОЭСР

В государствах — членах ОЭСР система взысканий предполагает определенную степень усмотрения компетентных органов. Однако это усмотрение не является неограниченным. Государства — члены ОЭСР объединяет общность принципов и компонентов планирования применения экологических взысканий/штрафов. Официальные органы могут налагать различные минимальные и максимальные суммы за каждое нарушение. Они, как правило, взимаются в расчете за каждый день, хотя в некоторых случаях — в расчете за один инцидент. Например, компетентные органы Нидерландов, как правило, располагают методическими документами, которыми определяются типы нарушений, ставки взыскания в день и максимальный штраф за одно нарушение (например, в провинции Гронинген 50 000 евро). В Техасе и других штатах США несоблюдение положений уведомлений и разрешений влечет за собой максимальный штраф в размере около 10 000 долл. США в сутки.

Для того, чтобы административные взыскания/штрафы служили эффективным инструментом правоприменения, они разрабатываются исходя из следующих основных принципов:

- Сдерживание в дальнейшем несоблюдения требований.
- Нивелирование финансовой выгоды или пользы от несоблюдения требований.
- Соразмерность характеру правонарушения и причиненному вреду.
- Реагирование на то, что целесообразно в случае того или иного правонарушителя и вопроса регулирования, и учет этого.

Основная задача взыскания состоит в том, чтобы сдерживать нарушение закона лицами. Взыскание, в частности, должно убедить нарушителя принять меры предосторожности против возврата к несоблюдению требований (конкретное сдерживание). Оно также должно убедить других не нарушать закон (общее сдерживание). Успешное сдерживание имеет важное значение, поскольку оно обеспечивает оптимальную защиту окружающей среды. Наряду с этим, оно позволяет сократить объем ресурсов, необходимых для применения законодательства, решая проблему несоблюдения требований до того, как она возникнет. В некоторых странах, например, Норвегии может использоваться угроза так называемых «принудительных штрафов». В таких случаях штраф налагается еще до обнаружения нарушения. Он призван служить инструментом предотвращения для достижения соблюдения требований (ОЕСД, 2012^[3]).

Измерить экологический вред, несомненно, трудно. На практике разные методы измерения дают разные результаты. Это одна из причин, по которой большинство контрольно-надзорных природоохранных органов не делают целью своей деятельности экономическую эффективность. Вместо этого они пытаются устанавливать штрафы исходя из выгоды нарушителя, а не вреда, причиненного правонарушением (ОЕСД, 2012^[3]).

В юрисдикциях государств — членов ОЭСР руководящими принципами обеспечения применения взысканий и штрафов являются **последовательность, справедливость и гибкость**. В противном случае объекты регулирования могут считать штрафы произвольными. Обжалование этих взысканий будет поглощать ресурсы ведомств и замедлять разрешение экологических проблем, созданных нарушениями. Справедливая система расчета взысканий также должна быть

достаточно гибкой, с тем чтобы можно было вносить коррективы с учетом обоснованных различий между схожими нарушениями. Гибкость должна позволять учитывать по крайней мере пять соответствующих различий между случаями правоприменения. Во-первых, в ней следует учитывать степень преднамеренности и/или халатности правонарушителя. Во-вторых, должно приниматься во внимание прошлое несоблюдение требований. В-третьих, следует принимать во внимание платежеспособность. Это, в свою очередь, включает учет того, может ли взыскание привести к закрытию предприятия, его банкротству или иному крайнему финансовому бремени, а также корректировке первоначально выбранного взыскания/альтернативы ему. В-четвертых, в ней следует учитывать то, имеет ли место серьезная общественная заинтересованность в том, чтобы компании было разрешено продолжить деятельность, например, в связи с местной занятостью. В-пятых, должна приниматься во внимание степень сотрудничества/отсутствия сотрудничества с контрольно-надзорным органом. В принятии решения также могут учитываться прочие факторы, связанные с конкретным нарушителем или случаем.

В государствах — членах ОЭСР надлежащей практикой является установление и распространение определенного прозрачного процесса принятия решений о взысканиях. Затем в них документируется то, как взыскания определены и налагаются. Это следующие этапы:

- Расчет составляющей выгоды при помощи модели или метода простой дисконтной ставки. Взыскания должны нивелировать экономическую выгоду, возникающую в результате несоблюдения закона. К таковой должны относиться как издержки, которых удалось избежать, так и конкурентное преимущество, полученное в результате несоблюдения требований. Данный вопрос подробно рассматривается в разделах 3.2, 3.3 отчета ОЭСР (ОЕСД, 2009^[4]).
- Расчет составляющей серьезности (тяжести) (например, с использованием таблиц или матриц, которые приводятся в нормативных актах). Определенная доля взыскания должна отражать серьезность или тяжесть нарушения. Это включает отражение вреда, причиненного окружающей среде (если таковой причинен), потенциального риска для окружающей среды и значения правовых требований. Это широко освещается в главе 4 рекомендаций ОЭСР относительно штрафов (ОЕСД, 2009^[4]).
- Применение соответствующих корректирующих коэффициентов к составляющей тяжести. Компетентному органу следует указать факты и основания для таких корректировок (например, мультипликаторы). Они зависят от значимости различных факторов (например, общественной заинтересованности и прочих факторов, таких как серьезность правонарушения, неоднократное несоблюдение требований или несоблюдение уведомления).
- Суммирование составляющей выгоды и составляющей тяжести, а также применение фактора «платежеспособности», если это целесообразно. В следующих вариантах учитывается платежеспособность:
 - График уплаты с отсрочкой: такой график даже может быть обусловлен увеличением объема продаж или каким-либо прочим показателем улучшения деятельности.

- Неденежные альтернативы: например, сотрудников компании могут обязать участвовать в кампаниях по повышению уровня информированности об экологической проблематике в средствах массовой информации.
- Сокращение взыскания в качестве последнего средства: в случае, если необходим такой подход, причины вывода контрольно-надзорного органа относительно размера необходимого сокращения должны быть обоснованы и сообщены.
- Учет и измерение результатов (оценка эффективности). Компетентному органу следует вести учетную документацию в отношении административных штрафов, которые он налагает. Эту учетную документацию следует использовать для отчетности, оценки результативности и обнародования информации. Обнародование информации о правоприменительных мерах решает две задачи. Во-первых, обеспечивается информирование общественности о том, что контрольно-надзорный орган реагирует на несоблюдение требований. Во-вторых, это демонстрирует объектам регулирования приверженность контрольно-надзорного органа обеспечению соблюдения требований.

Кроме того, для обеспечения результативности взысканий разработчикам политики следует учитывать вероятность того, что правонарушитель будет пойман и наказан в результате других мероприятий по обеспечению соблюдения требований и правоприменительных мероприятий. Взыскание или иная санкция не могут быть применены, если правонарушение сначала не обнаружено, например, в результате мониторинга, проверки и представления данных.

3.2.4. Правоприменение путем гражданского судопроизводства

В Казахстане

Согласно Гражданскому кодексу граждане Казахстана имеют право возбуждать индивидуальные и коллективные иски о возмещении ущерба в связи с причинением вреда их здоровью или имуществу.

Государства — члены ОЭСР

Традиционно гражданско-правовая ответственность направлена на возмещение частному лицу ущерба или вреда, причиненных лицам или имуществу. В рассматриваемых государствах — членах ОЭСР гражданские иски, возбужденные частными лицами, служат важным инструментом правоприменения (OECD, 2009^[1]).

В государствах — членах ОЭСР граждане могут возбуждать иски о возмещении ущерба в связи с причинением вреда их имуществу или здоровью. Однако как хранители общественного блага, уполномоченные охранять общественные природные ресурсы они, как правило, не могут подавать иски от имени общественности (см. раздел 3.2.6 о правоприменении со стороны граждан).

3.2.5. Правоприменение путем уголовного судопроизводства

В Казахстане

Законодательством Казахстана предусматривается уголовная ответственность за экологические нарушения. Благодаря поправкам, внесенным в 2014 году в Уголовный кодекс¹, материальный ущерб в размере денежного возмещения ущерба согласно гражданскому законодательству сверх определенного порогового уровня стал одним из элементов состава преступления загрязнения воздуха, воды и почвы. Это вызывало беспокойство у инвесторов ввиду того, что в прошлом в Казахстане возбуждались уголовные дела в отношении высокопоставленных сотрудников инвестиционных проектов в связи с нарушениями налогового, таможенного и иного законодательства. Инвесторы полагают, что в государствах — членах ОЭСР это административные нарушения или нарушения гражданского законодательства. Ввиду широко известного формального подхода сотрудников правоохранительных органов Казахстана инвесторы опасались того, что случаи, когда сумма денежного возмещения ущерба лишь превышает сравнительно низкий пороговый уровень, будут квалифицироваться как преступления или возможные преступления (American Chamber of Commerce in Kazakhstan, 2018^[5]).

Иностранные инвесторы часто указывают на то, что криминализация вопросов гражданского и административного законодательства в Казахстане пагубно сказывается на инвестиционном климате страны. Они утверждают, что это создает фактор риска, который сдерживает новые иностранные инвестиции. Первый президент Назарбаев в своем послании народу Казахстана 31 января 2017 года, помимо необходимости внедрении стандартов ОЭСР, призвал декриминализовать «экономические составы с невысокой степенью общественной опасности» (Nazarbayev, 2017^[6]).

В Казахстане для ответственности также должен иметь место преступный умысел. Однако на практике защитники наблюдают, что по уголовным делам в отношении сотрудников иностранных компаний в связи с нарушениями нормативных требований обвинение прилагает мало усилий для доказывания преступного умысла. Вместо этого оно склонно рассматривать установление наличия вины как предположение, основанное на факте нарушения. Суды зачастую принимают такую тенденцию и не требуют доказательств преступного умысла ответчика (American Chamber of Commerce in Kazakhstan, 2018^[5]).

Государства — члены ОЭСР

Правоприменение путем уголовного судопроизводства обычно является последним средством, применяемым только в ответ на весьма серьезные случаи умышленного или халатного незаконного поведения. Оно также может использоваться в случае, если административного законодательства недостаточно для обеспечения соблюдения требований. Уголовные преступления, как правило, связаны с причинением серьезного ущерба здоровью человека или окружающей среде, а также созданием серьезной угрозы для здоровья человека или окружающей среды. Они также могут касаться «технических» вопросов, например, осуществления деятельности без разрешения.

Уголовные санкции представляют собой как наказание, так и средство сдерживания, поскольку они оказывают серьезное репутационное воздействие на осужденное лицо. Как следствие, и это понятно, бремя доказывания (то есть уровень

доказательств) в случае таких уголовных дел значительно больше, чем в случае других видов правоприменения.

В США для осуществления правоприменения по уголовным экологическим искам в соответствии с законом «О чистом воздухе» (ЗЧВ) или законом «О чистой воде» (ЗЧВо) подсудимый должен нарушить законодательство умышленно. Уголовная ответственность может возникнуть при наличии признаков того, что лицо осуществляло выбросы веществ, загрязняющих воздух, не из соображений безопасности, а исходя из незаконных или денежных мотивов. Для установления уголовной ответственности по ЗЧВо и ЗЧВ США должно иметь место «заведомое» нарушение². Уголовная ответственность возникает вследствие настроя подсудимого на совершение нарушения. Для установления «заведомого» характера нарушения или преступного умысла требуются доказательства тяжкого корыстного поведения или осуществления деятельности без разрешения. Как правило, эта деятельность осуществляется для извлечения личной или корпоративной выгоды или во избежание расходов и сопровождаются фальсификацией информации или иными мошенническими действиями.

Во Вставка 3.1 приводятся типичные критерии и сценарии проведения уголовных расследований нарушений экологических требований. Уголовное расследование, скорее всего, не будет начато в случае, если предприятие-загрязнитель незамедлительно уведомило официальные органы о нарушении. В отсутствие признаков или следов преступления правоохранительные органы по уголовным делам в природоохранной сфере обычно не проводят расследование лишь для того, чтобы установить, имело ли место умышленное или преступно халатное неправомерное действие. Они могут его провести, однако, если имеет место причинение крупного вреда (например, разлив нефти, жертвы на химическом заводе). Например, уголовные расследования в отношении аварийного сжигания газа в факелах проводились федеральными органами по ЗЧВ или региональными органами по региональному законодательству редко или не проводились. Однако, возможно, имели место некоторые случаи правоприменения путем гражданского судопроизводства.

Вставка 3.1. Уголовные расследования в сфере охраны окружающей среды в США: обычные типы нарушений

Типичные нарушения, в отношении которых может быть проведено расследование, могут включать, в том числе, следующее:

- незаконное размещение опасных отходов
- экспорт опасных отходов без разрешения принимающей страны
- незаконные сбросы загрязняющих веществ в воды США
- удаление и размещение регулируемых асбестосодержащих материалов в порядке, не соответствующем закону и нормативным актам
- незаконный импорт в США определенных ограничиваемых и регулируемых химикатов
- фальсификация питьевого водоснабжения
- мошенничество с использованием почты/телефонной связи
- сговор
- отмыwanie денег в связи с преступной деятельностью в сфере окружающей среды.

Источник: (UN EPA, 2018^[7]).

В государствах — членах ОЭСР компетентный орган или полиция обычно инициирует правоприменение посредством уголовного судопроизводства в природоохранной сфере путем передачи дела в прокуратуру. В Англии и Уэльсе (но не в Шотландии и Северной Ирландии) Агентство по охране окружающей среде или местный официальный орган могут напрямую осуществлять производство по уголовным делам. Уголовное судопроизводство зачастую возбуждается параллельно с административными исками. В некоторых природоохранных органах (например, в определенных региональных департаментах по вопросам промышленности, научных исследований и окружающей среды во Франции) действует политика опубликования заявлений об уголовном преступлении во всех случаях невыполнения уведомления о соблюдении требований. Другие органы передают в прокуратуру лишь наиболее серьезные дела.

В Англии политикой правоприменения и санкций Агентства по охране окружающей среды предусматриваются основания для правоприменения путем уголовного судопроизводства. В Великобритании имеет место четкое разделение функций правоприменения путем уголовного судопроизводства/судебного преследования и налагаемых в результате санкций (например, штрафов и приговоров), которые назначаются судами общего права. Природоохранные органы участвуют в разработке Рекомендаций судьям относительно вынесения приговоров в части того, каким образом выносить приговоры за экологические правонарушения. Эти Рекомендации не являются предписывающими, но в них указываются факторы, которые следует учитывать. Они включают следующее:

- критерии ответственности (виновность правонарушителя)
- потенциальный риск, созданный преступлением

- платежеспособность правонарушителя (закрытия объекта следует избегать, если это возможно)
- сдерживающий эффект приговора в целом (штраф, налагаемый на компанию, должен быть достаточно крупным, с тем чтобы он оказал воздействие и на акционеров)
- способность правонарушителя к сотрудничеству
- издержки, связанные с судебным преследованием.

В Нидерландах, Франции и Финляндии правоприменение путем уголовного судопроизводства и правоприменение путем административного производства осуществляются параллельно. Природоохранные органы передают потенциальные уголовные дела в полицию или прокуратуру и продолжают административное производство. Поэтому они практически не влияют на решение прокурора о том, рассматривать ли дело и передавать ли его в уголовный суд.

3.2.6. Правоприменение со стороны граждан

В Казахстане

Общественность имеет право участвовать в процессах принятия решений и быть информированной об их последствиях. Для этого у общественности имеется доступ к заявкам на получение разрешений, разрешениям и результатам мониторинга выбросов. Это соответствует Орхусской конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, подписантом которой является Казахстан.

Недавно Комитет по экологическому регулированию и контролю заявил, что он может включить в новый Экологический кодекс право граждан возбуждать в интересах общественности иски против компаний в связи с причинением экологического ущерба.

Государства — члены ОЭСР

Правоприменение со стороны граждан обычно означает давление, оказываемое гражданами на государственные органы путем подачи жалоб или обращения в суд, с целью добиться обеспечения соблюдения нормативных требований. К нему не относятся дела о гражданско-правовой ответственности, по которым физические лица или группы граждан являются непосредственно пострадавшими от загрязнения (OECD, 2009^[1]).

Предоставление общественности возможностей участвовать в правоприменении в природоохранной сфере несет в себе различную пользу. Во-первых, местные граждане, на которых напрямую сказывается нарушение, часто имеют лучшую возможность обнаружить и оценить воздействие нарушения на окружающую среду и свою общину. Во-вторых, правоприменение со стороны граждан экономит ресурсы правоохранительных органов и усиливает позицию правительства относительно иногда сильного политического влияния правонарушителей. Граждане/группы/неправительственные организации (НПО) могут лоббировать принятие правоприменительных мер и в судах по гражданским делам обжаловать

решения о выдаче разрешений на деятельность, решения не контролировать выполнение законов и не преследовать в судебном порядке.

- В США граждане по законодательству имеют право возбуждать иски, с тем чтобы обязать государство обеспечить соблюдение своих законов об экологическом ущербе. Другие законы предоставляют гражданам возможность подавать иски о причинении вреда их имуществу и здоровью. Однако законы об экологическом ущербе, как правило, не предоставляют общественным группам права ставить себя на место государства и заявлять иски о причинении ущерба природным ресурсам в отношении предприятий-загрязнителей для охраны окружающей среды страны.
- Агентству по охране окружающей среды Англии удалось улучшить ситуацию с размещением негативной информации об объектах с высоким экологическим риском/резонансных объектах. Оно внедрило признанный процесс, который объединяет промышленные предприятия и местные общины/граждан, поощряя ведущую роль компаний, а не Агентства. Кроме того, в случаях, если нормативные ресурсы ограничены, имеется возможность поощрения «мониторинга» со стороны граждан. Граждане, например, могут использовать «горячую» телефонную линию для сообщения об инцидентах, связанных с загрязнением. Также разрабатываются приложения для мобильных телефонов для сообщения об экологических проблемах, например, о распространении инвазивных видов. Во Вставка 3.2 это рассматривается подробнее.

В некоторых странах гражданам предоставлены возможности включаться в природоохранное правоприменение. Например, в Нидерландах НПО от имени общественности, а также граждане могут принимать меры в случае, если компетентные органы не обеспечивают в достаточной мере соблюдения экологических требований. Они могут подавать петиции в официальный орган и, если этого недостаточно, подать иск в отношении официального органа в суд по административным делам. В прошлом министерство окружающей среды Нидерландов покрывало издержки, связанные с юрисконсультами по экологическим вопросам граждан и отечественных НПО, которых нанимали так называемые «социальные юридические компании». Оно этого больше не делает. Наряду с этим, решение компетентного органа о «неприменении правоприменения» может быть обжаловано в суде по административным делам, а в некоторых странах — в порядке «судебного надзора». Голландские НПО, например, *Natuur en Milieu*, также оказывают давление на компетентные органы при помощи прямых рассылок, в которых призывают их улучшить свою правоприменительную деятельность. В случае правоприменения путем уголовного судопроизводства граждане могут обратиться в полицию или НПО может напрямую обратиться к прокурору. Если прокурор не рассматривает дело, можно подать иск против нарушителя в суд по уголовным делам. В некоторых случаях НПО одновременно идут по пути административного производства и уголовного судопроизводства.

Вставка 3.2. Примеры программ и инструментов общественных консультаций

Надлежащая практика Агентства по охране окружающей среды (Англии): заявление об участии общественности

Участие общественности помогает Агентству принимать лучшие решения. Оно использует экспертные знания других и обеспечивает, чтобы Агентство учло все экологические риски.

Консультации включены в процесс получения природоохранных разрешений, в частности, относительно следующего:

- разработка стандартных правил, в частности, оценка рисков
- заявки на получение всех индивидуальных разрешений и стандартных разрешений для производств
- заявки на существенное изменение индивидуальных разрешений и в отношении объектов, связанных с отходами горного производства
- заявки на изменение разрешений, в том числе в отношении «объектов, представляющих значительный общественный интерес».

Информация о консультациях публикуется в онлайн-режиме; организациям, о которых известно, что они заинтересованы, направляются сообщения электронной почтой.

Проводятся расширенные консультации в отношении «объектов, представляющих значительный общественный интерес». Они включают прямое взаимодействие с местными общинами (физическими лицами и группами) по проектам разрешений и документов для принятия решения.

Документы для принятия решения служат прозрачным способом сообщения заинтересованным сторонам основания для принятия решения. В резонансных случаях они позволяют внести вклад в процесс принятия решения.

Надлежащая практика Агентства по охране окружающей среды (Англии): Программа укрепления доверия со стороны общин

Агентство по охране окружающей среды работает с общественностью, общественными группами и прочими организациями, с тем чтобы они помогли решать экологические проблемы и чтобы укрепить доверие с их стороны к тем услугам, которые предоставляет Агентство, применяя шестиэтапный подход:

- Этап 1 Понимание общины: как она работает.
- Этап 2 Для чего нужно работать с общиной?
- Этап 3 Понимание общины, ее людей.
- Этап 4 Согласование оптимального способа работы.
- Этап 5 Начало работы и проверка прогресса.
- Этап 6 Обзор работы: извлеченные уроки и обмен опытом.

Источник: подготовлено автором на основе бесед и документарных исследований.

3.3. Предлагаемые рекомендации

3.3.1. Использование в полной мере обеспечения соблюдения требований и подходов, предусмотренных пирамидой правоприменения

Казахстану следует перейти от системы, в которой главенствующую роль играет правоприменение и чрезмерно используются административные взыскания, а также возмещение ущерба на основании вины, к системе, которая обеспечивает действенную охрану окружающей среды, основанную на оценке рисков. Такой подход должен включать все элементы обеспечения соблюдения требований, в частности, следующее:

- содействие соблюдению требований — просвещение и создание возможностей для надлежащей практики для эффективной организации соблюдения требований, в частности, предоставление четких и доступных рекомендаций о соблюдении правовых требований
- мониторинг и оценка соблюдения требований, в том числе оценка рисков и различные инструменты и методы проверки соблюдения требований, такие как государственные мониторинг и инспектирование, аудиты, системы обеспечения соблюдения требований, признание систем управления, независимые мониторинг и подтверждение показателей
- участие граждан в мониторинге и представлении экологических показателей
- выбор целесообразных мер реагирования и правоприменительных интервенций на основе пирамиды правоприменения, как указано в методическом докладе ОЭСР (OECD, 2009^[1]).

Обеспечение поддающегося подтверждению подхода к государственному мониторингу и инспектированию является одним из необходимых условий действенного правоприменения. Это соображение подробнее рассматривается в разделе, посвященном дальнейшим действиям, в частности, роли наличия, качества, мониторинга и оценки данных.

Для соблюдения баланса комплекса «традиционных» мер по соблюдению требований и контролю за их соблюдением и новых интервенций Министерству энергетики следует опираться на работу международных сетей, которые содействуют выполнению экологического законодательства и контролю за его соблюдением.

- Например, Сеть Европейского союза по выполнению и контролю за соблюдением экологического законодательства разработала комплексные наборы инструментов и методологии. Они включают Рекомендации относительно выбора целесообразных интервенций (например, логическое моделирование³) (IMPEL, 2014^[8]). У этой методологии имеются две полезных характеристики: перечень или типология различных типов интервенций и общепринятой практики; и способ поэтапной оценки и выбора правильного комплекса интервенций. Ею также разработаны Easytools/IRAM (методология оценки рисков)⁴; «Действовать правильно» (при планировании проверок)⁵; и Рекомендуемые минимальные критерии экологических проверок⁶.

3.3.2. Реформирование системы взысканий/штрафов и внедрение недискриминационной модели минимальной и максимальной суммы в день, включающей составляющую тяжести

Казахстану следует внедрить новую систему, имеющую различные новые характеристики, в соответствии с современной парадигмой ОЭСР.

Недискриминация. В отношении всех форм выбросов загрязняющих веществ, независимо от отрасли, размера предприятия и формы его собственности, должны применяться одинаковые правила и уровни взысканий. Исходя из этого Казахстану следует реформировать свою весьма карательную систему платежей (взыскания и возмещения ущерба) за сжигание в факелах попутного нефтяного газа. Поскольку административные взыскания устанавливаются исходя из ставок налогов, административные взыскания за сжигание газа в факелах выше, чем административные взыскания за выбросы тех же загрязняющих веществ из других стационарных источников.

Отдельная особая методология определения взысканий/штрафов с использованием модели минимальной и максимальной суммы в день. Расчет взысканий не должен быть связан со ставками, предусмотренными Налоговым кодексом, или тем или иным индексом. Он не должен основываться на системе, в которой объем умножается на ставку, а должен ограничиваться максимальным взысканием в день или в расчете на один инцидент, как в государствах — членах ОЭСР. Максимальное взыскание в день за нарушение лимитов выбросов не должно превышать максимальных уровней взысканий в день или в расчете на один инцидент за аналогичные выбросы в государствах — членах ОЭСР. Официальные органы не должны иметь дискреционного полномочия на наложение взыскания выше максимальных лимитов в день в установленном диапазоне.

Составляющая тяжести в пределах максимальной суммы в день. Также может быть рассмотрено внедрение составляющей тяжести и оценки при помощи аналитических инструментов финансовой выгоды от несоблюдения требований. С 1984 года модель BEN, разработанная АОС США, помогает рассчитывать экономические выгоды, извлекаемые объектом в период несоблюдения им требований. Эта модель позволяет оценить сокращение затрат вследствие отсрочки капиталовложений в оборудование для контроля загрязнения, отсрочки разовых расходов (например, на создание системы производственного контроля) и сокращения затрат на эксплуатацию, текущий ремонт и содержание экологического оборудования (US EPA, 2019^[9]).

Консенсус с важнейшими заинтересованными сторонами. Заинтересованные стороны должны помогать разрабатывать подход к установлению взысканий. К числу соответствующих сторон относятся основные государственные министерства (юстиции, финансов, энергетики/окружающей среды), регулирующие/контрольно-надзорные органы, ассоциации бизнеса, компании и прочие заинтересованные стороны, в том числе граждане и НПО.

Общенациональная политика правоприменения. Областные компетентные органы не должны иметь дискреционного полномочия на наложение взысканий выше максимального лимита в день. Таким образом будут обеспечены общенациональная согласованность и прозрачность решений в области правоприменения.

Достаточная гибкость. Политика должна позволять компетентным контрольно-надзорным органам учитывать особые обстоятельства каждого случая правоприменения. Административные штрафы за экологические правонарушения можно корректировать с учетом умысла нарушителя, степени его сотрудничества с контрольно-надзорным органом и его платежеспособности. Однако эта корректировка не должна превышать половины составляющей тяжести, штрафа (который, в отличие от составляющей экономической выгоды, представляет собой «чистое» взыскание). Любая такая корректировка должна быть надлежащим образом задокументирована. Вместе с тем могут быть доступны варианты частичной замены уплаты штрафов в денежной форме альтернативными расходами, благоприятными для окружающей среды (OECD, 2009^[1]).

Варианты альтернативных расходов, благоприятных для окружающей среды. Должны быть предусмотрены альтернативы для частичной замены уплаты штрафов в денежной форме. Контрольно-надзорный орган может иметь административные дискреционные полномочия на частичную замену начисленного денежного взыскания расходами, благоприятными для окружающей среды, со стороны правонарушителя. В нескольких государствах — членах ОЭСР, например, США, объекты регулирования весьма положительно воспринимают эту практику. Они полагают, что она помогает правонарушителю восстановить свою репутацию в глазах общественности, запятнанную нарушением. Этот инструмент отличается от неденежных альтернатив и сокращения взыскания ввиду неплатежеспособности (OECD, 2009^[4]). Согласно Политике дополнительных экологических проектов (ДЭП) (1998 года) АОС США правонарушитель может добровольно принять на себя обязательство по осуществлению проекта, благоприятного для окружающей среды, связанного с нарушением. Взамен взыскание нарушителю будет снижено (соотношение может быть следующим: расходы на ДЭП в размере 3 долл. США к снижению взыскания на 1 долл. США). Примером ДЭП может служить подготовка других объектов регулирования и оказание им технической поддержки для выполнения и перевыполнения применимых экологических требований.

3.3.3. Отказ от увязки уголовной ответственности с денежным возмещением ущерба в порядке гражданского судопроизводства

Казахстану следует отказаться от увязки уголовной ответственности с денежным возмещением ущерба в порядке гражданского судопроизводства для улучшения инвестиционного климата и согласования уголовного законодательства в природоохранной сфере. Уголовное расследование следует начинать только в случае, если имеются признаки того, что лицо умышленно обманным путем нарушило уголовный закон и причинило вред населению и окружающей среде.

Поэтому правоприменение путем уголовного судопроизводства должно охватываться **политикой правоприменения**. В этой политике указываются основания для уголовного преследования и прозрачный процесс определения государственными органами того, осуществлять ли уголовное судопроизводство. Такую политику (и процесс) можно применять для определения того, налагать ли административные, гражданские или уголовные санкции. Эти решения принимаются на основе общепринятых критериев, таких как степень экологического ущерба, серьезность нарушений, а также умысел и отношение правонарушителя.

Четкая политика правоприменения и надежный процесс установления уголовной ответственности и определения санкций должны помогать обеспечить, чтобы

определенная практика была невозможна. К такой практике относится возмещение ущерба на основании вины и автоматические уголовные санкции, например, в случае сверхнормативных выбросов без учета прочих факторов, таких как причинение вреда окружающей среде, халатность, умышленные незаконные действия.

Вопрос доказывания преступного умысла и того, учитывают ли его прокуроры и судьи в уголовном судопроизводстве (судебных делах), является судебным, а не экологическим. Иными словами, это вопрос судебной системы и процесса, в частности, соответствующих правовых кодексов. Однако природоохранные органы могут давать рекомендации/предоставлять критерии судам/судьям, чтобы помочь выносить приговоры. Эти рекомендации основываются на экологической и нормативной серьезности и последствиях правонарушений (как это делает Агентство по охране окружающей среды в Великобритании).

С практической точки зрения генеральный прокурор и министр энергетики должны разработать **совместный приказ**. В нем излагаются подробные критерии того, какие типы доказательств указывают на **наличие умысла**, а какие типы событий однозначно исключают умысел. См. дополнительные примеры в разделе 3.2.5. Политикой правоприменения должны четко предусматриваться случаи наложения санкций и то, целесообразны ли административные, гражданские или уголовные меры реагирования. Наряду с этим весьма важно, чтобы существовала **отдельная система классификации инцидентов** исходя из серьезности экологического ущерба. В Великобритании различают четыре уровня инцидентов. Уголовное судопроизводство осуществляется только в случае инцидентов 1 или 2 уровней, связанных со значительными рисками/вредом.

Впоследствии следует разработать **специальные рекомендации относительно основных отраслей**. В документе о НДТМ добычи нефти и газа могут содержаться дополнительные руководящие принципы определения обстоятельств, в которых сжигание газа в факелах является законным техническим методом. Например, оно может использоваться в связи с функционированием автоматических предохранительных клапанов или решением оператора не допустить повышения давления для большей безопасности. Такие рекомендации будут полезными в двух отношениях. Во-первых, они позволят установить соответствующие условия разрешений (на сжигание газа в факелах). Во-вторых, ими будут определены обстоятельства, в которых сжигание газа в факелах является обоснованным. Это поможет предотвратить лишние «технические» нарушения и правоприменительные санкции.

Важно то, однако, что **уведомление не должно исключать экологической ответственности**. Если имело место загрязнение и причинение вреда окружающей среде, уведомление нарушителя может быть смягчающим фактором, указывающим на хорошие намерения и подход. Однако, если инцидент причинил серьезный и/или необратимый ущерб природным ресурсам или угрожает жизни людей, соответствующий оператор все равно должен нести ответственность и в отношении него должны быть применены уголовные санкции, а также гражданские и административные исправительные меры. Он также должен нести ответственность за издержки, связанные с восстановлением окружающей среды и возмещением фактически причиненного ущерба. Ситуация может быть иной, если наряду с этим приняты меры по предотвращению или снижению вреда. Эти меры могут включать создание надлежащих систем менеджмента для предотвращения, сдерживания или смягчения аварии или инцидента.

Помимо этого, в документе по политике правоприменения в природоохранной сфере должны быть указаны **доказательства, которые требуются для проведения уголовного расследования и осуществления уголовного судопроизводства**. Например, эти доказательства могут включать общепринятый пороговый уровень и процесс, которые в большинстве случаев не относятся только к экологическим преступлениям. **Четкие руководящие принципы вынесения приговоров в связи с причинением экологического ущерба** (например, разработанные генеральным прокурором или Министерством энергетики) также могут улучшить судебные решения и интерпретацию всех указанных выше случаев. **Процедура обжалования** поможет решать проблемы несоблюдения должностными лицами в Казахстане рекомендаций относительно наложения взысканий и санкций. Она является частью политики правоприменения.

3.3.4. Повышение результативности взысканий

Информация поможет разработчикам политики и официальным органам-исполнителям определить результативность и эффективность наложения штрафов. Например, используя данные и информацию о штрафах, можно выявлять повторные несоблюдения требований со стороны правонарушителей, на которых уже налагались санкции. Это, в свою очередь, поможет разработчикам политики учитывать различные факторы, которые вызывают/усиливают несоблюдение требований, и определять соответствующие взыскания.

Таким образом на практике Казахстану необходимо сделать следующее:

- Повысить собираемость административных штрафов за экологические правонарушения и сделать штрафы более надежным фактором сдерживания в дальнейшем несоблюдения требований.
- Модернизировать систему управления данными и информацией о правонарушениях и применении взысканий, их представления и обнародования для анализа эффективности мер реагирования. Это дополнительно обосновывается в разделе об управлении данными в выводах и дальнейших действиях.
- Распространять информацию о значительных взысканиях объектам регулирования и широкой общественности для усиления сдерживания в дальнейшем несоблюдения требований.

3.3.5. Корректировка законодательных актов, принципов и инструментов правоприменения

Принципы надлежащего регулирования

Компетентным природоохранным органам Казахстана следует обеспечить, чтобы все законодательные акты, принципы, структуры, процессы и инструменты, подкрепляющие Экологический кодекс, следовали методологическим рекомендациям и рекомендациям относительно управления. Эти рекомендации были изложены ОЭСР в отчете «Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения: методические рекомендации для контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА» (OECD, 2009^[4]). Во Вставка 3.3 приводится их резюме.

Вставка 3.3. Методические рекомендации ОЭСР относительно определения и применения экологических взысканий (штрафов)

- Обеспечение наложения административных штрафов на юридических лиц, например, компании, и их законных собственников/операторов (юридических лиц).
- Определение основных заинтересованных сторон, в частности, соответствующих министерств (юстиции, финансов, энергетики/окружающей среды) правительства, регулирующих/контрольно-надзорных органов, организаций, представляющих бизнес, компаний и прочих заинтересованных сторон, в том числе граждан и НПО, и достижение ими консенсуса.
- Включение в законодательство положений об учете экономической выгоды от несоблюдения требований и серьезности нарушения в расчете административных штрафов и принятие соответствующих методик.
- Отделение той части штрафа, которая отражает серьезность нарушения, от гражданско-правовой ответственности за причинение ущерба окружающей среде и расчета платежей за загрязнение.
- Продление сроков наложения штрафов компетентными органами, с тем чтобы дать им возможность адекватно оценить экономическую составляющую и составляющую тяжести нарушения в штрафе.
- Принятие общенациональной политики правоприменения, обеспечивающей последовательность и прозрачность правоприменительных решений в масштабе страны, среди прочего, в наложении административных штрафов.
- Предоставление компетентным контрольно-надзорным органам достаточной гибкости, с тем чтобы они учитывали особые обстоятельства каждого случая правоприменения, принимая во внимание факторы, указанные в методических рекомендациях ОЭСР (или разделе «Литература» отчета).
- Предоставление возможностей частичной замены денежных штрафов альтернативными расходами, приносящими пользу окружающей среде.
- Принятие мер по повышению собираемости административных штрафов за экологические нарушения. Компетентным органам стран (контрольно-надзорным природоохранным и другим органам) следует активнее использовать имеющиеся в их распоряжении инструменты взыскания платежей и обращения в суд для того, чтобы достигнуть собираемость на уровне выше 90% и сделать штрафы более надежным инструментом предотвращения несоблюдения требований.
- Модернизация систем управления информацией, представления отчетности и информирования общественности о наложенных неуголовных денежных санкциях. Усовершенствование управления данными по нарушениям и соответствующим административным штрафам, чтобы можно было анализировать эффективность правоприменительных мер.

- Предоставление субъектам контроля и общественности информации о значительных санкциях для усиления предотвращения несоблюдения требований в будущем.

Источник: (OECD, 2009^[4]).

В соответствии с Рекомендацией Совета ОЭСР 2012 года относительно регуляторной политики и управления (OECD, 2012^[10]) Казахстану следует продолжить внедрять принципы надлежащего природоохранного регулирования (то есть соразмерного, последовательного, прозрачного и подотчетного регулирования, в котором главную роль играют результаты и данные). Полезные указания дает Великобритания (UK Better Regulation Task Force, 1997^[11]). Кроме того, Нидерланды разработали «Таблицу одиннадцати». Она направлена на выработку политики с высоким коэффициентом соблюдения (см. Вставка 3.4), которая может служить перечнем контрольных параметров на всех этапах разработки, реализации и оценки политики.

Вставка 3.4. «Таблица одиннадцати» в Нидерландах: определение важнейших факторов соблюдения требований

Факторы добровольного соблюдения требований и влияние содействия соблюдению требований

1. Знание правил: осведомленность объектов регулирования о регулировании и ясность требований.
2. Соображения затрат и выгод: преимущества и недостатки соблюдения требований с точки зрения времени, денежных средств и усилий.
3. Уровень принятия: то, в какой мере политика и нормативные акты (в целом) принимаются объектами регулирования.
4. Лояльность и послушание: естественная готовность объектов регулирования соблюдать законы и нормативные акты.
5. Неофициальный мониторинг: возможность обнаружения и неодобрения несоблюдения требований неправительственными субъектами.

Аспекты мониторинга: влияние мониторинга соблюдения требований

6. Вероятность неофициального сообщения: возможность сообщения о правонарушении неправительственными субъектами (доносительства).
7. Вероятность мониторинга: вероятность стать объектом проверки со стороны компетентных органов.
8. Вероятность выявления: возможность выявления правонарушения компетентными органами.
9. Избирательность: вероятность проверки в результате определения целевых предприятий, лиц или территорий, основанного на оценке рисков.

Аспекты санкций: влияние правоприменения

10. Вероятность санкций: возможность наложения санкции в случае, если выявлено правонарушение.

11. Жесткость санкции: строгость и тип санкции и связанные с ней неблагоприятные последствия.

Источник: (van der Schraaf and Roessen, 2004^[12])

Управление рисками и обеспечение соблюдения требований

Казахстану также следует признать надлежащую практику ОЭСР и ЕС в областях, связанных со стратегиями оценки рисков по секторам, системой комплексных и упрощенных разрешений и политикой правоприменения.

В том, что касается стратегий по секторам, Агентство по охране окружающей среды Англии первоначально приняло стратегии по секторам в отношении секторов, которые должны получать экологические разрешения, но в настоящее время эти стратегии охватывают все субъекты сектора. Планы сосредоточены на наиболее значительных экологических рисках сектора и видах воздействия, которые он оказывает на окружающую среду. В них устанавливаются целевые показатели результативности, согласованные с отраслью, для улучшения соблюдения требований и достижения отдельных добровольных целей, которые выходят за рамки нормативных требований (Foreman, J. (ред.), 2018^[2]).

Во всех государствах — членах ОЭСР четко наблюдается переход от административно-командной системы к управлению рисками и обеспечению соблюдения требований. Это происходит, потому что содействие соблюдению требований является эффективным подходом к достижению соблюдения требований как в случае предприятий, которые получают помощь и стимулы, так и в случае регулирующих органов, которые сокращают расход ресурсов на правоприменение. В рамках этой инициативы Агентство по охране окружающей среды Англии также разработало стандартные нормы (условия) разрешений на основе общих оценок рисков в определенных секторах. Благодаря этому возможна упрощенная процедура выдачи разрешений в секторах малого риска и однородных секторах. Заявки на получение разрешения можно подавать в онлайн-режиме, и после проведения проверок на местном уровне решение о выдаче разрешения принимается и решение выдается в электронной форме. Этим процессом управляет Национальный центр выдачи разрешений.

Целенаправленное осуществление мониторинга соблюдения требований на основе оценки рисков (то есть целенаправленное проведение проверок целевых объектов, осуществляющих деятельность, которые могут оказывать большее воздействие на окружающую среду или которые демонстрируют плохие показатели соблюдения требований) позволяет компетентным органам повысить эффективность обеспечения соблюдения требований и уменьшить административное бремя на другие регулируемые компании. Эта тенденция наблюдается почти во всех государствах — членах ОЭСР, хотя подходы, основанные на целенаправленности, бывают разными: от определения категорий производств и соответствующей минимальной периодичности проверок на основе оценки рисков (например, в США, Финляндии и Франции) до официальных систем оценки в баллах (в Великобритании и Нидерландах). Во втором случае высокоразвитые системы целенаправленного проведения проверок позволили британским и голландским компетентным органам

фактически сократить общее число посещений объектов (и увеличить число тщательных аудитов соблюдения требований производствами с высоким экологическим риском). Опыт все чаще показывает, что повышение целенаправленности проверок ведет к более высокому уровню обнаружения несоблюдения требований и, как следствие, повышению эффективности и действенности программ обеспечения соблюдения требований.

Вставка 3.5. Примеры подходов, основанных на оценке рисков

Агентство по охране окружающей среды (Англии) применяет два основных подхода, основанных на оценке рисков. Оно использует **методологию оценки рисков** (Н1 – краткое обозначение Горизонтального методического документа 1) для определения экологического риска соискателя экологического разрешения. Соискатель представляет информацию о рисках, с которыми связана его деятельность, местонахождении, компетентности в области выбросов и управления в числе прочих факторов. В рамках такого же процесса сотрудники Агентства составляют рейтинг рисков и определяют соответствующий уровень разрешения, в частности, улучшения, которые необходимо осуществить до того, как будет выдано разрешение.

После выдачи разрешения при помощи **Оценки операционного риска (ООР)** оценивается управление операционным риском на постоянной основе с использованием таких же критериев, которые предусмотрены Методическим документом Н1. Определяется годовая «оценка в условных баллах» ООР, и исходя из нее, а также рейтинга уровня «остаточного риска» определяются годовые платежи Агентству. В рейтинге ООР присутствует дополнительный фактор — соблюдение требований держателем разрешения в прошлом. Более высокий общий рейтинг риска (то есть держатель разрешения с более низким риском) снижает платежи в результате сокращения соблюдения требований и правоприменительной деятельности (например, проверок и мониторинга).

Источник (Environment Agency, 2014_[13]).

Производственный контроль и использование обеспечения соблюдения требований третьей стороной

Казахстану следует оценить роль производственного контроля и использование обеспечения третьей стороной соблюдения требований объектами регулирования. Ответственность за мониторинг воздействия, оказываемого промышленными предприятиями на окружающую среду, перекладывается с регулирующих органов на самих операторов. Это обеспечивает большую заинтересованность предприятий в соблюдении требований и повышает эффективность мониторинга соблюдения требований. Можно соблюдать баланс этих элементов «саморегулирования» (и вознаграждать их), оптимизируя требования государства к предприятиям. Например, государство может сократить число текущих проверок, внедрить представление отчетности в электронной форме и поощрять независимое подтверждение отчетов о производственном контроле.

В различных природоохранных органах государств — членов ОЭСР и Европейского союза приняты подходы в отношении соблюдения требований, в которых

используются системы управления организаций. Агентство по охране окружающей среды (Англии) требует от всех держателей комплексных природоохранных разрешений внедрения системы управления для обеспечения соблюдения требований. Имеются веские основания для того, чтобы двигаться в этом направлении:

- Многие крупные и сложные организации уже используют системы управления, и значительная их доля (приблизительно 30%) привлекают независимых (аккредитованных, сертифицированных) аудиторов для подтверждения своих показателей деятельности.
- У органов природоохранного регулирования отсутствуют ресурсы для поддержания уровней проверок, соответствующих их прошлым уровням; имеют место убывающие доходы для регулирования и правоприменения по итогам проверок организаций с эффективными системами управления.
- Подход, основанный на системе управления, представляет собой структурированный, стандартизированный метод управления соблюдением требований, а также мониторинга, оценки и улучшения экологических показателей в целом.
- Соразмерность: система управления, соответствующая своему назначению, может отражать тип, сложность и потенциальные риски деятельности.

Правительству следует поощрять внедрение официальных систем экологического менеджмента и независимого подтверждения, таких как ISO 14001 и Система экологического менеджмента и аудита (EMAS). При том что система EMAS доступна во всем мире и помогает сокращать воздействие, оказываемое на окружающую среду (промышленными) производствами, до настоящего времени ни один природопользователь не применял ее к Казахстану. Увеличение числа сертификаций в соответствии со стандартом ISO 14001 в Казахстане идет умеренными темпами. Прочие важные сертификаты, например, в соответствии с ISO 26000, стандартами социальной ответственности SA 8000 и стандартом регулирования потребления электрической энергии ISO 5001, внедряются редко.

Экологический аудит

Казахстану следует рассмотреть вопрос о том, как он может реформировать использование экологического аудита, систем экологического менеджмента и независимого подтверждения в соответствии с надлежащей практикой производственного контроля большинства государств — членов ОЭСР.

Экологический аудит предусматривается Экологическим кодексом (с внесенными изменениями и дополнениями). В случае реорганизации или банкротства предприятия или причинения им значительного ущерба окружающей среде, обнаруженного в ходе проверки, предприятие могут обязать провести обязательный аудит. Экологический аудит также можно проводить на добровольной основе, в этом случае его результаты являются конфиденциальными. Данные о том, сколько добровольных аудитов проводится, отсутствуют. По оценкам, в 2017 году во всей стране было проведено менее 100 обязательных аудитов.

Комитет экологического регулирования и контроля выдает лицензии на проведение экологического аудита, срок действия которых является неограниченным. Возможно лицензирование как юридических, так и физических лиц. Комитет получает

аудиторские заключения по итогам обязательного экологического аудита, но редко комментирует полученные отчеты. Согласно кодексу аудиторы-экологи (как юридические лица, так и предприниматели – физические лица) должны быть членами палаты аудиторов-экологов. Существует несколько таких палат.

Экологический аудит, как представляется, не предотвращает экологических нарушений и ущерба, и не создает стимулов к проведению предприятиями добровольного аудита. Обязательный экологический аудит имеет место тогда, когда уже дано предписание устранить нарушение и ущерб уже причинен. Такая практика проведения аудита не побуждает предприятия принимать природоохранные меры. Отсутствует официальная система проверки того, осуществило ли предприятие меры, указанные предписанным аудитом, и в ходе аудита природоохранные меры не планируются.

В государствах — членах Европейского союза и ОЭСР экологический аудит используется двумя основными путями:

- Природоохранные органы, используя нормативный аудит, проводят тщательные расследования плохих показателей деятельности и несоблюдения требований. Они также используют его, с тем чтобы установить «первопричины» проблем, а не рассматривать симптомы. Тем самым они стремятся помочь субъектам улучшить системы и практику управления. Такой тип аудита можно приравнять к обязательному аудиту в Казахстане.
- Компании-объекты регулирования используют аудит в рамках управления деятельностью. Это может быть результатом внедрения системы экологического менеджмента или (например, комплексной) практики управления в целом. Компании могут привлекать третьи стороны для независимого подтверждения своих показателей деятельности. В случае СЭМ они привлекают организации по сертификации для оценки соответствия стандартам, таким как ISO 14001. Компании проводят аудит для улучшения показателей управления или в связи с договорными требованиями в отношении цепочки создания стоимости.

Во многих странах действует система аккредитации организаций по сертификации в соответствии с международными аудиторскими стандартами (оценки соответствия). Одним из примеров является Служба по вопросам аккредитации Великобритании. В таких государствах — членах ЕС, как Великобритания и Нидерланды, агентства по охране окружающей среды оценивают потенциал экологического менеджмента и аудита компаний для обеспечения соблюдения правовых требований, а также сокращения числа государственных проверок.

Улучшение использования новых технологий и информации, в частности, внедрения цифровых технологий, искусственного интеллекта и дистанционного зондирования

Информационные технологии (ИТ) все чаще используются в целях выдачи разрешений, содействия в соблюдении требований, мониторинга и представления отчетности. Они применяются в различных целях: от подачи заявок на разрешения в электронной форме и отчетов о производственном контроле до баз данных различной сложности и интерактивных веб-инструментов. ИТ являются как основным способом повышения эффективности деятельности контрольно-

надзорных природоохранных органов, так и важнейшим элементом инициатив по снижению административного бремени на объекты регулирования.

Информация и данные, составляемые и используемые природоохранными органами ЕС и государств — членов ОЭСР, а также объектами регулирования, включают следующее:

- отчеты о состоянии окружающей среды, внимание которых сосредоточено на состоянии окружающей среды и оказываемом на нее воздействии
- отчеты по секторам, сосредоточенные на рисках и воздействии на окружающую среду того или иного сектора, а также на показателях управления предприятиями сектора этими рисками и воздействием, в том числе соблюдении требований разрешений и прочих требований
- отчеты об инцидентах, в которых представлена информации о типах и тяжести случаев загрязнения окружающей среды
- использование штрафов и взысканий с рассмотрением эффективности правоприменения
- информация, полученная из систем экологического менеджмента, например, результаты аудита и меры, предусмотренные по итогам аудита
- отчеты по вопросам корпоративной и социальной ответственности
- экологическая информация и сведения о соблюдении требований, представленные в годовых счетах и отчетах компаний.

Распространение объектам регулирования информации для содействия в соблюдении требований приобретает все более высокоразвитый характер. Все больший акцент делается на веб-инструментах, таких как центры содействия соблюдению природоохранных требований в США и NetRegs и Gov.uk в Великобритании. Таким образом, благодаря более широкому обнародованию информации, касающейся соблюдения требований, и общей экологической информации давление со стороны общественности становится важным стимулом к соблюдению предприятиями природоохранных требований.

Наблюдается такая важная тенденция, как представление организациями бизнеса данных о своих экологических показателях и независимое подтверждение представляемых данных. Это становится частью основных направлений деятельности, когда правительства и профессиональные организации, такие как Институт дипломированных бухгалтеров, требуют, чтобы счета компаний охватывали экологические издержки и обязательства. Два примера надлежащей практики приводятся во вставке 3.6. Они сосредоточены на заказном программном обеспечении для управления экологическими данными, разработанном для коммерческих компаний, таких как Viridor и Statoil.

Вставка 3.6. Примеры надлежащей практики в области информационных технологий для соблюдения природоохранных требований

Веб-портал OpenSpace

OpenSpace представляет собой интерактивную веб-страницу, разработанную компанией Viridor (компанией по управлению ресурсами и отходами) совместно с Агентством по охране окружающей среды. Она позволяет пользователям, таким как сотрудники регулирующих органов, просматривать данные о соблюдении природоохранных требований при помощи структурированных запросов, которые вводятся в любой компьютер, подключенный к интернету. Веб-портал OpenSpace представляет собой продукт четырехлетней программы изменений компании Viridor, которая рассмотрела и изменила все аспекты того, каким образом в ней осуществляются планирование, получение и обработка экологических данных. Компания Viridor совместно с организациями-партнерами разработала автоматизированный стандартизированный график экологической деятельности в секторе отходов и природоохранном секторе Великобритании. В частности, впервые создана связь планирования базы данных с лабораторией и используется технология персонального цифрового ассистента для последовательного получения высококачественных данных с мест. Вся информация, которую можно просмотреть на веб-портале OpenSpace, подкрепляется несколькими слоями обеспечения ее качества. Целью является обеспечить своевременное сообщение в Агентство по охране окружающей среды важнейших данных и информации о соответствующих мерах в области управления.

Система менеджмента и представления данных компаний Emisoft и Statoil

В 1993 году две крупнейших нефтегазовых компании Норвегии Statoil и Hydro поручили компании Emisoft разработать систему отслеживания своих экологических показателей. Внимание компании Statoil было сосредоточено на соблюдении природоохранных требований, повышении устойчивости и постоянном повышении эффективности экологических учета и отчетности. Emisoft, со своей стороны, сфокусировалась на создании системы, которая обеспечивает отслеживаемость и прозрачность, а также гарантирует соблюдение требований.

В 2001 году природоохранные органы ввели требования о нулевых сбросах химических веществ у континентального шельфа Норвегии — цель, которая должна была быть выполнена к 2005 году. Компании Statoil, Hydro и ConocoPhillips поставили перед Emisoft задачу разработать систему поддержки стратегии нулевых сбросов химических веществ. В 2005 году цель нулевых выбросов была достигнута, и в последующие годы сбросы химических веществ неизменно сокращались.

Системой торговли квотами на выбросы ЕС предусматриваются требования о представлении отчетов обо всех выбросах CO₂, подтверждении третьей стороной данных о выбросах и оплате квот на выбросы CO₂. Компания Statoil использует систему, созданную Emisoft, для представления всех обязательных отчетов и обеспечения наличия в них полных, точных и достоверных данных. Система Emisoft применяется для управления результативностью экологической деятельности компании Statoil во всей организации. Управление экологическими данными осуществляется в единой системе. Доступ к данным, их обновление и рассмотрение

осуществляются на уровне объектов, а агрегирование, мониторинг и представление — на уровне компании. Наличие доступа к высококачественным данным имеет основополагающее значение для того, как компания Statoil осуществляет свою деятельность: углеродоемкость является одним из основных показателей результативности в системе показателей исполнительного директора компании. Используя информацию, получаемую из системы менеджмента и отчетности Emisoft, компания Statoil сообщает свои показатели устойчивости заинтересованным сторонам.

Источник: (Foreman, J. (ред.), 2018^[2])

Сноски

¹ См. главу 13 Уголовного кодекса, статьи 324–343, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252#pos=4357;-75.

² Уголовное дело может быть возбуждено, если АОС или штат осуществляют правоприменение в отношении компании или лица, предъявляя уголовный иск. Уголовные иски обычно возбуждаются в случае наиболее серьезных нарушений, нарушений, которые совершаются умышленно, и «заведомо» совершенных нарушений. Обвинительным приговором суда может быть наложен штраф или предусмотрено лишение свободы. См. <https://www.epa.gov/enforcement/basic-information-enforcement>.

³ Логическое моделирование является представлением того, как интервенция, как ожидается, будет действовать. Его можно использовать для отражения и описания предположений и данных, используемых лицами, которые разрабатывают, применяют и оценивают меры политики, цели и интервенции. См. (IMPEL, 2014^[8]).

⁴ См. <https://www.impel.eu/tools/risk-criteria-database-iram/>.

⁵ См. (IMPEL, 2008^[14]).

⁶ См. (IMPEL, 1999^[15]).

Литература

American Chamber of Commerce in Kazakhstan (2018), *Analysis of Deviations of Kazakhstan's Environmental Payments Systems from OECD-Country Standards, and Recommendations for Reforms, 9 April 2018*, American Chamber of Commerce in Kazakhstan. [5]

Environment Agency (2014), *Horizontal Guidance: Environmental Permitting*, Environment Agency, Rotherham, United Kingdom, <https://www.gov.uk/government/collections/horizontal-guidance-environmental-permitting>. [13]

Foreman, J. (ред.) (2018), *Developments in Environmental Regulations*, Palgrave Studies in Environmental Policy and Regulation, Palgrave Macmillan, <https://www.palgrave.com/gb/book/9783319619361>. [2]

- IMPEL (2014), *Decision Aid for Choosing Effective Regulatory Interventions*, European Union Network for Enforcement of Environmental Law, Brussels, http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/wspolpraca/impel/Choosing-Appropriate-Interventions-phase-3_Guidance.pdf. [8]
- IMPEL (2008), *Doing the Right Things III Final Report on the Implementation of the Step-by-Step Guidance Book on Planning of Environmental Inspections*, <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/06/DTRT-III-Final.pdf>. [14]
- IMPEL (1999), *Planning and Reporting of Inspections*, European Union Network for Enforcement of Environmental Law, Brussels, <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/09/RMCEI-plan-and-report-1999.pdf>. [15]
- Nazarbayev, N. (2017), *Address to the Nation of Kazakhstan, 31 January 2017*, http://www.akorda.kz/en/addresses/addresses_of_president/the-president-of-kazakhstan-nursultan-nazarbayevs-address-to-the-nation-of-kazakhstan-january-31-2017. [6]
- OECD (2012), *Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): Implementation of Good International Practices*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf>. [3]
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>. [10]
- OECD (2009), *Determination and Application of Administrative Fines for Environmental Offences: Guidance for Environmental Enforcement Authorities in EECCA Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/env/outreach/42356640.pdf>. [4]
- OECD (2009), *Ensuring Environmental Compliance, Trends and Good Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264059597-en>. [1]
- UK Better Regulation Task Force (1997), *Principles of Good Regulation*, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407173247/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>. [11]
- UN EPA (2018), *Criminal Investigations - Violation Types and Examples*, United States Environmental Protection Agency, Washington, DC, <https://www.epa.gov/enforcement/criminal-investigations-violation-types-and-examples>. [7]
- US EPA (2019), *Penalty and Financial Models*, United States Environmental Protection Agency, Washington, DC, <https://www.epa.gov/enforcement/penalty-and-financial-models>. [9]
- van der Schraaf, A. and A. Roessen (2004), “Incentive framework to comply with regulations”, presentation at economic aspects of environmental compliance assurance, Paris, 2-3 December 2004, <https://www.oecd.org/env/outreach/33962815.pdf>. [12]

Глава 4. Действия для обеспечения денежного возмещения ущерба промышленными загрязнителями воздуха

Последние несколько десятилетий в Казахстане в судебном порядке взимается компенсация (денежное возмещение) ущерба (или нескольких видов ущерба), причиненного окружающей среде. Этот ущерб причиняется предположительно выбросами в воздух из стационарных источников сверх предельно допустимых выбросов.

В данной главе основные концепции и практика Казахстана в сфере ответственности в случае причинения ущерба окружающей среде сопоставляются с опытом государств — членов ОЭСР. В ней проводится обзор правовой основы, оценки экологического ущерба и взаимосвязей между экологической ответственностью и устойчивым финансовым положением. После этого в ней даются рекомендации по оптимизации системы экологической ответственности и, таким образом, более полному и результативному внедрению принципа «загрязнитель платит».

4.1. Введение

Экономические последствия слабых режимов экологической ответственности многочисленны и существенны. Они включают необходимость финансирования государством восстановления окружающей среды, увеличение расходов на здравоохранение, снижение конкурентоспособности из-за миграции рабочей силы из загрязненных районов и утрату функций экосистем. В большинстве государств — членов ОЭСР ответственность за экологический ущерб понимается как обязательство ответственной стороны нести издержки, связанные с восстановлением окружающей среды до состояния, в котором она находилась до причинения ущерба. В случаях, когда такое восстановление невозможно, денежную компенсацию следует направлять на дополнительное или компенсационное восстановление. В режиме строгой ответственности, который является основным режимом в государствах — членах ОЭСР, для возникновения этого обязательства не требуется доказывания халатности или несоблюдения нормативных требований. Сторона, ответственная за ущерб по административному распоряжению или судебному предписанию, как правило, осуществляет восстановление окружающей среды в соответствии с конкретным проектом устранения загрязнения (ОЭСР, 2012^[1]).

4.2. Сравнительный анализ

4.2.1. Правовая основа экологической ответственности

В Казахстане

Система экологической ответственности в Казахстане существенно отличается от опыта и практики государств — членов ОЭСР. Экологическая ответственность по-прежнему сосредоточена на оценке и получении государством денежной компенсации (фактически служит взысканием), а не на том, чтобы избежать ущерба и устранить его. Возмещение экологического ущерба возникает не тогда, когда заявитель претензии предъявляет вещественные доказательства фактического вреда, причиненного природному ресурсу. Таким образом, нормативная основа не поощряет и не упрощает применения режима экологической ответственности (UNECЕ, 2019^[2]), который определен и применяется в государствах — членах ОЭСР.

Теоретически этой основой предусматривается, что после того, как причинен ущерб, компетентные органы вначале оценивают возможность восстановления окружающей среды. Ею также предусматривается, что предприятие-загрязнитель осуществит восстановительные меры (см. главу 46 «Ответственность за экологические правонарушения и разрешение экологических споров» Экологического кодекса [с изменениями и дополнениями])¹.

На практике установление вреда, фактически причиненного окружающей среде, не имеет значения для наступления экологической ответственности. Вместо этого экологическая ответственность связана с предельно допустимыми выбросами (ПДВ), указанными в проектной документации и природоохранных разрешениях. Превышение ПДВ становится основанием для возникновения экологической ответственности (стандарт на основании вины).

Денежное возмещение ущерба государству рассчитывается прямыми или косвенными методами. Более подробную информацию см. в разделе 4.2.2.

Конкретные нарушения, которые ведут к возникновению ответственности за ущерб, указаны в статье 321(2) Экологического кодекса. Она гласит: «Возмещению подлежит ущерб, причиненный окружающей среде, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, государству вследствие:

1. уничтожения и повреждения природных ресурсов;
2. незаконного и нерационального использования природных ресурсов;
3. самовольных выбросов; и
4. сверхнормативных выбросов».

Как следствие, самовольные выбросы и сверхнормативные выбросы традиционно служат основанием для большей части возмещений ущерба, ежегодно исчисляемых предположительным предприятиям-загрязнителям. Это подтверждено в ходе бесед с профессиональными ассоциациями (American Chamber of Commerce in Kazakhstan, 2018^[3]).

В большинстве случаев экологический ущерб не устраняется, несмотря на то, что устанавливаются предприятия-загрязнители и они платят за причиненный ущерб (UNECE, 2019^[2]).

Государства — члены ОЭСР

В государствах — членах ОЭСР компенсация экологического ущерба является весьма необычной. Как правило, она вытекает из судебных исков, возбужденных в связи с непредвиденными, серьезными и исключительными случаями загрязнения. Ответственность понимается как обязательство ответственной стороны нести издержки, связанные с восстановлением окружающей среды. Цель политики состоит в том, чтобы восстановить окружающую среду, что отражено в конкретных требованиях законодательства в отношении ответственных сторон. Цель не заключается в том, чтобы наказать оператора, который причинил ущерб (OECD, 2012^[1]).

Иными словами, в государствах — членах ОЭСР денежное возмещение ущерба не призвано наказать оператора за нарушение лимита выбросов или выбросы, не разрешенные напрямую разрешением (OECD, 2012^[1]). Денежное возмещение ущерба призвано выполнять восстановительную функцию. Нарушение законов (например, правил в отношении лимитов выбросов) является сферой административных взысканий и уголовного права.

При определении характеристик режима ответственности, который лежит в основе денежного возмещения ущерба, законодатели должны выбрать строгую ответственность или стандарт на основании вины.

Стандарт строгой ответственности заставляет оператора учитывать как уровень бережного отношения, так и характер и уровень деятельности. Он создает дополнительные стимулы к надлежащему корпоративному экологическому менеджменту, по крайней мере в отношении опасных видов деятельности (OECD, 2012^[1]).

Стандарт на основании вины создает соответствующие стимулы для потенциальных ответственных сторон. Однако эти стимулы соотносятся только с уровнем бережного отношения (усердия при осуществлении рассматриваемой деятельности), но не с характером и уровнем загрязняющей деятельности (OECD, 2012^[1]).

Некоторые европейские страны (например, Италия и Польша) традиционно использовали ответственность на основании вины. Однако они изменили свои системы, чтобы выполнить Директиву об экологической ответственности (ДЭО) (OECD, 2012^[1]).

Строгая экологическая ответственность впервые была применена в США и получила распространение в других государствах — членах ОЭСР. ДЭО ЕС устанавливает эту политику в случае операторов, которые осуществляют опасные виды деятельности, указанные в приложении III к Директиве. В приложении III опасные виды деятельности определяются как виды деятельности, для которых должны быть получены комплексное разрешение, разрешение на водозабор, сбросы сточных вод или управление отходами или лицензия на обращение с опасными веществами и отходами. Однако различные смягчающие факторы могут ослабить режим строгой ответственности. ДЭО гласит, что операторы могут в соответствии с национальным законодательством предъявлять два вида возражений. В «возражении на основании разрешения» утверждается, что вредная деятельность была законно разрешена или лицензирована и что оператор может доказать соблюдение всех условий разрешения/лицензии. К «возражению на основании современного состояния» можно прибегнуть для того, чтобы избежать ответственности. Оно имеет целью доказать, что исходя из состояния современных научных и технических знаний считалось, что вредная деятельность, скорее всего, не причинит ущерба.

Восстановление окружающей среды обычно осуществляется стороной, ответственной за ущерб. Это делается по постановлению административного органа или суда в рамках конкретного проекта ликвидации последствий загрязнения. В чрезвычайной ситуации в области здравоохранения или экологической чрезвычайной ситуации государственные органы могут напрямую осуществлять восстановительные меры. После этого они могут взыскать с ответственных сторон издержки, связанные с восстановлением (OECD, 2012^[1]).

Важно то, что в государствах — членах ОЭСР загрязнение воздуха, как правило, не является основанием для возмещения экологического ущерба. Дела о возмещении ущерба, причиненного выбросами в воздух почве и воде, встречаются редко. Таким образом, законы об экологическом ущербе государств — членов ОЭСР, как правило, не применяются к загрязнению воздуха. Воздух восстановить нельзя, и трудно установить связь между промышленными выбросами в воздух с вредом почве, воде или здоровью человека. Как отмечалось выше, в юрисдикциях государств — членов ОЭСР на природопользователя за превышение лимита, предусмотренного разрешением, по его вине налагается взыскание, а не денежное возмещение ущерба.

В Канаде и Норвегии случаев, когда компания была обязана возместить ущерб, причиненный почве или воде выбросами в воздух, не было.

В США в определении ущерба природным ресурсам» закона «О комплексных мерах по охране окружающей среды, компенсациях и ответственности» (ЗКМОКО) включен воздух. Однако, как указывают беседы с высокопоставленными должностными лицами контрольно-надзорного органа, загрязнение воздуха, хотя в прямой форме не исключается, безусловно находится «вне сферы действия» ущерба природным ресурсам по ЗКМОКО и закону «О добыче нефти» (ЗДН)².

В Европейском союзе загрязнение воздуха, строго говоря, не является предметом ответственности за ущерб по определению ДЭО. Однако выбросы в воздух, которые причиняют «экологический ущерб», все равно могут иметь правовые последствия.

Например, если выбросы в воздух причиняют ущерб «почве», то оператор обязан возместить издержки, связанные с восстановлением почвы. Однако **причинная связь** должна быть установлена судом.

- ДЭО устанавливает единую для ЕС основу экологической ответственности для предотвращения и восстановления конкретных типов экологического ущерба (см. Рисунок 4.1). ДЭО охватывает три области: i) «ущерб охраняемым видам и естественным средам обитания», ii) «ущерб воде» и iii) «ущерб почве». Термин «ущерб» охватывает все три категории. Он определяется как измеримое неблагоприятное изменение природных ресурсов или измеримое ухудшение качества природных ресурсов, которое может произойти напрямую или косвенно. Таким образом, возможность измерить является детерминантом того, причинен ли ущерб (с точки зрения строгого правового определения). Для установления того, соблюдено ли пороговое значение, требуется научное исчисление (Fogleman, 2006^[4]).
- Воздух не входит в определение «экологического ущерба» согласно статье 2(1) ДЭО. Европейской комиссии поручено пересмотреть его отсутствие ввиду того вреда, которое загрязнение воздуха причиняет здоровью человека и окружающей среде (European Parliament, 2017^[5]). Как подтвердило дело *Túrkevei Tejtermelő Kft. против Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*, «загрязнение воздуха само по себе не является экологическим ущербом согласно Директиве 2004/35» (European Court of Justice, 2017^[6]). По аналогии сжигание газа в факелах сверх лимитов, установленных разрешением, само по себе не подпадает под определение экологического ущерба ДЭО.

Однако четвертый пункт декларативной части ДЭО особенно актуален. Он гласит, что экологический ущерб «также включает ущерб от переносимых по воздуху элементов, поскольку они причиняют ущерб воде, почве, охраняемым видам или естественным средам обитания». Таким образом, основа экологической ответственности, которая должна быть внедрена в государствах – членах, имеет значение, когда ущерб воде, почве, охраняемым видам или естественным средам обитания причиняется выбросами в воздух, например, из факельной трубы.

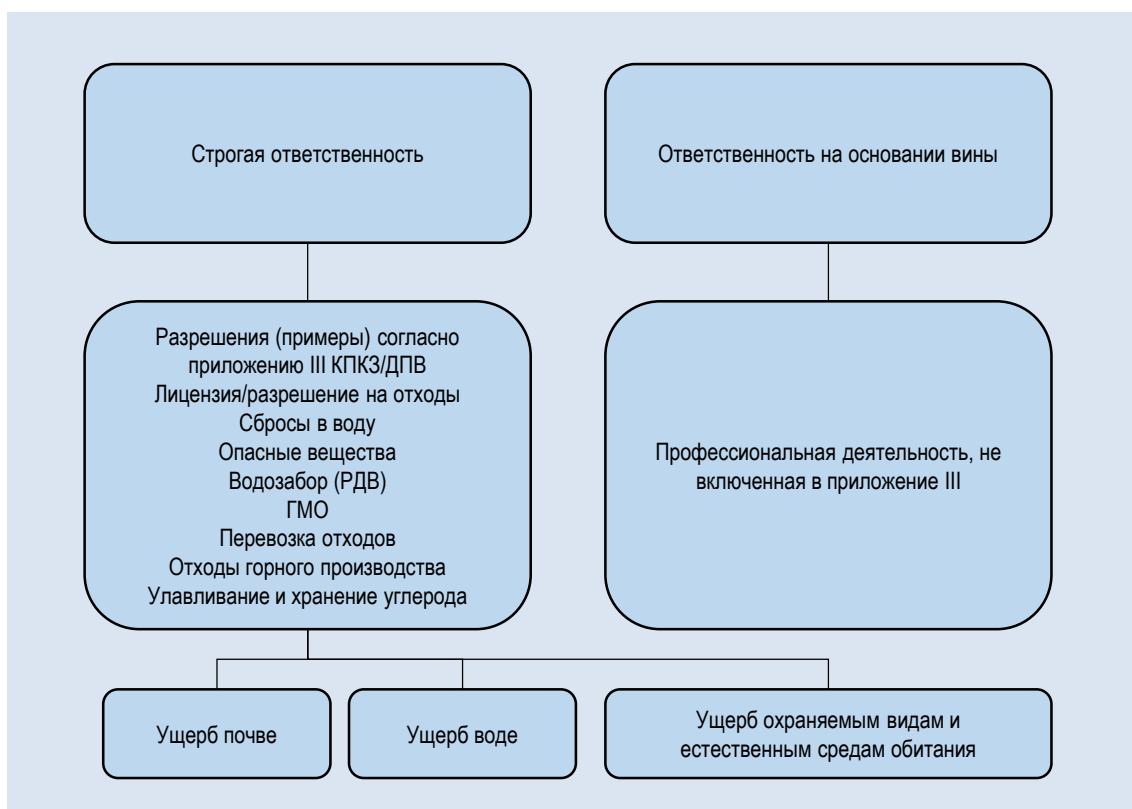
Компетентный орган должен представить доказательства того, что загрязнение воздуха причинило этот ущерб, после чего он может рассмотреть вопрос о принятии соответствующим оператором восстановительных мер. Если это может быть сделано, загрязнение подпадает под сферу действия ДЭО. Если нет, применяется не ДЭО, а соответствующий национальный закон.

Сослаться на ДЭО может быть труднее в случаях, когда загрязнение носит широкий диффузный характер. Под диффузным загрязнением, как правило, понимается «[з]агрязнение, вызванное широко распространенной деятельностью, не имеющее одного конкретного источника, например, кислотный дождь».

Диффузные выбросы в воздух могут иметь место из различных рассредоточенных источников, например, дорожного, морского, воздушного транспорта, бытового отопления, сельского хозяйства и малого бизнеса. При том что загрязнение из отдельных диффузных источников может не вызывать особого беспокойства, диффузные источники загрязнения в совокупности могут оказывать воздействие на окружающую среду.

- ДЭО применяется к ущербу, вызванному загрязнением диффузного типа, только в том случае, если возможно установить **причинную связь** между этим ущербом и деятельностью отдельных операторов. Существует важное прецедентное право Суда Европейского союза, которое помогает компетентным органам устанавливать такую связь.

Рисунок 4.1. Примеры экологической ответственности и экологического ущерба



Примечания: : МККЗР/ДПВ = Международная конвенция по карантину и защите растений/Директива о промышленных выбросах; РДВ = Рамочная директива о воде.

Источник: (European Commission, 2013^[7]).

Экологический ущерб выявляется различными способами. Помимо регулярного инспектирования объектов контрольно-надзорными природоохранными органами, информацию можно получить из уведомлений операторов об авариях, текущих отчетов о производственном контроле, данных мониторинга качества окружающей среды и жалоб со стороны граждан. Загрязненные объекты, ущерб которым был нанесен в прошлом, могут быть выявлены при подаче заявки на разрешение на строительство или эксплуатацию или передачу права собственности на объект (OECD, 2012^[1]).

В ходе предварительного расследования оценивается степень ущерба. Например, в Литве действует двухэтапный подход, состоящий из предварительного расследования (оценки воздействия) и подробного расследования для определения серьезности экологического ущерба.

В большинстве стран ЕС не существует общих критериев пороговых уровней серьезности. Компетентные органы определяют серьезность ущерба в каждом отдельном случае на основе профессионального суждения.

В США в официальной оценке объектов в условных баллах используются критерии и процедуры оценки в условных баллах страны, предусмотренные системой ранжирования опасности. В число применяемых критериев входят токсичность веществ, местоположение потенциальных реципиентов, пути воздействия, угрозы для трофической цепи человека и окружающей среды. Объекты с количеством баллов выше определенного порогового уровня включаются в Перечень национальных приоритетов.

4.2.2. Оценка экологического ущерба

В Казахстане

Что и когда

Пункт (1) статьи 108 Экологического кодекса гласит, что экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде означает «стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов».

Как отмечалось ранее, в отличие от государств — членов ОЭСР, экологический ущерб возникает при превышении лимита, установленного в разрешении, а не в случае доказанного фактического вреда окружающей среде.

Размер возмещения ущерба оценивается и взимается с загрязнителя. Пункт (6) статьи 322 Экологического кодекса (с изменениями и дополнениями) гласит, что «взыскиваемые суммы возмещения вреда перечисляются в государственный бюджет, а в установленных законодательством Республики Казахстан случаях — потерпевшему лицу»³.

Компетентный орган (должностные лица КЭРК) в месячный срок с даты установления факта нанесения ущерба окружающей среде проводит сбор и анализ необходимых материалов и оценивает экономический ущерб.

Прямой/косвенный метод

Экономическая оценка экологического ущерба проводится напрямую или косвенно. Выбор зависит от того, возможно ли полное устранение ущерба путем восстановления окружающей среды.

Прямой метод экономической оценки ущерба состоит в определении фактических издержек, которые необходимо понести для восстановления окружающей среды, восполнения деградировавших природных ресурсов и оздоровления живых организмов. В каждом случае в рамках этой деятельности проводятся наиболее эффективные инженерные, организационные, технические и технологические мероприятия.

Компетентные органы рассматривают прежде всего то, как сторона, причинившая ущерб, может восстановить окружающую среду. В гарантийном письме стороны, причинившей ущерб окружающей среде, излагаются соответствующие

обязательства в отношении этих восстановительных мероприятий. В нем указываются конкретные мероприятия и сроки их проведения.

Издержки, связанные с принятием мер по смягчению последствий ущерба, как предполагается, должны определяться их рыночной стоимостью. При экономической оценке ущерба прямым методом должностные лица компетентных органов могут задействовать независимых экспертов. Экспертами могут выступать экологические аудиторы, а также специалисты проектных, инженерно-технических и научных организаций. Лицо, нанесшее ущерб окружающей среде, оплачивает работу независимых экспертов.

Действующим Экологическим кодексом предусматривается, что прямой метод имеет преимущественную силу по сравнению с косвенным методом. В принципе, косвенный метод применяется в случаях, когда не может быть применен прямой метод. Однако на практике использование прямого метода и его преимущественная сила носят сугубо декларативный характер. В подавляющем большинстве случаев компетентный орган «вынужден» применять косвенный метод. Прямой метод фактически не может быть применен, поскольку зачастую отсутствуют вещественные доказательства связи вреда с промышленными выбросами в воздух. В отличие от практики в государствах — членах ОЭСР, косвенный метод является более простым в применении и обычно имеет своим результатом более крупные суммы денежного возмещения ущерба. Так, в 2013 году косвенное возмещение ущерба было крупнейшей составляющей штрафов за сжигание газа в факелах (740 млн долл. США), согласно беседам с операторами.

В Казахстане денежная компенсация рассчитывается при причинении экологического ущерба. Это имеет место, когда превышает лимит, предусмотренный разрешением, или имеют место выбросы загрязняющего вещества в окружающую среду в какой-либо день или самовольно. Это так, даже если этот же объект выбрасывает значительно большие объемы такого же загрязняющего вещества, но на основании разрешения. Примером такого самовольного выброса служит возникшая в связи с нарушением нормального режима работы необходимость сжигать газ в факелах в течение менее суток. Хотя доказательства вреда отсутствуют, государство исчисляет возмещение ущерба. Оно должно это делать, поскольку выбросы превысили лимит, установленный разрешением, или сжигание газа в факелах было самовольным.

Формула косвенного расчета носит теоретический характер. Она даже много лет обсуждается, при том что она должна, как предполагается, обеспечить «научное» определение ущерба и связанной с ним денежной компенсации. Сама формула приводится в постановлении правительства № 535⁴.

- Размер ущерба зависит от ставок платежей за загрязнение. Таким образом, формула по определению является дискриминационной, поскольку ставки платежей за загрязнение в случае сжигания газа в факелах отличаются от ставок за загрязнение в случае других выбросов из стационарных источников. Ущерб прямо пропорционален массе выбросов загрязняющих веществ сверх разрешенного лимита и ставке платежа в случае этого загрязняющего вещества.
- Формула обосновывается, как указывает Министерство энергетики, следующим образом: «Превышение фактических объемов выбросов над установленными нормативами определяется путем инструментального

замера или расчетным путем в соответствии с методикой определения нормативов выбросов в окружающую среду [...]. Перевод фактической массы загрязняющего вещества в условные тонны осуществляется путем умножения его массы в тоннах на коэффициент опасности «(Ai)», равный 1/ПДК («предельно допустимая концентрация») вещества».

- Компетентные органы определяют уровень экологической опасности, вызванной нарушением экологического законодательства, а также экологического риска на основе критериев, указанных в Правилах экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды⁵.

Таким образом, косвенный метод неоднозначен по ряду причин. Во-первых, отсутствует требование о том, чтобы возмещение ущерба, уплачиваемое природопользователями, направлялось на природоохранные цели. Как правило, оно не призвано устранить причиненный экологический ущерб, ограничить его воздействие или предотвратить дальнейший ущерб. Платежи, получаемые от природопользователей, обеспечивают поступление доходов в областные и местные бюджеты. Во-вторых, они ведут к дискриминации в отношении иностранных инвесторов. Поскольку платежи устанавливаются исходя из ставок налога, размер платежей за сжигание газа в факелах выше, чем размер платежей за выбросы из других стационарных источников; крупные нефтегазовые компании выплачивают компенсации в размере сотен миллионов долларов, определенные косвенным методом (OECD, 2017^[8]). В-третьих, формула произвольным и непредсказуемым образом увеличивает издержки, связанные с инвестициями и ведением бизнеса в Казахстане. Нефтегазовый сектор считает, что платежи, взимаемые официальными органами Казахстана, существенно превышают размер платежей за сжигание газа в факелах в государствах — членах ОЭСР (OECD, 2017^[8]).

Отсутствие ссылки на анализ эквивалентности

В самом Кодексе имеются упущения по сравнению с законодательными актами государств — членов ОЭСР. Им предусматриваются два способа оценки экономического ущерба: прямой и косвенный методы, которые подробно излагаются в статьях 109 и 110. Ни одним из методов не требуется проведение **анализа эквивалентности**, как указано, например, в ДЭО ЕС.

Более того, Экологическим кодексом не предусматривается дополнительное и компенсационное восстановление. Это означает, что анализ эквивалентности не может играть роль в определении надлежащих восстановительных мер для природопользователей.

Это серьезные упущения в основе экологической ответственности. Это означает, что налагаемая на природопользователя ответственность, определенная прямым и косвенным методами, не будет отражать истинного уровня потерь для окружающей среды и общества, нанесенных экологическим ущербом. Например, эта основа не позволяет устранить временные потери.

Статья 109, которая посвящена **прямому методу**, сосредоточена исключительно на определении финансовых издержек, связанных с основным восстановлением.

- В частности, пунктами (1) и (3) статьи 109 предусматривается, что прямой метод экономической оценки ущерба должен определить рыночную стоимость «фактических издержек», связанных с восстановлением

окружающей среды «путем принятия наиболее результативных инженерных, организационных, технических и технологических мер».

- Сформулированный таким образом прямой метод действительно весьма напоминает идею оплаты ущерба лицом, причиняющим ущерб окружающей среде (то есть предприятием-загрязнителем), согласно общим концепциям принципа «загрязнитель платит» в государствах — членах ОЭСР, в частности, в Европейском союзе.
- Однако пункт (1) статьи 109 не согласуется с пунктом (3) статьи 108, которым предусматривается применение прямого и косвенного методов экономической оценки ущерба, причиненного окружающей среде. При совместном прочтении этих положений представляется, что в прямом методе к экономической стоимости ущерба должны приравниваться только издержки, связанные с основным восстановлением. Связанные с этим выгоды не имеют значения (то есть более широкие выгоды, связанные с утраченными природными ресурсами: услуги, оказываемые этими ресурсами).

В пункте (1) статьи 110 идет речь о **косвенном методе** экономической оценки ущерба. Здесь подход Казахстана серьезно расходится с подходом государств — членов ОЭСР.

- Пунктом (1) статьи 110 предусматривается, что косвенный метод применяется в случаях, «когда не может быть применен прямой метод экономической оценки ущерба».
- Пункт (2) статьи 110 гласит, что «экономическая оценка ущерба косвенным методом определяется в зависимости от видов воздействия на окружающую среду путем суммирования ущерба по каждому ингредиенту».
- В косвенном методе стоимость «ущерба, причиненного загрязнением», определяется в зависимости от ставок налога за загрязнение. Далее в нем определяется по математической формуле «ущерб, причиненный загрязнением» каждым загрязняющим веществом. После этого полученные оценки ущерба, причиненного каждым загрязняющим веществом, суммируются. Однако им не требуется измерение (или доказательство) фактического ущерба окружающей среде при определении суммы требуемой компенсации. И отсутствие таких доказательств не служит доводом в защиту природопользователя.

Само понятие экологического ущерба

Также имеются неточности и непоследовательность в отношении того, как Экологическим кодексом (с изменениями и дополнениями) определяется экологический ущерб или «ущерб, причиненный окружающей среде».

Речь идет об ущербе, причиненном природным ресурсам. Статьей 5 устанавливаются основные принципы экологического законодательства Казахстана, в частности, «обязательность возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде». Пункт (4) статьи 321 гласит, что «[в]озмещение ущерба, причиненного окружающей среде вследствие нарушения экологического законодательства [...], производится добровольно или по решению суда на основании экономической оценки ущерба, порядок проведения которой определяется в соответствии с настоящим Кодексом»⁶.

Однако в кодексе не идет речь по существу об **ущербе услугам, оказываемым природным ресурсом** на благо другого природного ресурса (или природных ресурсов) или общества.

Для эффективного применения пункта (7) статьи 5 и пункта (4) статьи 321 в Кодексе должно быть четкие определения ущерба, «нанесенного окружающей среде», и ущерба, «причиненного окружающей среде».

В пункте (42) статьи 1 понятие «ущерб окружающей среде» определяется как «загрязнение окружающей среды или изъятие природных ресурсов свыше установленных нормативов, вызвавшее или вызывающее деградацию и истощение природных ресурсов или гибель живых организмов».

Однако этот термин не используется в кодексе, в котором речь идет об экономической оценке ущерба, в частности, в статьях 108–110. Вместо этого используется выражение «ущерб окружающей среде». В пункте (41) статьи 1 термин «окружающая среда» определяется как «совокупность природных и искусственных объектов, включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, растительный и животный мир, а также климат в их взаимодействии». А пункт (48) статьи 1 определяет «загрязнение окружающей среды» как «поступление в окружающую среду загрязняющих веществ, радиоактивных материалов, отходов производства и потребления».

Государства — члены ОЭСР

В государствах — членах ОЭСР, в случае если деятельность предприятия-загрязнителя причинила ущерб окружающей среде, от предприятия-загрязнителя могут потребовать: i) восстановить окружающую среду; и ii) компенсировать обществу природные ресурсы/услуги, которые были утрачены на протяжении периода, в который состояние окружающей среды ухудшилось (Lipton et al., 2018^[9]).

Эта компенсация основывается на ресурсах или услугах и не является денежной компенсацией как таковой. Компетентные органы применяют процесс, именуемый «анализ эквивалентности», для определения: i) вида и объема природных ресурсов и услуг, утраченных с течением времени вследствие ущерба; и ii) типа и объема дополнительных и компенсационных восстановительных мер, необходимых для компенсации этой утраты.

Он призван обеспечить, чтобы компенсация потерь предприятием-загрязнителем не была заниженной или завышенной. Таким образом он упрощает соблюдение принципа «загрязнитель платит», как он понимается и применяется в основах экологической ответственности государств — членов ОЭСР.

Внимание сосредоточено на дополнительном и/или компенсационном восстановлении; анализ эквивалентности не призван определить, какое основное восстановление должно быть осуществлено (Lipton et al., 2018^[9]). Вместе с тем важнейшими исходными данными анализа эквивалентности служит количественное выражение выгод от основного восстановления с целью определить остаточный ущерб, требующий дополнительного и/или компенсационного восстановления.

Согласно ДЭО, например, в Европейском союзе экологический ущерб **воде или охраняемым видам или естественным средам обитания** может быть оценен с точки зрения основного, дополнительного и компенсационного восстановления.

- **Основное восстановление** влечет за собой принятие мер по уменьшению или устранению ущерба, причиненного объекту, обычно в форме удаления выброса загрязняющих веществ или мер по сокращению их дальнейшего сброса. Оно направлено на то, чтобы вернуть природные ресурсы или услуги, которым причинен ущерб, в их состояние до инцидента, или исходное состояние. Однако это не всегда возможно.
- Может быть необходимым **дополнительное восстановление**. Оно может осуществляться в месте инцидента в форме улучшения ресурсов и услуг или создания ресурсов и услуг, альтернативных тем, которым причинен ущерб. Он может иметь место в другом месте в форме улучшения схожих или сопоставимых природных ресурсов/услуг, в случае если полное восстановление в месте инцидента невозможно.
- Для восстановления природных ресурсов и услуг, которым причинен ущерб, до их исходного состояния требуется время. Поэтому необходимо **компенсационное восстановление** с момента причинения ущерба до восстановления до исходного состояния («временные потери услуг, оказываемых природным ресурсом»). Однако на практике компенсационное восстановление все еще осуществляется редко. В Германии процедуры измерения временных потерь экономическими методами существуют, но на практике пока не применялись. Тем не менее, это зачастую делается экспертами косвенно при определении достаточных компенсационных мер.

Любой значительный риск негативного влияния на здоровье человека должен быть устранен. Компетентный орган может решить, что дальнейшие восстановительные меры не нужны, если стоимость восстановительных мер для достижения исходного состояния (или схожего уровня) несоразмерна ожидаемой пользе для окружающей среды. Разумные варианты восстановительных мер должны отражать наилучшие доступные технические методы.

Однако к **ущербу почве в Европейском союзе** система основных, дополнительных и компенсационных восстановительных мер не применяется. Устранение ущерба почве должно включать меры, необходимые для обеспечения по крайней мере удаления, контроля, локализации или уменьшения объема соответствующих загрязняющих веществ. Таким образом загрязненная почва с учетом ее текущего или будущего назначения, утвержденного на момент ущерба, более не будет представлять значительного риска негативного воздействия на здоровье человека (Fogleman, 2015^[10]). Наличие таких рисков должно оцениваться с помощью процедур оценки рисков. В них должны учитываться характеристика и назначение почвы, тип и концентрация вредных веществ, препаратов, организмов и микроорганизмов, их риск и вероятность их распространения. Может считаться приемлемым вариант естественного восстановления (то есть без прямого вмешательства человека). Система основных, дополнительных и компенсационных восстановительных мер не применяется к случаям ущерба почве. Поэтому при выборе наиболее целесообразной меры (мер) устранения ущерба почве временные потери учитываться не должны (Brans, 2006^[11]). Таким образом, ухудшилось ли состояние природных ресурсов и услуг в период восстановления, не имеет значения. Следовательно, оператор освобождается от ответственности за временные потери, если его деятельность причинила ущерб только почве (которая не является охраняемой средой обитания и регулируется ДЭО).

Важно то, что компенсация за экологический ущерб не связана со «средствами государственного бюджета». Такие компенсации не являются средствами, которые должны собираться. В юрисдикциях государств — членов ОЭСР загрязнители не выплачивают государству денежные компенсации за утрату того или иного природного ресурса. Эти компенсации не относятся к государственным доходам и как таковые не должны фигурировать в отчетности по ЭН⁷.

Сторона, ответственная за ущерб, осуществляет восстановление окружающей среды по постановлению административного органа или суда в соответствии с условиями конкретного проекта ликвидации последствий загрязнения и восстановления. В чрезвычайной ситуации в области здравоохранения или экологической чрезвычайной ситуации, в случае неисполнения постановления о восстановлении или неопределенности относительно ответственных сторон государственные органы большинства государств — членов ОЭСР могут напрямую осуществлять восстановление. После этого на основании положений о гражданской ответственности они могут взыскать с ответственных сторон издержки, связанные с восстановлением. Компетентный государственный орган всегда оценивает результаты проектов восстановления (OECD, 2012_[1]).

Обязательство предприятий-загрязнителей возместить ущерб, причиненный ими окружающей среде, заставляет его в полной мере учитывать отрицательные внешние эффекты своей деятельности. Однако наиболее сложным в анализе эквивалентности ресурсов является оценка степени потерь, связанных с экологическим вредом (а также пользы от восстановления) (OECD, 2012_[1]). Это еще труднее в случае ущерба, причиненного промышленным загрязнением воздуха.

Многие государства — члены ОЭСР испытывают трудности с решением этой задачи. Существует консенсус относительно двух общих подходов к расчету размера требуемой компенсации ущерба. В первом подходе определяется денежная стоимость ущерба. Во втором оценивается достаточный масштаб восстановления окружающей среды, необходимого для компенсации вреда (в реальном, а не денежном выражении), с последующим определением соответствующих издержек (OECD, 2012_[1]). Охват восстановления может быть предписан законом или оставлен на усмотрение компетентного органа. Этот орган определяет конкретные меры исходя из таких критериев как техническая осуществимость, результативность и эффективность. Серьезность ущерба должна оцениваться с учетом исходного состояния рассматриваемых компонентов окружающей среды или экосистем. ДЭО определяет это состояние как «состояние на момент повреждения природных ресурсов и качеств, которое существовало бы, если экологический ущерб не был причинен, оцененное на основе лучшей доступной информации» (OECD, 2012_[1]).

Важнейшую роль в анализе эквивалентности играет определение единицы измерения ущерба, в которой можно выразить потери с течением времени и которую можно соотнести с выгодами от восстановления с течением времени. Объем ущерба (или выгоды) может быть выражен разными способами. Он может быть выражен в денежных единицах, площади необходимого восстановления, численности отдельных организмов, которые должны быть замещены (например, рыбы или птицы), или единицах рекреационного использования, например, в пользователе-днях, которые необходимо заместить, чтобы компенсировать утрату возможности использования объекта в рекреационных целях. Общепринятой практикой является использование единой характеристики природного ресурса или экологической услуги. Примерами параметров, основанных на единой характеристике, служат

показатели плотности растительности или организмов, биомассы и численности утраченных особей. Используемый параметр должен представлять одну и ту же характеристику на стороне потерь и стороне приобретений уравнения (OECD, 2012^[1])

Единого объективного стандарта для определения параметра не существует. Учитываются такие соображения, как тип ущерба (например, физический или химический), масштаб ущерба (например, площадь, время, ожидаемая продолжительность). Важнейшим соображением является характер восстановления, доступного для компенсации, поскольку для оценки объема восстановления должен использоваться тот же параметр. Соответствующий параметр, как правило, выбирается в тесных консультациях с биологами, экологами и прочими соответствующими учеными-экологами (OECD, 2012^[1]).

В приложении D приводится более комплексное исследование трех основных методов анализа эквивалентности: «услуги за услуги», «ресурсы за ресурсы» и «эквивалентность стоимости».

Анализ эквивалентности представляет собой лишь один шаг в принятии решения о том, каким образом следует осуществлять восстановление после того, как причинен ущерб. Соответствующие заинтересованные стороны, возможно, пожелают учесть уровень восстановления, необходимого для компенсации ущерба (Lipton et al., 2018^[9]).

4.2.3. Экологическая ответственность и финансовое обеспечение

В Казахстане

В случае, если у предприятия-загрязнителя отсутствует возможность нести финансовые издержки, связанные с его экологическими обязательствами (например, определенными «прямым» методом исчисления ущерба согласно Экологическому кодексу), возможны два итога. Во-первых, окружающая среда может остаться невозстановленной по решению соответствующего регулирующего органа о том, что работы не будут осуществляться за счет государства; общество в этом случае заплатит, образно говоря, необходимостью жить в окружающей среде более низкого качества. Во-вторых, государству придется оплатить восстановление из своих средств; общество платит финансово путем сокращения объема государственных средств, доступных для финансирования государственных услуг. Ни один из этих вариантов не соответствует целям политики принципа «загрязнитель платит».

Внедрение системы обязательного финансового обеспечения началось в Казахстане с принятия в 2005 году закона «Об обязательном экологическом страховании» (UNECE, 2019^[2]). В статье 107 Экологического кодекса Казахстана (с изменениями и дополнениями)⁸ говорится об обязательном страховании. Субъекты, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, опасную для окружающей среды, обязаны иметь полис экологического страхования. Законом предусматривается определение государством перечня видов хозяйственной и иной деятельности, опасных для окружающей среды. Согласно информации, полученной в ходе последнего обзора результативности экологической деятельности, этот перечень конкретно для цели экологического страхования не утвержден (UNECE, 2019^[2]). Операторы, осуществляющие виды деятельности I категории, считаются подлежащими обязательному экологическому страхованию. Однако имеющихся данных недостаточно для достоверных выводов об эффективности этого

страхования с точки зрения фактического устранения экологического ущерба (UNECE, 2019^[2]).

Кроме того, предприятия соблюдают обязательство приобретать полис экологического страхования. Однако они не обращаются за страховыми выплатами при наступлении страхового случая. Согласно данным EnergyProm, экологическое страхование является наиболее прибыльным бизнесом из всех видов обязательного страхования в Казахстане. В 2017 году страховые выплаты по договорам экологического страхования составляли 0,04% общих страховых выплат по договорам обязательного страхования, а страховые взносы превышали страховые выплаты в 106 раз (UNECE, 2019^[2]). И страхование не является решением, если нарушение экологического законодательства носит умышленный характер. Страховая компания может отказать в страховом покрытии.

Прочие средства финансового обеспечения (например, облигации, трастовые фонды) не предусматриваются Экологическим кодексом (с изменениями и дополнениями) и некоторыми законодательными актами по вопросам окружающей среды.

Государства — члены ОЭСР

Создание финансовых резервов давно является требованием международных конвенций о загрязнении морских вод нефтью и ядерных объектах. Оно распространено в экологическом законодательстве ЕС в отношении покрытия издержек, связанных с экологическими обязательствами по разрешениям. Несомненно, это известные, предусмотренные обязательства, в отличие от обязательств, которые возникают случайно в связи с инцидентом загрязнения. Поэтому существует большая политическая воля к установлению обязательных режимов, в которых такие обязательства возникают неизбежно. Во многих государствах — членах ОЭСР эта политическая воля растрачивается, если обязательства возникают случайно.

Несмотря на свой восстанавливающий и превентивный потенциал, создание операторами финансовых резервов не является обязательным в главных основах государств — членов ОЭСР. В ДЭО, главной основе экологической ответственности по законодательству ЕС, отсутствует требование о создании обязательных финансовых резервов на покрытие обязательств, возникающих в таком режиме. Лишь немногие государства — члены (Болгария, Испания, Португалия, Словакия и Чешская Республика) предусмотрели своим национальным законодательством режимы создания обязательных финансовых резервов.

Основная польза от создания финансовых резервов состоит в том, что они могут способствовать восстановлению/устранению загрязнения за счет природопользователя (природопользователей). Финансовые резервы также обладают значительным нормативным потенциалом мотивировать операторов снижать свой экологический риск, который определяется как вероятность того, что их деятельность причинит экологический ущерб (Maskie, 2014^[12]).

Этот потенциал может принимать различные формы. В целом, он проявляется в виде договорного управления поведением природопользователя (например, в соответствии с условиями страхового полиса) и предоставления экономических стимулов для повышения уровней его надежности и/или финансовой прочности.

Финансовые резервы можно создавать пятью основными способами. Во-первых, деньги или активы можно *отложить* у третьей стороны, например, в банке или трастовой компании, в пользу компетентного органа (например, на счетах условного депонирования и в трастовых фондах). Во-вторых, природопользователь (или теоретически связанная с ним компания) может *обременить залогом* ценный актив, например, недвижимость, в пользу компетентного органа. В-третьих, *риск может быть передан* третьей стороне, например, страховой компании или банку, в обмен на страховую премию, комиссионные или платеж (например, страхование, банковские гарантии и поручительские облигации). В-четвертых, *финансовая надежность* как таковая природопользователя или связанной с ним компании (то есть его материнской компании или другой компании группы) может быть проверена и принята как доказательство финансового обеспечения (например, самострахование и гарантии материнской компании). Наконец, природопользователь, наряду с другими природопользователями, может быть обязан вносить взносы в *компенсационный фонд* или иной отраслевой фонд. Все эти варианты подробнее рассматриваются в приложении Е.

Компетентный орган может предоставить возможность использования этих пяти категорий мер по отдельности или *комплексно*. Таким образом, природопользователь (или его аффилированная компания или компании) может воспользоваться несколькими мерами, чтобы доказать способность выполнить свои экологические обязательства. Это снижает риски, связанные с той или иной отдельной категорией. Страхование зарекомендовало себя как наиболее популярный инструмент покрытия экологической ответственности согласно ДЭО, за ним следуют банковские гарантии, средства и облигации (см. пункт 4.1.1 доклада Совету) (European Commission, 2010^[13]).

4.3. Предлагаемые рекомендации

4.3.1. Упразднение возмещения ущерба на основании вины в любой форме (то есть ответственности, возникающей в случае самовольных выбросов или превышения лимита, предусмотренного КПП) и дискриминации

Как отмечалось ранее, применение финансового «возмещения ущерба» как платежа за деятельность, не соответствующую требованиям, независимо от того, причинен ли экологический ущерб, не согласуется с основой, действующей в государствах — членах ОЭСР/ЕС. Это касается как применения санкций за несоблюдение требований, так и ответственности за экологический ущерб и его восстановления. В отчете ОЭСР об ущербе в странах ВЕКЦА 2012 года этот подход назван «возмещением ущерба на основании вины» (OECD, 2012^[1]).

Таким образом, система, приближенная к законодательству государств — членов ОЭСР, должна иметь три характеристики. Во-первых, она должна обеспечивать наличие вещественных доказательств фактического вреда, причиненного окружающей среде. Во-вторых, она должна обеспечивать, чтобы исчисление и, следовательно, расчеты, проводимые в этом исчислении, были направлены на определение издержек, связанных с замещением или восстановлением. В-третьих, возмещение ущерба должно направляться только на восстановление ресурса, которому причинен ущерб, или его замещение на прилегающем объекте, или возмещение издержек, связанных с исчислением или финансированием утраченной государственной услуги в ходе восстановления.

Как в государствах — членах ОЭСР, следует исчислять денежное возмещение ущерба. Его следует направлять на восстановление конкретного природного ресурса, которому, как было доказано, предприятие-загрязнитель причинило ущерб, до состояния, в котором этот ресурс находился до загрязнения, или на восстановление ресурса до равноценного уровня на другом объекте.

В системе, приближенной к опыту государств — членов ОЭСР, сугубо денежная компенсация экологического ущерба считается не соответствующей стандартам ОЭСР. Как отмечалось ранее, денежное возмещение ущерба призвано выполнять восстановительную функцию, а не выступать в качестве одного из видов наказания. Нарушение закона (например, правил относительно лимитов выбросов) относится к сфере административных взысканий и уголовного права.

Таким образом, в новой системе возмещения ущерба будет делаться следующее:

- Будет упразднен косвенный метод расчета возмещения ущерба.
- Не будет применяться прямой метод определения возмещения ущерба на основании вины. Она должна обеспечить переход на исчисление ущерба при помощи анализа эквивалентности (см. раздел 4.3.3).
- Не будет считаться, что ответственность за ущерб возникает вследствие превышения предельно допустимых концентраций (СКОС) загрязняющих веществ в окружающей среде и предельно допустимых лимитов (ПДВ), установленных разрешениями на выбросы. Как в государствах — членах ОЭСР, СКОС и ПДВ не должны играть роли в ответственности за экологический ущерб.
- Она обеспечит, чтобы совместным постановлением Генерального прокурора и министра энергетики были установлены подробные критерии. Этими критериями должны определяться типы доказательств, которые указывают на наличие преступного умысла, и типы событий, которые однозначно исключают элемент умысла. Это кратко рассматривается в разделе 3.3.3.

Систему депонирования денежного возмещения ущерба в государственный бюджет следует упразднить. Возмещение ущерба также не следует направлять в фонд восстановления окружающей среды, как указано в разделе 2.3.5.

Несколько рекомендаций касаются весьма карательного и часто оспариваемого подхода, принятого правительством к возмещению ущерба (и взысканиям) в случае сжигания газа в факелах. Как указано в документе ОЭСР (2017_[8]), «использование кратных налогов и косвенного метода расчета денежного возмещения ущерба, внимание которых сосредоточено на получении доходов, не позволяет достоверно оценить связь между платежами за загрязнение и предельными издержками, связанными с сокращением загрязнения. Особенно наглядный пример [...] касается [...] возмещения ущерба, причиненного сжиганием газа в факелах на объектах разведки и добычи нефти и газа».

Следует приложить больше усилий для корректировки системы возмещения ущерба (и взысканий) с учетом нормативных подходов, принятых в юрисдикциях государств — членов ОЭСР.

Все технические вопросы и методические указания относительно сжигания газа в факелах должны быть частью общих методических указаний относительно наилучших доступных технических методов в случае добычи нефти и газа. Они

будут служить основой четких принципов и положений о сжигании газа и условий разрешений. Во Вставка 4.1 приводятся руководящие принципы, сформулированные исходя из опыта государств — членов ОЭСР.

Вставка 4.1. Специальные указания относительно возмещения ущерба в случае сжигания газа в факелах

1. Большинство стран, обследованных Всемирным банком и его Глобальным партнерством по сокращению сжигания газа в факелах, сделали выбор в пользу основанного на результативности подхода к сокращению сжигания газа в факелах и удаления газа. При том что этот подход все равно требует жесткого контроля за соблюдением требований, в нем делается акцент на консенсусе и сотрудничестве промышленности и регулирующего органа при определении целей и целевых показателей. Таким образом, большинство стран отказались от весьма директивной нормативной системы. В таких системах используются конкретные подробные нормативно-правовые акты, в которых даются четкие указания относительно процессов и процедур регулирования, определяются ожидания операторов и создаются стимулы к соблюдению требований благодаря жесткому контролю за их соблюдением (BSEE, 2017^[14]).

2. Законом о недрах и недропользовании 2017 года разрешается технологически непредотвратимое сжигание газа в определенных условиях с разрешения Министерства энергетики. Однако для дальнейшего сближения с целевыми ориентирами ОЭСР Казахстан не может применять подход на основании вины к установлению экологического ущерба. Это особенно касается внепланового сжигания газа в факелах и сжигания газа в факелах, которое невозможно предотвратить технологиями. В таких случаях при подходе на основании вины автоматически налагается взыскание в сценарии нарушения лимитов продолжительности, объема или ПДВ. Казахстану также не следует устанавливать более жесткие, чем целевой ориентир ОЭСР, лимиты продолжительности внепланового сжигания в факелах сернистого и кислотного газа. В большинстве государств — членов ОЭСР нормативными программами определяется продолжительность внепланового сжигания газа в факелах не как абсолютный предел, а как пороговое значение, в случае превышения которого требуется разрешение. Если продолжительность внепланового сжигания газа в факелах не превышает установленного периода, разрешение также не требуется. Сжигание газа в факелах в течение более продолжительного периода может допускаться при наличии разрешения или иной авторизации. В Казахстане превышение этих лимитов или сжигание газа в факелах в пределах лимита в сценарии внепланового или технологически непредотвратимого сжигания газа в факелах автоматически ведет к возмещению ущерба (и взысканиям). При этом возмещение ущерба устанавливается по косвенной формуле, а не на основании доказательств причинения фактического ущерба окружающей среде. Однако даже прямой метод расчета возмещения ущерба не согласуется со стандартами ОЭСР, если ответственность за ущерб связана с самовольными или сверхнормативными выбросами.

3. Наконец, в юрисдикциях государств — членов ОЭСР нормативно-правовыми актами о сжигании газа в факелах также предусматривается понятие «ассимилирующей способности». Согласно этой концепции, атмосферный воздух

может принимать и ассимилировать определенную массу выбросов без экологического ущерба. Опять-таки, требование о возмещении экологического ущерба и компенсациях можно предъявлять, только если деяние загрязнения причинило вред или ущерб другим или природному ресурсу. Нормативно-правовыми актами о сжигании газа в факелах устанавливаются лимиты продолжительности сжигания и объема сжигаемого газа. Они призваны предотвратить превышения критериев качества воздуха в предусмотренных местах. Анализ того, превышает ли сжигание газа в факелах критерии качества воздуха, можно проводить путем моделирования рассеяния загрязняющих веществ в воздухе. Однако превышение лимитов выбросов является вопросом административной ответственности. В этом случае следствием — в отсутствие четких доказательств того, что загрязнение воздуха причинило прямой вред почве или воде и с применением принципа пирамиды — будет наложение взыскания, а не возмещение ущерба. В государствах — членах ОЭСР это имеет место крайне редко, а в случае непостоянного сжигания газа в факелах на объектах разведки и добычи нефти и газа в государствах — членах ОЭСР такого не происходит.

Источник: подготовлено автором на основе бесед и документарных исследований.

4.3.1. Уточнение определения экологического ущерба

Важным компонентом эффективного функционирования любой основы экологической ответственности является четкое и надежное с юридической точки зрения определение «экологического ущерба» (или аналогичных вариантов, таких как «ущерб, причиненный окружающей среде», или «вред, причиненный окружающей среде»). Имеются неточность и непоследовательность в том, как экологический ущерб определяется в Экологическом кодексе (с изменениями и дополнениями).

Таким образом, Казахстану следует:

- Дать более полное определение экологического ущерба и последовательнее сослаться на это определение в соответствующих положениях Экологического кодекса, используя как основу ДЭО ЕС;
- Дать указания относительно порогового уровня ущерба, необходимого для привлечения соответствующего природопользователя к ответственности за издержки, связанные с восстановлением (например, конкретные определяющие факторы серьезности ущерба);
- Включить в определение экологического ущерба ущерб, причиненный услугам, оказываемым природными ресурсами другим природным ресурсам и общественности. Это позволит избежать проблем при исчислении уровня экологического ущерба, причиненного природопользователем, и, в конечном итоге, определении соответствующего уровня компенсации, причитающейся с него. Предприятие-загрязнитель не будет оплачивать устранение в полной мере причиненного ущерба.

Вместе с тем Казахстан также может принять подход, принятый в ДЭО, в котором предполагается наличие *причинной связи* между операторами и загрязнением исходя из близости производства к загрязненному району. Компетентный орган должен располагать правдоподобными доказательствами, обосновывающими его

предположение. Таковыми могут служить, например, непосредственная близость производства оператора к загрязнению и корреляция между выявленными загрязняющими веществами и веществами, используемыми оператором в связи с его деятельностью. В случае, если компетентный орган располагает такими доказательствами, он может и должен установить необходимую причинную связь между деятельностью операторов и (диффузным) загрязнением.

Операторы, несомненно, должны быть способны пытаться опровергнуть предположение о том, что их деятельность причинила ущерб, путем предъявления соответствующих доказательств.

4.3.3. Переход к оценке ущерба путем анализа эквивалентности вместо косвенного метода

При том что Экологическим кодексом предусматривается основное восстановление, в нем не говорится в прямой форме о дополнительном или компенсационном восстановлении. Это серьезное упущение, поскольку это существенно ослабляет способность правительства результативно внедрить в полной мере принцип «загрязнитель платит». Поэтому Казахстану следует рассмотреть вопрос о включении такой ссылки. Это позволит сделать анализ эквивалентности частью оценки ущерба природным ресурсам в Казахстане на основе опыта государств — членов ОЭСР.

В случае экологического ущерба следует рассматривать если это возможно, три типа восстановления (Bullock and O'Shea, 2016^[15]). Во-первых, **основное восстановление** должно восстановить ресурс, которому причинен ущерб, или нарушенную услугу до исходного состояния. Во-вторых, следует применять **дополнительное восстановление**, если объект невозможно полностью восстановить путем основного восстановления. Возможность его применения также должна рассматриваться, если восстановление включает вмешательство или улучшения среды обитания на другом объекте, физически или географически связанном с ним с точки зрения видов/сред обитания или взаимодействия с человеком. В-третьих, следует рассмотреть возможность **компенсационного восстановления** в случае временных потерь до полного восстановления или замещения экологических функций (то есть компенсации/возмещения услуги, которую предоставлял природный ресурс).

4.3.4. Сохранение за государственными органами права предъявлять иски в общественных интересах

Граждане Казахстана должны сохранить за собой право возбуждать индивидуальные и коллективные иски о возмещении ущерба в связи с причинением вреда их здоровью или имуществу согласно Гражданскому кодексу. Однако граждане не должны замещать государство и возбуждать иски о возмещении ущерба в общественных интересах. Следовательно, как предусмотрено ДЭО Европейского союза и ЗКМОКО и ЗДН США, граждане не должны иметь права предъявления исков о возмещении экологического ущерба в случае вреда, причиненного общественным природным ресурсам. Граждане должны обеспечить, чтобы компетентные органы принимали все необходимые правоприменительные меры.

4.3.5. Ужесточение требований о создании операторами финансовых резервов

Следует принять требования о создании природопользователями с высоким экологическим риском финансовых резервов для покрытия своих экологических обязательств. Они должны обеспечить, чтобы экосистема не осталась невозстановленной и чтобы государству не пришлось платить из своего бюджета в соответствии с важными целями политики, исходя из которых применяется принцип «загрязнитель платит».

В определенных случаях оператор (или связанная с ним сторона, например, материнская компания или другая компания группы) действительно должен создать финансовый резерв. В частности, это должно иметь место, когда операторы или стороны представляют и сохраняют доказательство того, что ими создан резерв для покрытия экологических обязательств, которые могут возникнуть (то есть в случае промышленной аварии) или возникнут (то есть в соответствии с условиями их разрешения) в отношении ресурса. Это доказательства в форме сертификата или иной документации. Это может включать, в зависимости от конкретного рассматриваемого обязательства, такие меры как страхование, банковская гарантия, облигация или предоставление денежного залога компетентному органу. Это также должно включать взносы в отраслевой фонд на недискриминационной основе, особенно в случае операторов с иностранным капиталом.

Компетентные органы могут оценивать резервы, созданные природопользователем, по тому, являются ли они надежными, достаточными и доступными. Средства, представленные мерой (мерами), должны быть надежными в случае банкротства природопользователя. Это означает, что средства или активы, использованные для создания резерва, защищены и не предоставляются обычным кредиторам. Средства должны быть достаточными для покрытия издержек третьей стороны, выполняющей необходимые (но не оплаченные) работы. Наконец, средства должны быть доступными, когда они потребуются. Это означает, что существует готовый источник средств для требуемых работ, когда это необходимо (EPA, 2015_[16]).

Сноски

¹ См. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K070000212>.

² Беседа с главным юристом Юридического отдела Управления по вопросам восстановления окружающей среды Министерства внутренних дел США, ответственным за обеспечение выполнения ЗКМОКО (American Chamber of Commerce in Kazakhstan, 2018^[3]).

³ См. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K070000212>.

⁴ «Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды», утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан № 535 от 27 июня 2007 года (с изменениями и дополнениями от 21 июня 2016 года): <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070000535>.

⁵ Там же.

⁶ Это подтверждается пунктом (7) статьи 16, которым предусматривается, что в области охраны окружающей среды и природопользования Правительство Казахстана утверждает «правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды». Согласно пункту (7) статьи 95, «экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде», является одним из видов «механизма экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования». См. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K070000212>.

⁷ См. рисунок 6 (ОЕСД, 2017^[17]).

⁸ См. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K070000212>.

Литература

- American Chamber of Commerce in Kazakhstan (2018), *Analysis of Deviations of Kazakhstan's Environmental Payments Systems from OECD-Country Standards, and Recommendations for Reforms*, 9 April 2018, American Chamber of Commerce in Kazakhstan. [3]
- Brans, E. (2006), *REMEDE: Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU, Deliverable No.5: Legal Analysis*, REMEDE, http://www.envliability.eu/docs/LegalAnalysis_D5_PRDF_071206_FINAL.pdf. [11]
- BSEE (2017), *Venting and Flaring Study Report: Analysis of Potential Opportunities to Reduce Venting and Flaring on the Outer Continental Shelf*, Bureau of Safety and Environmental Enforcement, Washington, DC, <https://www.bsee.gov/sites/bsee.gov/files/5007aa.pdf>. [14]
- Bullock, D. and R. O'Shea (2016), "Valuing environmental damage remediation and liability using value estimates for ecosystem services", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 59/9, pp. 1711-1727, <http://dx.doi.org/10.1080/09640568.2015.1085842>. [15]

- EPA (2015), *Guidance on Financial Provision for Environmental Liabilities by the Office of Environmental Enforcement*, Environmental Protection Agency, County Wexford, Ireland, <https://www.epa.ie/pubs/advice/licensee/financiaprovisionsreport.pdf>. [16]
- European Commission (2013), *Environmental Liability Directive: Training Handbook and Accompanying Slides*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_handbook/ELD%20Training%20Handbook%20-%202%20days_en.pdf. [7]
- European Commission (2010), *Report under Article 14(2) of Directive 2004/35/EC on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/com_2010_0581.pdf. [13]
- European Court of Justice (2017), *Opinion of Advocate General Kokott delivered on 16 February 2017*, European Court of Justice, Luxembourg, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62016CC0129>. [6]
- European Parliament (2017), *Resolution of 26 October 2017 on the application of the ELD 2004/35/EC*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52017IP0414>. [5]
- Fogleman, V. (2015), “Landowners’ liability for remediating contaminated land in the EU: EU or national law? Part 1: EU law”, *Environmental Liability*, Vol. 23/1, pp. 6-22, <http://www.lawtext.co.uk/pdfs/sampleArticles/EL23-2FOGLEMANT1.pdf>. [10]
- Fogleman, V. (2006), “Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, powers and self-executing provisions”, *Environmental Liability*, Vol. 14/4, pp. 227-146, http://www.lawtext.com/pdfs/sampleArticles/EL-14-4-Fogleman_18_09_06.pdf. [4]
- Lipton, J. et al. (2018), *Equivalency Methods for Environmental Liability*, Lipton, J. E., Özdemiroğlu, D. Chapman and J. Peers (eds.), Springer Netherlands, Dordrecht, <http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-9812-2>. [9]
- Mackie, C. (2014), “The regulatory potential of financial security to reduce environmental risk”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 26/2, pp. 189-214, <https://doi.org/10.1093/jel/equ014>. [12]
- OECD (2017), *Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls, OECD Report for the G7 Environment Ministers*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax/policy/environmental-fiscal-reform-G7-environment-ministerial-meeting-june-2017.pdf>. [17]
- OECD (2017), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269200-en>. [8]
- OECD (2012), *Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): Implementation of Good International Practices*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf>. [1]

UNECE (2019), *Environmental Performance Reviews: Kazakhstan, Third Review*, [2]
Environmental Performance Reviews Series, United Nations Economic Commission for
Europe, Geneva.

Глава 5. Выводы и дальнейшие действия

В данной главе рассматривается ряд сквозных вопросов, которые поддержат успешное реформирование системы природоохранного регулирования промышленных загрязнителей воздуха. Они касаются в основном необходимых требований в отношении дальнейшего планирования, изменений поведения в практике правоприменения и сбора сопоставимых количественных и качественных данных, признанных на международном уровне. Эти вопросы имеют большое значение для действенных и долговременных реформ, как бы хорошо они ни были разработаны в соответствии с целевым ориентиром ОЭСР и как бы быстро ни принимались законодательные акты. В данной главе также указаны области, в которых ОЭСР и Казахстан могут далее расширять свое взаимовыгодное сотрудничество для решения этих проблем.

5.1. Введение

Большая часть данного отчета ориентирована на предоставление Казахстану методов и практики, применяемых в государствах — членах ОЭСР, для содействия активному проведению политики. В конечном итоге это приведет к более качественному внедрению ускоренными темпами наилучших доступных технических методов (НДТМ), снижению издержек, связанных с ведением бизнеса, и привлечению большего объема внешних знаний и инвестиций.

Многие меры политики сосредоточены на реформах экологических платежей за промышленные загрязнители воздуха. Необходимо определить приоритетность этих мер, также должны существовать правильные рамочные условия. В Казахстане еще отсутствует ряд компонентов экологических нормативных актов, обеспеченных правовой санкцией, действующих в государствах — членах ОЭСР. К ним относятся результативное развитие потенциала Министерства энергетики и в областях, надежная система данных, более эффективное задействование всех заинтересованных сторон и сотрудничество с ними, а также надежные мониторинг и оценка. Успех в отношении этих базисных блоков улучшит социальное принятие более эффективного регулирования: модернизированных политики и законов, достигающих своих целей с минимальными издержками, а также повысит привлекательность экономики Казахстана и благосостояние его граждан.

5.2. Углубление планов осуществления на уровне секторов

Казахстан прилагает усилия, направленные на понимание некоторых основных концепций современных экологических нормативных актов, например, разрабатывает поправки в Экологический кодекс. При том что данный отчет сосредоточен на экологических платежах, очевидно то, что обособленное реформирование этих областей позволит добиться ограниченных успехов во внедрении системы в соответствии с принципом «загрязнитель платит». Официальным органам Казахстана необходимо понять, каким образом элементы системы природоохранного регулирования ОЭСР взаимосвязаны и взаимозависимы. Только так он сможет решить проблему промышленного загрязнения воздуха в частности и экологические проблемы в целом. Как показал опыт модернизации природоохранного регулирования многих государств — членов ОЭСР, социальные сферы образования, вовлечения и благоприятных подходов играют важнейшую роль в успешных результатах (например, в улучшении соблюдения требований). Обеспечение исполнения взысканий считается крайней мерой.

Результативное проведение структурных реформ экологических нормативных актов является одной из сложнейших задач как для государств-партнеров ОЭСР, так и для некоторых наиболее развитых государств — членов ОЭСР. Многие реформы значительно сложнее осуществлять, чем разрабатывать и утверждать. Зачастую наилучшие рекомендации в области политики не приводят к достижению желаемых результатов по целому ряду причин. Этими причинами являются ограниченный административный потенциал, раздробленность и сложность основ управления, несоответствующие структуры принятия решений, неэффективные процессы и организационная культура.

Для того, чтобы эти реформы были результативными, потребуется общий план осуществления и перехода. Более пристального рассмотрения заслуживает

определение приоритетности усилий. Следует разработать стратегический план действий и региональные программы по охране окружающей среды. Сроки осуществления различных аспектов плана и программ могут быть разными. Некоторые реформы можно провести сравнительно быстро. К таким реформам относятся, например, реформа системы административных взысканий (выплат на основании вины) или переход на косвенный метод исчисления компенсации экологического ущерба. На другие реформы влияют более долгосрочные решения, такие как введение комплексных природоохранных разрешений (КПР) на основе НДТМ. Однако реформы не нужно откладывать. Израиль, например, инициировал подход на основе НДТМ, опираясь на Директиву о промышленных выбросах, без КПР.

Ресурсы необходимы для подхода на основе проектов, реестра рисков и надежного подразделения по реализации, которое определит свои задачи/результаты. Следует устанавливать сроки, координируемые межведомственным руководящим органом. Ему следует определить риски, связанные с выполнением вышеуказанных рекомендаций, и меры по их снижению, например, устранение барьеров и ограничений.

Правительство может рассмотреть возможность реализации демонстрационного проекта. Он может быть нацелен на одну отрасль (например, энергетику), тот или иной набор загрязняющих веществ (SO_x , NO_x , PM) и быть осуществлен в отдельных первоочередных регионах (то есть сильно загрязненных областях). Это позволит заинтересованным сторонам объединиться, с тем чтобы продемонстрировать, как на практике действует подход, основанный на НДТМ. Несомненно, демонстрационный проект лучше осуществить отдельно от финансовых реформ. Реформы можно и следует проводить параллельно, а позднее объединить. Существует опасность того, что внедрение НДТМ и КПР сделает процессы еще более сложными и бюрократизированными. Поэтому следует создать репрезентативную группу для отображения «нового» пути клиента и разработки как можно более четкого и простого процесса. Это следует сделать в рамках процесса разработки первоначальных методических указаний относительно НДТМ.

На местах в Нур-Султане и каждом первоочередном регионе план действий в отношении каждой приоритетной отрасли промышленности («стратегии сокращения загрязнения по секторам») должен включать следующие элементы:

- Определение рассматриваемой сферы охвата. Следует оценить объем сокращения выбросов из стационарных (фиксированные производства) и мобильных (транспорт) источников в цепочках создания стоимости и предложения, которые отрасли могут контролировать и на которые они могут влиять. Также следует оценить объем сокращения выбросов транспортным «сектором» в целом в промышленных областях, в которых трудно провести различие между стационарными и мобильными источниками загрязнения.
- Целевые показатели результативности (см. нижеследующий раздел о стимулах).
- Возможные интервенции государства, сочетающие в себе следующее:
 - технические меры: меры, направленные на получение быстрых результатов (например, установка простых электрических фильтров, фильтров NO_x или улучшение методов сжигания и оптимизация технологического процесса – см. вставку 2.5.), НДТМ и указания,

необходимые для достижения согласованных задач, стандартов и целевых показателей отрасли промышленности (например, УВ при применении НДТМ)

- меры прямого регулирования: i) КПП на основе НДТМ (процесс выдачи разрешений); ii) содействие соблюдению требований, мониторинг и проверка (обеспечение соблюдения требований); и iii) принципы и практика правоприменения (правоприменительные процессы)
- экономические меры по сокращению загрязнения и связанные с ними реформы: i) возмещение издержек, связанных с услугами, которые предоставляются регулируемым отраслям (см. подробную информацию в следующем разделе); ii) рыночные инструменты для улучшения внедрения «зеленых» технологий; и iii) государственное финансирование (субсидии) и иностранные инвестиции для поддержки и развития потенциала, тесно связанные со стратегией компании «Kazakh Invest» по привлечению более наукоемких отраслей.
- Возможные субъекты реализации, которые должны быть задействованы: государственные органы (например, Министерство энергетики, Министерство национальной экономики, Министерство индустрии и инфраструктурного развития, особенно Комитет технического регулирования и метрологии, акиматы отдельных областей), компании, третьи стороны, в том числе профессиональные объединения (например, Национальная палата предпринимателей, Ассоциация горнодобывающих и горно-металлургических предприятий, Союз машиностроителей Казахстана, Американская торговая палата в Казахстане и Eurobak (Европейская бизнес-ассоциация Казахстана), неправительственные организации и граждане.
- Конечные документы: отраслевая стратегия сокращения загрязнения и определения оптимального комплекса интервенций.

5.3. Информирование, сотрудничество и развитие многоуровневого потенциала правоприменения

При выполнении рекомендаций ОЭСР разработчики политики должны выделить достаточное время для тщательно продуманных изменений и консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

В соответствии с разработкой отраслевых стратегий сокращения загрязнения необходимо продолжить работу, чтобы обеспечить привлечение всего сектора государственного управления к разработке, развитию и обеспечению соблюдения нового механизма экологических платежей. Следует активизировать взаимодействие со всеми заинтересованными сторонами, в частности, наиболее значимыми иностранными и национальными источниками выбросов.

Воодушевляющим шагом стало создание межведомственной рабочей группы с участием ряда государственных и частных заинтересованных сторон для содействия разработке концепции внесения поправок в Экологический кодекс. В нее вошло большинство заинтересованных сторон, работающих с Комитетом экологического регулирования и контроля (КЭРК) и Департаментом «зеленой» экономики Министерства энергетики.

Следует продолжить усилия по взаимодействию в полной мере с Министерством национальной экономики, Министерством финансов и Министерством индустрии и инфраструктурного развития. Особенно важно обрести политическую волю к проведению реформ и повысить уровень информированности о принципе «загрязнитель платит». Это должно иметь место во всем правительстве и его национальных ведомствах, при этом должен быть достигнут консенсус по вопросам, которые затрагивают органы государственного управления по налогообложению, бюджету, юстиции, бизнесу и окружающей среде (и, следовательно, необходимым изменениям в законодательстве).

Следует активизировать сотрудничество заинтересованных сторон на межведомственном уровне, с субъектами регулирования и регионами. В связи с использованием полной пирамиды правоприменения сотрудничество с заинтересованными сторонами также включает межведомственную координацию и внешний диалог с объектами регулирования и общественностью на субнациональном уровне. Эту координацию необходимо активизировать, поскольку интеграция режимов выдачи природоохранных разрешений и мониторинга соблюдения требований в регионах ускоряется. Областные органы природоохранного регулирования должны проводить консультации с другими официальными органами и сотрудничать с ними по вопросам мониторинга соблюдения требований и контроля за их соблюдением. Для оценки возможностей и потребностей требуется дополнительный анализ, который может основываться на последней работе ОЭСР по вопросам многостороннего управления и политической экономики. То, какие инструменты необходимо привлечь, зависит от конкретных целей развития потенциала, аудитории и национальных институциональных условий.

ОЭСР имеет многолетний опыт осуществления целевых интервенций, который можно использовать. Эти интервенции включают оценку административного потенциала, бенчмаркинг и предоставление рекомендаций. Если это целесообразно, они также включают создание и обеспечение устойчивости подразделения по поддержке «политики и реформы», в котором знание национальных условий (благодаря национальным экспертам) можно сочетать с международным опытом, а также каталитической ролью международной помощи. В качестве методических указаний можно использовать Принципы государственного управления программы СИГМА и опыт создания подразделений по поддержке реформ в Украине¹.

На более детальном уровне Казахстан мог бы воспользоваться богатым опытом ОЭСР для укрепления своих систем, инструментов и средств обеспечения соблюдения требований. Казахстан может предусмотреть анализ системы обеспечения соблюдения требований на основе обновленного подхода ОЭСР и обзоров сети IMPEL ЕС с последующей разработкой рекомендаций. Ему следует поощрять обзор критериев указания, классификации и отбора производств для мониторинга соблюдения требований и порядка применения инструментов планирования проверок, основанных на оценке рисков, в частности, ранее разработанных ОЭСР. Наконец, он должен содействовать скоординированным кампаниям по проведению проверок на основе стандартных перечней контрольных параметров.

Казахстану следует расширить обмены со специалистами-практиками государств — членов ОЭСР. Визиты в Чешскую Республику или Нидерланды должны основываться на ранее состоявшихся визитах в Словацкую Республику, Испанию и

Польшу. Ему следует продолжить использование ресурсов, инструментов, экспертного потенциала Сети Европейского союза по выполнению и контролю за выполнением экологического законодательства и Международной сети по соблюдению экологических требований и контролю за их соблюдением. Для этого можно рассмотреть программы развития связей и соглашения о временном откомандировании сотрудников. Эти действия стали возможными, поскольку все большее число государств — членов ОЭСР и государств-партнеров обнаруживают информацию о мониторинге соблюдения требований, а некоторые даже предоставляют доступ к правоприменительным действиям. Опыт также показывает, что польза от участия Казахстана в комитетах ОЭСР в значительной мере обусловлена созданием коллегиальных сетей. Они оказывают целевую поддержку реформам, которая выходит далеко за пределы официальных заседаний комитетов и рабочих групп. Для этого правительству следует выделить достаточно средств и экспертов, чтобы продолжить взаимодействие с соответствующими рабочими группами и актуальными программами в рамках деятельности Комитета по экологической политике ОЭСР. Это подпадает под Меморандум о договоренности между ОЭСР и Казахстаном, продленный 21 ноября 2018 года. «Зеленый» рост и экологическая политика являются одним из основных компонентов, которым определяется структура сотрудничества в следующие несколько лет на основе успехов и результатов, достигнутых в первой фазе. Программа работы на 2019-20 годы Специальной рабочей группы по «зеленым» действиям ОЭСР полностью отвечает этим требованиям, поскольку ею предусматривается реформирование режимов регулирования крупных источников выбросов, в частности, государственных предприятий.

5.4. Повышение доступности и качества данных для соответствующих мониторинга и оценки

Министерству энергетики, Министерству национальной экономики и Министерству финансов следует представлять подробные данные об объеме и типах загрязняющих веществ, выбросы которых осуществляют различные категории компаний. Им также следует подробно сообщать суммы платежей различных категорий компаний. Компании должны быть указаны, в числе прочего, в разрезе отраслей, регионов, размера и собственности (иностранная и национальная), с тем чтобы можно было анализировать корреляции между выбросами загрязнения и платежами. Это повысит уровень прозрачности и доверия.

Казахстан мог бы активизировать усилия по непрерывному мониторингу и контролю выбросов загрязняющих веществ посредством КЭРК. Ему следует поощрять оснащение крупных электростанций, котельных и промышленных предприятий оборудованием для постоянного контроля выбросов в воздух. Возможно, это могло бы иметь место в связи с внедрением новых форм интервенций и благоприятных подходов, способствующих производственному контролю. При том что сеть мониторинга качества воздуха существенно расширилась с точки зрения числа станций мониторинга и отслеживаемых параметров, еще имеются возможности улучшения этой сети. Это особенно касается плотности автоматических станций мониторинга качества воздуха в крупных городах и промышленных районах.

Для перехода к системе предотвращения и контроля загрязнения на основе НДТМ Казахстану необходимо обеспечить, чтобы все охваченные операторы (природопользователи) внедрили проверяемый мониторинг выбросов для

представления точных и надежных данных. В справочных указаниях относительно НДТМ или равноценном документе следует указать методы мониторинга как элемент рекомендуемых технических методов. Требования к каждому производству должны быть указаны в комплексных природоохранных разрешениях, и их соблюдение следует проверять. Если это необходимо, официальные органы должны обеспечивать соблюдение этих требований. Элементы НДТМ, выдачи разрешений, мониторинга и соблюдения требований и контроля за их соблюдением должны быть надлежащим образом увязаны. Это можно сделать, указав, как эти элементы связаны в пересмотренном Экологическом кодексе.

Эффективно функционирующий регистр выбросов и переноса загрязнителей будет служить четким сигналом крупным предприятиям-загрязнителям о том, что они должны обеспечивать прозрачность своих выбросов. Он также будет гарантировать доступ общественности к данным о выбросах.

- Казахстану следует присоединиться к Киевскому протоколу о регистре выбросов и переноса загрязнителей ЕЭК ООН в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.
- Казахстану следует рассмотреть возможность выполнения Рекомендации Совета ОЭСР по РВПЗ (OECD, 2018^[1]) и соблюдать гармонизированные перечни загрязняющих веществ и отраслей для РВПЗ, составленные ОЭСР.
- Заинтересованным сторонам следует представлять в национальную базу данных ежегодный отчет о выбросах и переносе загрязняющих веществ, сточных вод и отходов. Для этого в Казахстане следует промульгировать необходимый закон или нормативные акты, обязывающие предприятия, которые относятся к отраслям Киевского протокола, а также прочим отраслям, обязанным соблюдать нормативную модель НДТМ, представлять этот отчет.
- На основе семинара, организованного в январе 2017 года совместно с Учебным и научно-исследовательским институтом ООН (Ministry of Energy of Kazakhstan, 2017^[2]), Казахстану следует сохранить приверженность изучению надлежащей международной практики и, возможно, присоединиться к Рабочей группе ОЭСР по РВПЗ (РГ РВПЗ). РГ РВПЗ обсуждает способы дальнейшей гармонизации и повышения эффективности РВПЗ на основе опыта государств-членов. Она обменивается надлежащей практикой использования данных РВПЗ, в том числе отслеживания успехов в достижении целей в области устойчивого развития.
- Для повышения доступности веб-платформы требуются проведение надлежащего обзора и финансирование. Это сделает возможным дальнейшее развитие и ведение государственного РВПЗ, повышение уровня информированности, более широкое использование представляемых данных и заинтересованность в их представлении. РВПЗ в конечном итоге должен стать «единым окном» для всех заинтересованных сторон в отношении всех национальных и международных обязательств.

ОЭСР готова поддержать Казахстан в его работе по содействию внедрению РВПЗ. Поддержка направлена на разработку практических инструментов и рекомендаций, с тем чтобы помочь странам в создании и внедрении РВПЗ, в частности, путем предоставления информации и оказания технической поддержки. Особое внимание

уделяется повышению качества данных РВПЗ, рассмотрению видов использования данных РВПЗ и гармонизации РВПЗ разных стран².

Тщательно спланированный мониторинг позволит Казахстану отслеживать выполнение рекомендаций и достижения для поощрения повышения результативности экологической деятельности, корректировки деятельности, если это необходимо, и прогнозирования наиболее вероятных среднесрочных и долгосрочных результатов. Система мониторинга и оценки (МиО) представляет собой нечто большее, чем системы данных, используемые для отслеживания расходов и результатов. Речь идет скорее о регулярном и систематическом сборе *и использовании* сведений МиО на различных уровнях, будь то отдельное ведомство или правительство в целом (Маскау, 2010^[3]). Поэтому крайне важно проводить перспективную и ретроспективную оценку.

Казахстану следует, используя опыт ОЭСР, повысить качество анализа затрат и выгод. В настоящее время во многих странах анализ затрат и выгод играет важнейшую роль в разработке и проведении политики, особенно экологической политики. В ОЭСР существует давняя традиция поощрять применение анализа затрат и выгод при разработке экологической политики. Эта работа охватывает от оценки экологического ущерба в денежном выражении и роли дисконтирования до ситуационных исследований применения анализа затрат и выгод. В отчете «Анализ затрат и выгод и окружающая среда: дальнейшие изменения и использование политики» [“Cost Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use”] 2018 года приводятся текущие сведения о последних изменениях в теории и практике анализа затрат и выгод. Они могли бы дополнительно ориентировать процессы принятия решений в Казахстане (OECD, 2018^[4]).

ОЭСР готова взаимодействовать с Казахстаном в проведении, с использованием эмпирических исследований по оценке программ, ретроспективных оценок политики в области экологических налогов. В ряде исследований достоверно выявлено причинно-следственное влияние политики в области экологических налогов. Однако в них не всегда содержалась вся информация, необходимая для ориентации в полной мере процесса разработки и проведения политики. В последних исследованиях ОЭСР приводятся доводы о том, что анализ затрат и выгод может обогатить ретроспективные оценки политики в области экологических налогов. Он может дать лицам, принимающим решения, более широкое представление о социальных затратах и выгодах и позволяет определить возможное компромиссное соотношение целей политики (OECD, forthcoming^[5]).

Непрерывная работа ОЭСР в отношении жизненного цикла нормативных актов, также принесет пользу Казахстану в связи с оценкой эффекта регулирования. Как недавно отмечалось, системные подходы к оценке того, достигают ли законы и нормативные акты на практике своих целей, применяются редко (OECD, 2018^[6]).

Казахстану следует продолжить участвовать в инструментах мониторинга политики ОЭСР. Они могут включать, например, Систему комплексного эколого-экономического учета и Показатели «зеленого» роста. ОЭСР рассматривает вопросы мониторинга и оценки применительно к различным вопросам окружающей среды, в том числе собственные мониторинг и оценку посредством различных рабочих групп и технических комитетов, в частности, Рабочей группы по экологической информации, Рабочей группы по интеграции экологической и экономической

политики и совместных совещаний экспертов по налогообложению и окружающей среде. Казахстану следует обеспечить постоянное присутствие своих делегатов как на политическом, так и на техническом уровнях.

5.5. Обеспечение соблюдения требований на местах с применением соответствующих стимулов

В государствах — членах ОЭСР/ЕС действуют определенные обязательные требования в отношении проведения экологических проверок. ДПВ ЕС предусматриваются обязательные создание государствами — членами системы экологических проверок и разработка соответствующих планов проверок. ДПВ устанавливается требование о посещении объекта с использованием критериев, основанных на оценке рисков, по крайней мере один раз в 1-3 года.

В Казахстане внесены изменения в значительную часть законодательства, лежащего в основе режима проверок. Это обусловлено стратегией содействия росту при главенствующей роли частного сектора и повышения привлекательности делового и инвестиционного климата. Тем не менее, требуются дополнительные уточнения. Это особенно касается вопросов периода, в течение которого последующее нарушение будет считаться повторным нарушением (например, использование однолетнего или более длительного интервала).

- В Предпринимательском кодексе 2015 года³ объединены все законы, регулирующие хозяйственную деятельность в целом, за исключением отдельных видов деятельности. Например, использование недр, банковская деятельность и страхование регулируются специальными законами, такими как Кодекс о недрах и недропользовании⁴. Данный кодекс является базовым законодательством, регулирующим все процедуры проведения проверок, в том числе экологических проверок. Поэтому пересмотренный Экологический кодекс должен ссылаться на положения этого кодекса, но не дублировать их. Следовательно, Казахстану следует рассмотреть вопрос о том, какой кодекс можно использовать для изложения всего диапазона подходов к обеспечению соблюдения требований. Многие из них могут иметь более широкое применение, чем окружающая среда, поэтому Предпринимательский кодекс может быть «естественным» кодексом для этого.
- До Экологического кодекса законом «О государственном контроле и надзоре» 2011 года (утратил силу) были введены общие принципы проведения различных проверок и планирования проверок, основанного на оценке рисков. В 2012 году в него были внесены поправки, которыми введен запрет на плановые проверки малых и средних предприятий в течение трех лет с даты их регистрации.

Правильные стимулы должны оставаться приоритетной задачей. Казахстану следует поэтапно упразднить стимулы, сосредоточенные на числе наложенных штрафов. Необходимы стимулы к использованию всех мер реагирования на несоблюдение требований (а не только к получению информации о результативности деятельности). Иначе меры реагирования на несоблюдение требований сведутся к ведению учетной документации и получению доходов. Целевые показатели результативности, основанные на признанном на международном уровне стандарте, например, ISO 14031, в качестве руководства/методологии⁵ могут включать

следующее: состояние и условия окружающей среды, эксплуатационная деятельность и процессы (например, использование технологий и технических методов борьбы с загрязнением) и управленческая деятельность и процессы (отраслей и организаций).

5.6. Определение финансовых последствий для улучшения соблюдения требований, возможно, с применением платежей на уровне возмещения издержек

Казахстану следует разработать системы перехода с учетом ожидаемых потерь доходов государства в связи с проведением реформ. Переход к системе правоприменения ОЭСР/ЕС, в частности, реформа взысканий, может привести к потере доходов государства. То же самое касается некоторых областей, общий бюджет которых сильно зависит от этих экологических налогов. Любые последующие изменения в других составляющих системы охраны окружающей среды также могут привести к потере доходов. Следует разработать системы перехода, характер и детали которых выходят за рамки нашего совместного проекта. Такие планы требуют проведения тщательного социально-экономического анализа с доступом к данным, который не мог быть предоставлен по практическим причинам и из соображений конфиденциальности.

Казахстану необходимо обеспечить достаточное финансирование и потенциал внедрения характеристик самых современных систем природоохранного регулирования, которые имеют своим источником ОЭСР. Ему следует определить свои потребности относительно компетентного персонала (например, для проведения анализа эквивалентности), соответствующих технологий и административных процессов/систем. Каждую из них необходимо оценить с точки зрения передовых стандартов результативной и действенной системы, которая стимулирует высокие уровни соблюдения требований, повышение результативности экологической деятельности и освоение экологически чистых технологий.

Казахстану следует дополнительно оценить возможность «возмещения издержек, связанных с услугами» регулируемым отраслям. Она должна соответствовать практике некоторых более развитых государств — членов ОЭСР, сделавших выбор в пользу рыночных инструментов (РИ).

- Потоки доходов i) обеспечат возмещение издержек, связанных с охраной окружающей среды, и ii) будут стимулировать повышение результативности экологической деятельности и сдерживать несоблюдение требований. Эти вопросы взаимосвязаны, поскольку издержки, связанные с охраной окружающей среды, должны снижаться, когда результативность экологической деятельности и уровни соблюдения требований повышаются (должна быть обратная зависимость).
- Платежи (сборы и налоги) для субъектов с низкой результативностью должны превосходить любое экономическое преимущество, которое можно было бы получить в результате несоблюдения требований. РИ должны отражать внешние эффекты. Платежи для субъектов с высокой результативностью, напротив, следует снижать. Разница между платежами в случае низкой и высокой результативности должна давать очевидное экономическое преимущество субъектам с более высокой результативностью.

Пример системы платежей Шотландского агентства по охране окружающей среды (ШАООС) может представлять интерес⁶.

- ШАООС получает приблизительно половину своих доходов от платежей операторов регулируемых видов деятельности. Остальные доходы составляют дотации правительства.
- ШАООС взимает: i) платежи за подачу заявок, которые представляют собой единовременные платежи, предназначенные для возмещения издержек, связанных с новыми разрешениями или изменением существующих разрешений; и ii) ежегодные платежи, которые представляют собой платежи для возмещения текущих издержек, связанных с регулированием разрешенной деятельности.
- Эта система платежей разрабатывалась с использованием различных наборов данных: данных учета прошлых периодов, оценок производственных процессов, оценок рисков для планирования уровней проверок и сложности требований к отчетности.
- В этой системе устанавливаются платежи за лицензии на управление отходами и освобождения от них; разрешения на предотвращение и контроль загрязнения; авторизации на хранение/использование/размещение радиоактивных веществ; авторизации и регистрационные документы на сбросы в воду, водозабор, создание запруженных водоемов и инжиниринг; и регистрационные документы и авторизации на размещение отходов в земле.

5.7. Продолжение работы в отношении загрязнения воздуха из мобильных источников

Казахстану следует продолжить принятие мер в отношении загрязнения воздуха из мобильных источников, которое, как ожидается, возрастет. Использование автомобилей продолжает расти, 70% их находятся в эксплуатации десять и более лет. Эти более старые транспортные средства работают на низкокачественном транспортном топливе с высоким содержанием серы и едва соответствуют стандартам Евро-2. На транспортный сектор приходится 2% выбросов SO₂, почти 40% выбросов CO, 17% выбросов NO_x, 20% выбросов летучих органических соединений, кроме метана, и приблизительно 35% выбросов PM_{2.5} (UNECE, 2019^[7]).

Внедрение топлива более высокого качества (стандартов Евро-2, Евро-3 и Евро-4) объявлено и описано в технических регламентах, но пока не осуществлено. Проводится модернизация трех нефтеперерабатывающих заводов в соответствии со стандартами Евро-4/5. Однако необходимо делать больше, с тем чтобы подтолкнуть собственников легковых и грузовых автомобилей к использованию природного газа, нефтяных газов или электрических двигателей и улучшить качество воздуха в городах, особенно зимой.

В налогообложении транспортных средств по-прежнему не учитывается в полной мере воздействие на окружающую среду. Согласно Налоговому кодексу ставки налогов на транспортные средства дифференцированы по объему двигателя (см³). Например, ставка налога на транспортное средство с объемом двигателя от 3 000 см³ до 4 000 см³ в 15 раз выше, чем ставка налога на транспортное средство с объемом двигателя до 1 100 см³. В случае автомобилей с объемом двигателя свыше 4 000 см³ ставка в 117 раз выше. Теоретически эта ставка налога может стимулировать

приобретение малолитражных автомобилей, которые, при прочих равных условиях, менее вредны для окружающей среды. Однако такая политика идет вразрез с практикой ряда государств — членов ОЭСР. Эти государства-члены имеют давний опыт применения единовременного или периодического налога на транспортные средства на основе выбросов CO₂ или эффективности использования топлива, с тем чтобы стимулировать спрос на топливосберегающие и экологически чистые автомобили (UNECE, 2019^[7]). Введение экономических стимулов для упрощения обновления автотранспортного парка требует дополнительного рассмотрения. Вместе с тем стране следует провести обзор экономических стимулов к ежегодному техническому осмотру автомобилей для проверки качества выхлопных газов и завершению к 2020 году разового аудита всего действующего автотранспортного парка (Kazakhstan, 2013^[8]). Следует дополнительно проанализировать переход всего общественного транспорта в Алматы и других крупных городах (Нур-Султане, Караганде, Шымкенте) на газ или электричество в зависимости от газовых ресурсов и решений относительно субсидирования цен на газ. Недавнее исследование ОЭСР «Поддержка экологически чистого городского общественного транспорта в Казахстане: программа «зеленых» инвестиций» (OECD, 2017^[9])⁷ может послужить вкладом в эту работу.

Сноски

¹ См. <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

² См. более подробную информацию по ссылке: <http://www.oecd.org/env/ehs/pollutant-release-transfer-register/oecd-activities-to-assist-prtr-implementation.htm>.

³ См. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K1500000375>.

⁴ См. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K1500000375/info>.

⁵ См. <https://www.iso.org/obp/ui/es/#iso:std:iso:14031:ed-2:v1:en>.

⁶ <https://www.sepa.org.uk/media/348734/guidance-environmental-regulation-scotland-charging-scheme-2018.pdf>.

⁷ В этом отчете рассматриваются основные результаты проекта ОЭСР 2017 года относительно способов сокращения загрязнения воздуха городским общественным транспортом в Казахстане. В нем проводится анализ того, как разработать программу «зеленых» государственных инвестиций в этом секторе. Была разработана программа инвестиций для содействия модернизации городского транспортного парка страны и стимулирования перехода внутреннего рынка на современные автобусы, работающие на экологически чистом топливе. Предусматривались две фазы этой программы: первая фаза охватывает города Костанай и Шымкент, вторая охватывает все крупные городские центры. Эти инвестиции, как ожидается, значительно улучшат воздух.

Литература

- Kazakhstan (2013), *Concept for Transition of the Republic of Kazakhstan to Green Economy Approved Decree of the President of the Republic of Kazakhstan on May 30, 2013 #557*. [8]
- Mackay, K. (2010), “Conceptual framework for monitoring and evaluation”, *PREMNotes*, Vol. August/1, <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1276521901256/PREMNoteME1.pdf>. [3]
- Ministry of Energy of Kazakhstan (2017), *Inception Workshop on Phase 2 Project on POPs Monitoring, Reporting & Information Dissemination*, https://cwm.unitar.org/cwmplatformscms/site/assets/files/1271/kazakhstan_national_prtr_inception_workshop_report.pdf. [2]
- OECD (2018), *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085169-en>. [4]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [6]
- OECD (2018), *Recommendation of the Council on Implementing Pollutant Release and Transfer Registers*, OECD Legal Instruments, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/44>. [1]
- OECD (2017), *Promoting Clean Urban Public Transportation and Green Investment in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/24090344>. [9]
- OECD (forthcoming), *Ex-Post Cost-Benefit Analysis of Environmentally Related Tax Policies*, OECD Publishing, Paris. [5]
- UNECE (2019), *Environmental Performance Reviews: Kazakhstan, Third Review*, *Environmental Performance Reviews Series*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva. [7]

Приложение А. Общие сведения об изменении платежей за выбросы в прошлом

Динамика взимания платежей за выбросы в Казахстане

В Казахстане, как в других странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), экономические инструменты экологической политики были внедрены в начале 1990-х годов, когда все эти страны еще были частью Советского Союза.

Система экономических инструментов в Западной Европе существенно отличается от системы в странах ВЕКЦА. Первая включает в основном налоги на продукцию, например, на энергоносители, а также целевые налоги на выбросы/сбросы определенных загрязняющих веществ. Последней, напротив, предусматривается единая система платежей за загрязнение воздуха, водных ресурсов и образование твердых отходов.

В Казахстане экономические механизмы регулирования охраны окружающей среды и экологического менеджмента начинались с комитетов по охране природы, созданных в 1988 году в республиках Советского Союза. Ранее присутствовали определенные элементы экологического менеджмента. Они имели форму платежей за природопользование, поступавших в государственный бюджет. Средства выделялись соответствующим компетентным ведомствам на охрану и добычу природных ресурсов.

Платежи за загрязнение окружающей среды еще не были внедрены и являлись предметом научных дискуссий. Ввиду высокой доли государства в экономике отсутствовали экономические стимулы к их внедрению и общепринятая методика их определения.

Еще в 1989 году в некоторых областях был введен платеж за загрязнение окружающей среды решением местных органов исполнительной власти. Основой определения платежей служила Типовая методология Государственного комитета СССР по охране природы (Лукьянчиков Н.Н. с соавторами). В ней содержались базовые методологические приемы, которые с тех пор стали основой казахстанской системы платежей:

- платежи за загрязнение окружающей среды (воздуха, поверхностных и подземных вод)
- метод учета затрат для определения стандартов платежей
- метод снижения массы загрязняющих веществ до условной массы с использованием поправочного коэффициента, представленного ниже.

Стандарты платежей и сборов за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду в конкретном регионе (Р) в установленных пределах в течение планового (расчетного) периода определялись в соответствии с рекомендациями

методологии, утвержденными Государственным комитетом Казахской ССР. Сборы за выбросы (сбросы, размещение) загрязняющих веществ в окружающую среду определялись по формуле:

$$P = \sum_{t=1}^T Z_t M_t^L \quad \text{где}$$

- Z_t — издержки в году t ($t = 1, 2, \dots, T$; T является значением планового периода), необходимые для предотвращения и компенсации ущерба, причиненного выбросами (сбросами) загрязняющих веществ в окружающую природную среду, которые определяются республиканскими и региональными экологическими программами, планами по устранению (предотвращению) воздействий от загрязнения окружающей среды, а также принимая во внимание вклады в финансирование межрегиональных, межреспубликанских и всесоюзных экологических программ (без учета издержек, связанных с деятельностью, которую предприятия осуществляют за свой счет), в рублях.
- M_t^L — сокращенный лимит выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду региона в целом в году t , рассчитанный на основе задач региональной программы охраны окружающей среды, услуг в тоннах/год, определенный по формуле:

$$M_t^L = \sum_{j=1}^J M_{jt}^L \quad \text{где}$$

M_{jt}^L — сокращенный лимит выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, j — предприятие в году t , условие $t/\text{год}$, определенные из условия:

$$M_{jt}^L = \sum_{i=1}^J K_i m_{jt}^i \quad \text{где}$$

i — тип загрязняющего вещества ($i = 1, 2, \dots, J$)

K_i — поправочный коэффициент с учетом относительной опасности $i^{\text{го}}$ — загрязняющего вещества, рассчитанного по формуле:

$$K_i = 1/\text{MPCPS}_i, \quad \text{где}$$

- MPCPS_i — предельно допустимая концентрация загрязняющих веществ (в рыбопромышленных целях — в случае водных ресурсов; среднесуточная санитарная норма в случае воздуха [см. Перечень и коды веществ, загрязняющих атмосферный воздух, Санкт-Петербург, 1995 год, выражены в $\text{мг}/\text{м}^3$]).
- m_{jt}^i — лимит выбросов (сбросов) $i^{\text{го}}$ загрязняющего вещества в природном аспекте j — предприятия в $t^{\text{ом}}$ году. Значения этих лимитов устанавливаются в случае каждого проекта предприятия в соответствии с этапами достижения стандартов максимально допустимых выбросов (МДВ) или максимально

допустимых сбросов (МДС) и координируются с компетентными природоохранными органами.

В данном случае в расчете учитывались все загрязняющие вещества согласно проекту МДВ (МДС). Как видно из формулы, данной методологией определялись лишь общие стандарты платежей. Ею не предусмотрена дифференциация по загрязняющим веществам, но учитывается класс опасности выбросов.

Платежи за загрязнение окружающей среды приобрели более системный характер после создания Государственного комитета по регулированию и методологической основы, которая сначала была опробована в ряде регионов, а потом имела своим результатом ряд действий:

- создание региональных (1989-91 годы) и республиканского (1998 год) фондов охраны окружающей среды
- рационализация максимально допустимых выбросов и сбросов в окружающую среду на основе инструкций по разработке МДВ и МДС
- утверждение в 1994 году Министерством экологии и биоресурсов «Методики определения платежей за загрязнение окружающей среды»
- утверждение в 1995 году «Временного порядка определения размера ущерба, причиненного природной среде нарушением природоохранного законодательства»
- утверждение в 1996 году методологии определения платежей за загрязнение окружающей среды мобильными источниками
- установление государственных платежей за природопользование
- консолидация фондов охраны природы в республиканский и региональные бюджеты и передача функций сбора платежей налоговой инспекции.

В 2001 году правительство упразднило Республиканский фонд охраны природы, а в 2002 году региональные фонды были преобразованы в подразделения аппарата акимов (мэрий).

В 2000 году международные эксперты Европейской экономической комиссии ООН и ОЭСР проводили первый обзор результативности экологической деятельности Казахстана. В соответствии с рекомендациями этого отчета с 2008 года число загрязняющих веществ, за которые взимаются платежи, значительно сокращено.

Налоговым кодексом Республики Казахстан устанавливаются ставки платежей за загрязнение выбросами в окружающую среду.

Классификация экологических платежей и плательщиков

В соответствии с Экологическим кодексом Казахстана платежи за выбросы в окружающую среду являются одним из главных механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и экологического менеджмента.

Плательщиками платежей за выбросы являются физические и юридические лица, постоянно или временно пребывающие в Казахстане, действующие на территории Казахстана и осуществляющие «специальное природопользование».

Налоговый кодекс и положения Экологического кодекса (с изменениями и дополнениями) регулируют категории налогоплательщиков, стандарты выбросов вредных веществ и расчет платежей за выбросы в окружающую среду.

«Специальное природопользование» осуществляется на основе природоохранного разрешения. Оно выдается компетентным органом в области охраны окружающей среды или местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения (например, Алматы) и Нур-Султана, за исключением выбросов загрязняющих веществ из мобильных источников.

Структурные подразделения юридического лица признаются независимыми плательщиками по месту их нахождения. Признание структурных подразделений плательщика в целях платежей за выбросы вступает в силу 1 января года, следующего за регистрацией структурных подразделений и принятия соответствующих решений.

Вновь созданные структурные подразделения признаются со дня их создания или 1 января года, следующего за годом создания этого подразделения.

Налогоплательщики, ходатайствующие о специальном налоговом режиме для крестьянских или частных хозяйств, **освобождаются от платежей** за выбросы в окружающую среду, которые создаются деятельностью, охватываемой специальным налоговым режимом для крестьянских или частных хозяйств.

Объектом налогообложения является фактический объем выбросов в окружающую среду. Это включает выбросы, установленные компетентным органом в области охраны окружающей среды и во время проверок, проводимых областными органами для обеспечения соблюдения требований экологического законодательства Казахстана. Охватываемыми выбросами являются выбросы в форме:

- выбросов загрязняющих веществ
- сбросов загрязняющих веществ
- размещенных промышленных и бытовых отходов
- размещенной серы, образующейся при добыче нефти.

Выполнение налоговых обязательств по платежам за выбросы в окружающую среду не освобождает природопользователя от компенсации ущерба окружающей среде.

Приложение В. Агентство по охране окружающей среды (Англия): интервенции, доступные для правоприменения

В данном приложении представлено более систематическое резюме интервенции, доступной Агентству по охране окружающей среды (Англия) в рамках пирамиды правоприменения. Нижеследующие сведения представляют собой выдержку из раздела 7.1 документа по вопросам политики «Политика правоприменения и санкций Агентства по охране окружающей среды», обновленного 8 мая 2018 года¹.

Рекомендации и указания

Агентство может оказать поддержку физическому или юридическому лицу, которое совершило или может совершить правонарушение, путем предоставления рекомендаций и указаний.

Рекомендации и указания могут быть устными или письменными и могут быть записаны.

Любое продолжающееся или новое правонарушение может повлиять на наш последующий выбор правоприменительной меры. Это не отменяет (то есть не затрагивает) любую другую правоприменительную меру, которая может потребоваться.

Цель состоит в том, чтобы предоставить оператору возможность вернуться к соблюдению требований и продолжать соблюдать их.

Предупреждения

Агентство может направлять письменные предупреждения, если оно полагает, что физическое или юридическое лицо совершило правонарушение. В предупреждении будет изложено:

- правонарушение, которое, как полагает агентство, совершено
- мера (меры), принятия которой (которых) ожидает агентство, и срок ее (их) принятия
- что будет иметь место в случае непринятия меры.

Предупреждение обычно представляет собой письмо или письменное предупреждение объекта, направляемое по итогам посещения объекта, имеющего природоохранное разрешение, для проверки соблюдения требований. Предупреждение заносится в протокол. Любое продолжающееся или другое нарушение может повлиять на наш последующий выбор правоприменительной меры.

Уведомления, полномочия и постановления

Многими режимами, контроль за соблюдением которых осуществляет агентство, предусматриваются полномочия на вручение специальных уведомлений о

принудительном исполнении. Агентство может вручать их в соответствующих случаях. Они требуют от получателя прекратить правонарушение или воссоздать или восстановить окружающую среду.

Гражданско-правовые санкции механизмов, связанных с изменением климата

Механизмами, связанными с изменением климата, предусматривается специальная система гражданско-правовых взысканий. В документе «Приложение 2: Подход Агентства по охране окружающей среды к применению гражданско-правовых взысканий, связанных с изменением климата»² объясняется, каким образом устанавливается взыскание за каждое нарушение.

Гражданско-правовые санкции

Эти санкции предусмотрены законом «О нормативных и правоприменительных санкциях», также известном как закон НПС, и обычно именуется «гражданско-правовыми санкциями по закону НПС». Полный перечень всех нарушений и правонарушений, регулируемых Агентством, и связанных с ними правоприменительных мер приводится в документе «Варианты реагирования на правонарушения»³.

Фиксированные денежные штрафы (ФДШ)

Агентство может наложить ФДШ:

- когда агентство дало рекомендации и указания, они не выполнены и улучшения не осуществлены
- в случае незначительных правонарушений или когда отсутствует прямое воздействие на окружающую среду, такое как документарное оформление и административные правонарушения.

ФДШ составляет 300 фунтов стерлингов (335 евро) в случае юридических лиц и 100 фунтов стерлингов в случае физических лиц. Оплата 50% суммы, подлежащей уплате, в течение 28 дней после получения уведомления о намерении наложить штраф погашает правовую ответственность за выплату ФДШ. Или, если в течение 28 дней сделаны представления, но окончательное уведомление вручено, правовая ответственность все равно может быть погашена путем оплаты 50% суммы, подлежащей уплате, в течение 28 дней после получения окончательного уведомления.

Результатом, которого хочет достигнуть агентство, является изменение поведения правонарушителя.

Переменные денежные штрафы (ПДШ)

Агентство может назначать ПДШ за более серьезные правонарушения, в частности:

- при наличии доказательства халатности или бесхозяйственности
- когда имеет место воздействие на окружающую среду
- для изъятия определяемой финансовой выгоды или сбережения, полученных в результате нарушения

- если преследование в судебном порядке не отвечает общественному интересу Агентство может назначать ПДШ в сочетании с уведомлением о необходимости устранить нарушение или осуществить восстановление.

Уведомления о необходимости устранить нарушение

Агентство может направить уведомление о необходимости устранить нарушение:

- с требованием к нарушителю принять меры и возобновить соблюдение требований, например, если физическое или юридическое лицо регулярно предоставляло декларации данных в установленном порядке, но прекратило это делать
- если оно дало рекомендации и указания, они не выполнены, и улучшения не осуществлены.

Цель состоит в том, чтобы добиться изменения в поведении нарушителя.

Агентство может направить уведомление о необходимости устранить нарушение в сочетании с ПДШ или уведомлением о необходимости осуществить восстановление, с тем чтобы изменить поведение нарушителя и устранить ущерб, причиненный окружающей среде.

Уведомления о необходимости осуществить восстановление

Это официальное уведомление, требующее от нарушителя устранить ущерб, причиненный правонарушением. От нарушителя требуется принятие мер, изложенных в уведомлении, по восстановлению к указанной дате (датам) ситуации, насколько это возможно, до состояния, в котором она была бы, если бы правонарушение не было совершено.

Агентство может направить уведомление о необходимости восстановления:

- если восстановление не осуществлено добровольно
- если агентство дало рекомендации и указания, они не выполнены, и ущерб не устранен
- если отсутствует другое целесообразное уведомление о принудительном исполнении.

Цель состоит в том, чтобы устранить экологический вред или ущерб.

Агентство может направить уведомление о необходимости выполнить восстановление в сочетании с ПДШ или уведомлением о необходимости устранить нарушение.

Уведомления о прекращении

Уведомление о прекращении требует немедленно прекратить деятельность. Оно остается в силе до тех пор, пока не будут выполнены предусмотренные в уведомлении действия по устранению или снижению вреда или риска причинения вреда.

Агентство не обязано направлять уведомление о намерении до направления уведомления о прекращении.

Агентство может направить уведомление о прекращении, если деятельность физического или юридического лица:

- создает или представляет значительный риск причинения серьезного вреда здоровью человека или окружающей среде, в том числе здоровью животных и растений
- составляет или может составлять указанное правонарушение.

Агентство может также направить уведомление о прекращении, если деятельность физического или юридического лица может продолжиться:

- и создаст или будет представлять значительный риск причинения серьезного вреда здоровью человека или окружающей среде, в том числе здоровью животных и растений
- или будет включать или, скорее всего, будет включать совершение указанного правонарушения.

Обязательства правоприменения

Обязательство правоприменения представляет собой добровольное предложение со стороны нарушителя устранить последствия правонарушения, его воздействие на третьи стороны и обеспечить недопущение повторного правонарушения. Агентство по охране окружающей среды обязано иметь веские основания подозревать нарушителя в совершении указанного правонарушения. Предложение обязательства правоприменения не является признанием виновности в любом правонарушении, к которому оно относится. Если агентство принимает предложение, оно становится юридически обязывающим соглашением между агентством и лицом, сделавшим предложение.

Если нарушитель выполняет обязательство, то:

- агентство не может преследовать его в судебном порядке за основное правонарушение
- нарушитель не получает судимость за это правонарушение, но агентство опубликует подробности на интернет-сайте GOV.UK и может включить правонарушение в государственный реестр.

В случаях, когда невозможно полностью восстановить ущерб, причиненный окружающей среде, нарушитель должен предусмотреть в какой-либо форме:

- пользу для окружающей среды или улучшение
- компенсации ущерба, причиненного природному капиталу, например, денежные средства на проект по улучшению качества речных вод после инцидента загрязнения воды.

Нарушитель также должен указать меры, которые он примет, чтобы обеспечить соблюдение требований в будущем, например, осуществление инвестиций в систему экологического менеджмента.

Уведомления о возмещении издержек, связанных с правоприменением (УВИП)

Агентство всегда будет пытаться возместить денежные средства, израсходованные им на работу, связанную с правонарушением и наложением санкции. Агентство может направить УВИП, которым от нарушителя требуется возместить фактические издержки Агентству по охране окружающей среды. Если нарушитель не способен выплатить сумму к оплате в связи с гражданской санкцией и УВИП, агентство может сократить размер санкции, но вряд ли сократит УВИП. Это объясняется тем, что агентство обязано сохранять государственные средства.

Агентство не может направить УВИП с ФДШ.

Уведомление о взыскании за несоблюдение требований (УВНТ)

Агентство может направить УВНТ или возбудить дело, если нарушитель не выполняет требования:

- уведомления о необходимости устранить нарушение
- уведомления о необходимости восстановления
- обязательства перед третьей стороной – выплата какому-либо лицу, затронутому экологическим инцидентом.

Агентство, как правило, направляет УВНТ и определяет сумму УВНТ путем оценки:

- издержек нарушителя, связанных с выполнением остальных требований к соблюдению, уведомления (уведомлений) о восстановлении или обязательства перед третьей стороной
- причин нарушения
- факторов общественного интереса.

Уведомление более не подлежит оплате, если требования первоначального уведомления о необходимости устранить нарушения или уведомления о восстановлении выполнены или обязательство перед третьей стороной выполнено до установленного срока оплаты.

Если УВНТ не обеспечивает исполнения первоначального уведомления, агентство все равно может возбуждать судебное преследование за первоначальное правонарушение.

Уголовное производство

Если Агентство по охране окружающей среды принимает решение о преследовании в судебном порядке, оно:

- действует независимо в ходе преследования
- обеспечивает, чтобы каждое возбужденное дело соответствовало критериям, предусмотренным [Кодексом государственных обвинителей](#)⁴.

Для обеспечения справедливого процесса принятия решений решение о судебном преследовании должно быть принято независимо от следователя. Это особенно важно в тех случаях, когда прокурор работает на ту же организацию, что и

следователь. При вынесении решения о судебном преследовании Агентство по охране окружающей среды не подвергается влиянию со стороны министерства или министра или любой третьей стороны. Это независимое решение.

Уведомления о фиксированных взысканиях (УФВ)

УФВ является финансовым взысканием, которое предоставляет нарушителю возможность до указанной даты выплатить фиксированную сумму денежных средств. Если взыскание будет выплачено в установленный срок, нарушитель более не несет ответственности за это правонарушение и дальнейшие действия не предпринимаются. Любое продолжающееся или новое нарушение может повлиять на последующий выбор правоприменительной меры.

В случае, если УФВ не выплачивается, агентство, как правило, преследует в судебном порядке за основное правонарушение.

Официальное предостережение

Агентство может применять официальное предостережение только в том случае, если оно считает, что оно может возбудить уголовное преследование и нарушитель:

- признается в правонарушении
- соглашается получить предостережение.

Агентство ведет учет официальных предостережений. Они будут представлены в суде, если впоследствии нарушитель будет признан виновным в еще одном правонарушении. Агентство будет использовать официальное предостережение для предотвращения дальнейших правонарушений. Если нарушитель не принимает официальное предостережение, агентство, как правило, преследует в судебном порядке за основное правонарушение.

Уголовное преследование

Агентство по охране окружающей среды рассматривает возможность уголовного преследования, если оно полагает, что физическое или юридическое лицо совершило преступление против законодательства, соблюдение которого оно обеспечивает. Положения законодательства предусматривают, какое наказание может применить суд. Это может быть указанный максимальный штраф, неограниченный штраф или тюремное заключение. Для принятия решения об уголовном преследовании Агентство по охране окружающей среды удостоверяется в том, что:

- есть достаточные доказательства – оно должно быть уверено в реальных перспективах предъявления обвинения;
- возбуждение уголовного производства отвечает общественным интересам
- оно рассмотрело, не является ли другая ответная мера более целесообразной.

Дополнительные постановления суда помимо судебного преследования

Агентство может ходатайствовать о вынесении судом дополнительных постановлений после вынесения обвинительно приговора, в частности, о следующем:

- об отзыве полномочий директора

- о конфискации имущества в соответствии с законом «О доходах от преступной деятельности» 2002 года
- о преступном поведении
- о конфискации оборудования, использованного для совершения правонарушения
- о лишении водительских прав
- о компенсации
- о конфискации автотранспортного средства
- о восстановлении.

После вынесения обвинительного приговора Агентство по охране окружающей среды также может рассмотреть и пересмотреть правомочие иметь разрешение, а также приостановить действие разрешения или отозвать его.

Сноски

¹ <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy>.

² См. <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/annex-2-climate-change-schemes-the-environment-agencys-approach-to-applying-civil-penalties>.

³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/770185/Enforcement-and-Sanctions-Offence-Response-Options.pdf.

⁴ См. <https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>.

Приложение С. Пример расчета взыскания с составляющей тяжести

Таблица приложения А С.1. Расчеты на основе модели BEN

Type the subtitle here. If you do not need a subtitle, please delete this line.

Входные данные	
Первоначальные капиталовложения	100 000 долл. США
Однократные неамортизируемые расходы	80 000 долл. США
Ежегодные расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание	10 000 долл. США
Дата несоблюдения требований	01/06/2005
Дата восстановления соблюдения требований	01/12/2008
Оцениваемая дата уплаты взыскания	30/01/2009
Учетная ставка	9,1%
Выходные данные	
<i>Приведенная стоимость по состоянию на дату несоблюдения требований</i>	
Капитальные и однократные издержки в отсутствие несоблюдения требований (А)	102 091 долл. США
Капитальные и однократные издержки при задержке соблюдения требований (В)	88 199 долл. США
Устраненные ежегодные периодические издержки (С)	16 453 долл. США
Экономическая выгода по состоянию на дату несоблюдения требований (А-В+С)	30 345 долл. США
<i>Окончательная экономическая выгода по состоянию на оцениваемую дату уплаты взыскания</i>	41 769 долл. США

Источник: (ОЕСД, 2009^[1]).

Приложение D. Оценка ущерба, причиненного природным ресурсам (ОУПР), с использованием анализа эквивалентности

В данном приложении представлены более подробные сведения об анализе эквивалентности в поддержку ОУПР. В этом процессе акцент делается на принятии восстановительных мер после того, как причинен ущерб окружающей среде. Эти меры компенсируют утрату природных ресурсов и предоставляемых услуг, а не лишь взыскивают с загрязнителя денежное возмещение ущерба.

В государствах — членах ОЭСР, если деятельность предприятия-загрязнителя причинила ущерб окружающей среде, от предприятия-загрязнителя может требоваться: i) восстановление окружающей среды; и ii) компенсация общественности природных ресурсов/услуг, утраченных на протяжении периода, в который состояние окружающей среды было ухудшено.

Эта компенсация основывается на ресурсах или услугах и не является денежной. Компетентные органы применяют метод, именуемый «анализ эквивалентности», для определения: i) типа и объема природных ресурсов и услуг, которые с течением времени утрачиваются вследствие ущерба; и ii) типа и объема дополнительных и компенсационных восстановительных мер, необходимых для компенсации этой утраты.

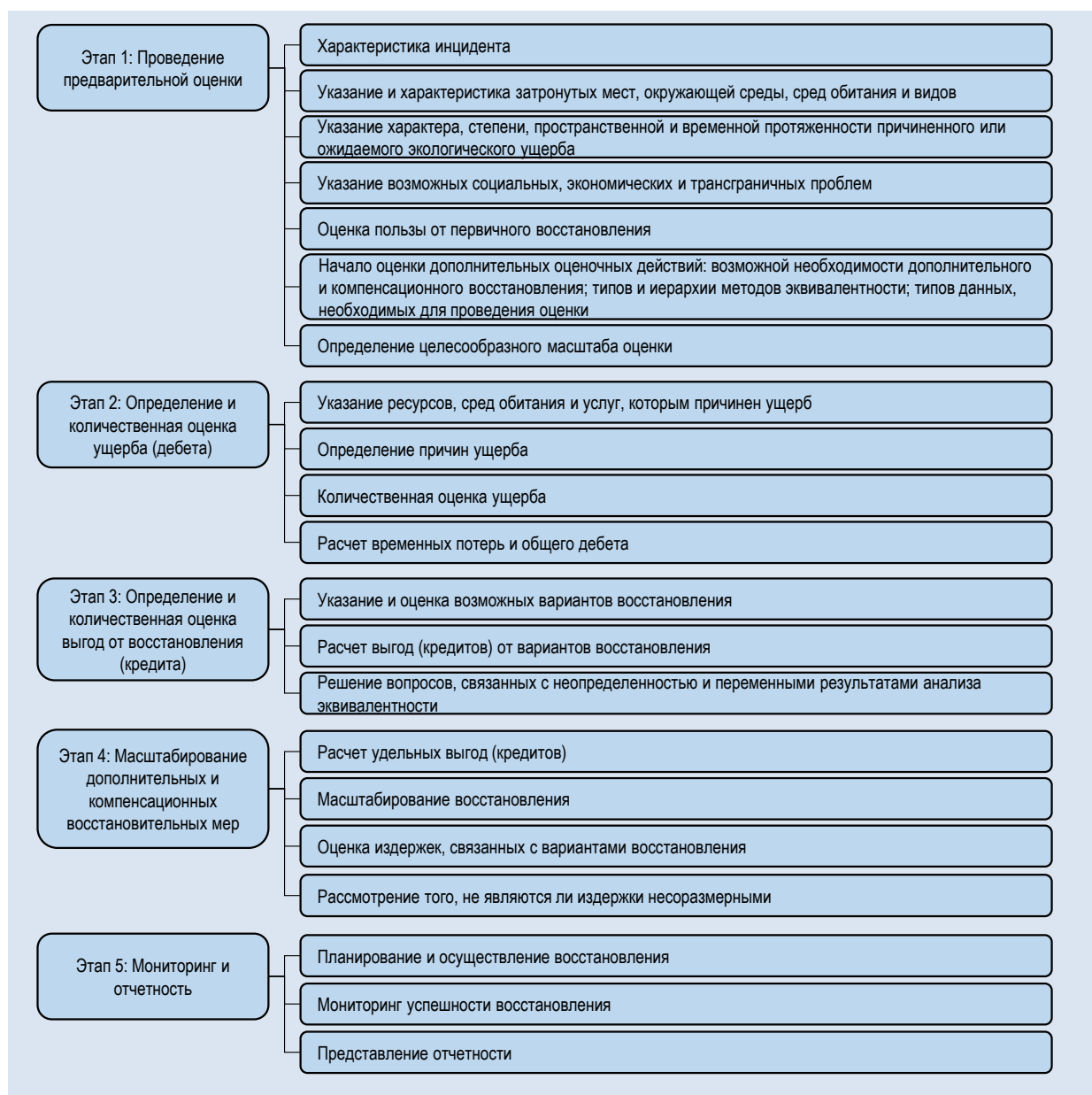
Анализ эквивалентности и ДЭО

Приложением II к ДЭО предусматривается, что при определении масштаба **дополнительных и компенсационных мер** для восстановления водных ресурсов, охраняемых видов или естественных сред обитания (важно отметить, что не почвы) вначале следует рассмотреть возможность применения методов эквивалентных ресурсов или услуг¹. Если их использование невозможно, должны применяться альтернативные методы оценки (например, денежная оценка)². Если необходимо использовать метод денежной оценки, в ДЭО отдается предпочтение методу «стоимость, эквивалентная стоимости», а не «стоимость, эквивалентная издержкам»³. Компетентные органы вправе предписывать метод, который должен использоваться⁴. Таким образом, у компетентных органов имеются значительные дискреционные полномочия на определение метода.

Основные этапы проведения анализа эквивалентности

В целом при проведении любого типа анализа эквивалентности требуется выполнить пять основных этапов (см. Рисунок A D.1).

Рисунок A D.1. Примеры экологической ответственности и ущерба



Источник: (European Commission, 2013^[2]).

Анализ эквивалентности: методы

Существует три основных метода анализа эквивалентности: «услуги за услуги», «ресурсы за ресурсы» и «эквивалентность стоимости». Эти методы анализируются после определения основных терминов⁵:

- **Дебет:** выражение объема *потерь*, понесенных в результате ущерба, причиненного окружающей среде; он может быть многоаспектным, поскольку ущерб может иметь негативные последствия для различных видов, сред обитания, экосистемных функций и человеческих ценностей.

- **Кредит:** выражение *выгоды* для природного ресурса или услуги, полученной благодаря дополнительному и компенсационному восстановлению.
- **Параметр (параметры):** один или несколько *показателей потерь*, обычно определяемых в тесных консультациях с соответствующими учеными-экологами, которые служат индексами основных природных ресурсов или услуг, которым причинен ущерб. Для выражения общего ущерба (дебета) и выгоды от восстановления (кредита) должен использоваться один и тот же параметр.
- **Масштабирование:** процесс, которым ожидаемый размер выгоды (то есть кредит), получаемой от восстановления, делается *равным* дебету, если его размер выражается тем же параметром⁶.
- **Дисконтирование:** использование дисконтной ставки (например, 3%). Она отражает то, что, при сохранении всех прочих факторов постоянными, потери от ущерба и выгоды от восстановления накапливаются в течение разных периодов. Кроме того, в ней также делается предположение о том, что услуги, полученные от будущего восстановления, являются менее ценными для обществу, чем услуги, доступные сегодня (Chapman and LeJeune, 2007^[3]). Это позволяет отражать выгоды и потери по их *приведенной стоимости*.

«Услуги за услуги»

Этим методом, также известным как анализ эквивалентности сред обитания (АЭСО), потери выражаются в форме среды обитания и компенсируются восстановлением схожей среды обитания (Lipton et al., 2018^[4]). В нем делается предположение о том, что эквивалентные среды обитания будут предоставлять эквивалентные услуги. Таким образом, предоставление акров дополнительной среды обитания может компенсировать годы утраченных услуг⁷. Конкретно эта форма анализа эквивалентности предназначена для использования в тех случаях, когда потери услуг, обусловленные инцидентом загрязнения, являются прежде всего экологическими и не связаны с прямым использованием человеком (например, для отдыха) (Desvousges et al., 2018^[5]). Услуги для экосистем и прочих экологических ресурсов включают среду обитания для пищи, убежища и размножения; перенос органического углерода и биогенных веществ по трофической сети; биоразнообразие и поддержание генетического фонда; и структуру трофической сети и сообщества (Chapman and LeJeune, 2007^[3]). В АЭСО базовой единицей измерения является, как правило, дисконтированная услуга-акро-год (ДУАГ). Это стоимость всех экосистемных услуг, оказываемых одним акром среды обитания за один год⁸. После расчета выбираются те восстановительные меры, которые достаточно компенсируют эти ДУАГ в форме акров восстановленной среды обитания⁹.

«Ресурсы за ресурсы»

Данный метод, также известный как анализ эквивалентности ресурсов (АЭР), в своей основе аналогичен АЭСО. Однако принципиально важно то, что единицы количественного выражения отличаются: потери выражаются в *единицах ресурса* (например, в численности рыб или птиц), а не среды обитания (Lipton et al., 2018^[4]). В этом методе делается попытка согласовать фактически утраченные ресурсы с

новыми ресурсами. Чтобы это было результативным, важно точно определить, какие организмы утрачены вследствие конкретного воздействия, а какие приобретаются благодаря восстановлению (OECD, 2012_[6]). Данный метод может быть целесообразнее, чем подход «услуга за услугу», когда инцидент загрязнения имел серьезные последствия для популяции конкретных животных или растений (OECD, 2012_[6]). Авторы работы Desvouge et al. (2018_[5]) отмечают, что на практике при оценке ущерба АЭР используется как метод масштабирования реже, чем АЭСО.

Эквивалентность стоимости

Основное предположение методов этой категории состоит в том, что ущерб природным ресурсам и услугам, которые они предоставляют, можно измерить в *денежном выражении* и компенсировать путем предоставления физических ресурсов и услуг (Lipton et al., 2018_[4]). В версии «**стоимость за издержки**» денежная оценка ущерба, вытекающего из инцидента, устанавливается в форме бюджета на восстановление, *выгоды от которого не оцениваются напрямую* (European Commission, 2013_[2]). В версии «**стоимость за стоимость**» как стоимость ущерба, так и выгоды от восстановления измеряются в денежном выражении (European Commission, 2013_[2]). Хотя компенсацию можно измерить (или масштабировать) в денежном выражении, компенсация согласно ДЭО может быть предоставлена только в единицах, основанных на ресурсах, *а не в денежной форме* (Chapman, Scott and Özdemiroğlu, 2018_[7]). Этим ДЭО и другие основы экологической ответственности отличаются от «косвенного» метода оценки в Казахстане.

В эквивалентности стоимости денежная стоимость основывается на предпочтениях лиц в отношении тех или иных *изменений* в качестве и/или количестве ресурсов услуги (Chapman, Scott and Özdemiroğlu, 2018_[7]). Существует два способа измерения предпочтения: i) готовность физических лиц платить (ГП) денежные средства, чтобы избежать экологических потерь или обеспечить приобретение; или ii) их готовность принять денежные средства как компенсацию (ГПК) за понесенные экологические потери или отказ от приобретения (Chapman, Scott and Özdemiroğlu, 2018_[7]). Экологическая стоимость, которая зависит от фактического использования окружающей среды людьми, называется стоимостью *использования*. Стоимость, которая вытекает из удовлетворенности людей знанием того, что экологические ресурсы сохраняются, даже если они напрямую их не используют и не взаимодействуют с ними или никогда не будут их использовать и взаимодействовать с ними, называется стоимостью, *не связанной с использованием*, или стоимостью *существования* (Hanley, 2002_[8]). Сокращения и приобретения стоимости *использования* и стоимости, *не связанной с использованием*, включаются в оценки дебета и кредита в анализе эквивалентности в отношении экологического ущерба, возникающего согласно ДЭО (Chapman, Scott and Özdemiroğlu, 2018_[7]). Поскольку у этих типов стоимости зачастую нет рыночной цены, возникло два общих метода, которые помогают определить соответствующую денежную стоимость в анализе эквивалентности:

Методы выявленного предпочтения

В этих методах используются сведения о *фактическом* поведении людей на рынках в отношении ресурсов услуг, которые оцениваются для оценки стоимости (Chapman, Scott and Özdemiroğlu, 2018_[7]). Существуют два основных метода:

- **Путевые издержки:** в этом методе оценивается экономическая стоимость, связанная с экосистемами или объектами, которые используются для *отдыха*, исходя из предположения о том, что ценность объекта проявляется в том, какие путевые издержки готовы понести люди, чтобы посетить его (OECD, 2012_[6]). Такие издержки включают издержки на транспорт, проживание, еду и напитки и рекреационные мероприятия (Chapman, Scott and Özdemiroğlu, 2018_[7]). Затем они используются как суррогат рыночной цены. Так, например, готовность физических лиц платить за посещение объекта можно оценить на основе числа поездок, совершенных с разными путевыми издержками.
- **Гедонистический анализ:** данный метод используется для оценки экономической стоимости экологических услуг, которая *напрямую сказывается* на рыночных ценах, например, ценах на жилье (OECD, 2012_[6]). Данный метод отражает понимание того, что стоимость блага можно разделить на составляющие (Chapman and LeJeune, 2007_[3]). Например, при прочих равных условиях, дом рядом с загрязненным объектом стоит меньше дома, расположенного далеко от него. Разница в цене на жилье отражает оценку потери стоимости, вытекающей из загрязнения (OECD, 2012_[6]). Эту потерю стоимости можно затем выразить как стоимость, которая должна быть создана восстановительной мерой, чтобы компенсировать общественности загрязнение (Chapman and LeJeune, 2007_[3]).

Методы заявленного предпочтения

В методах заявленного предпочтения используются вопросники для определения готовности респондентов напрямую платить за предоставление/сохранение заданного экологического актива или готовности принять компенсацию за утрату экологического актива (OECD, 2012_[6]). Репрезентативной выборке населения, затронутой изменениями, представляют гипотетические рынки (Martin-Ortega, Brouwer and Aiking, 2011_[9]). Ответы отражают намерения, а не фактическое поведение. Существуют два основных метода, которые основываются на обследованиях, для стоимостной оценки нерыночных ресурсов (Chapman and LeJeune, 2007_[3]):

- **Метод условной оценки (МУО):** лиц напрямую спрашивают о том, как они оценивают предотвращение конкретного экологического ущерба и осуществление предлагаемых проектов восстановления.
- **Совместный анализ:** лиц спрашивают о том, как они оценивают предотвращение конкретного экологического ущерба и осуществление предлагаемых проектов восстановления, но им предоставляется больше вариантов, чем в МУО.

Методы эквивалентности: сильные и слабые стороны

В следующем разделе излагаются сильные и слабые стороны различных методов анализа эквивалентности, рассмотренных выше. Поскольку подходы «услуги за услуги» и «ресурсы за ресурсы» концептуально схожи (Lipton et al., 2018_[4]), они анализируются совместно.

*«Услуги за услуги» (или АЭСО)¹⁰ и «ресурсы за ресурсы» (или АЭР)¹¹**Характеристики*

АЭСО: анализ эквивалентности сред обитания

Утраты выражаются в форме среды обитания и компенсируются восстановлением схожей среды обитания. Основное предположение состоит в том, что эквивалентные среды обитания будут предоставлять эквивалентные услуги. Таким образом, предоставление акров дополнительной среды обитания может компенсировать годы утраченной услуги.

АЭР: анализ эквивалентности ресурсов

Хотя в своей основе аналогичен АЭСО, единицы количественного выражения отличаются: потери выражаются в единицах ресурса (например, в численности рыб или птиц), а не среды обитания.

Сильные стороны

- Отсутствует необходимость оценки утраченных природных ресурсов и услуг в денежном выражении (и можно избежать связанных с этим противоречий и методологических трудностей).
- Наиболее целесообразны, если утраченные услуги являются прежде всего экологическими; такие утраты трудно оценить в денежном выражении.
- Целесообразны, если услуги, предоставляемые замещающей средой обитания/ресурсом, экологически схожи с услугами, которые предоставлялись природными ресурсами, которым причинен ущерб инцидентом загрязнения.
- АЭСО может отражать изменчивость и сложность экосистем так, как это невозможно сделать АЭС.
- Когда природные ресурсы и услуги, которым причинен ущерб, легко указать и возможно восстановление путем предоставления эквивалентной среды обитания/ресурсов, АЭСО/АЭР, скорее всего, будет более результативным, чем АЭС, для точного определения целесообразной степени компенсационного восстановления утраченных услуг.
- Если инцидент загрязнения имел серьезные последствия для конкретного природного ресурса (или ресурсов), например, популяции определенных животных или растений, АЭР может быть наиболее целесообразным из различных методов анализа эквивалентности для определения надлежащих восстановительных мер.
- То, что риск ответственности предприятия-загрязнителя за издержки, связанные с восстановлением, определяется путем проведения АЭСО/АЭР, воспринимается страховым сектором как то, что проще абсорбировать, чем нерыночные методы оценки (например, метод выявленных предпочтений). Это, как представляется, связано со сравнительной непредсказуемостью результатов, получаемых путем проведения анализа выявленных предпочтений (что подробнее рассматривается ниже).

Слабые стороны

- В этих методах в анализ не закладываются соображения благосостояния человека; после причинения ущерба окружающей среде инцидентом загрязнения эти соображения могут считаться важными и значимыми.
- В этих методах предполагается, что утраченную обществом полезность можно компенсировать предоставлением эквивалентной среды обитания/ресурсов. Однако АЭСО/АЭР, пожалуй, менее полезны, чем методы АЭС, если утраченные услуги являются в основном услугами для использования человеком/социальными услугами (например, рекреационными) или эти потери составляют значительную долю общих потерь.
- Они могут быть нецелесообразными, если тип или качество услуг, предоставляемых восстановительными мерами, отличаются от типа или качества услуг, утраченных в результате инцидента загрязнения.
- Они могут быть нецелесообразными, если утраченные услуги невозможно точно измерить.
- В них предполагается, что общественность придает равное значение услугам, предоставляемым на объекте, которому причинен ущерб, и на восстановленном объекте (там, где выполняется дополнительное восстановление); это может быть не так из-за определенных соображений, связанных с объектом (например, культурных/этических).
- Они не отражают того факта, что социальная стоимость объекта может быть неоднородной, так что определенные группы воспринимаются как группы, которые несут более крупные потери, чем другие.
- Ни в АЭСО, ни в АЭР не учитываются изменения предпочтений. В них предполагается, что стоимость для общества заданной среды обитания/ресурса является постоянной с течением времени. Однако имеется довод о том, что дальнейшее развитие может, например, вести к дефициту определенных ресурсов. Это, в свою очередь, увеличивает стоимость потерь в будущем и делает ущерб более затратным сегодня.
- Они могут быть нецелесообразными, если трудно согласовать общий параметр для отражения услуг, которым причинен ущерб инцидентом загрязнения, и услуг, приобретенных благодаря восстановлению.
- Они не способны отразить стоимость природных ресурсов и услуг, которые безвозвратно утрачены и поэтому не подлежат восстановлению после инцидента загрязнения (например, исчезающие виды и среды обитания).
- Как во всех моделях анализа эквивалентности, отсутствие исходных данных ограничивает достоверность выходных данных.

Анализ эквивалентности стоимости (АЭС)

Характеристики

В методе путевых издержек и гедонистическом методе используются сведения о «выявленных предпочтениях» относительно фактического поведения людей для оценки стоимости.

В методе условной оценки (МУО) и совместном анализе используются методы «заявленных предпочтений» для оценки стоимости.

Сильные стороны

- Служит способом измерения денежной стоимости природных ресурсов, которые не обращаются на экономических рынках.
- Им измеряется социально-экономическая стоимость экосистемных услуг, что невозможно сделать АЭСО/АЭР.
- Им включается социальная стоимость окружающей среды в процесс принятия решений.
- Методы выявленных предпочтений особенно целесообразны, если инцидент загрязнения оказывает воздействие на рекреационные мероприятия.
- Гедонистическое ценообразование целесообразно для оценки экономической стоимости изменений качества окружающей среды, которые напрямую сказываются на рыночных ценах, например, на стоимости недвижимости или древесины.
- Если восстановление аналогичных/схожих ресурсов или услуг неосуществимо с технической точки зрения, нежелательно или необоснованно дорогостояще, АЭС может служить более целесообразным способом масштабирования восстановления, чем АЭСО/АЭР.
- Могут быть созданы базы данных для хранения сведений об экономической стоимости, которые способствуют более оперативному и малозатратному проведению оценок АЭС позднее. Более того, они могут считаться особенно полезными, если невозможно провести первичные экономические исследования.
- АЭС целесообразен, если масштаб экологического ущерба вследствие инцидента загрязнения столь велик, что использование АЭСО/АЭР и важных предположений, исходя из которых они применяются, неприемлемо.
- АЭС может быть целесообразным, если альтернативный объект, на котором осуществляется дополнительное восстановление, находится далеко от объекта, которому причинен ущерб инцидентом загрязнения.

Слабые стороны

- АЭС отражает антропоцентрический взгляд на природу (то есть окружающая среда обладает ценностью благодаря своему воздействию на людей), который может быть неоднозначным.

- Необходимые данные/уровень данных не всегда могут быть доступными по разумной цене и в разумные сроки.
- Услуги, предоставляемые природными ресурсами, крайне трудно оценить в денежном выражении и, следовательно, результаты могут быть противоречивыми и подвергаться обжалованию в судебном порядке.
- Результаты, получаемые путем АЭС, могут считаться в большой мере искусственными, поскольку этот метод направлен на оценку товаров и услуг, которые не обращаются на экономических рынках; у них нет рыночной стоимости, которую можно объективно проверить.
- Результаты, получаемые МУО и методом путевых издержек, могут быть крайне субъективными и непредсказуемыми.
- Подходы заявленных предпочтений могут быть противоречивыми ввиду того, что они основаны на гипотетических намерениях, а не на фактическом поведении.
- Вместе с тем подходы заявленных предпочтений подвержены предубеждениям и могут порождать ответы, которые свидетельствуют о стратегическом поведении респондентов.
- АЭС не охватывает стоимости природы, не связанной с антропоцентрической стоимостью.
- АЭС не может охватить культурной и этической стоимости, которую люди присваивают окружающей среде. Это означает, что результаты могут не отражать общей стоимости, которую люди связывают с изменениями в качестве окружающей среды вследствие инцидента загрязнения.
- Конкретные технические решения, которые принимает статистик при оценке ГП с использованием методов выявленных и заявленных предпочтений, могут серьезно повлиять на итоговый результат анализа и, следовательно, на размер «компенсации», требуемой от загрязнителя. Тот факт, что можно обосновать разные решения и что не существует «правильного» решения, может вызвать у загрязнителей ощущение определенной несправедливости.
- Уровень информации, представляемой для опроса респондентов при применении МУО, может влиять на конечную оценку, в связи с чем возникают серьезные вопросы о целесообразном уровне информации, которая должна быть представлена.
- Создание надежной модели условной оценки требует времени (иногда 12 месяцев) и может быть весьма дорогостоящим (1 000 000 долларов).
- Сама идея ГП и ГПК, если она применяется ретроспективно в отношении вреда, который уже причинен окружающей среде инцидентом загрязнения, может вызвать отторжение у части населения.
- Измерения ГП и ГПК в случае одного и того же инцидента загрязнения могут быть весьма различными и создавать возможности для судебных споров и связанных с этим временных затрат и издержек.

Сноски

¹ ДЭО, приложение II, п. 1.2.2.

² ДЭО, приложение II, п. 1.2.3.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Определения взяты из Учебного пособия по ДЭО, с. 50 (European Commission, 2013^[2]).

⁶ Масштабирование состоит из трех общих этапов: i) количественное выражение общего дебета, вызванного ущербом; ii) количественное выражение ожидаемого кредита на единицу восстановления; и iii) деление итогового дебета на удельный кредит для определения общей суммы кредита (то есть восстановления), необходимой для того, чтобы компенсировать потери (Lipton et al., 2018^[4]).

⁷ U.S. Department of Commerce: National Oceanic and Atmospheric Administration, 'Habitat Equivalency Analysis' (Damage Assessment, Remediation, and Restoration Program, undated) <https://darrp.noaa.gov/economics/habitat-equivalency-analysis> данные по состоянию на 25 января 2019 года.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Также известный как анализ эквивалентности сред обитания (АЭСО).

¹¹ Также известный как анализ эквивалентности ресурсов (АЭР).

Приложение Е. Способы подтверждения финансовых резервов

В данном приложении подробно описаны способы создания финансовых резервов.

Денежный залог

Характеристики

В случае трастового фонда платежи вносятся в фонд до создания полных резервов на покрытие обязательств природопользователя. Обременение содержимого фонда защитит средства в случае банкротства природопользователя.

В случае счетов условного депонирования и денежных залогов средства депонируются у третьей стороны, зачастую в банке. Они доступны только компетентным органам при выполнении определенных условий, указанных в основном соглашении между природопользователем и компетентными органами.

Сильные стороны

- Это обеспечивает легкодоступность частных средств для выполнения работ, требуемых от природопользователя; доступ предоставляется незамедлительно после предъявления соответствующей документации.
- Средства и активы отделены от общей массы активов природопользователя (то есть «защищены»). Это означает, что они, скорее всего, будут вне пределов досягаемости кредиторов, если впоследствии природопользователь обанкротится или его финансовое положение ухудшится.
- Это устраняет риски, связанные с непродлением продуктов поставщиков — третьих сторон, таких как страховые компании или банки, то есть если продукты должны регулярно продлеваться, существует вероятность того, что ухудшение финансового потенциала природопользователя может означать, что банк более не готов предоставить гарантию.
- Определение уровня денежных средств и прочих активов, депонированных у третьей стороны, путем оценки риска деятельности природопользователя дает природопользователю сильный экономический стимул осуществлять деятельность безопасно, чтобы обеспечить полное возмещение денежных средств или активов после завершения деятельности.

Слабые стороны

- Если остаток начисляется в полном размере только после осуществления последнего платежа и другого дополнительного/вспомогательного финансового резерва не существует, стоимость «залога» может быть недостаточной для покрытия необходимых издержек, если он потребуется в случае банкротства до полной капитализации.

- Он стерилизует средства и активы в операционной фазе деятельности в том смысле, что они «блокируются» и недоступны для ресурсов, например, активы не могут приносить долгового финансирования банка.

Обременение активов (трастовые фонды, счета условного депонирования и денежные залого)

Характеристики

Обременение (или обеспечение) в пользу компетентных органов применяется в отношении актива (или активов), принадлежащего природопользователю (или, возможно, его аффилированной компании или компаниям). Это может быть сделано заблаговременно (то есть до того, как природопользователю будет разрешено начать деятельность) или ретроспективно (то есть после того, как имеет место экологический ущерб).

В обоих случаях компетентные органы должны осуществить полномочия на продажу, предоставленные обременением, чтобы возместить обеспеченные им средства.

Такие активы, как недвижимость, особенно пригодны для такого обременения. Прочие ценные активы, такие как тяжелое оборудование, товарно-материальные запасы и транспортные средства, также могут быть приемлемыми при наличии динамичного вторичного рынка для их перепродажи.

Сильные стороны

- Обременение активов служит надежным способом подтверждения финансового обеспечения в случае банкротства или ухудшения финансового положения природопользователя. Если финансовое положение природопользователя ухудшилось и впоследствии в отношении него начата процедура банкротства, компетентный орган – залогодержатель наследуемого имущества (то есть недвижимости) может напрямую обратиться за взысканием на этот актив, если выплата не осуществлена в полном размере. Отсутствует необходимость конкурировать с другими кредиторами компании. Фиксированный залог первой очереди предоставляет компетентным органам наилучшую защиту, поскольку компетентные органы получают оплату до i) удовлетворения любого другого обременения в отношении актива; и ii) обычных кредиторов компании. Следовательно, если природопользователь не мог (или не хотел) самостоятельно выполнить работы, существование обременения или возможность его применить поможет компетентному органу выполнить эти работы самостоятельно.
- Обременение активов ведет к достаточному финансовому обеспечению, если актив обладает достаточной стоимостью для покрытия всех издержек, связанных с экологическими обязательствами (например, определенных прямым методом оценки согласно Экологическому кодексу Казахстана).
- Средства могут быть высвобождены из неликвидного актива (то есть объекта недвижимости) и направлены на финансовое обеспечение возможных экологических обязательств природопользователя.

- Ухудшение финансового положения/банкротство природопользователя, в целом, не влияет на стоимость актива, подлежащего обременению.
- Кредиторы могут противостоять перспективе утраты своими залоговыми правами приоритетности, требуя от заемщиков наличия у них страхования ответственности за ухудшение качества окружающей среды на протяжении срока действия кредита. По сути, частный сектор, а не государство, может требовать от природопользователей наличия страхования.

Слабые стороны

- Компетентный орган должен осуществить полномочие на продажу, предоставленное залогом, и найти покупателя для реализации средств. Следовательно, его способность возместить свои издержки зависит от преобладающих рыночных условий и, что, возможно, самое главное, от спроса на этот конкретный актив; чем труднее реализовать актив на рынке, тем слабее перспективы быстрой реализации по цене, которую ожидалось достигнуть (и наоборот).
- В связи со специализированным характером определенных производственных помещений их рынок может быть более узким и менее активным, чем рынок прочих секторов рынка коммерческой недвижимости. Это означает, что для продажи недвижимости может потребоваться некоторое время, из-за чего задержится реализация стоимости актива. Таким образом, обременение активов может не иметь своим результатом доступность обеспеченных средств, когда это потребуется.
- Решение о приоритетности залога в пользу компетентного органа по сравнению с залогом в пользу третьей стороны, такой как коммерческий кредитор, является решением о том, что долг перед обществом имеет преимущественную силу по сравнению с долгом перед кредиторами природопользователя. Это может быть неоднозначным, если имеется кредитор, залог которого (по сравнению с которым залог компетентного органа имеет преимущественную силу) более не обеспечивает всего долга к уплате ему и.
- Обременение компетентного органа истощает пул активов, доступных необеспеченным кредиторам при вступлении природопользователя в процедуру банкротства. С этим могут быть связаны проблемы в области политики.
- Обременения более ранней очереди препятствует защите, создаваемой мерой, в том смысле, что активы могут характеризоваться недостаточным акционерным капиталом для покрытия всех обременений.
- Стоимость актива может снизиться, снижая стоимость обеспечения, предоставленного компетентному органу.

Передача риска (страхование, аккредитивы, банковские гарантии и поручительские облигации)

Характеристики

Страхование

Оно позволяет сторонам, которые не принимают риска, передать страховщику за сравнительно малую плату вероятность крупного финансового обязательства, связанного с экологическим ущербом. Страховщик взимает премию (плату за устранение риска утраты) за покрытие, которая отражает уровень риска, создаваемого природопользователем для пула.

Аккредитивы, банковские гарантии и поручительские облигации

Третья сторона («поставщик») соглашается выполнить заранее определенный уровень экологических обязательств природопользователя; риск невыполнения этих обязательств природопользователем передается поставщику. Условия осуществления этого в случае разных мер могут быть различными.

Аккредитивы, как правило, выдаются сроком на один год. Однако они могут автоматически продлеваться при условии сохранения низкого кредитного риска покупателя и соблюдения им условий договора.

Сильные стороны

Страхование

- Если застрахованный риск наступает и страховщик признает требование страхователя, он предоставит в рамках условий полиса источник частных средств, за счет которых экологический ущерб может быть устранен. Когда это имеет место, страхование осуществляет восстановительную функцию принципа «загрязнитель платит».
- Когда страховую премию можно скорректировать, с тем чтобы она точно отражала изменения экологических рисков, связанных с осуществлением определенной деятельности (то есть дифференцировать), это может предоставить природопользователям рыночные стимулы к внедрению безопасной практики.

Аккредитивы, банковские гарантии и поручительские облигации

- Поставщик, как правило, несет прямую ответственность согласно инструменту и обязан выполнять свои договорные обязательства, даже если природопользователь становится банкротом. Таким образом, они защищены в случае банкротства природопользователя.
- Поскольку гарантия предоставляется независимой финансовой организацией, а не природопользователем или его аффилированной компанией, не существует связи между финансовым положением природопользователя и финансовым положением поставщика.
- Средства также будут доступны, когда требуется, исходя из предположения о том, что поставщик не откажется осуществить выплату по какой-либо причине.
- Если покрытие продукта является достаточным для возмещения издержек, связанных с обязательствами, требуемыми природопользователем, не нужно использовать государственные средства для их принятия.
- Указанный уровень средств доступен с самого начала, что позволяет избежать опасностей, связанных с ожиданием накопления средств.

Слабые стороны

Страхование

- При традиционном страховании ответственности страховщики покрывают застрахованный риск, только если может быть установлена ответственность. Трудности установления причинно-следственной связи, например, могут препятствовать предоставлению страхованием ответственности средств на восстановительные меры. Даже если ответственность может быть установлена, страховщики также вряд ли покроют все издержки, связанные со всей деятельностью. Лимиты и подлимиты гарантии возмещения ущерба, суммы, подлежащие вычету, условия, изъятия, особые сроки действия полисов и триггеры означают, что страхование не гарантирует покрытия убытков страхователя.
- Умышленно причиненный вред, преступная деятельность и преднамеренное нарушение законов и положений зачастую исключаются из всех полисов страхования ответственности. Это означает, что обычный страховой полис может не покрывать умышленных выбросов загрязнения в воздух в нарушение лимитов выбросов, предусмотренных разрешением. Такие исключения понятны с точки зрения страховщика, поскольку они служат важнейшим способом снижения морального риска. Однако природопользователи, находясь под серьезным финансовым давлением, могут намеренно пренебрегать правилами, чтобы сократить эксплуатационные затраты. В такой ситуации имеются широкие возможности отказа в покрытии по полису.
- Покрытие определяется на предварительной основе по договору страхования, а требования в отношении восстановления контролируются ретроспективно компетентными органами. Поэтому полис может не покрывать определенных требований о восстановлении.

Аккредитивы, банковские гарантии и поручительские облигации

- Гарантии обычно продлеваются ежегодно. Поэтому ежегодно существует риск того, что гарантия не будет продлена. Если это произойдет, действие финансового обеспечения может прекратиться. Природопользователю придется искать альтернативный способ подтверждения своей способности нести экологическую ответственность. Это может оказаться проблематичным, если его финансовое положение ослабло. Однако условия инструмента теоретически могут обязывать поставщика по договору осуществить выплату, если продукт не продлен.
- Цена, которая устанавливается такими мерами, как поручительские облигации и банковские гарантии, не связана с экологическим риском природопользователя; цена на них определяется исходя из риска того, что природопользователь станет несостоятельным (то есть его финансового риска). Эти меры, однако, мотивируют природопользователя сохранять финансовый потенциал, с тем чтобы он мог использовать более дешевые продукты третьих сторон. Хотя само по себе это должно расцениваться положительно, это не создает существенной заинтересованности в снижении экологического риска.

Финансовый критерий (самострахование, облигации без обеспечения и гарантии материнской компании)

Характеристики

Для данной категории мер, к которой относятся самострахование, облигации без обеспечения и гарантии материнской компании, природопользователь (или его аффилированная компания, например, его материнская компания) должен соответствовать установленным критериям, чтобы продемонстрировать свою чистую стоимость финансовых активов или кредитный рейтинг.

Предположение состоит в том, что крупные рентабельные компании способны нести свою экологическую ответственность без необходимости вовлечения неаффилированных третьих сторон, таких как финансовые организации.

Сильные стороны

- Если средства, доступные природопользователю (или стороне, соответствующей финансовому критерию), превышают издержки, связанные с его экологическими обязательствами, эти меры позволяют природопользователю полностью выполнить эти обязательства.
- Что касается гарантии материнской компании, она по договору имеет преимущественную юридическую силу по сравнению с публично установленным ограничением на ответственность материнской компании по экологическим обязательствам, возникающим в связи с деятельностью ее дочерней компании (то есть возложение ограниченной ответственности на акционеров по национальному законодательству, регулирующему деятельность корпораций). Это создает цель по умолчанию для компетентного органа, в случае если природопользователь не сможет покрыть необходимые издержки. Таким образом договором достигается то, на достижение чего при помощи судебного усмотрения направлены механизмы преодоления завесы и прочие механизмы расширения ответственности (например, интерпретация формулировок соответствующего закона таким образом, чтобы охватить материнскую компанию).
- Самострахование (то есть соответствие финансовым критериям) мотивирует природопользователя сохранять финансовый потенциал, с тем чтобы оставаться освобожденным от необходимости приобретать у третьих сторон дорогостоящие продукты, такие как страхование. Это следует расценивать положительно.

Слабые стороны

- Когда компетентные органы принимают меры, основанные на финансовых критериях, как доказательство финансового резерва, они не требуют от природопользователя (или аффилированной компании) резервировать активы или средства для покрытия экологических обязательств. Фактически финансовые резервы в истинном смысле этой фразы не создаются; средства не предоставляются, не готовятся и не организуются до выполнения работ. Это финансовая демонстрация платежеспособности. Это означает, что активы и средства природопользователя (или аффилированной компании)

будут доступны для его кредиторов, если он вступит в процедуру банкротства; в результате, они по своей природе ненадежны.

- Гарантия материнской компании является лишь необеспеченным договорным обязательством осуществления платежа. Материнская компания может понести финансовые убытки, возможно, в результате ухудшения финансового положения природопользователя. Это может сказаться на ее способности выполнять экологические обязательства природопользователя. Таким образом, она ненадежна, и не гарантирована ее достаточность в случае банкротства природопользователя.
- Самострахование (то есть соответствие финансовым критериям) не присваивает никакой цены деятельности природопользователя и его экологическому риску; в этом заключается его привлекательность для тех природопользователей, которые достаточно велики, чтобы его использовать. Оно не создает существенной заинтересованности в снижении экологического риска.

Компенсационные фонды

Характеристики

Фонд, как правило, оплачивает восстановление, предоставляет компенсации истцам и может также разрешить администраторам фонда преследовать природопользователя-нарушителя (природопользователей-нарушителей) для возмещения расходов на восстановление/ликвидацию последствий загрязнения.

Основным источником средств компенсационных фондов, скорее всего, служат налоги и сборы, взимаемые с природопользователей, которые осуществляют регулируемую деятельность. Однако они могут дополняться государственными средствами.

Фонды, как правило, создаются для устранения определенного типа экологической опасности, например, разливов нефти или хранения опасных отходов. Как представляется, они могут использоваться в связи с экологическим ущербом, причиненным выбросами загрязняющих веществ в воздух, как голландский Фонд борьбы с загрязнением воздуха.

Существуют два основных типа фондов, имеющих значение для настоящего отчета:

- Гарантийные фонды дополняют режимы гражданской и/или административной ответственности и прочие меры финансового обеспечения, защищая компетентные органы от возможного банкротства природопользователя (или поставщика их финансового обеспечения, например, страховщика или банка).
- Фонды общего назначения, напротив, могут служить альтернативой ответственности и страхованию.

Сильные стороны

- Если компенсационный фонд финансируется из частного источника, у него есть возможность использовать частные средства для принятия необходимых восстановительных мер.

- При высоких сопутствующих издержках может быть невозможно покрыть все эти издержки за счет одного природопользователя. Компенсационный фонд может помочь в предоставлении полной компенсации правительству Казахстана или частному истцу.
- Более высоких уровней безопасности в определенной отрасли промышленности можно достигнуть путем установления требований в отношении природопользователей, которые желают стать членами фонда. Например, они могут быть обязаны принять превентивные меры до вступления в члены фонда, например, пройти определенную сертификацию (такую как сертификация ISO 14000 или регистрация в системе аудита экологического менеджмента ЕС [Программе EMAS]). Или же природопользователи, желающие вступить в фонд, могут быть обязаны представить доказательства предварительно установленного уровня финансового обеспечения, такого как страхование.
- Если администраторы фонда могут дифференцировать риск, связанный с отдельным природопользователем, посредством его взносов, тогда природопользователи будут иметь необходимый стимул к улучшению мер предосторожности и, следовательно, предотвращению экологического ущерба, причиняемого их выбросами в атмосферный воздух.

Слабые стороны

- Фактический загрязнитель не платит или, точнее, платит не полностью. Природопользователь и отрасль, покрываемая фондом, совместно несут издержки, связанные с экологическим ущербом. Таким образом, они, как представляется, вступают в противоречие с истинной целью принципа «загрязнитель платит» и, следовательно, нормативными обоснованиями основ экологической ответственности, которые на него опираются.
- Фонды зачастую демонстрируют бюрократическую неэффективность, которая мешает истцам быстро получить компенсацию.
- Поддерживать фонд может быть трудно, а способность получать взносы соответствующего сектора промышленности зависит от наличия дальнейшей политической воли.
- Если бы природопользователю было разрешено передать свою ответственность фонду и продолжить деятельность, как обычно, не только принцип «загрязнитель платит» осуществлялся бы ненадлежащим образом, но практически отсутствовали бы стимулы к снижению рисков, которые он демонстрировал. Однако фонду можно предоставить право подачи иска о возмещении издержек против ответственного природопользователя.
- Точная дифференциация может быть затруднительной, что означает, что у природопользователей будет меньше стимулов предотвращать экологический ущерб. Если взнос определяется по единообразной ставке или объему произведенного продукта (например, в центах за баррель), тогда безопасные крупные природопользователи оказываются в невыгодном положении, поскольку взносы потенциально менее безопасных мелких природопользователей не будет пропорциональны их будущим потерям.

- В случае отсутствия дифференциации не учитываются меры предосторожности отдельных природопользователей, что делает маловероятным их заинтересованность в перевыполнении предписанных законом минимальных требований безопасности.

Приложение F. Терминология

В отчете используются различные прочие термины, которые приводятся ниже для обеспечения единого понимания концепций, подходов и методов, применяемых в области охраны окружающей среды в государствах-членах ОЭСР, Европейском союзе и Казахстане.

Затраты на борьбу с загрязнением означают расходы, которые уменьшают прямое воздействие на природные активы (например, оказываемое выбросами в атмосферный воздух или размещением отходов). Для расчета условно исчисленных затрат на борьбу с загрязнением не требуется определения абсолютных уровней или стандартов качества окружающей среды, а должны быть определены снижения уровней (в частности, остаточных расходов). В идеальном варианте условно исчисленные затраты на борьбу с загрязнением всегда следует рассчитывать как сумму прямых и косвенных последствий, которые имеют для затрат дополнительные превентивные меры.

Наилучшие доступные технические методы (НДТМ) объединяют разные термины и определения в государствах — членах ОЭСР.

- В Директиве «О промышленных выбросах» (2010 года) Европейского союза (ЕС) НДТМ определяются как «наиболее эффективная и передовая стадия развития видов деятельности и методов их осуществления, которая свидетельствует о практической пригодности определенных технологий для соблюдения предельно допустимых выбросов и иных условий разрешений, направленных на предотвращение или, в случае если это неосуществимо, на снижение уровня выбросов и воздействия на окружающую среду в целом». Если говорить конкретнее, «наилучшие» означает, что эти технические методы являются наиболее эффективными для достижения высокого общего уровня охраны окружающей среды в целом. «Доступные» подразумевают их развитие в масштабах, которые позволяют внедрить данные технические методы в соответствующей отрасли промышленности на экономически и технически целесообразных условиях. Под «техническими методами» понимаются как применяемые технологии, так и то, каким образом осуществляются проектирование производства, его строительство, текущий ремонт и содержание, эксплуатация и вывод из эксплуатации. Для оказания помощи официальным органам, бизнесу и прочим заинтересованным сторонам в определении НДТМ Европейская комиссия организует обмен информацией между экспертами государств — членов ЕС, промышленностью и экологическими организациями. НДТМ определяются технической рабочей группой, которой руководит Европейское бюро КПКЗ. По итогам этого процесса принимается исполнительное решение Комиссии, в котором делаются **выводы относительно НДТМ** в случае каждой отрасли, которые излагаются в **справочных документах по НДТМ** (документах BREF).
- Некоторые страны также относят к своим НДТМ инновационные и передовые технические методы. В некоторых случаях в политике идет речь

не о НДТМ, а о прочих схожих концепциях, например, доступных технических методах, наилучших доступных технологиях контроля, наилучших технических методах, доступных с технико-экономической точки зрения, и наилучших практических вариантах.

- В данном отчете для последовательности и простоты термин НДТМ означает как НДТМ, так и все схожие концепции¹.

Ущерб (экологический) представляет собой вред, причиненный окружающей среде (или риск причинения вреда) деятельностью, осуществляемой организацией, в случае которого может быть необходимо восстановление и требуется возмещение издержек. Следует проводить четкое различие между экологическим ущербом и финансовым ущербом, который представляет собой финансовые убытки или издержки, возникающие по многим разным причинам. Такой причиной может быть, в частности, воздействие, оказываемое на окружающую среду регулируемой деятельностью.

Возмещение ущерба (на основании вины) представляет собой подход, принятый в режимах Казахстана и стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, при котором за (любую) деятельность, не соответствующую требованиям (как правило, нарушения предельно допустимых выбросов, установленных в разрешениях), налагаются финансовые взыскания. При этом делается предположение о том, что причинен экологический ущерб, независимо от того, имело ли это место фактически. ОЭСР определяет возмещение ущерба «на основании вины» как взыскания или платеж, налагаемые за нарушение закона или превышение лимита, а не просто как отсутствие необходимости доказывания халатных или умышленных действий.

Выбросы включают выбросы веществ в компоненты окружающей среды (воздух, воду, почву), как правило, в результате промышленных или сельскохозяйственных процессов. Внимание данного отчета сосредоточено в основном на выбросах в воздух из стационарных промышленных источников.

Предельно допустимые выбросы (ПДВ) представляют собой абсолютные лимиты выбросов, установленные в отношении конкретного сектора. В отношении конкретных производств ПДВ устанавливаются в разрешениях в форме условий. ПДВ должны основываться на НДТМ без указания технологии. Компетентный орган должен по крайней мере ежегодно оценивать результаты мониторинга выбросов для обеспечения того, чтобы в нормальном режиме работы выбросы не превышали **УВ НДТМ (уровней выбросов при применении НДТМ)**. Это диапазоны уровней выбросов, которые имеют место в нормальном режиме работы при применении наилучшего доступного технического метода или комплекса НДТМ, как указано в выводах относительно НДТМ. Они выражаются в форме среднего за заданный период времени в указанном справочном режиме. В Казахстане могли бы использоваться концепции максимально допустимых выбросов в случае оператора (МДВ) и максимально допустимых сбросов в случае проекта (МДС).

Решения «на конце трубы» представляют собой методы, применяемые для удаления уже сформировавшихся загрязнителей из потока воздуха, воды, отходов, продукции и тому подобного. Эти технические методы обычно внедряются в качестве последнего этапа процесса перед удалением или доставкой потока.

Экологический кодекс (с изменениями и дополнениями) представляет собой документ, которым кодифицируется экологическое законодательство Казахстана. Его первая редакция была опубликована в 2007 году. В Экологический кодекс

внесено значительное число изменений и дополнений (в период 2007–17 годов 62 раза). Основной целью экологического законодательства является содействие устойчивому развитию страны, в частности, переходу к «зеленой» экономике, для обеспечения нормальных и благоприятных условий для нынешнего и будущих поколений. Эта попытка кодификации весьма успешна, она облегчила применение и понимание экологического законодательства государственными органами, предприятиями и общественностью. В Казахстане кодексы имеют большее юридическое значение, чем законы, поэтому эти усилия по кодификации имеют неоспоримую ценность. В 2011 году законом «Об изменениях и дополнениях в законодательство по экологическим вопросам» были внесены изменения и дополнения в восемь правовых актов, а Экологический кодекс был дополнен двумя новыми главами о регулировании и оценке выбросов и улавливания парниковых газов (ПГ). Изменения и дополнения также касались управления отходами и экологического аудита (UNECE, 2019^[10]).

Природоохранные налоги, один из подклассов рыночных инструментов, представляют собой налоги, «налоговой базой которых является физическая единица (или ее суррогат), которая оказывает подтвержденное негативное воздействие на окружающую среду. Различают четыре подкласса природоохранных налогов: налоги на энергоресурсы, транспортные налоги, налоги за загрязнение и налоги на природные ресурсы» (OECD, 2005^[11]). В системах разрешений на загрязнение с правом переуступки (в дальнейшем — системах торговли квотами на выбросы) также назначается цена за технологические процессы или продукцию, которые оказывают подтвержденное негативное воздействие на окружающую среду. Следует отметить, что в определении природоохранных налогов налог не связан напрямую с размером экологического ущерба или внешними издержками, в нем идет речь только о налоговой базе. Тем не менее экологические налоги зачастую неявно понимаются как налоги, направленные на повышение согласованности ставок налога с (предельными) внешними издержками (OECD, 2017^[12]).

Экологические налоги (ЭН) определяются как «обязательный односторонний платеж сектору государственного управления, взимаемый с налоговых баз, которые считаются имеющими особое значение для окружающей среды» (OECD, 2004^[13]). В этом случае прямая связь с внешними издержками также отсутствует. Иными словами, экологические налоги «особенно сказываются на окружающей среде», независимо от того, является ли это назначением политики или нет, и независимо от того, согласуются ли ставки налога с внешними издержками или нет. В остальной части данного отчета будет использоваться термин «экологические налоги», кроме случаев, когда речь идет только о предельных внешних издержках. Этот термин предпочтителен, поскольку согласование с предельными внешними издержками является одной из нескольких возможных целей политики, которые влияют на ставки налога, что означает, что рассмотрение экологических налогов представляет собой теоретически слишком узкий подход к описанию практики разработки и проведения политики в настоящее время и в перспективе (OECD, 2017^[12]).

В Казахстане платеж считается налогом только в том случае, если он предусмотрен Налоговым кодексом. В случае загрязнения из стационарных источников (например, промышленными предприятиями) налоги взимаются исходя из ПДВ каждого предприятия. Они рассчитываются как в отношении выбросов в пределах ПДВ, так в отношении выбросов сверх ПДВ. Официальными органами могут налагаться административные платежи/взыскания за несоблюдение требований в случае загрязнения сверх ПДВ, предусмотренных проектной документацией и

природоохранными разрешениями (или в отсутствие экологического разрешения). Помимо налогов и административных взысканий, в случае выбросов загрязняющих веществ сверх разрешенных ПДВ в судебном порядке взымается денежное возмещение причиненного ущерба.

Таким образом, в остальной части данного отчета экологическими платежами или экологическими налогами будут именоваться на взаимозаменяемой основе следующие три типа платежей:

- экологические платежи за выбросы в пределах лимитов выбросов (**экологические налоги/платежи или налоги за загрязнение**) как налоговый платеж за разрешенные выбросы, предусмотренные Налоговым кодексом;
- **платежи/взыскания за несоблюдение требований**, которые уплачиваются за сверхнормативные выбросы и предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях;
- **денежное возмещение ущерба, причиненного загрязнением**, которое представляет собой денежную компенсацию экологического ущерба, причиненного, например, промышленными загрязнителями воздуха. Оно определяется Экологическим кодексом (с изменениями и дополнениями). Постановлением правительства №535 от 27 июня 2007 года предусматривается подробный метод расчета². Хотя, как анализируется в главе 3, в государствах — членах ОЭСР денежное возмещение ущерба, причиненного загрязнением, не связано со «средствами государственного бюджета». Такие компенсации не являются средствами, которые должно взыскивать государство. Вместо этого восстановление обычно осуществляет сторона, ответственная за ущерб, по распоряжению администрации или суда.
- Прочие экологические налоги в Казахстане касаются **транспорта и использования природных ресурсов**. Однако они не относятся к предмету данного отчета, который сосредоточен на промышленных загрязнителях воздуха.

Стандарты качества окружающей среды (СКОС) устанавливают предельно допустимую концентрацию того или иного вещества в воздухе, почве или воде. Стандарты качества окружающей среды могут быть общенациональными или действовать в определенных географических районах, например, округе или муниципалитете. Отправным пунктом стандарта качества окружающей среды могут служить сведения о том, что могут выдержать люди и окружающая природная среда. Эти стандарты также можно рассматривать как инструменты политики, которые помогают достигать цели качества окружающей среды в долгосрочной перспективе.

Меры реагирования на несоблюдение экологических требований включают любые меры, принимаемые компетентным государственным органом самостоятельно или во взаимодействии с другими организациями для исправления или прекращения поведения, которое не соответствует нормативным экологическим требованиям (OECD, 2009^[14]).

- Меры реагирования на несоблюдение требований могут быть призваны выполнять одну или несколько следующих функций: возвращение нарушителя к соблюдению требований; решение внутренних проблем управления компанией, которые могут привести (или привели) к негативному

воздействию на окружающую среду; наложение санкции для наказания нарушителя, а также сдерживания других; нивелирование экономической выгоды от несоблюдения требований или устранение экологического ущерба.

- В основе общей классификации мер реагирования на несоблюдение требований лежит то, что разные меры (то есть тип ответственности) санкционируются в рамках различных областей права: административного, гражданского и уголовного. **Административные меры/взыскания** применяются государственным ведомством. **Гражданские и уголовные меры** налагаются, соответственно, **судами по гражданским и уголовным делам** и иногда называются **мерами судебного реагирования**. Общим назначением правоприменения путем административного производства является восстановление соблюдения требований. Правоприменение путем гражданского судопроизводства, как правило, решает вопросы ущерба, причиненного лицам и имуществу. Например, в США судебное правоприменение по гражданским делам призвано наказать и сдерживать и не направлено на обеспечение выплаты компенсации частным лицам). В правоприменении путем уголовного судопроизводства назначается наказание (которое в случае физических лиц может включать тюремное заключение) за незаконные тяжкие действия.

Промышленный объект состоит из нескольких производств.

Производство представлено оборудованием и технологическими процессами на объекте, которые регулируются природоохранным разрешением, например, как указано в Директиве о промышленных выбросах. В данном отчете также может использоваться термин «предприятие».

Ответственность за экологический ущерб или **экологическая ответственность** в большинстве государств — членов ОЭСР и согласно законодательству ЕС обязывает ответственную сторону нести издержки, связанные с восстановлением окружающей среды. Это подразумевает восстановление до ее первоначального состояния, в котором она находилась до причинения ущерба, или, если это невозможно, обеспечение восстановления равноценного объема и/или уровня природного ресурса или экологических услуг. В ОЭСР оценка экологического ущерба проводится прежде всего на основе анализа эквивалентности ресурсов, который позволяет оценить необходимое восстановление пострадавших ресурсов или экологических услуг и связанные с этим издержки. Объем восстановления может быть предписан законом или определяться по усмотрению компетентного органа. Этот орган указывает конкретные меры исходя из таких критериев, как техническая осуществимость, действенность и эффективность.

Предельно допустимые концентрации (ПДК) представляют собой обязательные лимиты для всех пользователей заданного компонента окружающей среды, например, воздуха.

Рыночные инструменты (РИ) являются одной из нескольких категорий инструментов экологической политики. Они «[...] призваны устранить неэффективность рыночного механизма «экологических внешних эффектов» путем учета внешних издержек, связанных с производственной деятельностью или потреблением, при помощи налогов и платежей, взимаемых с технологических процессов и продукции, или путем создания имущественных прав и упрощения

создания замещающего рынка экологических услуг» (OECD, 2007^[15]). В этом определении речь идет об «учете внешних издержек», который обеспечивает, чтобы ущерб, причиненный загрязнением, был отражен, или по крайней мере был лучше отражен, в рыночных ценах. Рыночные инструменты отличаются от регулятивных методов уменьшения экологического ущерба: последние не меняют напрямую цен, даже при том, что соблюдение требований, несомненно, в целом дорогостояще. В исследовании ОЭСР объяснялось, почему инструменты, основанные на ценах, зачастую сокращают загрязнение с меньшими издержками, чем нормативные акты (OECD, 2017^[12]).

Оценка ущерба, причиненного природным ресурсам, представляет собой процесс, в котором делается акцент на принятии восстановительных мер после того, как был причинен ущерб окружающей среде, для того, чтобы компенсировать утрату природных ресурсов и их услуг, а не лишь взыскании с загрязнителя денежного возмещения ущерба.

Принцип «загрязнитель платит» представляет собой принцип, согласно которому загрязнитель должен нести издержки, связанные с мерами по сокращению загрязнения, исходя из меры, в которой причинен ущерб обществу или превышен приемлемый уровень (стандарт) загрязнения (см. вставку 2.1).

Основное, дополнительное и компенсационное восстановление. Основное восстановление, как оно понимается, например, в контексте Директивы ЕС об экологической ответственности, направлено на то, чтобы вернуть природные ресурсы, которым был причинен ущерб, и/или нарушенные услуги в исходное состояние или приблизить их к такому состоянию (Bullock and O'Shea, 2016^[16]).

- **Дополнительное восстановление** осуществляется исходя из того, что основное восстановление может не привести к полному восстановлению природных ресурсов/услуг, которым был причинен ущерб. Оно направлено на создание уровня природных ресурсов и/или услуг, схожего с тем уровнем, который был бы обеспечен, если бы объект, которому причинен ущерб, был возвращен в его исходное состояние.
- **Компенсационное восстановление** означает меры, принимаемые для компенсации временных потерь природных ресурсов и/или услуг, которые имеют место со дня причинения ущерба до завершения основного восстановления. Эта компенсация состоит в дополнительном улучшении охраняемых природных сред обитания и видов или водных ресурсов на объекте, которому причинен ущерб, или альтернативном объекте, а не в выплате финансовой компенсации представителям общественности.

Оператор определяется как частное или государственное физическое или юридическое лицо, которое осуществляет или контролирует профессиональную деятельность или, если это предусмотрено национальным законодательством, которому передано решающее экономическое полномочие относительно технического функционирования такой деятельности. Таковым может являться держатель разрешения или авторизации на такую деятельность или лицо, регистрирующее такую деятельность или уведомляющее о ней. В данном отчете также может идти речь о **природопользователе** или **операторе регулируемой деятельности**.

Сноски

¹ В основе термина «технические методы», который используется в данном отчете, лежит определение Директивы ЕС «О промышленных выбросах». Технические методы характеризуются в ней как (i) технологии, применяемые в промышленном производстве; и (ii) то, каким образом осуществляются проектирование, строительство, текущий ремонт и содержание, эксплуатация производств и их вывод из эксплуатации. ОЭСР проводит важное различие между техническими методами предотвращения промышленных выбросов и техническими методами контроля над ними. В документах НДТМ, о которых идет речь в данном отчете, идет речь о технических методах как предотвращения, так и контроля.

² С изменениями и дополнениями по состоянию на 21 июня 2016 года. См. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070000535>. Можно ознакомиться только с вариантами на казахском и русском языках.

Литература

- Bullock, D. and R. O’Shea (2016), “Valuing environmental damage remediation and liability using value estimates for ecosystem services”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 59/9, pp. 1711-1727, <http://dx.doi.org/10.1080/09640568.2015.1085842>. [16]
- Chapman, D. and K. LeJeune (2007), *6A: Review Report on Resource Equivalence Methods and Applications (July 2007) Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU (REMEDE), Sixth Framework Programme, Priority 8.1 – 1.5, REMEDE*, http://www.envliability.eu/docs/REReviewUS_D6A_Stratus_FINAL.pdf. [3]
- Chapman, D., C. Scott and E. Özdemiroğlu (2018), “Economic value for equivalency analysis”, *Equivalency Methods for Environmental Liability: Assessing Damage and Compensation Under the European Environmental Liability Directive*, J. Lipton, E. Özdemiroğlu, D. Chapman and J. Peers (eds.), Springer Netherlands, Dordrecht, <http://www.springer.com/la/book/9789048198115>. [7]
- Desvousges, W. et al. (2018), “Habitat and resource equivalency analysis: A critical assessment”, *Ecological Economics*, Vol. 143/74, pp. 74-89, <https://www.sciencedirect.com/journal/ecological-economics/vol/143>. [5]
- European Commission (2013), *Environmental Liability Directive: Training Handbook and Accompanying Slides*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_handbook/ELD%20Training%20Handbook%20-%202%20days_en.pdf. [2]
- Hanley, N. (2002), *The Economic Value of Environmental Damage*, M. Bowman and A. Boyle (eds.), Oxford University Press, <https://global.oup.com/academic/product/environmental-damage-in-international-and-comparative-law-9780199255733?cc=fr&lang=en&#>. [8]

- Lipton, J. et al. (2018), *Equivalency Methods for Environmental Liability*, Lipton, J, E. [4]
Özdemiroğlu, D. Chapman and J. Peers (eds.), Springer Netherlands, Dordrecht,
<http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-9812-2>.
- Martin-Ortega, J., R. Brouwer and H. Aiking (2011), “Application of a value-based equivalency method to assess environmental damage compensation under the European Environmental Liability Directive”, *Journal of Environmental Management*, Vol. 92/6, pp. 1461-1470, [9]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.12.001>.
- OECD (2017), *Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls*, *OECD Report for the G7 Environment Ministers*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/environmental-fiscal-reform-G7-environment-ministerial-meeting-june-2017.pdf>. [12]
- OECD (2012), *Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): Implementation of Good International Practices*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf>. [6]
- OECD (2009), *Determination and Application of Administrative Fines for Environmental Offences: Guidance for Environmental Enforcement Authorities in EECCA Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/env/outreach/42356640.pdf>. [1]
- OECD (2009), *Ensuring Environmental Compliance, Trends and Good Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264059597-en>. [14]
- OECD (2007), “Market-based instruments”, in *OECD Glossary of Statistical Terms*, Business and the Environment: Policy Incentives and Corporate Responses, OECD, Paris, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7214>. [15]
- OECD (2005), “Environmental taxes”, in *OECD Glossary of Statistical Terms*, Business and the Environment: Policy Incentives and Corporate Responses, OECD, Paris, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6437>. [11]
- OECD (2004), “Environmentally related taxes”, in *OECD Glossary of Statistical Terms*, Business and the Environment: Policy Incentives and Corporate Responses, OECD, Paris, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6270>. [13]
- UNECE (2019), *Environmental Performance Reviews: Kazakhstan, Third Review*, *Environmental Performance Reviews Series*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva. [10]

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР представляет собой уникальный форум, в рамках которого правительства совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР также находится на переднем плане усилий, направленных на обеспечение понимания новых тенденций и оказание помощи правительствам в решении связанных с этим задач, таких как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы стареющего населения. Организация предоставляет площадку, где правительства могут обмениваться своим опытом в области экономической политики, вести поиск решения схожих проблем, узнавать о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

К числу членов ОЭСР относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Латвия, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР также принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР распространяет среди широкого круга пользователей статистическую информацию, собранную Организацией, и результаты исследований на экономические, социальные и экологические темы, а также конвенции, руководства и стандарты, принятые странами-членами.

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА В КАЗАХСТАНЕ

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ

В Казахстане, с тех пор, как он стал независимым, зафиксированы впечатляющие темпы экономического роста, в основном в результате экспорта биржевых товаров и высокого уровня использования энергии. Эти темпы неустойчивы и создают значительное загрязнение воздуха, особенно из стационарных промышленных источников. Это ставит под угрозу устремления страны в области развития к 2050 году стать одной из ведущих экономик мира и приблизиться по уровню жизни к государствам — членам ОЭСР. В данной публикации, которая опирается на более ранние исследования ОЭСР, показано, что в Казахстане экологические платежи (экологические налоги, взыскания за несоблюдение требований и компенсация экологического ущерба) за промышленные загрязнители воздуха, применяемые в настоящее время, препятствуют энергоэффективности и борьбе с загрязнением жесткими мерами реагирования на несоблюдение требований и сосредоточенностью на привлечении доходов. Кроме того, они увеличивают издержки, связанные с ведением бизнеса в стране, и приносят мало пользы окружающей среде. Необходимо провести дальнейшие серьезные реформы регулирования экологических платежей в духе принципа «загрязнитель платит». В данном отчете представлены руководящие принципы реформ, основанные на положениях о загрязнении воздуха государств — членов ОЭСР и результатах анализа системы Казахстана, который ОЭСР проводила в тесном сотрудничестве с Правительством Казахстана.

См. данную публикацию на <https://doi.org/10.1787/4a86e63d-ru>.

Данная работа опубликована на сайте электронной библиотеки ОЭСР, куда поступают все публикации, периодические издания и статистические базы данных ОЭСР.

Для получения дополнительной информации посетите страничку в интернете www.oecd-ilibrary.org.



GOVERNMENT OF THE REPUBLIC
OF KAZAKHSTAN

GREEN
ACTION TASK FORCE



ISBN 978-92-64-71053-5

OECD publishing
www.oecd.org/publishing



9 789264 710535