

Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«МИРЭА – Российский технологический университет»

Анализ инициативы Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ по применению принципа «загрязнитель платит» посредством введения скоординированного налога на производство некоторых химических веществ

Учебное пособие



Москва, 2022

УДК 338.2
ББК 65.05
А64

Печатается по решению редакционно-издательского совета РТУ МИРЭА

Н.А. Дружинина, А.М. Самошина, Д.В. Диброва, К.Д. Скобелев.

Анализ инициативы СПМРХВ по применению принципа «загрязнитель платит» посредством введения скоординированного налога на производство некоторых химических веществ: Учебное пособие. – М.: МИРЭА – Российский технологический университет, 2022. – 97 с.

ISBN 978-5-00204-698-0

Учебное пособие посвящено актуальной инициативе Стратегического подхода по международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) по применению принципа «загрязнитель платит». В рамках форума СПМРХВ предлагается реализация принципа посредством сбора дополнительных средств с предприятий промышленности, которые производят так называемые «базовые» химические вещества, которые являются сырьем для большинства химических продуктов и изделий.

В учебном пособии представлен сравнительный анализ реализации принципа «загрязнитель платит» в различных странах, показаны основные обязательства ответственных лиц за загрязнение, а также значительное внимание уделено нормативно-правовой базе стран, которая применяется в отношении защиты окружающей среды. Кроме того, была проведена оценка инициативы СПМРХВ в отношении введения скоординированного налога.

Пособие отражает опыт авторского коллектива, накопленный в ходе участия в рабочих группах международных площадок и форумов таких, как Химический Диалог АТЭС, Подкомитет ООН-СГС, СПМРХВ, а также Комитет по химии ОЭСР.

Пособие адресовано слушателям курсов повышения квалификации (сотрудникам промышленных предприятий различных отраслей экономики), так и студентам магистратуры МИРЭА – Российского технологического университета, обучающимся по направлениям 27.04.06 Организация и управление наукоёмкими производствами, 20.04.01 – Техносферная безопасность, 18.04.04 Химическая технология, 38.03.02 – Менеджмент.

Учебное пособие рекомендовано к изданию научно-техническим советом Российского технологического университета – МИРЭА.

Рецензенты:

В.А. Новиков, проректор Академии стандартизации, метрологии и сертификация (учебной), кандидат технических наук, доцент

А.В. Малков, профессор кафедры ЮНЕСКО «Зеленая химия для устойчивого развития» Российского химико-технологического университета имени Д.И. Менделеева, доктор технических наук, профессор.

ISBN 978-5-00204-698-0

© Коллектив авторов, 2022

© МИРЭА – Российский технологический университет, 2022

Оглавление

Введение	5
Обозначения и сокращения	6
Принцип «загрязнитель платит»	8
История	9
Варианты интерпретаций	16
Часть II	22
Реализация принципа «загрязнитель платит» в различных странах мира	22
Европейский союз	23
Германия	26
Швеция	37
Великобритания	45
Соединенные Штаты Америки	51
Китай	56
Международные фонды	64
Часть III	72
Реализация принципа «загрязнитель платит» в Российской Федерации	72
Законодательство РФ	73
Часть IV	85
Инициатива Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ в отношении принципов «загрязнитель платит»	85
Оценка инициативы Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ	86
Список использованных источников	94

Введение

Учебное пособие «Анализ инициативы Стратегического подхода по международному регулированию химических веществ по применению принципа «загрязнитель платит» посредством введения скоординированного налога на производство некоторых химических веществ» подготовлено коллективом авторов, представляющих МИРЭА – Российский технологический университет и организации, с которыми сотрудничает вуз.

В настоящее время на площадке форума «Стратегический подход к международному регулированию химических веществ» (далее – СПМРХВ) рассматривается вопрос о расширенном применении принципа «загрязнитель платит» путем введения скоординированного налога для ряда предприятий промышленности.

Как отмечает Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), химические компании не полностью осознали социальные издержки своей продукции: «Подавляющее большинство расходов на экологическую политику, связанных с производством, потреблением и утилизацией химических веществ, не покрываются производителями химических веществ и не распределяются по цепочке создания стоимости конечного продукта. Некомпенсированный вред окружающей среде и здоровью человека – это провалы рынка, которые нуждаются в коррекции».

Обращаясь к принципу «загрязнитель платит», который в традиционном прочтении может служить эффективным инструментом природоохранной политики, в рамках форума СПМРХВ предлагается его реализация посредством сбора дополнительных средств с предприятий промышленности, которые производят так называемые «базовые» химические вещества, являющиеся сырьем для большинства химических продуктов и изделий. Вырученные средства будут передаваться национальными правительствами в международный фонд для перераспределения между развивающимися странами и странами с переходной экономикой в целях развития инфраструктуры и потенциала для рационального регулирования обращения с химическими веществами и отходами.

Целью настоящего пособия является приобретение знаний в области применения принципа «загрязнитель платит» в национальных законодательствах ряда стран, включая Российскую Федерацию, эффективности функционирования, имеющихся международных экологических фондов, а также обоснованности выбора химических веществ, заявленных в качестве объектов налогообложения. Результаты проведенного анализа могут быть использованы для моделирования подходов к совершенствованию системы управления охраной окружающей среды и природопользованием в Российской Федерации.

Пособие адресовано слушателям курсов повышения квалификации (сотрудникам промышленных предприятий различных отраслей экономики), так и студентам магистратуры МИРЭА – Российского технологического университета, обучающимся по направлениям 27.04.06 Организация и управление наукоёмкими производствами, 20.04.01 – Техносферная безопасность, 18.04.04 Химическая технология, 38.03.02 – Менеджмент.

Обозначения и сокращения

ATP, APP	– Ability To Pay Principle (принцип возможности платить)
CERCLA	– Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (Закон о комплексном экологическом реагировании, компенсации и ответственности)
CIEL	– Center for International Environmental Law (Центр по вопросам международного права окружающей среды)
EPA	– Environmental Protection Agency (Агентство по охране окружающей среды)
EPL	– Environmental Protection Law (Закон об охране окружающей среды)
EPTL	– Environmental Protection Tax Law (Закон о налогообложении в сфере охраны окружающей среды)
GCF	– Green Climate Fund (Зеленый климатический фонд)
IPEN	– International Pollutants Elimination Network (Международная сеть по ликвидации стойких органических загрязнителей)
LDCF	– The Least Developed Countries Fund (Фонд ООН для наименее развитых стран)
OPRC	– International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation (Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству)
OSRTI	– Office of Superfund Remediation and Technology Innovation (Офис по управлению Суперфондом и технологическим инновациям)
PINE	– Policy Instruments for the Environment (Инструменты политики для окружающей среды)
QBPP	– Qualified Beneficiary Pays Principle (принцип «платит бенефициар»)
SCCF	– The Special Climate Change Fund (Специальный фонд ООН по изменению климата)
АЭР	– Анализ эквивалентных ресурсов
ВОЗ	– Всемирная организация здравоохранения
ГЭФ	– Глобальный экологический фонд
ЕК	– Европейская комиссия

ЕС	– Европейский Союз
ЗНЗ	– Закон о нефтяном загрязнении
ИЗА	– Индекс загрязнения атмосферного воздуха
КМ	– Комплексные мероприятия
НВОС	– Негативное воздействие на окружающую среду
НП	– Наибольшая повторяемость
ООН	– Организация объединённых наций
ОС	– Окружающая среда
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
ПДК	– Предельно допустимая концентрация
ПЗП	– Принцип «загрязнитель платит»
РОП	– Расширенная ответственность производителя
СГС	– Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals (Согласованная на глобальном уровне система классификации опасности и маркировки химической продукции)
СИ	– Стандартный индекс
СПМРХВ (SAICM)	– Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (Strategic Approach to International Chemicals Management)
ЦУР	– Цели Устойчивого Развития
ЮНЕП	– Программа ООН по окружающей среде
ЮНИТАР	– Учебный и научно-исследовательский институт ООН

Часть I

Принцип «загрязнитель платит»

История

Предпосылками формирования принципа «загрязнитель платит» («polluter pays principle») стали идеи, выдвинутые английским экономистом Артуром Сесилом Пигу (Arthur C. Pigou, 1877 – 1959 гг.) в начале прошлого века. В своем знаменитом труде «Экономика всеобщего благосостояния» (1932 г.) он представил пример отрицательного внешнего воздействия (экстерналий), основанный на реальных проявлениях последствий промышленной революции, который стал классическим в науке. В начале 1900-х годов многие города Великобритании были сильно загрязнены дымом от заводов, работающих на угле и выстиранная одежда, которая развешивалась на улице для просушки, пропитывалась этим дымом. В исследовании, проведенном в 1918 году, сравнивалась стоимость домашней стирки в одном из наиболее загрязненных городов – Манчестере, со стоимостью аналогичной процедуры в относительно чистом городе Харрогейт. По данным Консультативного совета Манчестера по загрязнению воздуха «общие потери для всего города с учетом дополнительных затрат на топливо и моющие средства, без учета дополнительных затрат труда и с учетом небольших потерь для среднего класса, по сравнению с домашними хозяйствами рабочего класса (значительное преумножение), составляют более 290 000 фунтов стерлингов в год для населения в три четверти миллиона» [1].

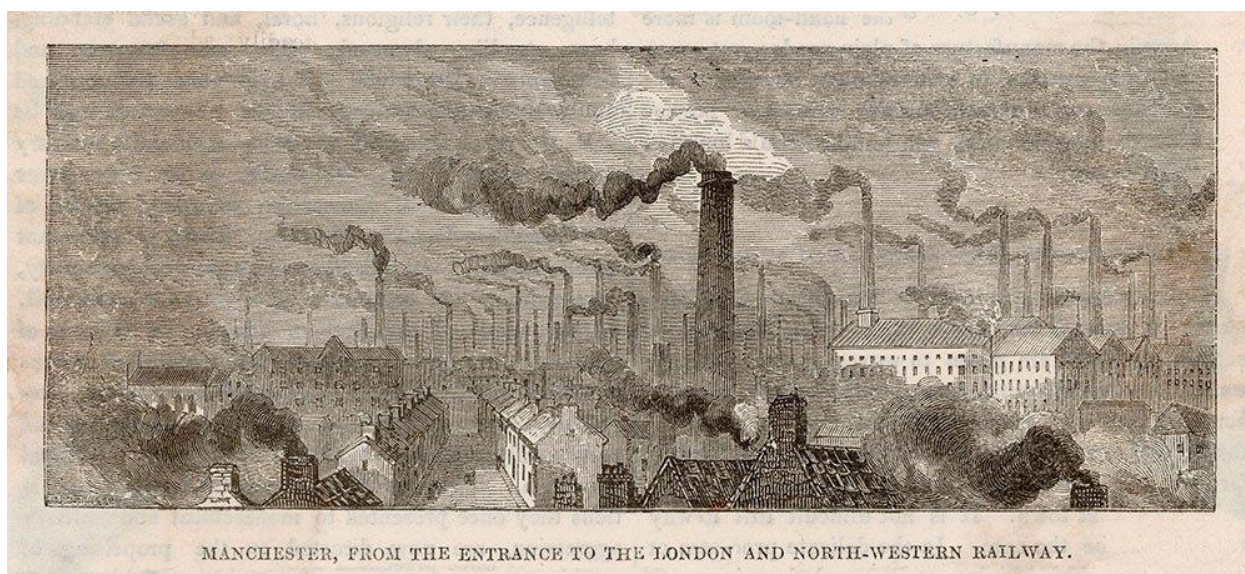


Рисунок 1 – Вид на Манчестер, Хроника / Alamy Stock Photo.

Таким образом, исследованием было продемонстрировано, что дым – побочный продукт экономической деятельности – отрицательно сказался на деятельности третьей стороны и привел к дополнительным затратам, связанным с частотой стирки.

Для устранения влияния подобных внешних эффектов на общество, которые Пигу назвал «провалы рынка», по мнению автора требовалось устранить расхождение между социальными и частными затратами, другими словами, загрязнители должны учитывать внешние издержки загрязнения, которое они производят. Указания на «провалы рынка» служили для Пигу теоретическим обоснованием вмешательства государства: он предлагал налагать на деятельность, являющуюся источником отрицательных внешних эффектов,

корректирующий налог, равный стоимости издержек, и возмещать в форме субсидий эквивалент экстерналийных выгод производителям благ с положительными внешними эффектами.

Наиболее важное допущение модели Пигувиана состояло в том, что экологический ущерб имеет определенную цену, и эта цена должна учитываться при введении экономических мер по перераспределению затрат за счет производителя и/или пользователя, которые создают отрицательные внешние эффекты. Также, поскольку при отрицательных внешних эффектах используются налоги, а не субсидии, должна быть предусмотрена презумпция в пользу загрязнителя. К недостаткам предложенных подходов последователи относят отсутствие методик измерения конкретной величины издержек, поскольку, как правило, регулятор не имеет достоверной информации о выгодах и затратах.



Артур Сесил Пигу
(Arthur C. Pigou)

1877–1959

Английский экономист,
автор трактата «Экономика
всеобщего благосостояния»
(1932)



Побочные продукты экономической деятельности («экстерналии») приводят к дополнительным затратам.



На такую деятельность следует ввести корректирующий налог, равный стоимости издержек, и возмещать в форме субсидий эквивалент экстерналийных выгод производителям благ с положительными внешними эффектами.

Рисунок 2 – Модель Пигу (1932 г.).

В 1960 г. теория Пигу подверглась критике со стороны Рональда Коуза (Ronald H. Coase 1910-2013 гг.), который опроверг мысль, что экстерналии обязательно ведут к «провалам рынка». По его мнению, первопричина проблемы заключается в отсутствии права собственности на воздух и воду, в связи с чем для нейтрализации экстерналий необходимо четкое распределение прав собственности на ресурсы и минимизация транзакционных издержек на двусторонние переговоры между пострадавшей стороной и виновником ущерба. При этом под транзакционными издержками Коуз подразумевал затраты и потери, неизбежно возникающие при заключении и совершении любых сделок (транзакций). Согласно теореме Коуза путь к преодолению экстерналий лежит через создание новых прав собственности в тех областях, где они были нечетко определены, что приводит к противоположному выводу – внешние эффекты и их отрицательные последствия порождаются несовершенным законодательством, и, если кто здесь и «проваливается», так это государство. Теорема Коуза, по существу, снимает обвинения в разрушении окружающей среды, выдвигаемые против рынка и доказывает, что к деградации внешней среды ведет не избыточное, а недостаточное развитие частной собственности. Когда права определены четко, транзакционные издержки равны нулю, стороны соглашаются твердо придерживаться результатов добровольного обмена, тогда все внешние эффекты «интернализуются» (внешние издержки становятся внутренними) и у государства не остается никаких оснований для вмешательства с целью корректировки рыночного механизма. Имея в своей основе рациональное зерно, теорема Коуза сложно решается в случае большого количества участников переговоров, а также при

трансграничном переносе загрязнения или отдаленных последствиях, когда сложно выявить собственника.



Рональд Коуз
(Ronald H. Coase)
1910–2013
Английский экономист,
лауреат премии по эко-
номике памяти Альфреда
Нобеля 1991 года



Для нейтрализации экстерналий необходимо четкое распределение прав собственности на ресурсы.



Когда права определены четко, транзакционные издержки равны нулю, стороны соглашаются твердо придерживаться результатов добровольного обмена, тогда все внешние эффекты «интернализуются».

Рисунок 3 – Теорема Коуза (1962 г.).

Систематизированные и детальные предложения по ценообразованию загрязнения впервые были изложены лидером экономической теории того времени Алленом Книзом (Allen V. Kneese, 1930-2001 гг.) в «Экономике регионального управления качеством воды» (1964 г.), где он обосновал пространственно-дифференцированные платежи за сточные воды как лучшую альтернативу установленным нормам качества окружающей среды, согласно которым власти предписывали поддерживать минимальный уровень качества воды ниже по течению. Книз предложил метод проб и ошибок, который, по сути, включал поиск неизвестного «запаса» средств борьбы с загрязнением. Согласно предложенной модели регулятор устанавливает начальные цены на выбросы загрязняющих веществ (сточные воды) и осуществляет наблюдения, насколько снизилось загрязнение в различных точках вниз по течению, затем корректирует цены для достижения поставленной цели улучшения качества водной среды. Вскоре после этого, независимо друг от друга в 1966 г. Томас Крокер (Thomas D. Crocker, 1932 г.р.) для воздуха и в 1968 г. Джон Дейлс (John H. Dales, 1920-2007 гг.) в отношении воды изложили концепцию торговли правом на загрязнение в фиксированном объеме, которая позднее стала известна как «торговля квотами» или «торговля разрешениями». В рамках данной концепции регулятор устанавливает некий «потолок» выбросов определенного вещества, агрегированный за определенный период времени по отрасли в целом. Затем для каждой единицы выбросов (обычно 1 тонна) выпускается разрешение (квота), которая либо распределяется между предприятиями-источниками выбросов бесплатно, либо продается с аукциона. Стимулы для торговли квотами среди компаний остаются до тех пор, пока затраты на сокращение выбросов различаются. Так, компании с высокими предельными издержками на сокращение выбросов покупают разрешения у фирм с низкими предельными издержками до тех пор, пока спрос не сравняется с фиксированным предложением. Спустя десятилетия данная модель получила широкое признание в отношении загрязняющих веществ и парниковых газов.

Концепция торговли «правом на загрязнение» в фиксированном объеме была изложена в 1966 г. **Томасом Крокером** (Thomas D. Crocker, 1932 г. р.) для воздуха и в 1968 г. **Джоном Дейлсом** (John H. Dales, 1920–2007) в отношении воды.



Рисунок 4 – Торговля квотами (конец 1960 – х).

В том же 1968 г. Комитет министров Совета Европы опубликовал проект декларации принципов контроля за загрязнением воздуха, который предусматривал, среди прочего, некий прототип принципа «загрязнитель платит» (ПЗП). Так, в статье 6 Декларации говорится, что: «Расходы, связанные с предотвращением или сокращением загрязнения, должны нести лицо, вызывающее загрязнение. Это не препятствует поддержке со стороны государственных властей» [2]. В указанной редакции данная интерпретация принципа еще не содержит положения о том, что правительственная помощь оказывается лишь в исключительных случаях.

Через несколько лет в Париже под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) состоялся семинар на тему «Экономика окружающей среды», в ходе которого ПЗП стал основным предметом дискуссий. Впервые в истории этот принцип обсуждался на крупном форуме с участием промышленно-развитых стран и крупных стран-загрязнителей.

В развитие идей проведенного семинара 26 мая 1972 г. Совет ОЭСР официально утвердил ПЗП как часть Рекомендации о руководящих принципах [3] в отношении международных экономических аспектов экологической политики: «Принцип, которым надлежит руководствоваться при распределении расходов, связанных с принятием мер по предотвращению загрязнения и борьбе с ним, с целью содействия рациональному использованию ограниченных экологических ресурсов и во избежание нарушений в международной торговле и осуществлении инвестиций, представляет собой так называемый принцип «загрязнитель платит». Этот принцип предусматривает, что загрязнитель должен покрывать расходы, связанные с проведением вышеуказанных мер, решение о которых было принято государственными органами с целью обеспечения приемлемого состояния окружающей среды. Иными словами, стоимость этих мер должна учитываться в стоимости товаров и услуг, которые привели к загрязнению при их производстве (предоставлении) и/или потреблении. Принятие таких мер не должно сопровождаться предоставлением субсидий, которые привели бы к значительным нарушениям в международной торговле и осуществлении инвестиций».

ПЗП также обсуждался на Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 года, которая состоялась всего через девять дней после

его принятия ОЭСР, но не был включен в принципы. Вместе с тем, декларация, принятая по итогам конференции, заложила основы концепции устойчивого развития.

Спустя два года были опубликованы Рекомендации Совета ОЭСР [2] об имплементации ПЗП, в соответствии с которыми странам-членам следует продолжить сотрудничество и взаимодействие в целях единообразного применения принципа на практике. В соответствии с рекомендациями, государствам следует отказаться от предоставления каких-либо финансовых льгот в виде субсидий или снижения налога отраслям промышленности, вызывающим загрязнение. Документ также уточняет, что правительственная помощь может быть совместима с ПЗП в тех случаях, когда она:

- а) избирательна и ограничивается промышленными зонами или заводами, где без такой поддержки возникли бы серьезные трудности;

- б) имеет четкие переходные периоды, установленные заблаговременно и адаптированные к конкретным социально-экономическим проблемам, связанным с реализацией экологической программы страны; а также

- с) не создает значительных искажений в международной торговле и инвестициях.

Также может быть предоставлена правительственная помощь, если она направлена на стимулирование внедрения новых технологий контроля загрязнения и разработки нового оборудования для борьбы с загрязнением.

В 1989 году сфера действия данного принципа была расширена в рамках Рекомендации ОЭСР [4], с тем чтобы она охватывала, помимо случаев постоянного загрязнения, вызываемого непрерывными видами деятельности, и эпизоды случайного загрязнения, в частности при работе потенциально опасных установок.

Несмотря на указанное расширение трактования принципа, все же он остается узконаправленным и учитывает принятие мер только с целью обеспечения приемлемого состояния окружающей среды. Восстановление объектов окружающей среды, которым был нанесен ущерб, и выплата компенсационных расходов жертвам разрушений, которые произошли в результате загрязнения, остаются за скобками определения ПЗП, установленного ОЭСР. Тем не менее, данный принцип заложил основы для развития международного и национального законодательства об ответственности за причиненный ущерб.

Разновидностью ПЗП является принцип «пользователь платит», который предусматривает, что издержки, связанные с использованием какого-либо (природного) ресурса должен нести его пользователь. На практике он применяется посредством введения экологического налога при покупке товара или пользования инфраструктурой.

В 1991 году ОЭСР в развитие идей ПЗП приняла Рекомендацию об использовании экономических инструментов в экологической политике [4], в которой в том числе говорится о применении экономических инструментов к международным и глобальным экологическим проблемам (на примере кислотных дождей, глобального потепления и истощения стратосферного озона). Документ содержит перечень инструментов экономико-правового механизма природопользования, которые могут применяться в качестве замены или дополнения к другим механизмам регулирования, таким как нормативно-правовые акты в сфере обеспечения соответствия и контроля. В качестве руководящих указаний особо подчеркивается необходимость обеспечения четкости и прозрачности применения вводимого экономического инструмента, особенно в части процедур расчета и выставления счетов. Отмечается, что использование чрезмерного количества различных экономических

инструментов может привести к путанице в ценовой политике и оказаться контрпродуктивным в долгосрочной перспективе.

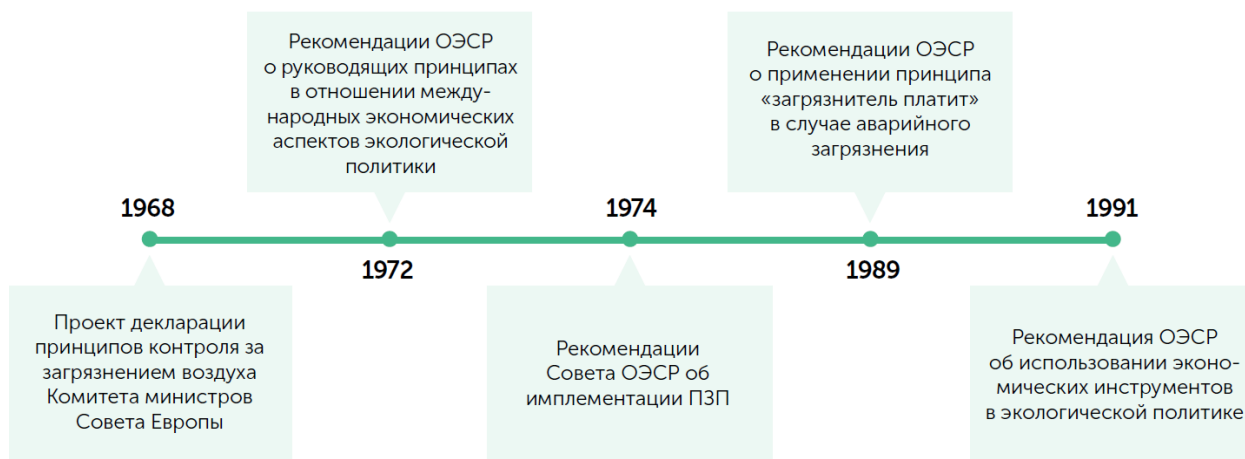


Рисунок 5 – Хронология законодательных мер.

На сегодняшний день сведения об экономических инструментах в экологической политике более 90 стран мира аккумулированы в базе данных ОЭСР «Инструменты политики для окружающей среды» (Policy Instruments for the Environment, PINE). База данных ОЭСР охватывает 6 видов инструментов политики, совокупно насчитывающих 3 400 различных инструментов, 3 100 из которых действуют в настоящее время [6]. В отношении каждого из них доступна следующая информация:

- когда он был введен;
- к каким объектам он применим;
- географический охват;
- области окружающей среды, на которые оно направлено;
- соответствующие отрасли;
- доходы, затраты или ставки;
- исключения.

PINE предоставляет один и тот же тип информации для каждого инструмента политики, структурированный по большому количеству количественных и качественных переменных. Он позволяет анализировать политику по разным темам и структурирован так, чтобы позволять проводить статистический анализ по странам.



**База данных ОЭСР
«Инструменты политики
для окружающей среды»**
(Policy Instruments for the
Environment, PINE)

Более 90

стран мира

6 видов

инструментов
политики

3400

различных
инструментов

3100

действующих
инструментов

Рисунок 6 – Экономические инструменты экологической политике.

Признание ПЗП в качестве общего принципа международного права по окружающей среде содержится в Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, OPRC) 1990 года. В соответствии с этой Конвенцией ПЗП применяется наряду с существующими схемами гражданской ответственности и компенсации за причиненный ущерб.

В общем виде ПЗП был изложен в Рио-де-Жанейрской декларации (1992 г.), принцип 16 которой призывает национальные власти «стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование».



1992 г., Рио-Де-Жанейро
Конференция Организации Объединённых
Наций по окружающей среде и развитию

Декларация по окружающей среде и развитию

Принцип 16: «Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование».

Рисунок 7 – Окончательное правовое закрепление ПЗП.

В том же 1992 году были приняты еще две конвенции, требующие применения ПЗП в отношении водной среды:

– Хельсинкская конвенция по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. (статья 3.4) возлагает на стороны, ответственные за загрязнение, ответственность за оплату ущерба, нанесенного окружающей среде.

– Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики 1992 г. (Парижская конвенция 1992 г.). Статья 2b гласит: «Договаривающиеся стороны применяют... принцип «загрязнитель платит», в соответствии с которым затраты на меры по предотвращению, контролю и сокращению загрязнения должны нести загрязнитель». Такие сдерживающие факторы, как штрафы и гражданская ответственность, также можно рассматривать как применение ПЗП.

Интересным примером является использование ПЗП для регулирования парниковых газов, которые напрямую не относятся к загрязнителям, однако вызывают потенциальный вред и ущерб вследствие воздействия на климат, а также способствуют загрязнению воздуха.

Несмотря на распространенность использования в ПЗП в международном праве, ключевая реализация данного принципа осуществляется на национальном уровне.

Варианты интерпретаций

Реализация ПЗП на практике невозможна без ответа на следующие ключевые вопросы:

1. Что такое загрязнение?
2. Кто такой загрязнитель?
3. Сколько необходимо заплатить?
4. Каким образом учитывается платеж?

При определении термина «загрязнение», как правило, используют одну из двух концепций: согласно первой загрязнение существует, если превышены установленные нормативы (т.е. совершены противоправные действия); вторая концепция не связана с административно установленными пределами и учитывает эффект, полученный от воздействия выбросов или вредной деятельности на окружающую среду. Вместе с тем, принцип «загрязнитель платит» применяется не только в случае «реального» загрязнения и нанесения ущерба частной собственности и / или окружающей среде, но также учитывает превентивные меры, которые принимаются для минимизации рисков даже если научные знания отсутствуют и научные причинно-следственные связи не могут быть установлены в полной мере.

Термин «загрязнитель» относится к вредной для окружающей среды и здоровья человека деятельности. Однако вышеупомянутое расширение принципа «загрязнитель платит» привело к неизбежным последствиям: сегодня законодательство часто дает более широкое определение «загрязнителю». В качестве таковых следует рассматривать не только тех загрязнителей, которые в строгом смысле слова фактически «загрязняют», но и тех, кто (только) создает риски для окружающей среды и где загрязнение (пока) не произошло (например, компании, занимающиеся производством и распространением потенциально вредной продукции). Загрязнителем в определенных ситуациях является и конечный потребитель продукции, и в таком случае загрязнитель «платит» косвенно, неся расходы на предотвращение и контроль загрязнений в составе цены товара. Основная цель подобных платежей – не пополнение бюджета, а изменение потребительского поведения путем стимулирования перехода на более экологичную продукцию и ожидаемый в результате этого позитивный эффект для состояния окружающей среды.

Загрязнение:



Превышение установленных нормативов



Воздействие выбросов или вредной деятельности на окружающую среду

Загрязнитель:



Компании, занимающиеся вредной для окружающей среды и здоровья человека деятельностью



Компании, создающие риски для окружающей среды, когда загрязнение (пока) не произошло



В определенных ситуациях — конечный потребитель продукции

Рисунок 8 – Терминология.

Исходя из ответов на первые два вопроса формируется понимание составляющих стоимости, которую должен компенсировать загрязнитель, и которая включает затраты на:

- предотвращение и контроль загрязнения, включая стоимость профилактических и предупредительных мероприятий;
- система мониторинга и контроля;
- восстановление ущерба.

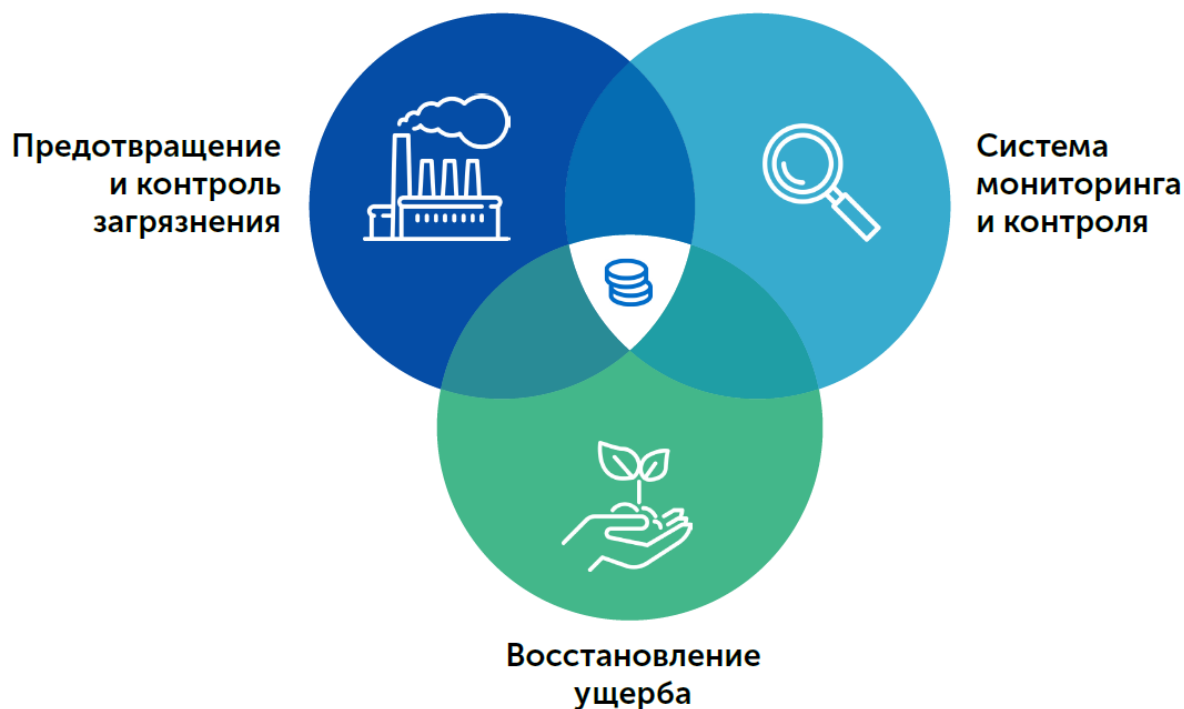


Рисунок 9 – Составляющиеся стоимости, компенсируемой загрязнителем.

Подразумевается, что «загрязнителю» необходимо оплачивать только затраты на собственное загрязнение. Но из этого правила есть исключения, например, когда закон предусматривает солидарную ответственность, а это означает, что в случае нескольких загрязнителей пострадавшая сторона может требовать полной компенсации против одного

из загрязнителей по своему выбору (например, согласно CERCLA¹). В соответствии с несколькими режимами строгой ответственности максимальная сумма ответственности загрязнителя в случае ущерба ограничена, тогда как в соответствии с общим деликтным правом такого ограничения нет [8].

Учет платежей загрязнителя может осуществляться посредством одного или нескольких экономических (рыночных) инструментов, установленных на законодательном уровне, среди которых выделяют:

1) сборы и налоги, включая:

- сборы и налоги за выбросы - платежи за выбросы загрязняющих веществ в воздух или воду, на или в почву и за создание шума. Плата за выбросы или налоги рассчитываются на основе количества и типа сбрасываемых загрязнителей;

- пользовательские сборы или налоги – это платежи за стоимость коллективной обработки сточных вод или отходов;

- сборы или налоги на продукты – платежи за продукты, которые вредны для окружающей среды при использовании в производственных процессах, потреблении или утилизации. Сборы или налоги на продукцию могут заменять сборы или налоги на выбросы, если взимание непосредственного сбора за выбросы нецелесообразно. Они могут применяться к сырью, промежуточным или конечным (потребительским) продуктам. Дифференциация налога на продукты может быть предназначена для той же цели. Продукты, за которые взимается плата, должны легко идентифицироваться;

2) экологические платежи – вводятся для полного или частичного покрытия расходов на природоохранные услуги и затраты на снижение уровня загрязнения окружающей среды (например, на очистку сточных вод или размещение отходов);

3) продаваемые разрешения на выбросы – квоты, надбавки или потолки уровней выбросов загрязняющих веществ для определенных загрязнителей, которые после выдачи соответствующим органом могут быть проданы в соответствии с набором установленных правил;

4) депозитно-возвратные системы, при применении которых депозит выплачивается при приобретении потенциально загрязняющих продуктов. Возмещение следует, когда загрязнение предотвращается путем возврата продуктов или их остатков. Системы депозита-возврата могут быть рассмотрены для продуктов или веществ, которые могут быть повторно использованы, переработаны или которые должны быть возвращены для уничтожения. Поскольку схемы возврата депозитов могут быть дорогостоящими и сложными в эксплуатации, важно, чтобы продукты было легко идентифицировать и обрабатывать, и чтобы пользователи и потребители также были готовы принять участие в схеме;

5) механизмы ответственности и компенсации, которые вводятся с целью обеспечения адекватной компенсации ущерба, нанесенного в результате загрязнения и восстановления окружающей среды;

6) иные экономические инструменты, включая штрафы, сборы за несоблюдение, административные сборы, гарантии исполнения, компенсация ущерба и т. д. [6][9].

¹ CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980) – Акт США о комплексном реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей среде от 1980 г.



Рисунок 10 – Экономические инструменты учета платежей.

Здесь важно отметить, что для корректного применения ПЗП все поступающие в бюджет средства должны иметь целевое назначение и расходоваться на решение экологических проблем. В исключительных случаях, например, для поощрения технических инноваций, загрязнителю также может быть оказана финансовая помощь (в виде субсидий и стимулов).

В зависимости от применения в национальном законодательстве того или иного экономического инструмента или их комбинации, различают несколько видов интерпретаций ПЗП:



Рисунок 11 – Виды интерпретации ПЗП в зависимости от экономических инструментов.

➡ **Стандартная интерпретация** требует от соответствующих субъектов платить за контролируемое загрязнение в пределах допустимой нагрузки на окружающую среду, но не за сам экологический ущерб, причиненный таким загрязнением. Фактически такая модель обеспечивает предприятиям «право на загрязнение» в рамках установленных нормативов, возлагая на них лишь бремя внесения экологических платежей, соотнося их с чистыми количественными показателями сбросов, выбросов и прочих видов негативного воздействия. При таком подходе не решается проблема восстановления окружающей среды так же как остается открытым вопрос о соотношении необходимой и реально взимаемой для этих целей сумме платежей.

➡ **Расширенная интерпретация** – подразумевает взимание с загрязнителей платы за расходы на возмещение нанесенного окружающей среде ущерба, а не за «право загрязнять», поэтому является более прогрессивной по сравнению со «стандартной». В этом случае начинает работать «стимулирующий эффект», который выражается в заинтересованности предприятий в снижении загрязнения окружающей среды, поскольку это напрямую влияет на их собственные экологические издержки.

Развитие расширенной интерпретации привело в дальнейшем к возникновению идеи применения в рамках ПЗП концепции «оптимального уровня загрязнения» (the optimal level of pollution). Ее содержание составляет представление о том, что предельные издержки на снижение загрязнения должны быть равны предельным выгодам от такого загрязнения. Точка эквивалентности, где сходятся эти два параметра, и является оптимальным уровнем загрязнения. Такой подход означает снижение загрязнения до максимального экономически целесообразного уровня.

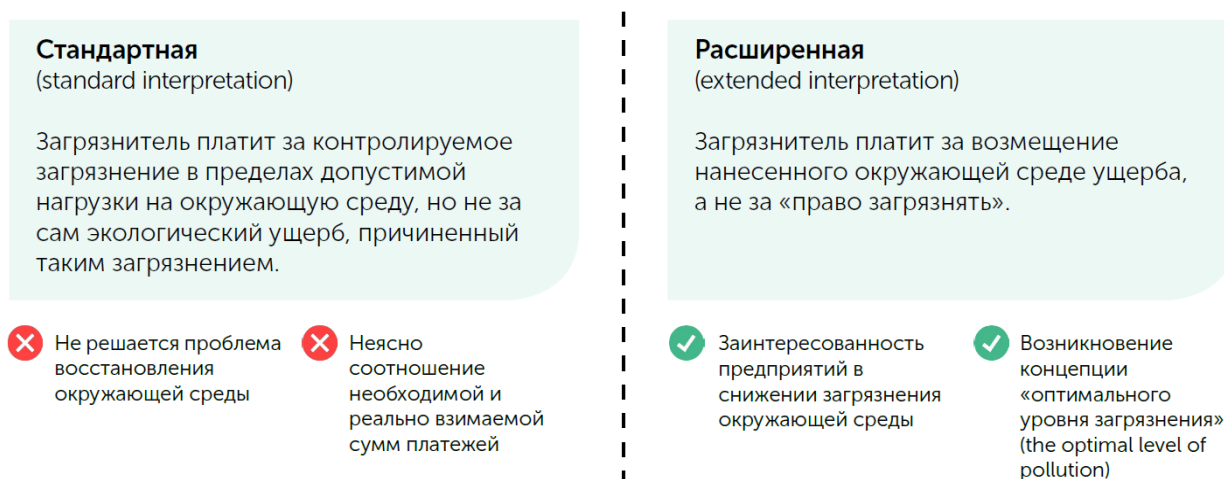


Рисунок 12 – Расширенное описание видов интерпретации ПЗП в зависимости от экономических инструментов.

➡ **Справедливая интерпретация** подразумевает под собой меньшую связь с экономическими аспектами природоохранной деятельности и большую ориентацию на юридические вопросы определения субъекта-загрязнителя и степени его вины. В отношении ПЗП справедливость означает то, что загрязнитель отвечает за уменьшение своего «природоохранного» вклада в каждой конкретной ситуации, связанной с негативным воздействием на окружающую среду. Главным элементом данного механизма является «пропорциональность» распределения экологических издержек между несколькими загрязнителями, а также между загрязнителями и пострадавшими от загрязнения. Каждый должен отвечать именно за свой объем нанесенного ущерба.

➡ **Дополнительная ответственность производителей** по своему смыслу означает ответственность производителя за судьбу собственной продукции. На него ложится бремя утилизации использованных продуктов. Предполагается, что такая мера служит стимулом для минимизации расходов на переработку посредством создания более «экологически чистой» продукции. В России данный термин получил свое наименование как «расширенная ответственность производителей».

➡ **Торговля квотами** на загрязнение известна прежде всего в качестве инструмента международного экологического права, предусмотренного Киотским протоколом к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Являясь прямым следствием применения теоремы Коуза к сфере экологии производства, торговля квотами получила распространение в качестве инструмента сокращения ущерба, наносимого окружающей среде, и на региональном уровне [10].

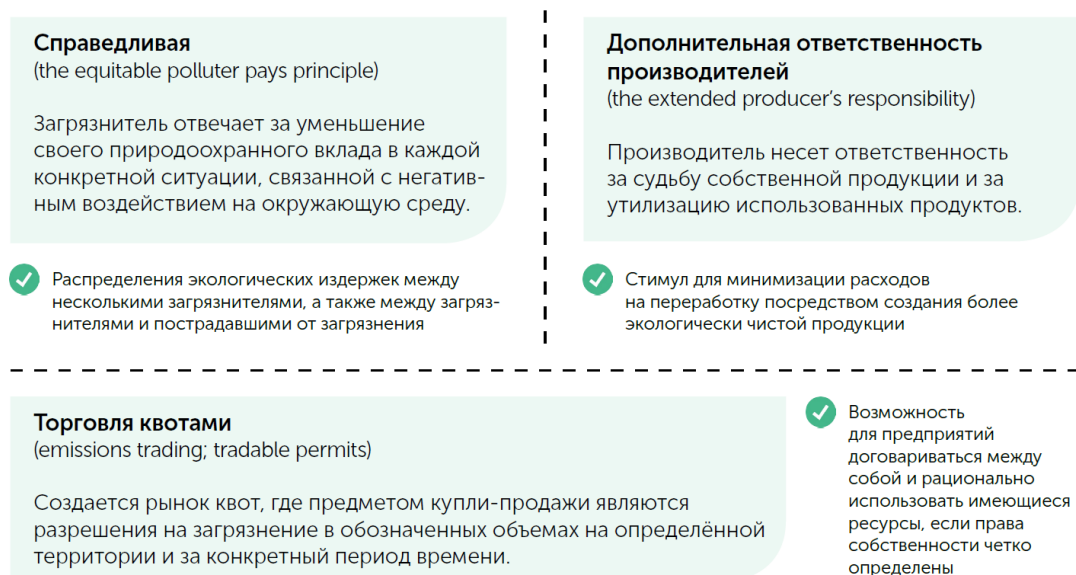


Рисунок 13 – Расширенное описание видов интерпретации ПЗП в зависимости от экономических инструментов.

Настоящий курсовой проект содержит анализ внедрения ПЗП в законодательство ряда стран мира с учетом указанных вариантов интерпретаций.

Вопросы для самопроверки:

1. Какое важное допущение имеет модель Пигувиана?
2. Какие предложения по ценообразованию были изложены Алленом Книзом?
3. Как называется принцип, где издержки за использование природного ресурса несет пользователь?
4. Перечислите рыночные инструменты, с помощью которых может осуществляться расчет платежей загрязнителя.
5. Какие виды интерпретации принципа «загрязнитель платит» вы знаете?

Часть II

Реализация принципа «загрязнитель платит» в различных странах мира

Принцип «загрязнитель платит» лежит в основе экологической политики большинства стран мира, содействуя ускорению зеленого роста и устойчивого развития. Звуча как лозунг, он легко получает одобрение на правительственном уровне, однако зачастую встречает сложности при реализации на практике. Трудности могут возникнуть даже в простых случаях, когда загрязнитель может быть четко идентифицирован. Так, виновник может быть не платежеспособен, а материнская компания или акционеры не всегда могут нести ответственность за деятельность дочерней компании. Не во всех странах есть устоявшаяся правовая база для рассмотрения таких дел, но даже в случае обширной практики в данной сфере судебный процесс зачастую является длительным и дорогостоящим. Отдельно стоит отметить случаи диффузного загрязнения, когда идентифицировать загрязнителя не так просто, как и связать его людьми, подвергшимися негативному воздействию.

Европейский союз

Европейское сообщество приняло Рекомендацию ОЭСР в отношении ПЗП в своей первой Программе действий по охране окружающей среды (1973-1976 гг.), а затем в Рекомендации Совета 75/436/Евратом, ECSC, ЕЭС от 3 марта 1975 года, касающейся распределения затрат и действий государственных органов по вопросам окружающей среды. С 1987 года этот принцип также закреплён в Договоре о Европейском сообществе (Римский договор, 1957 г.), сегодня известном как Договор о функционировании Европейского союза (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU), тем самым имея правовой статус. В соответствии со статьей 191 (2) TFEU, «политика Союза в области окружающей среды направлена на высокий уровень защиты с учетом многообразия ситуаций в различных регионах Союза. Он должен основываться на принципе предосторожности и на принципах, согласно которым должны приниматься превентивные меры, а также на том, что экологический ущерб должен в первую очередь устраняться у источника и что загрязнитель должен платить». [8] Отсутствие определения ПЗП в рамках Договора оправдано тем, что его реализация в широком спектре политик носит скорее контекстный характер. Существует также отступление от рекомендаций ОЭСР в части временных исключений из общих правил или предоставления финансовой поддержки из Фонда сплочения (Cohesion Fund), когда вводимые меры по реализации ПЗП считаются несоразмерными для государственных органов государства-члена ЕС.

Хронология законодательных мер

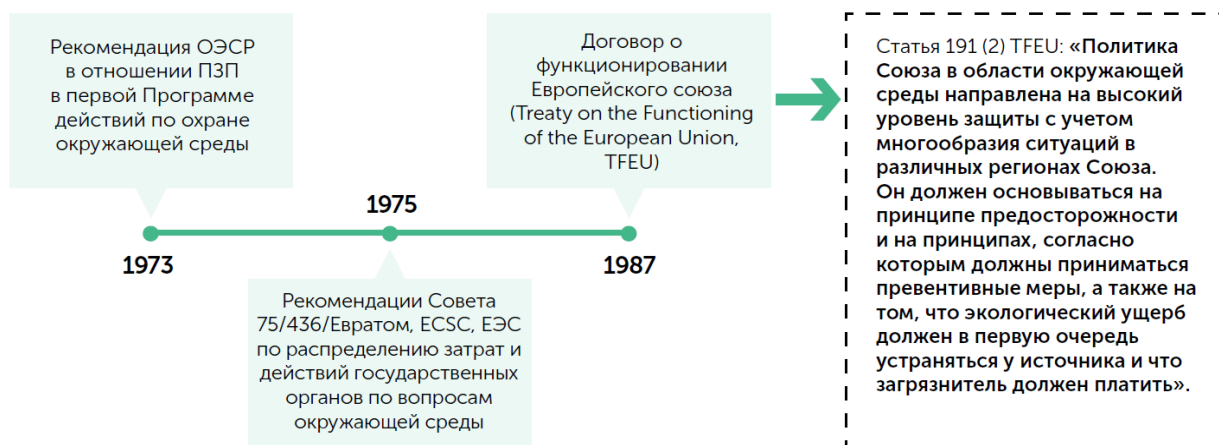


Рисунок 14 – Хронология законодательных мер.

Эта позиция согласуется с прецедентным правом судов ЕС, согласно которому ПЗП представляет собой отражение общего принципа соразмерности в законодательстве ЕС. Применяя ПЗП в контексте Директивы ЕС по нитратам, которая, среди прочего, устанавливает ограничения на сброс нитратов фермерами, Суд постановил, что государства-члены должны учитывать другие источники загрязнения при реализации Директивы и, принимая во внимание обстоятельства, не должны возлагать на фермеров ненужные затраты на устранение загрязнения. В этом свете ПЗП отражает принцип соразмерности.

Отражая свой конституционный статус, ПЗП оказывает значительное влияние на законодательство ЕС с момента его включения в Договор. Это стало очевидным в использовании Союзом экономических, рыночных инструментов экологической политики, направленных на установление цены за загрязнение и перенос затрат, где это возможно, на тех, кто вызвал загрязнение. В «Зеленой книге» (2007 г.) Европейской Комиссии о рыночных инструментах в области окружающей среды и связанных с ними политических целях [57] отмечалось, что ЕС все больше отдает предпочтение экономическим или рыночным инструментам, таким как косвенное налогообложение, целевые субсидии или продаваемые права на выбросы для целей экологической политики, поскольку «они обеспечивают гибкие и рентабельные средства для достижения поставленных целей политики». Аналогичный посыл отражен в шестой экологической программе действий ЕС (2002-2012), ключевым аспектом которой было использование «комбинации инструментов, включая рыночные и экономические инструменты» для интернализации негативных внешних эффектов посредством реформ, направленных на «постепенную отмену» субсидий, которые экологически вредны, продвигая торгуемые разрешения «как универсальный инструмент», а также торговлю квотами на выбросы и продвижение использования экологических налогов и льгот. В контексте климата этот подход совсем недавно был проиллюстрирован Европейским инвестиционным планом «Зеленая сделка» ЕС, объявленным в январе 2020 года Комиссией Урсулы фон дер Ляйен.

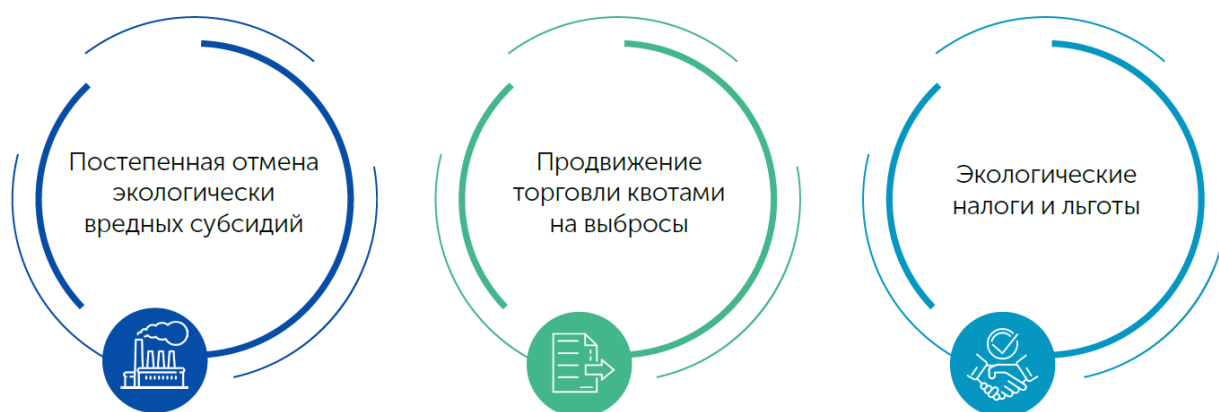


Рисунок 15 – Влияние ПЗП на законодательство ЕС.

Вместе с тем, акцент на важности государственной помощи в «Зеленой сделке» ясно показывает ее значимую роль в политической стратегии ЕС и демонстрирует факт того, что экологическое законодательство ЕС в его нынешнем виде реализует ПЗП несовершенно и возникают ситуации, когда в конечном счете общество в целом несет ответственность за загрязнение. Так, согласно руководящим принципам ЕС, государство по-прежнему может

субсидировать управление отходами компании или экологически вредные виды деятельности при соблюдении условий, изложенных в статье 107 TFEU, например, в рамках помощи «для содействия развитию определенных видов экономической деятельности или определенных экономических областей, если такая помощь не оказывает отрицательного воздействия на торговые условия до такой степени, что это противоречит общим интересам» [11].

Экологически вредные виды деятельности ✗ Государство может субсидировать такую деятельность при соблюдении условий статьи 107 TFEU.	Возмещение ущерба ✗ Оплата почти никогда не покрывает все затраты, поскольку ограничивается эксплуатационными расходами и не отражает реальную ценность природных ресурсов.	
--	--	---

Рисунок 16 – Проблемы по реализации ПЗП.

Как отметил в своем интервью Профессор Герт Ван Калстер (Geert Van Calster) Заведующий кафедрой европейского и международного права Левенского университета (KU Leuven): «К сожалению, нынешнюю систему можно рассматривать и использовать как «лицензию на загрязнение»: пока вы можете платить - то есть, если вы можете себе это позволить, вам разрешено загрязнять. Второй главный недостаток заключается в том, что «оплата» почти никогда не покрывает все «затраты». Загрязненные земли на старых промышленных площадках могут быть очищены, чтобы люди могли там жить. Это очень дорогостоящая операция, но она не обязательно устраняет ущерб, нанесенный водным объектам или людям и животным, зависящим от этой воды. Затраты часто ограничиваются эксплуатационными расходами и не отражают реальную ценность преимуществ, которые мы получаем от природы» [58].

Для решения указанных проблем необходим последовательный и комплексный подход, который охватывает весь спектр проблем - деградацию окружающей среды, изменение климата, использование ресурсов и неравенство - так же, как и цели в области устойчивого развития. Европейский зеленый курс направлен на то, чтобы привнести часть этого мышления в европейскую политику. На местах, помимо амбициозных по величине налогов и общих стандартов, потребуются такие меры, как антидемпинговые пошлины и пограничные налоги на выбросы углерода, а также общий подход к экологически вредным субсидиям [11]. Так, некоторые субсидии для промышленности, транспорта, сельского хозяйства и энергетики могут быть экологически вредными, поскольку они способствуют использованию загрязняющих или энергоемких продуктов, или процессов. Они также могут вносить искажения в единый рынок.



Комплексный подход, согласованный с **целями в области устойчивого развития ООН**.

- ✓ Охрана окружающей среды
- ✓ Противodeйствие изменению климата
- ✓ Рациональное использование ресурсов
- ✓ Устранение неравенства

Рисунок 17 – Подход к решению существующих проблем.

Реализация принципа «загрязнитель платит» в законодательстве ЕС прошла аудит Счетной палаты, были внесены изменения в Директиву 2010/75/ ЕС о промышленных выбросах.

За прошедшие годы ЕС активно применял ПЗП, который активно руководствуется при реализации экологической политики ЕС. Были обозначены лишь в ограниченной степени. За прошедшие годы Европейский союз (ЕС) принял ряд принципов, которыми руководствуется при разработке экологической политики ЕС. Некоторые из них уже были осуществлены во многих государствах-членах некоторое время назад, но различные национальные подходы были реализованы лишь в ограниченной степени. Это снижает шансы нынешних государств-членов ЕС в полной мере воспользоваться страновым опытом в своих собственных подходах к экологическим вопросам и к имплементации законодательства ЕС в контексте использования ПЗП.

В настоящее время несколько стран к югу от Восточной Европы стремятся вступить в ЕС (Северная Македония, Албания, Сербия, Турция, Черногория, Украина, Молдова, Босния и Герцеговина, Грузия). Одним из ключевых вопросов в текущих переговорах с кандидатами на вступление являются недостатки в области охраны окружающей среды. Национальные законы и положения должны быть усовершенствованы, чтобы адаптироваться к действующим стандартам в государствах-членах ЕС. Центральный вопрос заключается в том, какие подходы должны использовать национальные правительства для таких улучшений. Помощь в этом заключается в рассмотрении позитивного и негативного опыта и подходов Германии, государства-члена ЕС, которое имеет большой опыт в области охраны окружающей среды и реализации экологических принципов.

Вопросы для самопроверки:

1. Какие вопросы затрагивает первая Программа действий по охране окружающей среды Европейского Союза?
2. Какие основные аспекты включает в себя рыночный инструмент?
3. С какими целями устойчивого развития согласуется комплексный подход?
4. Какое количество целей устойчивого развития существует?

Германия

Особое внимание следует уделить реализации экологических принципов в Германии, стране ЕС, имеющей существенные достижения в сфере управления водными ресурсами и энергетической политикой. Иллюстрация

того, как эти принципы могут быть реализованы и какие возможные точки преткновения существуют, может помочь другим странам улучшить свои собственные национальные положения об охране окружающей среды. Кроме того, это может помочь выявить потенциальные пробелы между кандидатами на вступление и государствами-членами ЕС в отношении экологической политики. Соответственно, уроки, которые можно извлечь из немецкой практики, будут также ценны для политиков за пределами Европы.

Основные отрасли промышленности Германии, которые имеют важное значение и во многом определяют ее это: машиностроение, автомобилестроение, химическая промышленность и электропромышленность. Сельское хозяйство составляет всего 0,9% ВВП. Основные сельскохозяйственные продукты – это продукты отрасли животноводства – молоко, мясо свиньи и птицы, а также в растениеводческой структуре растет доля кормовых культур – кукуруза, корнеплоды, кормовой ячмень, картофель, овес. Основной зерновой культурой является пшеница.

Промышленный сектор составляет 31% от ВВП страны. В нем доминируют такие компании, как Volkswagen, Daimler, BMW (автомобилестроение), BASF (химия), Siemens (электропромышленность). Машиностроение характеризуется большим количеством средних и малых предприятий.

Сектор услуг составляет 68,1% ВВП. В последние годы особую роль играют следующие виды услуг: электронное обеспечение, обработка цифровых параметров, логистика, лизинг и другие. Дополнительно стоит заметить, что развивается туристический сектор.

Германия часто рассматривается как европейский и международный лидер в области охраны окружающей среды. Немецкая экологическая политика во многих случаях была отправной точкой экологической политики ЕС/ЕЭС: Германия ввела существенное законодательство по охране окружающей среды раньше, чем другие страны ЕС/ЕЭС. Это привело к призывам немецкого бизнеса к созданию условий равной конкуренции. Они требовали, чтобы к конкурентам в других государствах-членах предъявлялись те же экологические требования и, следовательно, те же предполагаемые издержки [15].

Однако в относительно недавнем прошлом Германия не в равной степени поддерживала амбициозную экологическую политику ЕС. Консервативно-либеральное коалиционное правительство, находившееся у власти с начала восьмидесятых до конца 1998 года, все чаще рассматривалось как блокирующее, а не проталкивающее на европейском уровне. Германия также неоднократно не выполняла должным образом Директивы ЕС. Некоторые директивы были выполнены слишком поздно или формально неправильно. Экологи надеялись на перемены с тех пор, как социал-демократы и партия зеленых пришли к власти в конце 1998 года. Однако по прошествии нескольких лет многие все также и не пришли к выводу, что уже произошло существенное улучшение роли Германии в экологической политике ЕС [16].

Несмотря на прогресс в некоторых областях и в целом высокий уровень охраны окружающей среды (после больших усилий и инвестиций), экологическое движение и заинтересованные ученые также все чаще критиковали внутреннюю экологическую политику консервативно-либерального коалиционного правительства. Например, в своем ежегодном отчете Консультативный совет по окружающей среде (Sachverständigenrat für Umweltfragen), ведущая группа немецких экспертов, описала экологические успехи 1998 года как довольно скромные [17]. Особенно после рецессии в Германии в начале 1990-х годов и дебатов о влиянии размещения промышленности на окружающую среду [18]

экологический прогресс был ограничен. В конце концов некоторые люди даже не были разочарованы, потому что они не ожидали вообще какого-либо существенного прогресса.

Смена правительства на национальном уровне не принесла ожидаемого толчка для экологической политики. Те немцы, которые все же ждали движения в экологическом направлении не увидели каких-либо изменений. Так обстоят дела, касающиеся, например, европейских директив по грунтовой и питьевой воде (80/778; 76/464) [16] также, в отношении директив в области загрязнения воздуха (80/779; 89/427). Европейский суд постановил, что Германия также не приняла меры, необходимые для обеспечения соблюдения соответствующих стандартов [20]. Таким образом, можно сказать, что существует достаточное количество хороших и новаторских подходов, которые находятся в дефиците в отношении немецкой экологической политики, они хоть и несущественно, но все же отражаются на реализации экологических принципов.

Таким образом, можно сказать, что существует достаточное количество хороших и новаторских подходов, которые находятся в дефиците в отношении немецкой экологической политики, они хоть и несущественно, но все же отражаются на реализации экологических принципов.

В современной экологической политике Германия придерживается следующих принципов: принцип предосторожности, принцип «загрязнитель платит», принцип исправления у источника, принцип устойчивого развития, принцип субсидиарности и принцип интеграции. Кроме того, также существуют принципы сотрудничества и предотвращения.



Германия часто рассматривается как европейский и международный лидер в области охраны окружающей среды. Принципы немецкой экологической политики во многих случаях были отправной точкой экологической политики ЕС/ЕЭС.

Принцип
предосторожности

Принцип «загрязнитель
платит»

Принцип исправления
у источника

Принцип устойчивого
развития

Принцип
субсидиарности

Принцип интеграции

Рисунок 18 – Основные принципы экологической политики Германии.

Принцип предосторожности возник из немецкой социально-правовой традиции. Он был включен практически во все последние договоры и политические документы, касающиеся защиты и сохранения окружающей среды [18]. Ярким примером является принцип 15 Рио-Де-Жанейрской декларации 1992 года, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, в котором также разъясняется основная концепция «предосторожности». «В целях защиты окружающей среды осторожный подход должен широко применяться государствами в соответствии с их возможностями. В тех случаях, когда существует угроза серьезного необратимого ущерба, отсутствие полной научной определенности не должно использоваться в качестве причины для отсрочки экономически эффективных мер по предотвращению ущерба окружающей среде». Следуя соответствующему предложению Бельгии [21], Маастрихтский договор 1992 года включил принцип предосторожности в Договор об учреждении Европейского

сообщества. Он прописан в статье 174 (2) (ранее статья 130 г), которая включает в себя следующие принципы экологической политики ЕС: принципы предосторожности и предотвращения; принцип, согласно которому ущерб должен быть в приоритетном порядке устранен у источника; и принцип, согласно которому загрязнитель должен заплатить.

Нормативно-правовое закрепление:



Рио-Де-Жанейрская декларация ООН (1992 г.)



Договор об учреждении Европейского сообщества (1992 г.)

Этот принцип включен практически во все современные договоры и политические документы, касающиеся защиты и сохранения окружающей среды.

Определение



Декларация ООН по окружающей среде и развитию

Принцип 15: «В целях защиты окружающей среды осторожный подход должен широко применяться государствами в соответствии с их возможностями. В тех случаях, когда существует угроза серьезного необратимого ущерба, отсутствие полной научной определенности не должно использоваться в качестве причины для отсрочки экономически эффективных мер по предотвращению ущерба окружающей среде»

Рисунок 19 – Принцип предосторожности: внедрение в международную экологическую политику.

Внедрение в Германии указанного принципа.

«... предписывается, что ущерб, нанесенный природному миру (который нас окружает), следует избегать заранее в соответствии с возможностями. Профилактика означает раннее обнаружение опасностей для здоровья человека и окружающей среды путем всесторонних, синхронизированных (гармонизированных) исследований, в частности о причинно-следственных связях ..., это также означает действие, когда даже окончательно установленное понимание еще не доступно науке. Предосторожность означает развитие во всех секторах экономики технологических процессов, которые значительно снижают нагрузку на окружающую среду, особенно вызванную введением пагубных веществ».

Однако, Федеральное министерство внутренних дел Германии считает, что окончательного разъяснения относительно точного содержания этого принципа нет [22]. Принцип должен быть политически реализован в соответствии с конкретными условиями экологических секторов и рассматриваемыми вопросами. Данный принцип предосторожности играет важную роль в формировании экологической политики Германии. Иногда его даже называют центральным принципом национальной экологической политики [23]. Его можно рассматривать как включение других принципов [24]. Например, принцип предосторожности может означать интернализацию внешних эффектов загрязнения (принцип «загрязнитель платит»). Принцип, что деятельность не может привести к значительному ухудшению условий окружающей среды и принцип устранения у источника. Однако, несмотря на важность принципа не ухудшения условий окружающей среды, следует подчеркнуть, что немецкий подход не является чисто предупредительным. Скорее, «... результат политики будет отражать баланс политических сил и мотиваций в отдельных случаях, поскольку у государства есть множество других функций, помимо защиты окружающей среды» как отмечает Бемер-Кристиансен. В немецкой административной практике предупредительный принцип тесно связан с развитием более чистых технологий. Требование о том, что технологии должны быть

современными или даже новыми, было включено во многие немецкие стандарты. Если стандарт к технологии не был определен федеральным постановлением, административные суды решают споры по ним в каждом конкретном случаях и проверяют соответствуют ли технологии принципу предосторожности [18].

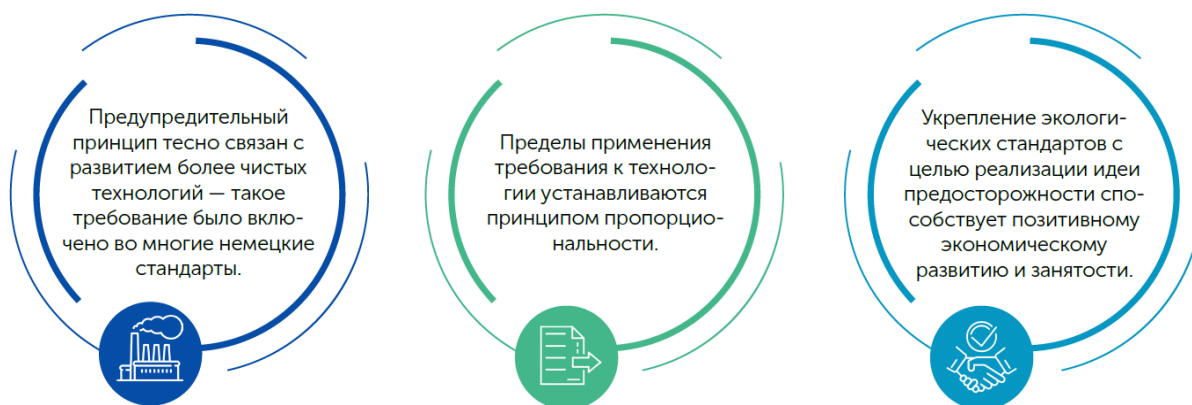


Рисунок 20 – Интеграция экологических принципов в Германии.

Требование к технологическому стандарту как часть принципа предосторожности поощряет инвестиции и способствует техническим изменениям (не требуя предварительного подтверждения). Кроме того, он стимулирует прикладные/промышленные исследования и перспективные экспортные рынки. Национальные технические стандарты в значительной степени способствовали тому, что немецкая промышленность экологических товаров процветала и в начале 1990-х годов занимала около 20% соответствующего мирового рынка [25]. Пределы применения требования к технологии устанавливаются принципом пропорциональности, который в основном требует, чтобы экологические выгоды были пропорциональны затратам на защитные меры. В целом важно отметить, что, согласно немецкому опыту, укрепление экологических стандартов с целью реализации идеи предосторожности (или просто цели охраны окружающей среды) может помочь обеспечить позитивное экономическое развитие и занятость. Это справедливо и в периоды экономических проблем: например, «Зеленое кейнсианство» практиковалось в Германии во время рецессии начала 1980-х годов для стимулирования экономического развития. Была оказана государственная помощь в инвестировании в природоохранные мероприятия, центральной целью которой было позитивное развитие рынков природоохранного оборудования и услуг.

В 1985 году только Кредитный институт реконструкции и Немецкий компенсационный банк совместно финансировали экологические инвестиции на сумму более 9,5 млрд. евро. Подсчитано, что эти средства создали почти полмиллиона рабочих мест [18]. В последние несколько лет значительные последствия для занятости могут быть также связаны с экологическим улучшением объектов в Германии. В 1994 году, например, в новые районы земель Германии было инвестировано 3,8 млрд. немецких марок [25]. Следует сказать, что инвестиции поднимают вопрос о том, какую роль играет государство/правительство. Для немцев «... предосторожность-это интервенционистская мера, оправдание участия государства в повседневной жизни своих земель и своих граждан во имя благого правления.» В области управления водными ресурсами принцип

предосторожности отражен в статье 1а Федерального закона об управлении водными ресурсами, который требует от властей обеспечить, чтобы каждое негативное воздействие, которого можно избежать, было предотвращено независимо от текущего использования или качества водных объектов [26]. Идея предосторожности вместе с принципом, согласно которому ресурсы должны использоваться экономно, также учитывается в статье 1а. В прошлом сам термин технологические стандарты был почти исключительно связан с техническими соображениями. Экономические соображения были не очень важны. Однако в недавнем прошлом были некоторые попытки изменить это [27]. «Каждый обязан при осуществлении мер, которые могут повлиять на водный объект, действовать с необходимой осторожностью, в зависимости от обстоятельств, избегать загрязнения воды и любых других вредных изменений ее свойств, а также добиваться желаемого щадящего использования воды с учетом естественного круговорота воды». Эти цели распространяются на все водные объекты. Кроме того, статьи 26 (для поверхностных вод), 32b (для прибрежных вод) и 34 (для грунтовых вод) ВОЗ касаются принципа предосторожности. Они содержат определенные запреты, направленные на охрану водных ресурсов: «Вещества могут храниться или утилизироваться [вдоль водотока или прибрежных вод] только таким образом, чтобы не возникало беспокойства о [вредном] загрязнении воды или любых других вредных изменениях ее свойств [или характеристик водного стока]. То же самое относится и к транспортировке жидкостей и газов по трубопроводам. Разрешение на выбросы веществ в грунтовые воды может быть выдано только в том случае, если нет опасений по поводу вредного загрязнения грунтовых вод или каких-либо других вредных изменений их свойств». Кроме того, на практике особенно актуальна статья 7а Федерального закона о целевом уровне качества подземных вод. Эта статья включает в себя идею предосторожности, в основном требуя, чтобы разрешения на выбросы могли выдаваться только в том случае, если нагрузка загрязнения настолько низка, насколько позволяют современные технологии. Он также обеспечивает соблюдение международного права и законодательства ЕС [26]. Как уже отмечалось, управление водными ресурсами Германии в значительной степени учитывает принцип предосторожности. Однако в течение десятилетий этого элемента в энергетическом секторе практически не было. За некоторыми исключениями, 14 экологических проблем и принципов не играли важной роли в энергетической политике [28]. Например, цель, заключающаяся в том, чтобы энергоснабжение было экологически приемлемым, только недавно была включена в Федеральный закон об управлении энергетикой [29]. Преимущественно экономические цели, такие как дешевое, надежное и достаточное энергоснабжение, действительно преобладали и были отражены в законе об энергетике.



Пример: В 1985 году только Кредитный институт реконструкции и Немецкий компенсационный банк совместно финансировали экологические инвестиции на сумму более 9,5 млрд евро. Подсчитано, что эти средства создали почти 500 тыс. рабочих мест.

Рисунок 21 – Принцип предосторожности.

На практике идея профилактики также учитывается при введении новых энергетических налогов: центральной целью этих налогов является снижение угрозы глобального потепления, несмотря на это, все еще есть несколько человек, которые бросают вызов теории антропогенного изменения климата. Однако, хотя налоги являются заслуживающим доверия и важным первым шагом в правильном направлении, следует признать, что климатические выгоды от этих налогов, вероятно, будут умеренными. Это объясняется главным образом их относительно низкими показателями и тем фактом, что они непосредственно не связаны с конкретными выбросами парниковых газов, вызванными различными источниками энергии.

Кроме того, будущие сокращения расходов в результате усиления конкуренции в энергетическом секторе могут перевесить возросшие расходы из-за налогов на энергию. В дополнение к закону об энергетике, средние и крупные электростанции или установки сжигания подпадают под действие Федерального закона о контроле за выбросами, Статья 5 (2) настоящего закона требует применения принципа предосторожности в отношении строительства и эксплуатации таких объектов. Чтобы удовлетворить этот спрос, объекты должны отражать самые современные технологии. Статья 5 (1) также требует, чтобы операторы использовали тепло, вырабатываемое их заводом, или позволяли другим желающим использовать его (если это возможно и разумно). Этот спрос на энергоэффективность можно рассматривать как меру предосторожности в отношении угрозы глобального потепления. Еще одной мерой, связанной с идеей предосторожности, является чрезвычайно эффективный Закон о подаче электроэнергии. Закон обязывает энергетические компании, ответственные за энергосистему, платить фиксированные минимальные цены за регенеративную электроэнергию. Эти цены выше нормальной рыночной цены. В прошлом цена продажи электроэнергии, получаемой из энергии ветра, была установлена на уровне 90% от внутренней цены. Это позволило существенно увеличить этот сектор. В 1999 году в Германии было установлено 1569 мегаватт (МВт) новых мощностей (общая мировая мощность: более 10 000 МВт; общая мощность в Германии: 4 443 МВт) [30]. К настоящему времени около 13 000 рабочих мест зависят от немецкой ветроэнергетики [31]. В качестве еще одного положительного побочного эффекта рост также снизил зависимость от импорта энергоносителей. Закон о подаче

электроэнергии связан с идеей предосторожности, поскольку он поддерживает разработку альтернатив ископаемому топливу. Эти альтернативы могут позволить снизить опасность глобального изменения климата и уменьшить риски для здоровья человека (в результате местного загрязнения воздуха, связанного с горением). Еще одним успешным примером того, как принцип предосторожности может быть применен в энергетическом секторе, является программа модернизации крупных установок сжигания в Западной Германии. Эта программа была начата в 1980-х годах в ответ на опасения по поводу кислотных дождей и гибели лесов, хотя предполагаемая причинно-следственная связь на тот момент еще не была полностью установлена. За 10-летний период программа позволила сократить выбросы диоксида серы на крупных установках сжигания с 1,9 до 0,3 млн тонн (т), оксидов азота с 0,96 до 0,25 млн тонн и твердых частиц с 0,1 до 0,02 млн тонн (см. Рисунок 4).

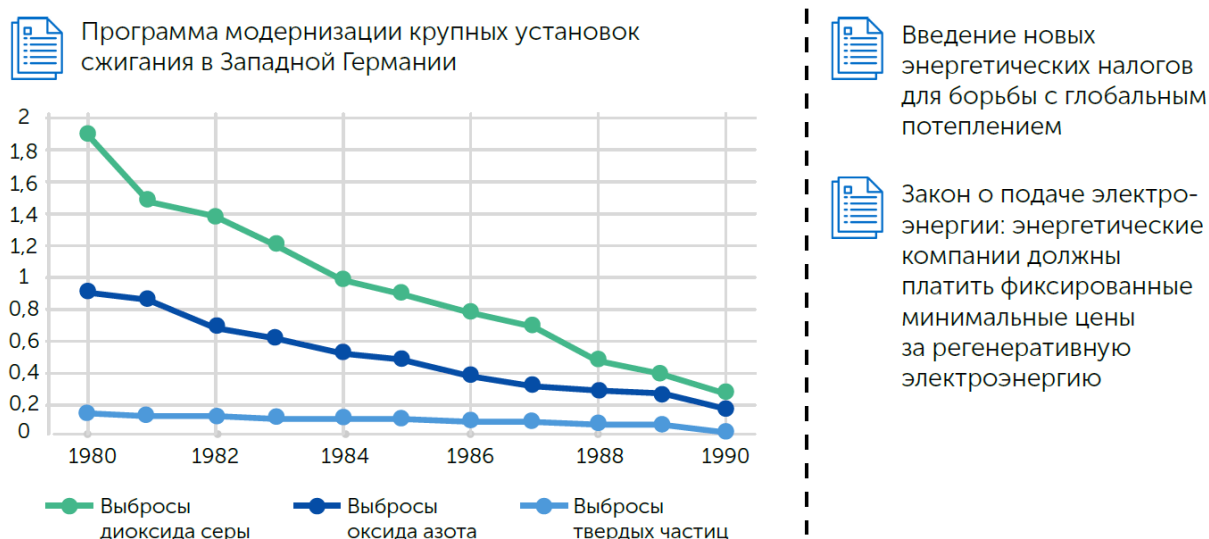


Рисунок 22 – Динамика снижения выбросов загрязняющих химических веществ в период за 1980 – 1990 гг. в Германии.

Кроме того, инвестиции сократили безработицу и вернули деньги в экономику Германии.

Принцип «Загрязнитель платит» отражен в статье 174 (2) (ранее статья 130 г), где утверждается, что этот принцип «... относится к требованию о том, что расходы на загрязнение должны нести лица, ответственные за причинение загрязнения, и все вытекающие из этого расходы».

Однако отмечается, что «... точное значение принципа и его применение к конкретным случаям и ситуациям остается открытым для толкования, особенно в отношении характера и масштабов включенных расходов и обстоятельств, при которых этот принцип, возможно, в исключительных случаях, не будет применяться».

Этот принцип явно важен для эффективности охраны окружающей среды, потому что это дает прямой стимул потенциальным загрязнителям не загрязнять окружающую среду. Это снижает необходимость введения дополнительных мер по охране окружающей среды. Кроме того, реализация этого принципа соответствует идее рыночной экономики, где в идеале экономические игроки должны платить за все издержки, которые они вызывают [23].

Внедрение в Германии принципа «Загрязнитель платит» буквально переводится как принцип причинности или ответственности. Он относится не только к загрязнению и распределению издержек, но и ко всему вредному воздействию на окружающую среду, включая негативную деятельность.

Аналогом принципа загрязнитель платит является принцип «общего бремени» (общей нагрузки), который означает, что широкая общественность должна платить за расходы по охране окружающей среды [23]. Не только плата за загрязнение может считаться совместимой с принципом загрязнитель платит, но и вся плата за традиционные меры интервенционистской экологической политики. Примерами могут служить стандарты на продукцию, разрешения или запрет на действия. Он также включает ответственность с точки зрения гражданского права, особенно Закон об экологической ответственности (применяется к крупным заводам, таким как электростанции или сталелитейные заводы) [23]. Принцип играет важную роль в немецкой экологической политике, но не учитывается в полной мере. В своей самой строгой форме этот принцип требует, чтобы все расходы третьих сторон или широкой общественности, связанные с деятельностью или продуктами, наносящими ущерб окружающей среде, оплачивались теми, кто несет ответственность. Таким образом, внешние издержки будут интернализированы. Это также потребует выплаты компенсации за использование окружающей среды. Однако в немецкой политической практике учитываются только те затраты на природоохранные мероприятия, которые являются следствием экологической политики государства. В некоторых случаях даже эта менее амбициозная концепция не реализуется в полной мере. Проблематично, что в отношении некоторых экологических проблем, таких как гибель лесов, невозможно точно определить, кто и какой ущерб нанес. Возможное решение представлено концепцией коллективной ответственности, которую допускает немецкая правовая система. Это может означать введение фондов, в которые платят компании соответствующего сектора. Коллективная ответственность может рассматриваться как особая форма принципа «загрязнитель платит» [23]. Особую проблему представляет ситуация в Восточной Германии. Многие компании обанкротились в результате процессов экономической реструктуризации, последовавших за воссоединением, а многие даже покинули сильно загрязненные участки. В таких случаях, принцип «загрязнитель платит» обычно не может быть действительно применен, потому что загрязнители больше не существуют. Финансовая ответственность часто возлагается на государство, возможно, при финансовой поддержке Европейского Союза.



Относится не только к загрязнению и распределению издержек, но и **ко всему вредному воздействию на окружающую среду**, включая негативную деятельность.



Аналог — **принцип «общего бремени»**: широкая общественность должна платить за расходы по охране окружающей среды.

Примеры реализации

- ✓ Стандарты на продукцию
- ✓ Разрешения или запрет на действия
- ✓ Ответственность с точки зрения гражданского права

Рисунок 23 – Принцип «загрязнитель платит».

Говоря об особых случаях, следует добавить, что немецкая практика показала, что полное применение принципа не всегда отвечает наилучшим интересам окружающей среды. Например, прошлые попытки помешать судовладельцам незаконно утилизировать свою нефть в море путем выявления загрязнителей были не очень успешными, а затраты на выявление загрязнителей были чрезвычайно высокими. Это условия, при которых было бы целесообразно организовать охрану окружающей среды, то есть экологически безопасную утилизацию нефти, на основе принципа общей нагрузки. В случае нефти с судов это может означать, что правительство организует и оплачивает услуги по утилизации и очистке в портах, которые являются бесплатными для судовладельцев [32]. Очень важный пример применения концепции в Германии включен в статью 8 Федерального закона об охране природы (1987 г.). Эта статья действительно требует, чтобы любой, кто несет ответственность за действия, имеющие отношение к природе и ландшафту (и которые требуют разрешения властей), должен избегать негативных последствий для природы и ландшафта. Если избежание негативных последствий невозможно, требуется компенсация [15]. Например, негативное воздействие на ландшафт, вызванное новой электростанцией, дорогой или водным путем, может быть компенсировано посадкой деревьев на прилегающей территории. На практике Статья 8 очень помогает обеспечить, чтобы местные экологические условия существенно не ухудшались.

С помощью водоохранных мер правительство страны обеспечивает надлежащее водоснабжение граждан, промышленности и сельского хозяйства, а также поддержание здоровых водных экосистем. Его основными задачами являются мониторинг водных ресурсов с точки зрения их количества и качества, предотвращение загрязнения воды, например, путем определения предельных значений выбросов, а также улучшение качества воды и создания водоохранных зон. Эти меры призваны обеспечить экологический баланс вод, а также водоснабжение граждан. Наиболее важным актом, касающимся охраны водных ресурсов, является Федеральный закон о водных ресурсах, он требует, чтобы любое лицо, которое вводит или выбрасывает вещества в водный объект или воздействует на водный объект таким образом, что его физические, химические или биологические характеристики изменяются, несет ответственность за возмещение ущерба, причиненного другим лицам в результате этого. В случае, если несколько участников вызвали такие последствия, то они несут солидарную ответственность. Кроме того, операторы установок должны компенсировать ущерб, даже если они эксплуатируются в соответствии с законом и любыми условиями, установленными компетентными органами [25] Законом, основанным на принципе загрязнитель платит, является Федеральный закон о сборах сточных вод, который устанавливает налог на загрязнение воды (Закон о налоге за сброс сточных вод (1976 г.)) [26]. Доходы должны использоваться для мер по улучшению качества воды.



Рисунок 24 – Регулирующая экологическая политика Германии.

Кроме того, районные органы власти большинства земель Германии ввели налоги или сборы за забор воды из подземных и поверхностных водоемов. Постановление о подземных водах (Verordnung zum Schutz des Grundwassers [Grundwasserverordnung], GrwV) и Постановление о поверхностных водах (Verordnung zu Schutz der Oberflächengewässer [Oberflächengewässerverordnung], OGewV) [26]. Хотя это и не связано с загрязнением как таковым, но это явно можно рассматривать как применение данного принципа, потому что налоги и сборы связаны с истощением ресурсов и возможными другими неблагоприятными экологическими побочными эффектами, возникающими в результате забора воды. Введение платы за сточные воды и налогов на водные ресурсы привело к значительным выгодам. Прежде всего, это дало толчок к сокращению водопользования и ограничению загрязнения, также, это обеспечило источник финансирования, который позволяет осуществлять различные водохозяйственные мероприятия.

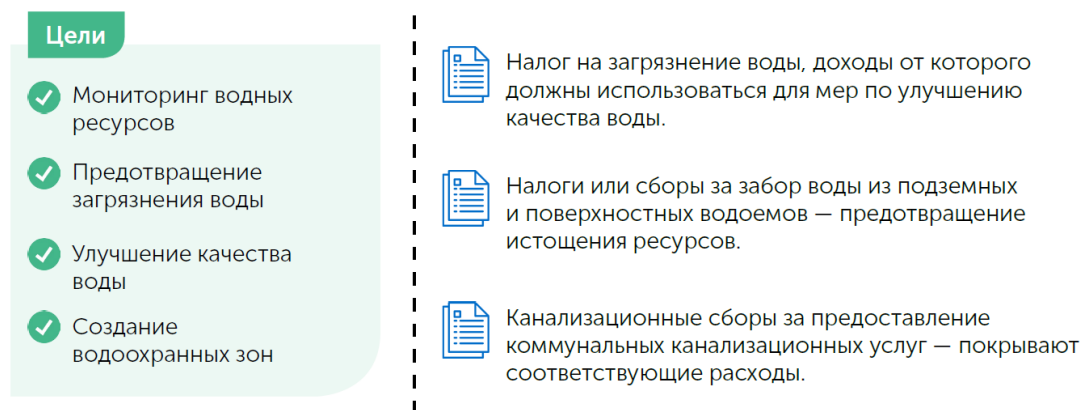


Рисунок 25 – Водоохранные меры политики Германии.

Существуют также канализационные сборы за предоставление коммунальных канализационных услуг. Предполагается, что эти сборы покрывают соответствующие расходы. Таким образом, их можно рассматривать как еще один хороший пример применения ПЗП. Однако на практике субсидии являются обычным явлением в отношении канализации [25].

Существует серьезный дефицит в связи с внедрением ПЗП в энергетическом секторе Германии, который в значительной степени зависит от ископаемого топлива. Закон об

атомной энергии (01.01.1960 г. и неоднократно корректировавшийся во время своего действия) [17]. Помимо других эффектов, сжигание этих видов топлива приводит к образованию парниковых газов и локальному и региональному загрязнению воздуха. Получаемый в результате ущерб является преимущественно внешним воздействием, за которое загрязнители не платят. Кроме того, добыча и использование немецкого угля сильно субсидируются, что, безусловно, не может рассматриваться как применение принципа [14]. Ядерная энергетика подразумевает и внешние экологические издержки: в прошлом добыча урана в Восточной Германии оставляла большие, сильно загрязненные территории. По оценкам, на очистку придется потратить миллиарды долларов [34]. Кроме того, неясно, достаточно ли надежно защищены и застрахованы ядерные объекты и объекты для хранения ядерных отходов. Это относится к спорному вопросу о том, насколько велики связанные с этим риски. Недостаточная безопасность и страхование означали бы, что в будущем могут возникнуть значительные внешние издержки.

Новые налоги на энергию, введенные в Германии, являются первым шагом на пути к лучшему внедрению ПЗП в энергетическом секторе. Однако уже было заявлено, что экологические последствия этих налогов, вероятно, будут весьма ограниченными.

Таким образом, можно сказать, что в Германии развиваются достаточное количество новаторских подходов, которые отражаются на реализации экологических принципов ЕС, например, связан принцип ПП и ПЗП.

Вопросы для самопроверки:

1. Какие основные отрасли промышленности определяют Германию?
2. Каких принципов, касающихся экологической политики придерживается Германия? Перечислите их.
3. Что такое принцип «общего бремени»?
4. Как принцип предосторожности может быть применен в энергетическом секторе?
5. Назовите аналог принципа «загрязнитель платит»?

Швеция

В 1970-е и 1980-е годы экологические проблемы занимали главенствующие позиции в повестке дня Швеции, несмотря на относительно низкую плотность населения страны и умеренный экономический рост того периода. Помимо национального измерения, экологические проблемы в Швеции имеют существенное международное значение. Это связано с региональной экономической и экологической взаимозависимостью (Северное сотрудничество, трансграничное загрязнение воздуха, загрязнение Северного моря и Балтики). Швеция выступила с инициативой проведения первой конференции ООН по окружающей среде в Стокгольме в 1972 году [12].

Целью конференции было выявление наиболее актуальных экологических проблем и получение согласия о мерах по их решению. Во второй половине 1980-х годов Швеция также активно включилась в глобальные экологические проблемы (изменение климата, озоновый слой, экологическая помощь).

Вступление Швеции в Европейский союз в 1995 году обеспечили контекст для принятия экономических и экологических решений для нее. Общие цели экологической политики Швеции призваны: защищать здоровье человека, сохранять биологическое

разнообразие, управлять природными ресурсами таким образом, чтобы обеспечить их устойчивое использование, а также защищать природные и культурные ландшафты.

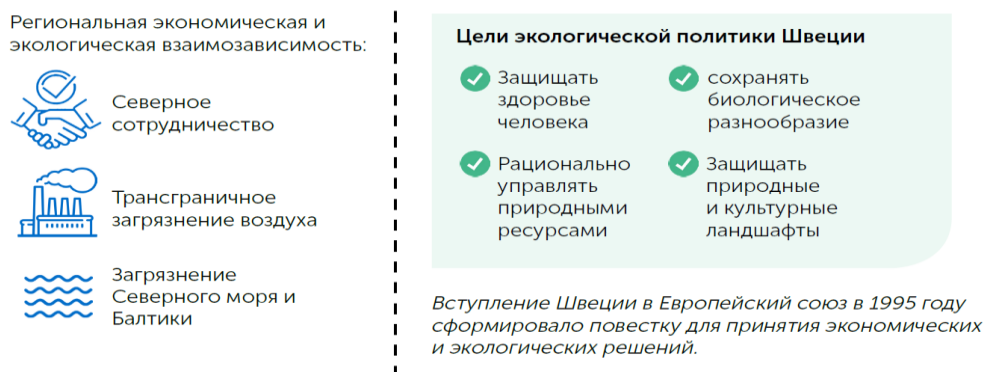


Рисунок 26 – Контекст экологической политики Швеции.

За последние 25 лет Швеция разработала эффективную и зачастую весьма новаторскую экологическую политику.

Задачи реализации этой политики заключаются в следующем:

- достижение наиболее эффективным с точки зрения затрат способом амбициозных целей;
- усиление интеграции экологических проблем в процесс принятия отраслевых и экономических решений;
- продолжение содействия эффективному международному сотрудничеству.

Например, в докладе ОЭСР излагаются исходные условия для оценки будущего экологического прогресса, а также анализируются экологические показатели Швеции: степень выполнения внутренних целей правительства и международных обязательств. Выдвигается ряд рекомендаций, которые могли бы способствовать дальнейшему экологическому прогрессу в Швеции[12].

Основные достижения экологической политики Швеции:

- разработка соответствующих правовых и административных инструментов;
- внедрение широкого спектра экономических инструментов; расширение сферы физического планирования, включающее охрану окружающей среды и устойчивое управление природными ресурсами;
- распространение на экологические вопросы принципов демократического функционирования Швеции, в частности объема и доступности информации, разделения властей, расширения роли НПО и особая роль женщин и молодежи;
- децентрализация осуществления экологической политики;
- базирование политики на высококачественном мониторинге, экологических исследованиях и разработках.



Рисунок 27 – Основные достижения экологической политики Швеции за последние 25 лет.

Швеция разработала стратегии, основанные на точных количественных целях и периодическом контроле за экологическими показателями. Ее парламент, Риксдаг, внимательно следит за различными принятыми мерами и обеспечивает политическую ориентацию.

Сегодня экологическая политика Швеции сосредоточена на следующих темах: изменение климата, разрушение озонового слоя, подкисление и приземный озон, качество городской окружающей среды, эвтрофикация, металлы и стойкие органические соединения, управление земельными и водными ресурсами, охрана природы, экоцикл и управление отходами, химическая безопасность и ядерная безопасность.



Рисунок 28 – Текущая повестка экологической политики Швеции.

В течение последних десяти лет экономические инструменты использовались для дополнения индивидуального регулирования подхода к лицензированию загрязняющих объектов. Они также используются для поддержки финансирования природоохранной деятельности и обеспечения дополнительного использования нормативных актов, экономических инструментов и других, например, (добровольных соглашений, физическом планировании, оценки воздействия на окружающую среду, защиты экологической информации). В целом расходы на окружающую среду в Швеции составляли более 7 миллиардов шведских крон в 2020 году.

До сих пор реализация экологической политики не создавала существенных проблем для шведской экономики в целом. Большая часть расходов на охрану окружающей среды

покрывается загрязнителями и пользователями экологических услуг. Швеция строго придерживается принципов «загрязнитель платит» и «пользователь платит» если учитывать, что общие поступления Швеции от экологического налога в 2021 году составили 103 миллиарда шведских крон. Существует небольшое субсидирование для повышения эффективности предотвращения загрязнения. Муниципалитеты взимают с граждан плату за услуги, которые они получают для защиты окружающей среды.

Большая часть расходов на охрану окружающей среды покрывается загрязнителями и пользователями экологических услуг. Швеция строго придерживается принципов «загрязнитель платит» и «пользователь платит».

7 млрд шведских крон
Расходы на охрану окружающей среды в Швеции в 2020 году

103 млрд шведских крон
Общие поступления Швеции от экологического налога в 2021 году

-  Экономические инструменты для дополнения индивидуального регулирования
-  Субсидирование повышения эффективности предотвращения загрязнения
-  Муниципалитеты взимают с граждан плату за услуги по охране окружающей среды

Рисунок 29 – Осуществление экологической политики.

Тем не менее в Швеции существует необходимость в дальнейшем повышении экономической эффективности экологической политики при одновременном решении ряда до сих пор остающихся проблем, таких как обеспечение того, чтобы экологические нормы, вытекающие из индивидуального подхода гармонизируются с законодательством ЕС, основанным на стандартах качества или выбросов, гармонизируя интегрированную систему контроля загрязнения (применяемую к выбросам в воду и воздух) с управлением промышленными отходами.

Основные отрасли экономики Швеции. Сельское хозяйство составляет 1,4% ВВП страны, в отрасли занято всего 1,6% рабочей силы. Основные сельскохозяйственные продукты - это зерно (особенно овес, пшеница, ячмень и рожь), картофель и другие корнеплоды, овощи и фрукты, а также молочные продукты, мясо. Хотя производство превышает внутреннее потребление, значительное количество продуктов питания необходимо импортировать из-за отсутствия разнообразия сельскохозяйственных культур. Страна обладает богатыми природными ресурсами: лес, железо, свинец, медь, цинк и гидроэнергетика.

Промышленный сектор обеспечивает 22,2% ВВП и создает занятость почти 17,7% рабочей силы. В промышленном секторе доминируют такие компании, как Volvo, Saab, Ericsson, ABB, AstraZeneca, Electrolux, Ikea, H&M и другие. Основными видами производственной деятельности Швеции являются обработка древесины, бумага, электронное оборудование, пищевая промышленность, фармацевтические продукты, также новые технологии и биотехнологии имеют большое значение в экономике страны.

Третий сектор, но не менее важный, это управление телекоммуникациями и ИТ-оборудованием, который обеспечивает занятость 80,7% активной рабочей силы и обеспечивает 65,2% ВВП.

Законодательство Швеции в области защиты окружающей среды.

В Швеции действует Экологический кодекс, который создан для объединения и гармонизации всех 15 законов об окружающей среде, которые были приняты ранее.

Шведский экологический кодекс был принят в 1998 году и вступил в силу 1 января 1999 года. Правила, содержащиеся в 15 актах, были объединены в Кодексе. Поскольку многие аналогичные правила в предыдущих статутах были заменены общими правилами, количество положений было сокращено.



Шведский Экологический кодекс

Принят в 1998 году
Вступил в силу 1 января 1999 года

- ✓ 33 главы
- ✓ почти 500 разделов



Объединяет и гармонизирует
15 законов об окружающей среде



Сфера действия кодекса напрямую связана
с содействием устойчивому развитию



Также включает большинство наказаний
за экологические преступления

В Экологический кодекс включены только основополагающие экологические нормы. Более подробные положения описаны в постановлениях Правительства.

Рисунок 30 – Законодательство Швеции в области защиты окружающей среды.

Целью Экологического кодекса является содействие устойчивому развитию, которое обеспечит здоровье человека и окружающей среде для нынешнего и будущих поколений. Для этого Кодекс должен применяться таким образом, чтобы:

- здоровье человека и окружающая среда были защищены от повреждений и вреда, вызванных загрязнителями или другими воздействиями
- ценные природные и культурные объекты охраняются и сохраняются
- сохранение биоразнообразия
- использование земли, воды и физической среды в целом таково, чтобы обеспечить долгосрочное эффективное управление в экологическом, социальном, культурном и экономическом плане
- повторное использование и переработка, а также другое управление материалами, сырьем и энергией поощряются с тем, чтобы устанавливать и поддерживать естественные циклы.

Сфера действия Экологического кодекса напрямую связана с содействием устойчивому развитию. Кодекс применим ко всем видам деятельности или мерам, которые имеют значение для достижения этой цели. Следовательно, он касается всех типов мер и операций, которые могут иметь значение для тех интересов, которые Кодекс призван защищать, независимо от того, являются ли они частью повседневной жизни частного лица или какой-либо формой деловой активности.

Сфера применения Кодекса также является основанием для принятия решения о том, какие типы экологических вопросов могут рассматриваться в суде.

Глава 2 Экологического кодекса содержит ряд общих правил рассмотрения. Наиболее важными из них являются принцип предосторожности, принцип «загрязнитель платит», принцип выбора продукта и принципы управления ресурсами, вторичного использования и подходящей локализации деятельности и мер[13]. (The Environmental Code)

Правила имеют превентивный эффект, поскольку они обязывают каждого оператора экологически опасной деятельности оценивать экологические последствия своей

деятельности. То есть до начала нового действия, а также постоянно, пока действие продолжается.

Надзорные и лицензирующие органы используют общие правила рассмотрения в качестве основы для своих решений. Они уполномочены принимать решения о судебных запретах, условиях выдачи разрешений и. т. д., чтобы гарантировать выполнение общих правил рассмотрения. В результате объем этих правил постоянно становится все более конкретным посредством постановлений или решений в отдельных случаях.

Большинство наказаний за экологические преступления собрано также в Экологическом кодексе. Помимо штрафов, существуют санкции за более конкретные действия. Штрафы устанавливаются надзорными органами, но могут быть обжалованы в суде. Если оператор продолжает совершать санкционированные действия, надзорный орган может принять решение о наложении санкций в увеличенном размере. Штрафные санкции являются эффективным инструментом быстрого реагирования на нарушения положений об охране окружающей среды.

В главе 29, Экологического кодекса. в положении о штрафах и конфискации, в разделе 1 говорится, что любое лицо, которое умышленно[13] (The Environmental Code):

1. загрязняет землю, воду или воздух таким образом, что влечет или может повлечь за собой риски для здоровья человека или ущерб флоре и фауне, которые не являются незначительным, или другой значительный ущерб окружающей среде;

2. хранит отходы или другие материалы таким образом, который может привести к возникновению риска для здоровья, ущерба или иного ущерба, указанного в пункте 1, в результате загрязнения;

3. причиняет существенный вред окружающей среде в результате шума, вибрации или излучения, если компетентный орган не разрешил такую практику или она не является общепринятой, то за экологическое правонарушение лицо наказывается штрафом или тюремным заключением на срок не более двух лет.

Если преступление является тяжким, то наказанием является лишение свободы на срок не менее шести месяцев и не более шести лет. При рассмотрении тяжести преступления особое внимание должно уделяться тому, причинило ли оно или могло причинить длительный ущерб в крупном размере или же это деяние имело иной особо опасный характер. Если совершенное действие может быть признано оправданным с учетом обстоятельств, то наказание в соответствии с настоящей статьей не налагается.

В главе 2. любое лицо, совершившее преступление, упомянутое в первом разделе, по неосторожности, наказывается штрафом или лишением свободы на срок до двух лет за преступление, связанное с причинением ущерба окружающей среде.

Далее в главе 3 указано, что любое лицо, которое намеренно или по грубой небрежности обращается с химическими веществами или продукцией, которая содержит химические вещества, не принимая никаких защитных мер, рассмотрение альтернативного продукта или принятие любых других мер предосторожности, в целях предотвращения или борьбы с ущербом наносимым здоровью человека или окружающей среде, наказывается лишением свободы на срок не более двух лет за преступление, связанное с обращением с химическими веществами, опасными для окружающей среды. Никакое наказание не налагается в соответствии с первым пунктом, если деяние наказуемо в соответствии с главой 1 или главой 2.

Экологический кодекс, тем не менее, является основным законодательным актом. Кодекс содержит 33 главы, состоящие почти из 500 разделов. Однако в Экологический

кодекс включены только основополагающие экологические нормы. Более подробные положения изложены в постановлениях, изданных Правительством. В переводе учтены поправки, внесенные с момента вступления Кодекса в силу до 1 августа 2000 года. Ссылки на законы, принимающие поправки, даются в параграфах и показывают ссылочный номер рассматриваемого закона. Однако законы, регулирующие переходные механизмы или даты вступления в силу, не были включены. Два приложения, определяющие экологические классы бензина и дизельного топлива, в перевод не включены. Министерство окружающей среды публикует перевод в качестве услуги заинтересованным лицам, но не несет никакой юридической ответственности за перевод или за любые последствия, вытекающие из его использования[13].

Ярким примером использования Экологического кодекса можно назвать то, что Швеция решила запретить добычу угля, нефти и природного газа и ужесточить правила добычи алюминия. Запрет вступил в силы 1 июля 2022 года. Законопроект предлагает поправки к шведскому Экологическому кодексу и Закону о полезных ископаемых. Поправки включают запрет на добычу угля, лигнита, сырой нефти, сланцевой нефти и природного газа так же, как это было сделано с ураном[14].

Для того, чтобы природоохранная деятельность осуществлялась в соответствии с Экологическим кодексом, Шведским судам в области землепользования и охраны окружающей среды приходится рассматривать порядка 8 600 дел ежегодно.

Швеция очень эффективно поощряет международное сотрудничество по вопросам охраны окружающей среды и поддерживает свою международную программу значительными людскими и финансовыми ресурсами. Она инициировала концепцию протоколов о сокращении воздействия в рамках Конвенции о трансграничном воздействии на большие расстояния. Загрязнение воздуха является движущей силой в работе ЕС по разработке стратегии подкисления. Она предложила реалистичные обязательства и добилась конкретных результатов. Это было существенным продвижением новых подходов к трансграничным предотвращением загрязнений и борьбы с ним, а также совместно с другими странами-единомышленниками Швеция создала эффективную группу влияния на международном уровне. Шведские дипломаты и защитники окружающей среды играют важную роль в международных переговорах. Риксдаг уделял большое внимание международным экологическим вопросам и быстро ратифицировал международные соглашения. Швеция способствовала принятию общих целей на международном уровне, касающихся, например, восстановления района Балтийского моря, и связанных с ними целевых показателей (например, сокращение выбросов некоторых тяжелых металлов. Этот подход оказался плодотворным, поскольку значительный прогресс был достигнут Швецией и другими странами Балтийского региона[12].

Со своей стороны, Швеция выполнила свои обязательства, касающиеся выбросов оксида серы (SO₂) в воздух и сбросов в воду ряда загрязняющих веществ, таких как фосфор и свинец. Она приняла дорогостоящие меры по сокращению поступления азота в прибрежные воды (например, с очистных сооружений сточных вод). Она запретила производство и потребление ряда озоноразрушающих веществ, ранее согласованных на международном уровне сроков и приняла энергичные шаги по сокращению выбросов углекислого газа (CO₂). Что касается помощи развивающимся странам, то Швеция является крупной страной-донором в относительном выражении. Ее бюджет помощи значительно превышает установленный в Рио-де-Жанейро целевой показатель в 0,7 % ВВП. В Швеции эффективно развивается экологическое сотрудничество со странами Центральной и Восточной Европы.

Несмотря на общее благополучие в сфере экологии, Швеция страдает от кислотных осадков, вызванных главным образом трансграничным загрязнением воздуха и трансграничным загрязнением воды в Балтийском море. Хотя международное сотрудничество имеет значительный прогресс, трансграничное загрязнение окружающей среды, затронувшее Швецию, сократилось не так сильно, как ожидалось.

Основные направления экологической политики Швеции:

- принятие мер по снижению трансграничного загрязнения шведского происхождения от сельского хозяйства, очистки сточных вод, транспорта и т.д., а также продолжить активную работу на международных форумах по сокращению трансграничного загрязнения воздуха, в частности выбросов подкисляющих загрязняющих веществ, и поощрять строгие меры контроля выбросов транспортных средств;
- содействие принятию мер по сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу с судов в Балтийском море;
- укрепление сотрудничества в рамках Хельсинкской конвенции с целью снижения нагрузки загрязнения Балтийского моря;
- усиление мер по предотвращению морских аварий в Балтийском регионе;
- содействие принятию мер по сокращению выбросов CO₂ выбросы от транспорта и обрабатывающей промышленности и обзор последствий налогообложения энергии; продолжать поиск наиболее экономически эффективных инструментов содействия энергосбережению и использованию возобновляемых источников энергии;
- увеличение доли экологической помощи в рамках бюджета и стремление восстановления общего бюджета помощи для достижения национальной цели в размере увеличения процентов ВВП;
- продолжение оказания экологической помощи и передача технологии странам Центральной и Восточной Европы.



Рисунок 31 – Международное сотрудничество.

В заключение следует отметить, что в Швеции существует надежная системы экологического менеджмента и высокий уровень развития эколого-правовой системы. Из тех дел, которые рассматриваются судами, 8 600 относятся к экологическим вопросам, ясно, что судебные органы осознают экологические проблемы и помнят об ответственности по защите человека и окружающей среды от загрязнений даже за пределами страны. Законы по охране окружающей среды, которые были скомпилированы в Экологический кодекс предусматривают строгую ответственность загрязнителя. При этом следует отметить, что

гармонизировав законодательство в области охраны окружающей среды загрязнители платят не за право загрязнять, а за то, чтобы не допустить загрязнение, что свидетельствует применению в Швеции расширенной интерпретации принципа ЗП. Для загрязнителей в таком случае начинает работать стимулирующий эффект, компании в таком случае заинтересованы в снижении загрязнений, потому что в отношении ответственного лица, которым было вызвано загрязнение могут вестись серьезные санкции в виде денежных штрафов и даже лишения свободы сроком до 6 лет.

Вопросы для самопроверки:

1. Как называется основополагающий документ экологической политики Швеции?
2. Назовите шесть основных достижений экологической политики Швеции?
3. Содержит ли основополагающий документ экологической политики Швеции перечень наказаний за экологические преступления?
4. Какие долгосрочные меры были приняты по сокращению выбросов азота в прибрежные воды?

Великобритания

Международные обязательства требуют, чтобы загрязнители в принципе несли расходы, связанные с загрязнением. Соответственно, существует необходимо определить, рамки в соответствии с которыми «загрязнители» могут нести ответственность за расходы по управлению, обработке и утилизации загрязнений.

Основные отрасли экономики Великобритании.

На долю сельского хозяйства в 2019 году в Великобритании приходилось около 0,61% ВВП, основные сельскохозяйственные культуры это: пшеница, ячмень, овес, картофель, семена рапса, сахарная свекла. На обрабатывающую промышленность 17,41%, большая же процентная часть приходилась на сектор услуг и составляла 71,26%, при этом особенно важными являются финансовые услуги.

В Великобритании такие отрасли, как угольная, газовая, железнодорожная, электроэнергетическая и сталелитейная, были вовлечены в промышленную деятельность, которая двигала страну вперед с точки зрения индустриализации, но при этом оставляли необратимые последствия для окружающей среды на земле. На данный момент поиск ответственных за источники загрязнения может быть очень сложной задачей, а порой и невозможной, в виду того, что действия, которые привели к загрязнению имеют историческую давность. И определить ответственного за загрязнение очень сложно по причине того, что его может уже не существовать.

Принцип «Загрязнитель платит» закреплен в различных законодательных актах Великобритании, имеющих отношение к управлению обработке и утилизации загрязнений.

К ним относятся:

1. Рамочная директива по отходам. Статья 15 Директивы 2006/12/ЕС требует, чтобы «В соответствии с принципом «загрязнитель платит» расходы по удалению отходов несли: а) владелец, у которого отходы были обработаны сборщиком отходов или предприятием, упомянутым в статье 9; и/или б) предыдущие владельцы или производитель продукта, из которого были получены отходы».
2. Директива об экологической Ответственности. Цитата (2) Директивы, предусматривает, что: «Предотвращение и устранение экологического ущерба должно

осуществляться путем содействия применению принципа «загрязнитель платит», как указано в Договоре, и в соответствии с принципом устойчивого развития. Поэтому основополагающий принцип настоящей Директивы должен заключаться в том, что загрязнитель, деятельность которого причинила ущерб окружающей среде или возникла угроза такого ущерба, должен нести финансовую ответственность, с тем чтобы побудить ответственных за загрязнение принять меры и разработать практику минимизации рисков ущерба окружающей среде, с тем чтобы уменьшить их подверженность финансовым обязательствам».

3. Директива по водным ресурсам (Англия и Уэльс) 2003/3242 ЕС предусматривает применение законодательства Англии и Уэльса в области окружающей среды, связанной с водными ресурсами и их управлением.

4. Директива 2004/35/ЕС об экологической ответственности в отношении предотвращения и устранения экологического ущерба.

5. Правила сохранения природной среды обитания S. I. 1994/2716.

6. Директива 2001/42/ЕС об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду.

7. Директива 2006/12/ЕС (отменена и заменена Директивой 2008/98/ЕС от 12 декабря 2010 года об отходах и отмене ряда Директив).

8. Директива 2008/56/ЕС, устанавливающая основы для действий сообществ в области морской экологической политики (Рамочная директива морской стратегии).

9. Директива 2006/7/ЕС об управлении качеством воды для купания и Директива 2006/113/ЕС о требуемом качестве воды для моллюсков.

10. Директива 99/31/ЕС о захоронении отходов.

Определение источника загрязнения лежит в основе определения того, кто может нести ответственность за «причинение» загрязнения и, следовательно, кто может стать кандидатом на распределение расходов и обязательств в соответствии с принципом «загрязнитель платит».

Нормативно-правовая база:

 Протокол (1996 г.) к Лондонской конвенции (1972 г.)	 Директивы 85/337/ЕЕС по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду и 2001/42/ЕС по оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду
 Директива 2006/12/ЕС (рамочная директива по отходам)	 Директива 2008/98/ЕС по отходам
 Директива 2000/60/ЕС по политике водопользования	 Директива 2008/56/ЕС по морской стратегии
 Директива 2004/35/ЕС по экологической ответственности в отношении предотвращения и устранения экологического ущерба	 Директива 2006/7/ЕС об управлении качеством воды для купания и Директива 2006/113/ЕС о требуемом качестве воды для моллюсков (больше не в силе)
 Директива 92/43/ЕС по местообитаниям	 Директива 99/31/ЕС о захоронении отходов
 Директива 79/409/ЕС по диким птицам	

 Функции регулятора	 Осуществление контроля/надзора
 Обязанности предприятий	 Недопущение загрязнения
	 Устранение загрязнения и его последствий
	 Уплата налогов и сборов

Рисунок 32 – Экологическая политики Великобритании.

Существует ряд важных факторов при рассмотрении взаимосвязи между источниками и видами загрязнения, а также распределением обязательств, связанных с управлением, перемещением и удалением загрязнений.

- Загрязнение происходило на протяжении многих лет;
- Деятельность, которая произвела загрязняющие вещества, может быть прекращена или продолжается (в этом случае если вещества все еще производятся);
- Даже если деятельность больше не ведется или не производятся вещества, миграция с того места, где они находились, все еще может продолжаться;
- Загрязняющие вещества могут возникать в результате «разовой» или относительно краткосрочной деятельности, а также в результате более мелких сбросов в течение более длительного периода времени.

Все эти факторы в совокупности позволяют предположить, что идентификация источника загрязнения -является сложной и неопределенной. Все эти сложности находятся в центре внимания. В тех случаях, когда возникает вопрос об ответственности за расходы, связанные с управлением или утилизацией, может существовать ряд факторов, влияющих на характер затрат и обязательств.

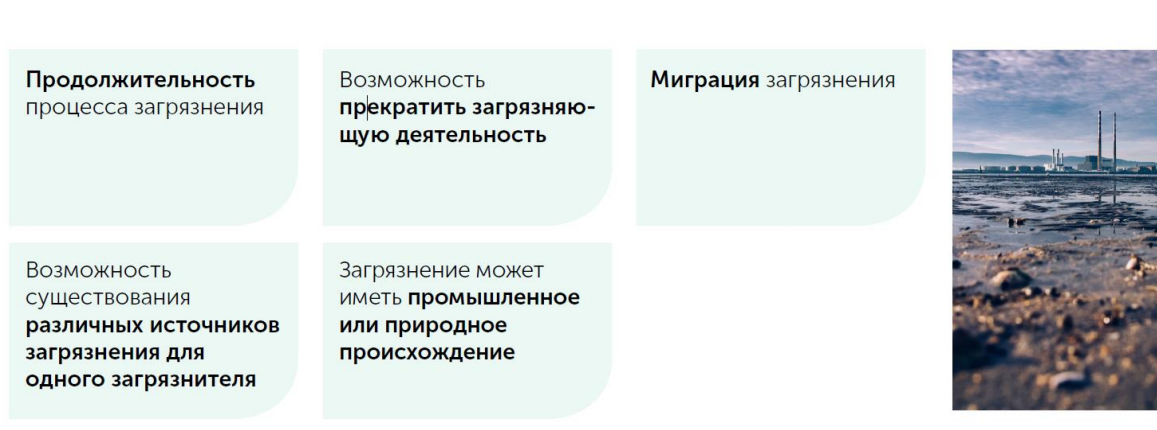


Рисунок 33 – Факторы установления источника загрязнения.

В общих чертах юридическая «ответственность» подлежит оплате в любой ситуации, в которой лицо несет прямую финансовую и юридическую ответственность за что-либо.

В настоящей документе проводится различие между расходами, которые являются предсказуемым следствием управления, перемещения и утилизации, а также обязательствами, которые могут возникнуть в результате такого управления, перемещения или утилизации. Затраты могут возникнуть в результате необходимости в утилизации или обработке новыми и более дорогими методами после законодательных изменений. Обязательства могут возникать в связи с расходами на очистку или восстановление экологического ущерба (например, в связи с ущербом биологическому разнообразию) или в связи с компенсацией тех, кто понес ущерб в результате вмешательства в частные права (например, в связи с нарушением границ или причинением неудобств), например, в связи с присутствием загрязняющих веществ.



Рисунок 34– Возможные причины экологических затрат.

Причина такого различия заключается в том, что само по себе наличие повышенных издержек (например, связанных с утилизацией) не создает ответственности, если только не существуют механизмы распределения этой ответственности в соответствии с законом. Иными словами, в большинстве случаев расходы по соблюдению более жестких нормативных требований ложатся на загрязнителя, если только не существует специальных законодательных механизмов, предусматривающих возмещение или передачу этих расходов другим сторонам.

Вопросы ответственности, возникающие при управлении загрязнением, включают в себя два разных этапа, каждый из которых порождает как независимые, так и пересекающиеся вопросы. Первый этап может быть описан как стадия «первоначального загрязнения», включающая исторические или существующие/продолжающиеся загрязнения. Это может быть результатом точечных выбросов из источников (например, в результате промышленных процессов) или диффузное загрязнение (например, загрязняющие вещества в подземных водах в результате сельскохозяйственной деятельности); стационарные (например, сбросы) или движущиеся источники (например, судоходство); законные (например, в пределах нормативных ограничений или в соответствии с необходимыми разрешениями, соглашениями или в целом, не требующие разрешения регулирующих органов) или незаконные (в нарушении регулирующих мер контроля). По отношению к первому этапу «первоначальное загрязнение» является ключевым определением в контексте временного рассмотрения.

В данном контексте историческое загрязнение включает загрязнение, вызванное деятельностью/событиями, которые прекратились до «триггерной» даты возникновения обязательства/затрат, если такие события/действия не охватываются действующими режимами регулирования. Эти события/действия могли быть законными или нарушать некоторые исторические нормативные требования.

Второй этап может быть описан как стадия «операционного управления», включающая деятельность по управлению, перемещению и/или утилизации в соответствии с законодательными требованиями. Такая деятельность, как правило, регулируется и лицензируется в соответствии с регулирующими органами (главным образом организацией ЕРА для удаления отходов в море, а также управления и удаления отходов на суше).

1. Директива 2000/60/ЕС в области водной политики (в части затрат).

Затраты на оперативное управление обычно отражают некоторую форму «физического» ущерба имуществу. Определение того, была ли собственность (например, земля) «повреждена» в юридическом смысле, не всегда просто. Однако установить факт

ущерба очень важно, поскольку определенной формы ответственности не позволяют возмещать понесенные финансовые потери, если только не существует какой-либо формы физического «ущерба».

В некоторых случаях увеличение расходов на оперативное управление может привести к дальнейшим последствиям и различным видам потерь. Одним из примеров является то, что уровень возросших затрат на оперативное управление может быть таким, что виды использования, для которых проводятся работы, больше не являются экономически целесообразными. Это могут быть существующие виды использования, когда затраты на работы увеличиваются до такого уровня, что финансирование этих расходов больше не может обеспечиваться операционными доходами (и любыми другими источниками).

Хотя расходы на осуществление деятельности по оперативному управлению могут включать различные виды юридических «потерь», обязательства, которые могут возникнуть в результате осуществления этой деятельности, гораздо шире. К ним относятся дополнительные финансовые затраты в смысле принятия дальнейших управленческих мер в тех случаях, когда первоначальные действия не были полностью эффективными. Важно отметить, что они также включают обязательства, связанные с воздействием на других.

Существует ряд проблем и тесно связанных с ними вопросов экологического управления, связанных с реализацией экологических принципов в Великобритании. К ним относится разработка последовательных общекорпоративных принципов и механизмов соблюдения. В настоящее время эти принципы будут применяться только к Англии, и есть опасения, что правительство Великобритании может принимать решения, которые не соответствуют принципам, установленным Национальным собранием Уэльса и содержащимся в Шотландском законопроекте о преемственности. Это может привести к тому, что различные новые наборы стандартов будут работать параллельно в Уэльсе или Шотландии.

Некоторые организации выразили обеспокоенность по поводу того, что торговля со странами, не входящими в ЕС, может быть приоритетной по сравнению с усилением экологических стандартов, что может помешать соблюдению принципов в будущем.



Рисунок 35– Проблемы и возможности экологической политики Великобритании.

В докладе Комитета по экологическому аудиту палаты общин о 25-летнем плане правительства по охране окружающей среды подчеркивается важность применения этих принципов ко всем государственным органам, включая вневедомственные

государственные органы и местные органы власти. Мнение о том, что принципы должны применяться во всех правительственных ведомствах и местных органах власти, было также изложено заинтересованными сторонами в докладе Национальной ассамблеи по изменению климата Уэльса.

Помимо сохранения принципов ЕС в законодательстве Великобритании, несколько организаций выделили варианты включения дополнительных экологических принципов. К ним относится принцип не регрессии, который четко формулирует, что не должно быть никакого снижения экологических стандартов, амбиций или защиты. Примером его применения может служить неизменная приверженность смягчению последствий изменения климата как на национальном, так и на международном уровнях. Это обеспечило бы, чтобы экологические стандарты не откатывались назад с течением времени; например, когда ведутся переговоры о новых торговых соглашениях.

Правительство также объявило в 25-летнем плане о включении «чистой прибыли» в развитие, это означает, что проекты развития должны улучшать качество окружающей среды или равняться любому причиненному ущербу. Другие ученые описали разработку принципа «экологического прогресса», направленного на достижение все более высоких экологических стандартов. Другие предлагаемые принципы включают использование «наилучших имеющихся научных данных» для обоснования политических действий и принципа управления в соответствующем физическом масштабе, таком как водосбор реки [34].



Рисунок 36– Потенциальные дополнительные экологические принципы.

Экологические принципы имеют потенциал для формирования процесса принятия решений правительством Великобритании и государственными органами. Предстоящее законодательное заявление правительства о политике в области применения и толкования экологических принципов в значительной степени определит, как они будут осуществляться. Комитет по экологическому аудиту рекомендовал, чтобы это политическое заявление потребовало тщательного изучения и консультаций для обеспечения поддержания или улучшения экологических стандартов. В 25-летнем плане по охране окружающей среды правительство Великобритании заявило о своем стремлении оставить окружающую среду в лучшем состоянии, чем она была унаследована. Однако реализация этих целей может зависеть от эффективного осуществления экологических принципов в рамках политики Великобритании, а также от режима санкций, принятого за

то, что они этого не делают, а также подготовлена нормативная база, предоставляющая возможности для включения дополнительных принципов в будущем.

Вопросы для самопроверки:

1. В каких законодательных актах Великобритании закреплён принцип «загрязнитель платит»?
2. Какие два этапа включают в себя вопросы ответственности, возникающие при управлении загрязнением?
3. Что из себя представляет историческое загрязнение?
4. Является ли принцип не регрессии дополнительным экологическим принципом для включения в законодательные акты?

Соединенные Штаты Америки

США - один из крупнейших производителей химической продукции в мире. Включая фармацевтический сектор, объем поставок химической продукции в 2019 году составил более 797 миллиардов долларов США. Добавленная стоимость химической промышленности США в 2018 году составила более 378 миллиардов долларов США. Что касается экспорта, Штаты являются вторым по величине экспортером с общей стоимостью экспорта химической продукции из США в 2016 г., составившей 173 млрд долларов, при этом наибольшую долю в этом экспорте внес штат Техас по сравнению с общим объемом импорта в 97,1 млрд долларов. по сравнению с 93 млрд долларов в 2016 году и 95 млрд долларов в 2015 году [37].

Ущерб окружающей среде в США определяется как затраты на меры ликвидации причиненного вреда. В законодательстве США речь идет об «ущербе, связанном с повреждением, уничтожением или утратой природных ресурсов, в том числе обоснованных затратах на определение размера такого повреждения, уничтожения и утраты». Определение природных ресурсов в США трактуется широко и включает в себя не только традиционно считающиеся ресурсами землю, поверхностные воды, диких животных и рыбу, но и атмосферный воздух, грунтовые воды, питьевое водоснабжение и любые другие ресурсы. Однако оно ограничивается ресурсами в государственной собственности (в отличие от частной собственности, причинение ущерба которой рассматривается в рамках традиционной ответственности). И в том, и в другом определениях подразумевается взаимосвязь с возможностью устранения ущерба.

Природные ресурсы*

Не только традиционно считающиеся ресурсами землю, поверхностные воды, диких животных и рыбу, но и атмосферный воздух, грунтовые воды, питьевое водоснабжение и любые другие ресурсы.

Ущерб окружающей среде

Затраты на меры ликвидации причиненного вреда.

** Определение ограничивается только ресурсами в государственной собственности.*



Рисунок 37– Определение экологического ущерба.

В США проводится оценка объектов в условных баллах с использованием критериев и процедур, предусмотренных системой ранжирования риска Агентства США по охране

окружающей среды. 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 значения включаются в Национальный перечень объектов, представляющих высокий риск для окружающей среды.

На протяжении уже более 40 лет в США действует «Закон о всеобъемлющих мерах по охране окружающей среды, компенсациях и ответственности», в рамках которого создан трастовый фонд, более известный как Суперфонд. Принятый 11 декабря 1980 года Закон о Суперфонде запустил национальную программу очистки наиболее загрязненных земель, с их последующим восстановлением и возвратом общинам для эффективного использования [38]. На сегодняшний день Закон о Суперфонде включает в себя также меры по реагированию на чрезвычайные экологические ситуации, разливы нефти и стихийные бедствия, покрывая все от очистки разливов от крушения поездов до удаления брошенных бочек с давно закрытых и заброшенных складов. Программа также исследует и устраняет более широко распространенные и сложные загрязнения, вызванные десятилетиями утилизации отходов, которые часто встречаются в реках и озерах. Закон вынуждает стороны, ответственные за загрязнение либо осуществлять очистку самостоятельно, либо возместить правительству расходы на такую очистку под руководством Агентства по охране окружающей среды США (U.S. Environmental Protection Agency –EPA). В случаях, когда ответственная сторона отсутствует, Суперфонд дает EPA средства и полномочия для очистки загрязненных участков.

Закон принят 11 декабря 1980 года, одновременно был создан трастовый фонд, более известный как Суперфонд (этот закон также называется «закон о Суперфонде»)

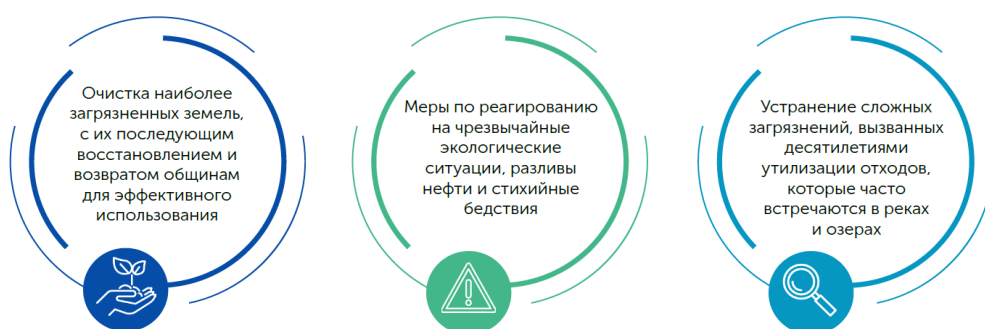


Рисунок 38– Закон о всеобъемлющих мерах по охране окружающей среды, компенсациях и ответственности.

Законом предусматривается объективная солидарная ответственность, не имеющая срока давности, широкого круга «потенциально ответственных сторон» (настоящих и прошлых собственников и владельцев, производителей и перевозчиков опасных веществ) за затраты на восстановительные меры, в том числе затраты на устранение загрязнения и возмещение ущерба, причиненного окружающей среде. Аналогичным образом законом «О нефтяном загрязнении» (ЗНЗ, 1990 г.) предусматривается объективная ответственность за обширный перечень видов ущерба, причиняемого разливом нефти в водах судами или стационарными объектами. Ответственная сторона должна нести все затраты на удаление загрязнения, понесенные государственными органами любого уровня, физическими лицами или организациями. Кроме того, ЗНЗ устанавливает ответственность за причинение ущерба природным ресурсам, недвижимости или личному имуществу,

природопользованию в качестве средства существования, доходам, прибыли и трудоспособности.

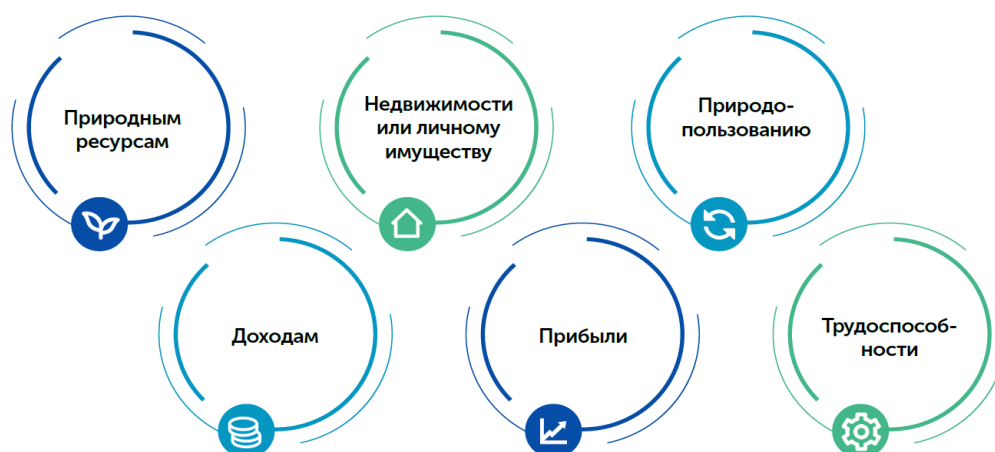


Рисунок 39– Перечень видов ущерба, включенных в закон «О нефтяном загрязнении».

Закон о Суперфорнде дополнен «Актом о комплексном реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей среде» от 1980 г. (CERCLA – Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980). В соответствии с их требованиями, разработаны правила для определения размера ущерба природным ресурсам в результате загрязнения опасными веществами (Natural Resource Damage Assessment Regulations). Правила устанавливают процедуры оценки, позволяют определить причинную связь и оценить нанесённый ущерб. При этом предпочтение отдаётся восстановительным мероприятиям, т.к. затраты на их осуществление легче рассчитать, они основываются на меньшем количестве непроверенных экономических методов оценки и поддаются проверке.

В США чрезвычайно жесткий режим ответственности по CERCLA сочетается с механизмом коллективного финансирования для восстановления наиболее приоритетных участков земли, загрязненных опасными отходами.



Рисунок 40–Акт о комплексном реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей среде.

ЕРА курирует деятельность Суперфонда через Офис по управлению Суперфондом и технологическим инновациям (Office of Superfund Remediation and Technology Innovation – OSRTI) с привлечением смежных федеральных правительственных структур и правительств отдельных штатов. Суперфонд финансируется за счет различных налогов, таких как налог на нефть, экологический налог на доходы, взимаемый с крупных предприятий, и налог с производителей химических веществ, обычно являющихся источниками опасных отходов. После отмены в 1994 г. налога на загрязняющую деятельность, эта программа частично финансируется за счет федерального гранта. При помощи системы грантов Офис привлекает широкий круг специалистов из научных учреждений и университетов, опытных менеджеров компаний, представителей общественности и коренных племён.

Кроме того, в США с 2002 г. действует федеральный закон «О льготах малому и среднему бизнесу и реабилитации загрязненных территорий» (Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act), в соответствии с которым на мероприятия по исследованию состояния окружающей среды, рекультивации загрязненных участков, создание фондов возвратного финансирования ежегодно выделяются средства из федерального бюджета. Закон уточняет экологическую ответственность потенциальных покупателей загрязнённой недвижимости, добросовестных владельцев и владельцев земельных участков, прилегающих к загрязнённой территории. В соответствии с законом установлены сферы ответственности федеральных и местных органов власти при осуществлении проектов по реорганизации и реабилитации загрязнённых территорий. Мероприятия в рамках таких проектов освобождаются от экологической ответственности на период их осуществления. Затраты на ликвидацию ПЭУ в США оцениваются очень высоко – более 400 млрд. долларов, причем примерно половина этой суммы, вероятно, будет профинансирована государством с учётом того, что по числу военных и ядерных объектов США опережают большинство других стран. Тем не менее, как показывает опыт США и других государств, такие мероприятия вполне приемлемы в финансовом отношении и, в конечном счете, могут оказаться рентабельными, если в полном объёме учитывать предотвращённый ущерб.

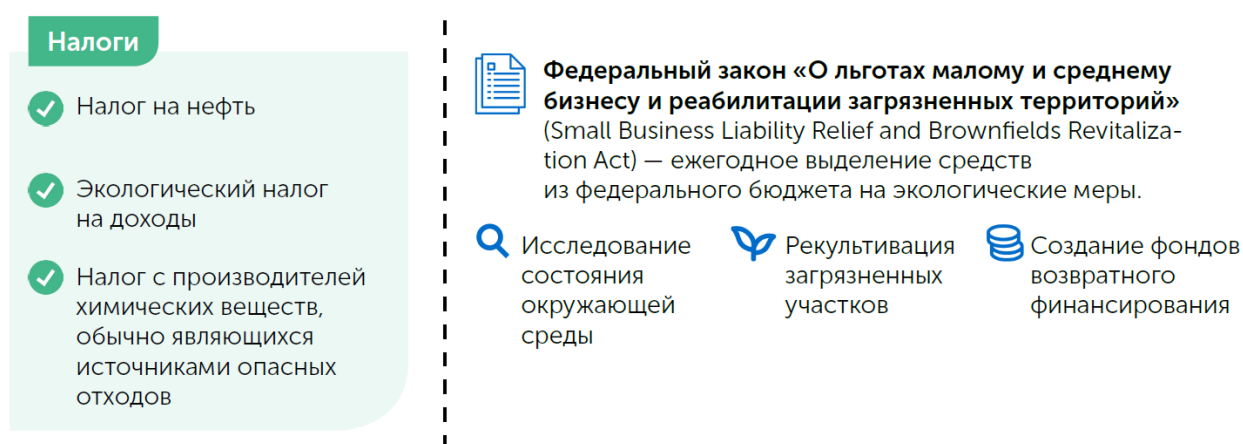


Рисунок 41–Вопросы финансирования.

Система США служит четким примером солидарной ответственности: компетентные органы преследуют всех субъектов, которые, возможно, обязаны возместить только часть затрат на устранение загрязнения. С точки зрения оператора такой подход

повышает вероятность ответственности за покрытие затрат. Однако, если ответственность не будет пропорциональной, стимулы к предотвращению аварий, возможно, не возымеют должного эффекта, препятствуя проведению правильного анализа затрат и выгод потенциальным загрязнителем.

Для определения типа и объема восстановительных мер, необходимых для возмещения обществу прошлого, текущего и ожидаемого дальнейшего ущерба, связанного с инцидентом, как нормативными актами США об определении размера ущерба природным ресурсам (NOAA, 1997, 2006), так и ДЭО (в отношении текущего и будущего ущерба) предусматривается проведение анализа эквивалентных ресурсов (АЭР). Его основополагающая концепция заключается в попытке приравнять размер или денежное выражение экологического ущерба к размеру или денежному выражению положительного эффекта для окружающей среды, создаваемого проектами восстановления окружающей среды. Методы эквивалентных ресурсов для оценки надлежащих восстановительных мер включают:

Метод «ресурсы за ресурсы»: Этот метод касается восстановительных мер, посредством которых делается попытка возместить фактически утраченные ресурсы новыми ресурсами. Чтобы этот метод работал, необходимо распознать, какие объекты биологических видов утрачены в результате конкретного воздействия на окружающую среду и какие приобретаются в результате конкретных восстановительных мер. Прирост и потери можно также сопоставлять на основе объема утраченной среды обитания (например, гектаров), тогда метод называется «анализом эквивалентной среды обитания».



Рисунок 42– Экологическое законодательство США.

Метод «услуги за услуги»: В этом методе основное внимание уделяется «природным услугам» – функциям, выполняемым природным объектом для блага экосистемы (таким как очистка воды или сохранение биоразнообразия) или населения (например, противопаводковая защита или рекреационные возможности, такие как рыболовство, пешие прогулки, наблюдение за птицами или просто возможность наслаждаться здоровой природной средой). Поскольку объем услуг на единицу ресурса не обязательно одинаков на всей восстанавливаемой территории, физический объем восстановительных мер может быть больше или меньше физического размера ущерба.

Методы «стоимость за стоимость» и «стоимость за затраты»: Эти подходы применяются в ситуациях, когда невозможно применить методы эквивалентных ресурсов за ресурсы или услуг за услуги. Это случается, например, если предлагаемые восстановительные меры создают другие природные ресурсы, среду обитания или услуги, или если невозможно точно измерить ресурсы или услуги в конкретном случае причинения/восстановления ущерба. В методе «стоимость за затраты» оценивается «стоимость» экологического ущерба и выбираются такие варианты восстановительных мер, эквивалентные ее размеру.

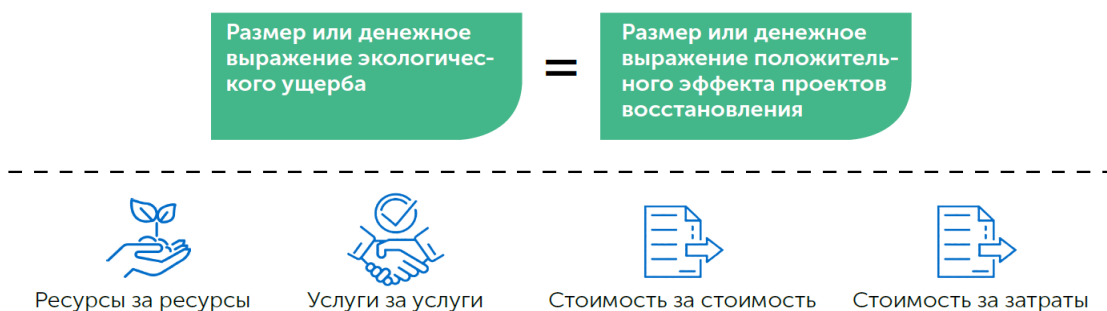


Рисунок 43– Определение восстановительных мер.

Агентство по охране окружающей среды США отмечает, что принцип загрязнитель платит не в полной мере реализован в законах США и программах. Например, услуги по очистке питьевой воды и сточных вод субсидируются, также существуют ограниченные механизмы для полной оценки загрязнителей с точки зрения затрат на очистку.

Вопросы для самопроверки:

1. Являются ли США крупнейшим производителем фармацевтической продукции?
2. Как в США определяют ущерб, нанесенный окружающей среде?
3. В рамках какого закона в США создан Суперфонд?
4. Как финансируется Суперфонд, за счет каких средств?
5. Опишите метод «ресурсы за ресурсы».

Китай

Экономика Китая за последние тридцать лет постоянно растет, следует заметить, что КНР до сих пор удерживает лидирующую позицию в мире по объемам промышленного производства. По величине номинального ВВП китайская экономика является второй в мире после США [39], хотя по населению Китай уже долгое время занимает первое место в мире.

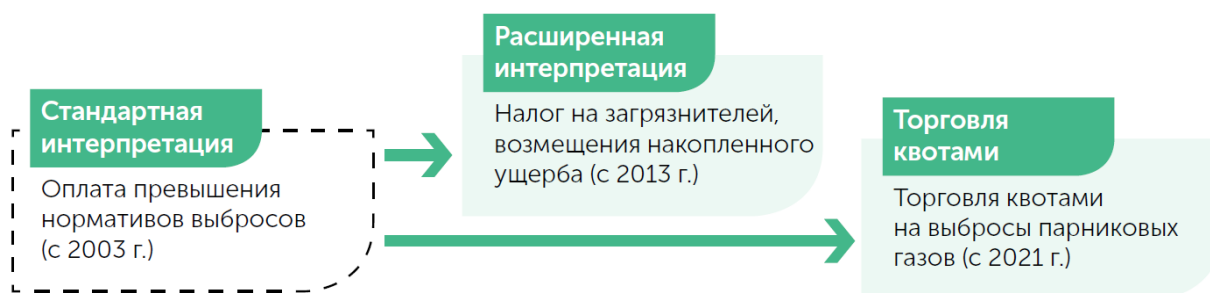
Принцип «загрязнитель платит» в китайском законодательстве прошел эволюцию от очень ограниченной интерпретации - оплаты превышения нормативов выбросов - до расширенной интерпретации - налога на загрязнителей и возмещения накопленного ущерба.

Также в Китае имеются элементы, работающие по системе торговли квотами, а именно - торговля квотами на выбросы парниковых газов. Общенациональная система торговли квотами была запущена 1 февраля 2021 г. [40].

Принцип, когда «загрязнитель платит» в Китае закреплён законодательно, ему отведена ведущая роль в экологическом законодательстве [41].

Впервые промежуточные положения о внедрении принципа были приняты Государственным советом Китая в 1982 году [39]. В 2003 году решения были утверждены на постоянной основе, при этом платить должны были только предприятия, превышающие нормативы выбросов. Это нельзя назвать удачной реализацией ПЗП.

Коммунистическая партия Китая (КПК) приняла новую итерацию принципа «загрязнитель платит», повышающую ответственность загрязнителей, в 2013 году ЦК КПК, Решение от 15 ноября о Некоторых важных проблемах углубления реформ, отсылка к принципу «загрязнитель платит» как к «ecological payment principle» и «environmental protection market», что вызвало цепную реакцию параллельной правительственной иерархии, работающей под «политическим надзором» КПК.



В Китае принцип «загрязнитель платит» закреплён на законодательном уровне.

Рисунок 44– Эволюция принципа «загрязнитель платит».

Первый важный акт, внедряющий новую итерацию принципа «загрязнитель платит», был принят в 2014 г., когда Главный офис Государственного совета Китая издал руководящее мнение² о “платном использовании”, в котором содержится следующая формулировка:

Создание системы платного использования и торговли правами на выбросы загрязняющих веществ является не только важным и фундаментальным институциональным нововведением и реформой в области экологических ресурсов Китая, но также важным аспектом построения системы экологической цивилизации, которая будет иметь положительный эффект на улучшение роли системы общего контроля выбросов загрязняющих веществ, повышая осведомленность общественности о том, что природоохранные ресурсы не бесплатны.

Далее в документе РМ дается определение принципа «загрязнитель платит» как «механизма разумного разделения издержек на мероприятия по защите окружающей среды и инициативы / ограничительного механизма на снижение выбросов загрязняющих веществ».

Хотя принцип «платного использования» уже применялся в Китае практически и до 2014 года (например, в семи пилотных проектах систем торговли квотами на выброс парниковых газов, первый из которых начался в 2013 г.), РМ 2014 года закрепила важность принципа «загрязнитель платит» в экологическом законодательстве Китая.

В 2014 г. Китай также обнародовал обновленный Закон об охране окружающей среды (Environmental Protection Law, EPL). Согласно этому закону, принцип «загрязнитель

² 指导意见, РМ, официальный документ правительственных органов, использующийся для изложения государственной политики и выдвижения неспецифических и неоперативных мнений и решений по вопросам, важным для китайских властей.

платит» впервые должен был быть внедрен на широком уровне без ограничений. EPL предписывает оплату так называемых «платежей за выбросы» предприятиями и другими ответственными лицами:

Предприятия, государственные учреждения и другие производители и предприниматели, осуществляющие выбросы, обязаны вносить платежи за выбросы в соответствии с применимыми государственными нормами права.

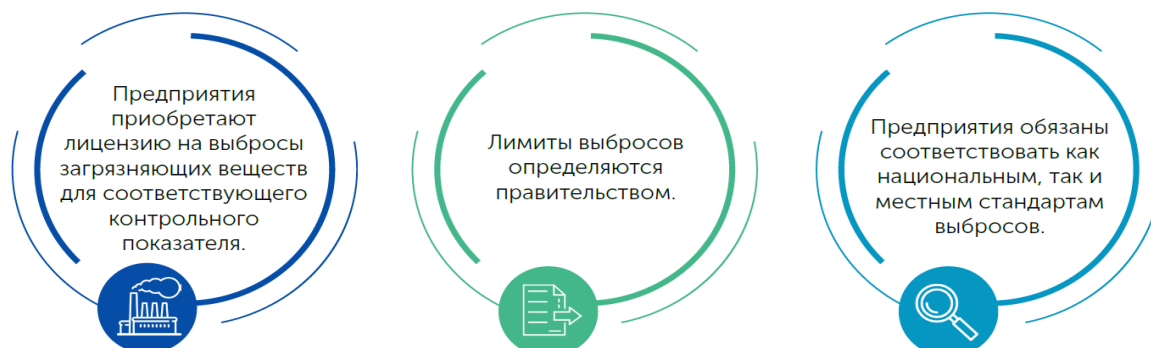


Рисунок 45– Закон об охране окружающей среды.

Что касается определения размера платежей, которые загрязнители обязаны выплачивать, лимиты выбросов («контрольные показатели») определяются правительством:

Контрольные показатели общего объема выбросов главных загрязняющих веществ устанавливаются Государственным советом. <...> Предприятия и государственные учреждения обязаны соответствовать как национальным, так и местным стандартам выбросов загрязняющих веществ, а также контрольным показателям общего объема выбросов главных загрязняющих веществ, которые им присваиваются.

Согласно EPL, предприятие обязано приобрести «лицензию на выбросы загрязняющих веществ» для соответствующего контрольного показателя. Стоимость лицензии является «платежом за выбросы», который загрязнитель обязан выплатить, то есть, ответственность загрязнителя согласно ПЗП.

EPL был модифицирован опубликованным в 2016 г. и вступившим в силу в январе 2018 г. Законом о налогообложении в сфере охраны окружающей среды (Environmental Protection Tax Law, EPTL). Новый закон призван заменить платежи за выбросы системой природоохранного налогообложения:

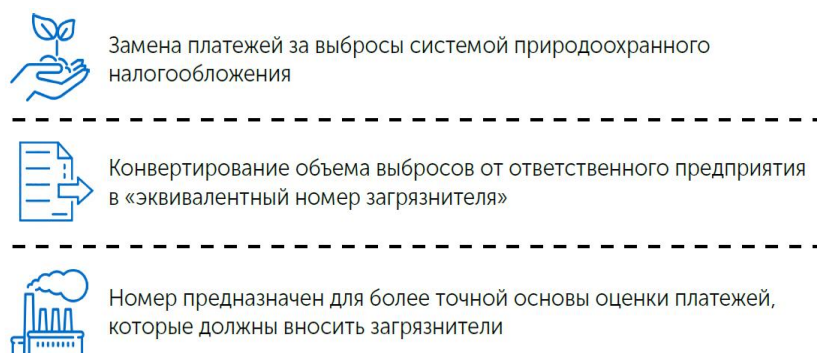


Рисунок 46– Закон о налогообложении в сфере охраны окружающей среды.

Предприятия, государственные учреждения и другие производители и предприниматели, осуществляющие прямые выбросы налогооблагаемых загрязняющих веществ в окружающую среду <...> обязаны платить природоохранный налог.

Нормативно-правовая база:

-  Акт о комплексном реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей среде (1980 г.)
-  Закон о льготах малому и среднему бизнесу и реабилитации загрязненных территорий (2002 г.)
-  Закон об охране окружающей среды (обновлен в 2014 г.)
-  Закон о налогообложении в сфере охраны окружающей среды (2018 г.)



Рисунок 47– Общее описание экологической политики Китая.

Для определения налогооблагаемых выбросов и ставок налогов, уполномоченные органы должны принять во внимания так называемые «емкость окружающей среды и статус-кво загрязнителей в соответствующих регионах. Новая система налогообложения конвертирует объем выбросов от ответственного предприятия в «эквивалентный номер загрязнителя», а этот номер, в свою очередь, предназначен для более точной основы оценки платежей, которые должны вносить загрязнители, так как он будет «учитывать степень вреда, наносимого загрязнителями <...> окружающей среде, а также техническую и экономическую целесообразность ликвидации загрязнения».

Хотя такое налогообложение является более сложным и точным инструментом, чем лицензии на выбросы, принцип загрязнитель платит в Китае все равно является объектом конфликта интересов промышленности и государства, т.к. оценка загрязнений от промышленности является сомнительной, как и с учетом различных уровней неопределенности, так и с точки зрения различных заинтересованных лиц (правительства, предприятий и третьих лиц).

Так как мониторинг и подача отчетности о загрязнениях представляют определенную ценность для правительства (например, при определении общегосударственного базового уровня загрязнения) даже до внедрения принципа, в случае Китая, мониторинг и отчетность были урегулированы (хотя и нечетко) еще до 2014 года. EPL не включал какие-либо особые положения по мониторингу и отчетности выбросов предприятий применительно к «платному использованию». Вышеупомянутое РМ 2014 г. по платному использованию призвало к ужесточению существующих практик сбора данных о загрязнениях: «Предприятия, осуществляющие выбросы, должны точно измерять объемы своих выбросов, а также проявлять инициативу в предоставлении этой отчетности в местные природоохранные департаменты». В ответ на этот призыв к большей точности, ERTL 2016 года предписывает внедрение более сложной модели регулирования, основанной на самостоятельном мониторинге и предоставлении отчетности по промышленным загрязнениям в адрес государства. В частности, он постановляет, что «объем налогооблагаемых выбросов в воздух, сбросов в воду и твердых отходов, а также громкость (в децибелах) шума, должны измеряться согласно приведенным далее методам в

определенном порядке». Далее в тексте закона приведены четыре ситуации, соответствующие разным уровням неопределенности данных о выбросах:

1) Если налогоплательщик устанавливает и использует автоматическую систему контроля выбросов загрязнений, которая соответствует требованиям применимых положений и государственных стандартов мониторинга, для определения уровня выбросов используются данные автоматических измерений;

2) Если налогоплательщик не установил или не использует автоматическую систему контроля выбросов загрязнений, для определения уровня выбросов используются данные, полученные в соответствии с применимыми положениями и государственными стандартами мониторинга;

3) Если у налогоплательщика нет возможности проводить мониторинг по таким причинам, как большие категории выбрасываемых загрязнителей, для определения уровня выбросов используются коэффициенты уровня выбросов или метод расчета материального баланса, предписанные компетентным природоохранным департаментом Государственного совета;

4) Если измерение по методам, приведенным выше, непрактично, объем налогооблагаемых выбросов в воздух, сбросов в воду и твердых отходов, а также громкость (в децибелах) шума должны верифицироваться и измеряться согласно методике отбора образцов и примерной оценки, предписанной компетентными природоохранными департаментами народных правительств.



Рисунок 48– Четыре подхода к мониторингу и отчетности.

Для крупных предприятий обычно применимы ситуации 3 и 4. Уровень неопределенности данных более-менее понятен только в первой ситуации, во всех остальных случаях финальный вердикт о том, за какое количество загрязнений ответственно предприятие, выносит государство. Для этого используется система верификации посредством проведения государственных инспекций.

Именно на этапе государственных инспекций становятся особенно заметны проблемы отсутствия частной верификации. Предприятия готовы временно закрываться, чтобы избежать проверки.

Вопросы для самопроверки:

1. Существуют ли в Китае элементы, касающиеся квотирования?
2. Какая интерпретация принципа «загрязнитель платит» применяется в Китае?
3. Должны ли государственные учреждения соответствовать как национальным, так и местным стандартам выбросов загрязняющих веществ?

Выводы

В заключение следует отметить, что вопросы, возникающие в области охраны окружающей среды являются предметом различного толкования в нормативно правовых актах для каждой страны, также в каждой отдельно взятой стране принцип «загрязнитель платит» интерпретируется индивидуально, порой совмещая в себе несколько различных значений содержания. В Таблице 1 представлена интерпретация принципа на примере рассматриваемых стран и их нормативно-правовой базы.

Таблица 1 - Сравнительный анализ реализации принципа «загрязнитель платит» различных странах

Страна	Интерпретация принципа «загрязнитель платит»	Нормативно-правовая база	Обязательства ответственного лица за загрязнения		
			Регулятор	Юридические лица	Физические лица
Швеция	Расширенная	Шведский экологический кодекс (33 главы, почти 500 разделов)	Осуществление контроля/надзора	Недопущение загрязнения	
				Устранение загрязнения и его последствий (первоначальный загрязнитель (и) или текущий собственник или арендатор)	Уплата обязательных налогов и сборов
				Уплата обязательных налогов и сборов	
Германия	Расширенная	- Федеральный закон об охране природы (1987 г.) - Федеральный закон о водных ресурсах (1986 г.) - Закон о налоге за сброс сточных вод (1976 г.) - Постановление о подземных водах(2010г.) - Постановление о поверхностных водах (2011г.) - Постановление о сточных водах (1997г.) - Закон об атомной энергии (1960 г.)	Осуществление контроля/надзора (реабилитация территорий, для которых невозможно установить виновных либо владелец неплатежеспособен)	Недопущение загрязнения	
				Устранение загрязнения и его последствий (первоначальный загрязнитель (и) или текущий собственник или арендатор)	Уплата обязательных налогов и сборов
				Уплата обязательных налогов и сборов	
Великобритания	Расширенная	- Протокол (1996 г.) к Лондонской конвенции (1972 г.) - Директива 2000/60/ЕС по политике	Осуществление контроля/надзора	Недопущение загрязнения	
				Устранение загрязнения и его последствий (первоначальный	Уплата обязательных налогов и сборов

Страна	Интерпретация принципа «загрязнитель платит»	Нормативно-правовая база	Обязательства ответственного лица за загрязнения		
			Регулятор	Юридические лица	Физические лица
		водопользования - Директива 2004/35/ЕС по экологической ответственности в отношении предотвращения и устранения экологического ущерба - Директива 92/43/ЕС по местообитаниям - Директива 79/409/ЕС по диким птицам - Директивы 85/337/ЕЕС по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду и 2001/42/ЕС по оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду - Директива 2008/98/ЕС по отходам - Директива 2008/56/ЕС по морской стратегии - Директива 2006/7/ЕС об управлении качеством воды для купания и Директива 2006/113/ЕС о требуемом качестве воды для моллюсков (больше не в силе) - Директива 99/31/ЕС о захоронении отходов		загрязнитель (и) или текущий собственник или арендатор) Уплата обязательных налогов и сборов	
Соединенные Штаты Америки	Расширенная	- Закон о всеобъемлющих мерах по охране окружающей среды, компенсациях и ответственности (1980г.) - Закон о нефтяном загрязнении (1990г.)	Осуществление контроля/надзора (либо устранение за счет средств загрязнителя)	Устранение загрязнения и его последствий, либо возмещение правительству расходов на устранение загрязнения	Уплата обязательных налогов и сборов

Страна	Интерпретация принципа «загрязнитель платит»	Нормативно-правовая база	Обязательства ответственного лица за загрязнения		
			Регулятор	Юридические лица	Физические лица
Китай	Расширенная с элементами квотирования	- Закон об охране окружающей среды (обновлен 2014 г.) - Закон о налогообложении в сфере охраны окружающей среды (2018 г.) - Акт о комплексном реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей среде (1980 г.) - Закон о льготах малому и среднему бизнесу и реабилитации загрязненных территорий (2002г.)	Осуществление контроля/надзора	Отсутствуют требования к недопущению загрязнения	
				Уплата обязательных налогов и сборов в рамках установленных квот	

Международные фонды

Принцип «загрязнитель платит» означает прямую ответственность загрязнителей за наносимый ими вред окружающей среде. В рамках одной страны регулировать применение ПЗП можно с использованием различных финансовых, налоговых или иных инструментов. Однако же в контексте глобального мира применение ПЗП становится юридически и экономически сложным. Вред, наносимый окружающей среде (ОС), не всегда локализуется внутри одной страны. Особенно явственной эта проблема становится при рассмотрении проблемы изменения климата [44]. Человечество уже живет в мире с изменяющимся климатом, и распределение ответственности – вопрос, одинаково волнующий, как и развивающиеся, так и передовые промышленные страны. ПЗП в своей сути является рыночным инструментом, но в контексте мировых проблем нужно учитывать различные экономические, юридические и этические аспекты.

Общий консенсус, достигнутый по результатам анализа и научных исследований, состоит в том, что применение ПЗП более предпочтительно, чем мобилизация внутренних бюджетных ресурсов, при этом пополнение фондов не будет основано на принципе благотворительности – ПЗП будет удовлетворять критериям финансирования борьбы с загрязнением, адаптации к нему и, главное, его предотвращения путем умеренного смягчения воздействия на ОС, что намного дешевле, чем адаптация к изменениям путем планирования или реакции на возникающие проблемы [45]. При таком подходе становится очевидно, что загрязнители должны оплачивать расходы, возникающие в процессе ликвидации их загрязнения – такой вывод основан на базовых принципах экономики, справедливости и ответственности. При этом крупные загрязнители должны понимать, что для согласования справедливых платежей нужно обратить внимание на вопрос справедливого распределения расходов. Саймон Кейни считает, что ситуация, в которой наиболее уязвимые группы населения (наиболее бедные) подвержены распространенным и чрезвычайно вредным последствиям загрязнения, недопустима [46].



В контексте глобального мира применение ПЗП становится **юридически и экономически сложным**.

Вред, наносимый окружающей среде, **не всегда локализуется внутри одной страны** (пример — изменение климата).

Применение ПЗП **предпочтительнее мобилизации внутренних бюджетных ресурсов**.

Предотвращения загрязнения путем умеренного смягчения воздействия на ОС **намного дешевле, чем реагирование на возникающие проблемы**.

Рисунок 49— Роль фондов в международной экологической политике.

Разделение мира на развитый богатый Север и менее развитый бедный Юг прослеживается и применительно к проблеме изменения климата. По некоторым оценкам, ежегодные расходы на борьбу с изменением климата могут достигать 100 млрд. долларов США в год, причем США следует оплатить пятую часть этих расходов, учитывая, как и количество причиненного вреда, так и саму возможность вносить платежи. Сами платежи нужно рассматривать не как пожертвования или благотворительность, принимая во

внимание наличие избыточных доходов, из которых можно выделить финансирование, а как обязанность, как компенсацию. Это базовые доводы т.н. «климатической справедливости». Большая часть дебатов и исследований была посвящена процессу аккумулирования финансирования, а также используемым для этого методам (налог на углерод или механизм торговли квотами). Тем не менее, грамотное распределение финансов также важно: передача собранных средств коррумпированным государствам без возможности справедливого распределения и прозрачного отслеживания этих средств резко снижает шансы реальной компенсации климатического ущерба. Эту проблему обществу еще предстоит решить, например, используя рейтинги прозрачности и демократичности [47].

Тем не менее, зарубежными исследователями зачастую игнорируется тот факт, что богатые страны, вносящие вклад в загрязнение, влекущее изменение климата, частично или даже полностью компенсируют наносимый их предприятиями вред с использованием нефинансовых инструментов. Существуют альтернативные интерпретации ПЗП с точки зрения учета иных факторов. Например, принцип возможности платить (Ability To Pay Principle, ATP, APP) – вариация ПЗП, учитывающая положение плательщика. В зависимости от трактовки, этот принцип может учитывать текущее благосостояние плательщика-загрязнителя, или его способность платить за ранее нанесенный вред ОС [44]. Вторая трактовка также называется принципом «платит бенефициар» (Beneficiary Pays Principle, BPP), и признается недостаточно точной, требующей количественной оценки, заключающейся в том, что этот принцип не применяется, если средств, полученных от применения стандартного ПЗП достаточно для компенсации ущерба (Qualified Beneficiary Pays Principle, QBPP) [49].



Рисунок 50– Трактовки принципа «загрязнитель платит» для согласования справедливых платежей.

Другой вариант организации международных фондов предлагают Karen Raubenheimer и Niko Urho применительно к управлению пластиком. Мощности по переработке пластиков требуют значительных капитальных затрат, которые неподъемны для развивающихся стран. Многие уже существующие международные соглашения предлагают некоторое финансирование, но оно редко охватывает достаточный объем поддержки. Поэтому предлагается организация международного фонда, который будет точно финансировать разработку самостоятельных устойчивых систем переработки пластиковых отходов, опирающихся на использование экономических инструментов.

После формирования первичных мощностей международное финансирование прекращается, системы переработки отходов финансируются из собственного бюджета страны. Цель подобной схемы в том, чтобы обеспечить финансирование систем переработки отходов из внутренних бюджетов стран, а также экономическую устойчивость этих систем. Конечно, такое предложение встретит сопротивление со стороны промышленности – но авторы полагают, что разработка мировых стандартов проектирования приведет к появлению инструмента-драйвера инноваций, так как компаниям будет экономически выгодно соответствовать этим стандартам. Внедрение таких стандартов, в свою очередь, позволит минимизировать количество остаточных отходов, делая использованный пластик ценным материалом для переработки. А в целом такая схема запустит цикличную экономику, содействуя, как и сокращению «утечек» пластика в ОС, так и сокращая вклад в изменение климата [48].



Рисунок 51– Предложения по управлению переработкой пластика.

Однако такой способ организации финансирования игнорирует растущую проблему загрязнения океанов пластиком [50]. Трудно определить зоны ответственности конкретных стран за острова пластика в океане или за вездесущие микропластики. Авторы исследования проводят параллели со Специальным фондом по изменению климата ООН, предлагая создать аналогичный фонд для борьбы с загрязнением пластиками. Дополнительно отмечается, что сам по себе фонд – недостаточное условие успеха, что нужна глобальная политика по сокращению применения одноразового пластика и по внедрению экономики замкнутого цикла в пластиковую промышленность.

Примером функционирующего фонда, основанного на ПЗП, является Международный фонд нефтяного загрязнения (The International Oil Pollution Fund) – т.н. фонд 1992 года [51]. Фонд был организован в 1992 году, ему предшествовал аналогичный фонд 1971 года. В 2003 году был организован дополнительный фонд, предоставляющий дополнительные компенсации в случае аварий для государств, входящих в протокол конвенции фонда 1992 г. Фонд 1992 года финансируется посредством взносов любых лиц, перевозящих по морю более 150 тысяч тонн сырой нефти в год. Взносы выплачиваются непосредственно в Фонды. Государствам-участникам фонда необходимо представить отчет по объемам перевозимой нефти в ссекретариат. Суммы от взносов используются в качестве основы сбора, рассчитанного для предоставления денежных средств для управления Фондами и для оплаты требований, утвержденных руководящими органами. Россия является участником Фонда 1992 года, но не входит в число участников дополнительного фонда [52].

Организован в 1992 году (т. н. «Фонд 1992 года»)

Финансирование

Взносы любых лиц, перевозящих по морю более 150 тысяч тонн сырой нефти в год

Задачи

Средства фонда могут использоваться для выплаты разных видов компенсаций

Компенсируемые ситуации:



Очистка берега и моря,
превентивные меры



Порча
имущества



Косвенные и чистые
экономические убытки

Рисунок 52– Международный фонд нефтяного загрязнения.

Таблица 2 Вложения в фонд 1992 года (1996-2020)

Вложения за год	Нефтяной год	Общие вложения (фунты стерлингов)
1996	1995	7 000 000
1997	1996	6 000 000
1998	1997	7 200 000
1999	1998	0
2000	1999	7 500 000
2001	2000	5 000 000
2002	2001	3 000 000
2003	2002	7 000 000
2004	2003	5 400 000
2005	2004	0
2006	2005	3 000 000
2007	2006	3 000 000
2008	2007	10 000 000
2009	2008	0
2010	2009	3 800 000
2011	2010	3 500 000
2012	2011	5 000 000
2013	2012	3 300 000
2014	2013	3 800 000
2015	2014	4 400 000
2016	2015	9 700 000
2017	2016	1 500 000
2018	2017	5 900 000
2019	2018	2 300 000
2020	2019	0
Всего		107 300 000

Действующий международный режим компенсации основан на двух конвенциях: Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г. (Конвенция о гражданской ответственности 1992 г.) и Международной

конвенции об учреждении Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. (1992 г.). Конвенции о Фонде) вместе с Протоколом 2003 г. к Конвенции о Фонде 1992 г. (Дополнительный протокол о Фонде). Тексты Конвенций 1992 г. и Протокола о Дополнительном фонде можно получить на странице «Публикации».

Основная роль фонда заключается в выплате компенсации тем, кто понес ущерб от загрязнения нефтью в государстве-члене, которое не может получить полную компенсацию за ущерб от загрязнения от судовладельца в соответствии с соответствующей Конвенцией о гражданской ответственности. Истцами могут быть физические лица, товарищества, компании, частные организации или государственные органы, включая регионы или местные органы власти.

В подавляющем большинстве случаев разрешаются во внесудебном порядке. Директор имеет право урегулировать претензии и выплатить компенсацию до заранее определенного уровня. Однако в случае инцидентов, связанных с более крупными претензиями или, когда конкретная претензия вызывает принципиальный вопрос, который ранее не был решен руководящими органами, Директору требуется одобрение соответствующего руководящего органа соответствующего Фонда. Кроме того, директору разрешается при определенных обстоятельствах и в определенных пределах производить предварительную выплату компенсации до того, как претензия будет урегулирована, если это необходимо для смягчения чрезмерных финансовых трудностей жертв инцидентов, связанных с загрязнением.

В соответствии с Конвенциями про фонды сами фонды обязаны обеспечить единые условия для всех истцов, поэтому, если общая сумма установленных требований превышает общую сумму компенсации, доступной в соответствии с Конвенциями о гражданской ответственности и фондах, каждый истец получит одинаковую долю.

Средства фонда могут использоваться для выплаты разных видов компенсаций:

- порча имущества;
- операции по очистке берега и моря, превентивные меры;
- косвенные убытки и чистые экономические убытки.

Чтобы иметь право на компенсацию, ущерб от загрязнения должен привести к фактическим и поддающимся количественной оценке экономическим потерям. Заявитель должен быть в состоянии показать сумму своих убытков или ущерба, предоставив бухгалтерские записи или другие соответствующие доказательства.

Упомянутые выше фонды, посвященные борьбе с изменением климата:

- Специальный фонд ООН по изменению климата (The Special Climate Change Fund, SCCF). Фонд был создан в 2001 году для удовлетворения конкретных потребностей развивающихся стран в рамках РКИК ООН, направленных на адаптацию к воздействию изменения климата и повышение устойчивости. Адаптация к изменению климата является главным приоритетом фонда, хотя он также может поддерживать передачу технологий и связанную с ней деятельность по наращиванию потенциала. SCCF предназначен для мобилизации и привлечения дополнительного финансирования, он управляется Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) в качестве специализированного целевого фонда.

По состоянию на ноябрь 2020 года совокупный объем объявленных взносов в фонд составляет примерно 375 млн долларов США. Страны-участницы: Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Германия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания и США. Взносы стран-доноров включены в

официальную помощь в целях развития. SCCF направлен на помощь всем развивающимся странам.

Воздействие и эффективность SCCF оцениваются Независимым отделом оценки ГЭФ. Этот офис возглавляет директор, ответственный за координацию группы специализированных оценщиков. Директор назначается и подчиняется непосредственно Совету. Последняя оценка программы SCCF была завершена в январе 2018 года. Среди основных выводов можно отметить следующие:

1. SCCF актуален для стратегических целей ГЭФ в области адаптации, а также для целей национальной повестки дня в области охраны окружающей среды и устойчивого развития.
2. SCCF имеет ограниченное отношение к другим основным направлениям деятельности ГЭФ, не связанным с адаптацией, и к глобальным экологическим выгодам ГЭФ.
3. Портфель SCCF, скорее всего, принесет ощутимые адаптационные преимущества.
4. Эффективность и действенность SCCF серьезно подрывается из-за ограниченных и непредсказуемых ресурсов.

Необходимые отчеты о финансовом состоянии содержат информацию о прогрессе донорских взносов и доступны с другими документами на сайте SCCF.

- Фонд ООН для наименее развитых стран (The Least Developed Countries Fund, LDCF).

Основан на добровольных пожертвованиях наиболее развитых стран.

Почти 1 млрд долларов

Распределен к 2016 г.

Почти 4 млрд долларов

Размер софинансирования

213 проектов

Реализовано фондом

51 страна

Географический охват

Проблемы фонда:



Сложно контролировать работу финансовых инструментов



Реализуются специфические проекты, направленные на точечные, а не общие улучшения ситуации

Рисунок 53– Фонд ООН для наименее развитых стран.

Фонд LDCF основан на добровольных пожертвованиях наиболее развитых стран, к раннему 2016 г. был распределен почти миллиард долларов, софинансирование проектов составило в четыре раза больше, а общее количество проектов фонда составило 250 (в 51 наименее развитой стране), предоставив гранты на сумму около 1,7 млрд долларов США. Тем не менее, анализ пяти крупных проектов в Азии (Бангладеш, Бутан, Мальдивы, Камбоджа, Вануату) показал недостаточную эффективность работы фонда: сложно контролировать работу финансовых инструментов, проекты реализуются специфические, направленные на точечные, а не общие улучшения ситуации. Эти проекты составляют немного более 2% от общего количества, поэтому общие выводы делать не совсем корректно, и все же они иллюстрируют ожидаемые результаты от работы подобных фондов [53]. Важно отметить, что эти фонды сложно отнести непосредственно к ПЗП, так как

платежи вносят страны, а не сами загрязнители. Поддержку от фонда могут получить Государственные организации на национальном уровне, Международные организации, Некоммерческие организации или организации гражданского общества.

Страны-члены, которые запрашивают поддержку и продвигают внедрение фонда в стране, получают доступ к большой сети партнеров, которые могут предоставлять гибкий набор услуг, направленных на внедрение фонда, включая техническую помощь, финансовую поддержку и расширение знаний. России в составе участниц нет.

Существуют и другие фонды, посвященные борьбе с изменением климата [54]. Работа этих фондов требует отдельного исследования, но в любом случае описанные выше проблемы работы фондов (неопределенность касаясь размеров платежей, непрозрачность трат) характерны и для них.

Крупнейшим фондом из перечисленных является Green Climate Fund (GCF). Он был основан под эгидой Рамочной конвенции ООН об изменении климата в 2010 году. С момента основания фонда, еще в процессе разработки схемы его работы, возник ряд вопросов, актуальных и сейчас:

- как фонд будет финансироваться;
- какова будет роль частных компаний;
- в какой степени ресурсами будут владеть страны;
- прозрачность руководства фонда;
- нужна ли еще одна международная организация, посвященная климатической проблеме.

Бывший директор GCF Хала Шахара (Héla Cheikhrouhou) сообщала, что фонд поддерживает слишком много «обычных инвестиционных предложений». Фонду посвящено множество исследований. Так, например, по итогам пяти лет работы фонда были сделаны выводы о неэффективности: страны-доноры неохотно переводили финансы в фонд, а сам фонд работал непрозрачно, одобряя проекты без механизмов раскрытия информации и оценки эффективности.

Недавнее исследование работы фонда продемонстрировало, что финансовые институты управления проблемами изменения климата ведут к росту роли финансового сектора в странах-получателях финансирования. Иными словами, описанные выше соображения о том, что страны-доноры несут ответственность за накопленный ущерб, не работают, так как вследствие ограниченности финансирования приходится выбирать между проектами, и выбор, как правило, падает на наиболее инвестиционно-привлекательный вариант. Разумеется, зачастую проблемы изменения климата не воспринимаются странами-получателями финансирования как наиболее приоритетные, и GCF вынужден работать по схеме «сверху вниз», в которой руководство фонда самостоятельно ищет возможности реализации проектов.

Основан под эгидой Рамочной конвенции ООН об изменении климата в 2010 году.

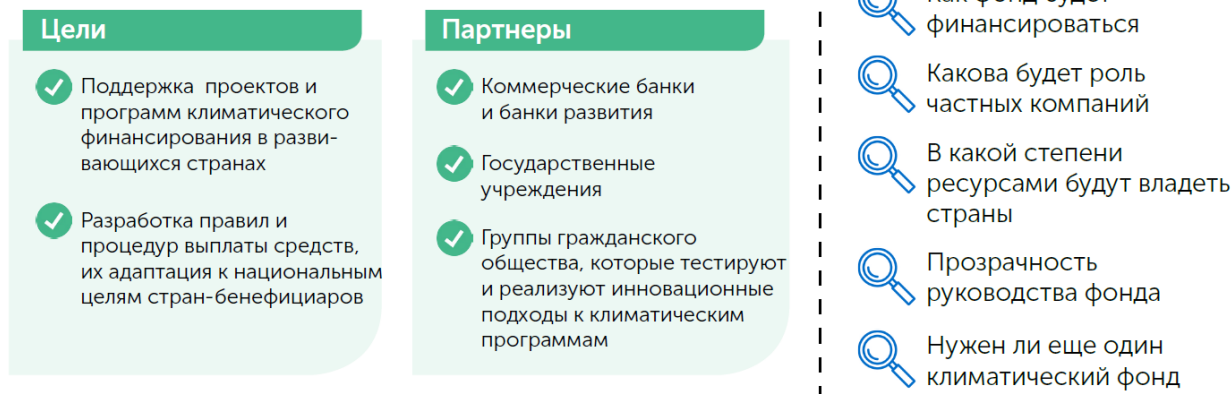


Рисунок 54— «Зеленый» климатический фонд - Green Climate Fund.

Следует отметить, что политика управления фондом, которая могла бы решить проблему роста роли финансового сектора, также должна проводиться по схеме «сверху вниз», но серьезность проблем должна стоять выше инвестиционной привлекательности. Здесь в ход должны пойти принципы, которые были кратко упомянуты выше: «климатическая справедливость» и «систематическое изменение». Однако, в настоящий момент как уже отмечалось ранее эти принципы отсутствуют в дискурсе фонда – или же используются как заявление, не поддерживаемое на деле.

Вопросы для самопроверки:

1. Какие проблемы должен охватывать комплексный подход?
2. Всегда ли вред, наносимый окружающей среде локализуется в одной стране?
3. Что из себя представляет справедливое распределение расходов?
4. Какие существуют альтернативные интерпретации принципа «загрязнитель платит»?
5. Назовите самый крупный фонд из всех перечисленных. Чем он занимается?

Часть III

Реализация принципа «загрязнитель платит» в Российской Федерации

Законодательство РФ

На территории Российской Федерации до 2015 г. принцип «загрязнитель платит» (ЗП) не был закреплен на законодательном уровне. Некоторые эксперты считали, что де-факто данный принцип находил отражение в такой форме регулирования, как плата за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), которая регулируется федеральным законом об охране окружающей среды [10].

Для НВОС в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлены платежи для следующих видов антропогенного воздействия и деятельности:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными источниками;
- сброс загрязняющих веществ в водные объекты;
- хранение, захоронение отходов производства и потребления при осуществлении субъектом хозяйственной или иной деятельности.

Порядок исчисления платы за НВОС разработан так, что выплаты должны производить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, и которые владеют или арендуют объекты, оказывающие НВОС в соответствии с п.1 статьи 4.2.:

- объекты I категории – объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий;
- объекты II категории – объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду;
- объекты III категории – объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду;
- объекты IV категории – объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Положения 7-ФЗ в части установления платы за негативное воздействие отражены в Федеральном законе от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», а также в Федеральном законе от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Порядок исчисления платы за НВОС и ее ставки установлены в Постановлении Правительства РФ от 03.03.2017 г. № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду», Постановлении Правительства РФ от 13.09.2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» и Постановлением Правительства РФ от 01.03.2022 г. № 274 «О применении в 2022 году ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду».

Вышеописанный подход, отраженный на законодательном уровне имеет характер **стандартной интерпретации** принципа ЗП (standard interpretation).

Нормативно-правовая база:



Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ
«Об охране окружающей среды», Статья 16



Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ
«Об отходах производства и потребления»



Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ
«Об охране атмосферного воздуха»



Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 г.
№ 255 «Об исчислении и взимании платы за
негативное воздействие на окружающую среду»



Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 г.
№ 913 «О ставках платы за негативное воздейст-
вие на окружающую среду и дополнительных
коэффициентах»

**Плата за негативное воздействие на
окружающую среду (НВОС)
для объектов I–IV категорий опасности**



Выбросы в
атмосферный
воздух



Хранение,
захоронение
отходов



Сброс
загрязняющих
веществ в
водные объекты



Отсутствуют требования
к недопущению загрязнения

Рисунок 55 – Стандартная интерпретация.

В 2014 году предпринимались попытки прямой реализации принципа «загрязнитель платит» путем внедрения института расширенной ответственности производителя (РОП), который заключался в обязанности предприятия, выпустившего товар, нести ответственность за утилизацию отходов, образовавшихся от него (преимущественно это касается упаковки).

Механизмы РОП были закреплены на законодательном уровне посредством вступления в силу 1 января 2015 г. Федерального закона от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». С этого момента предусматривалась обязанность обеспечивать выполнение определенных нормативов утилизации выпущенных в обращение товаров и упаковки товаров, утративших свои потребительские свойства производителем или импортером товара самостоятельно (ст. 24.2 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»). В свою очередь величина норматива устанавливается Правительством РФ.

Помимо выполнения нормативов, производители и импортеры товаров, не обеспечивающие самостоятельную утилизацию отходов от использованных товаров должны оплачивать экологический сбор.

Экологический сбор рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на массу товара или на количество единиц товара (в зависимости от вида товара) либо на массу упаковки товара, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации, и на норматив утилизации, выраженный в относительных единицах. На сегодняшний день средний норматив равен 20 %. Величина норматива устанавливается Правительством РФ.

Производитель и импортер товара и упаковки имеет право решить вопрос по утилизации своего товара и упаковки тремя способами:

1. Утилизировать самостоятельно;
2. Нанять стороннюю организацию по утилизации;
3. Оплатить экологический сбор.

Нормативно-правовая база:

-  Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»
-  Отдельные законодательные акты Российской Федерации
-  Признание утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»

Обязанность обеспечивать выполнение определенных нормативов утилизации выпущенных в обращение товаров и упаковки товаров, утративших свои потребительские свойства

Варианты утилизации

-  Утилизировать самостоятельно
-  Нанять стороннюю организацию
-  Оплатить экологический сбор

Рисунок 56 – Расширенная интерпретация.

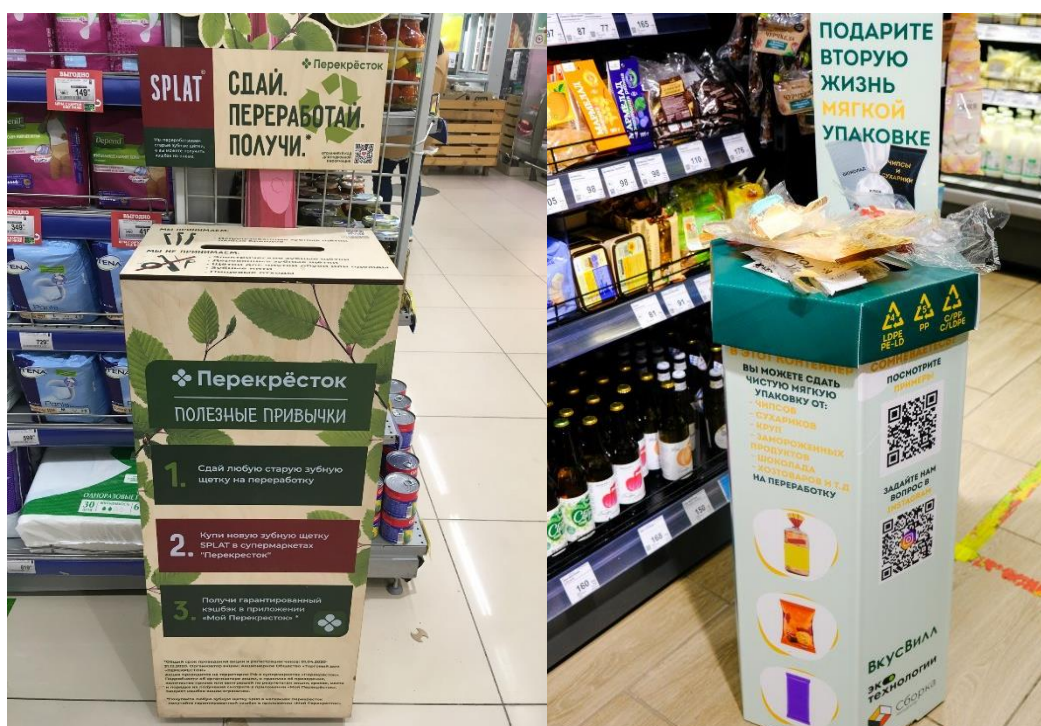


Рисунок 57 – Пример сбора на утилизацию товаров и упаковки в магазинах «Перекресток» и «ВкусВилл»

Помимо экологического сбора Федеральный закон № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 29.12.2014 г. в части статьи 24 устанавливает следующие меры экономического стимулирования для производителей упаковки и готовых товаров (продукции), которыми после утраты потребительских свойств образуются отходы, представленные биоразлагаемыми материалами, и перечень которых устанавливается Правительством РФ:

- Налоговые льготы;
- Льготы в отношении платы за НВОС и в отношении экологического сбора;
- Средства федерального бюджета и бюджета субъектов РФ.

Также стоит отметить, что на сегодняшний день в Государственной Думе идет рассмотрение в первом чтении законопроекта № 869136-7 «О внесении изменений в

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (в части правового регулирования отношений в области обращения с отходами от использования товаров)), который должен внести ряд изменений в статьи 24.2 и 24.5, касающихся величины нормативов для производителей товаров и производителей упаковок и соответственно размера экологического сбора [42].

Данный законопроект необходим для реализации Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей (РОП) и импортеров товаров и упаковки, которая была утверждена 28 декабря 2020 г. № 12888п-П11 заместителем председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко и которая изначально должна была вступить в силу до конца 2022 г. Однако, властями было принято решение отложить начало реформы РОП на 2023 г., чтобы у бизнеса было дополнительное время для подготовки перед ужесточением правил утилизации товаров и упаковки.

Важным отличием новой РОП заключается в изменении нормативов по утилизации с установленного показателя для разных групп товаров и упаковки, до 100% утилизации выпущенной в обращение упаковки. Важно, что такая нагрузка по утилизации тары ляжет не только на ее производителей, но и на изготовителей иных товаров, которые используют упаковку.

Все утвержденные изменения в Федеральном законе № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», а именно экологический сбор, можно отнести к **расширенной интерпретации** принципа ЗП (extended interpretation), однако планы по установлению нормы утилизации выпущенной в обращение упаковки равной 100% для производителей и импортеров товаров и упаковки являются прямым инструментом претворения в законодательное пространство РФ такой интерпретации ЗП, как **дополнительная ответственность производителей** (the extended producer's responsibility).

Нормативно-правовая база:



Законопроект № 869136-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (в части правового регулирования отношений в области обращения с отходами от использования товаров)»



Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (РОП) № 12888п-П11 от 28 декабря 2020 г.

Установление нормы утилизации выпущенной в обращение упаковки, равной 100 % для производителей и импортеров



Нагрузка по утилизации упаковки ложится не только на ее производителей, но и на изготовителей иных товаров, которые используют упаковку

Рисунок 58 – Дополнительная ответственность производителя.

В области регулирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух с 1 ноября 2019 года вступил в силу Федеральный закон № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха», который устанавливает проведение эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха в срок с 1 января 2020 г. по 31 декабря 2024 г. в отдельных городских округах России. К ним

относятся: Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита. Одной из главных целей эксперимента является достижения целевых показателей в ходе выполнения комплексного плана, в частности показателя снижения выбросов на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.



Рисунок 59 – Заводы в городе Челябинск.

Согласно статьи 3 **квоты выбросов** – это величины допустимых выбросов, устанавливаемые с учетом допустимых вкладов в концентрацию и (или) целевых показателей снижения выбросов для источников выбросов и (или) их совокупности на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, в том числе на объекте транспортной, коммунальной или социальной инфраструктуры.

Комплексный план эксперимента включает в себя следующие этапы [43]:

- до 1 мая 2020 года проводятся сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха;
- до 1 августа 2020 года проводятся расчет и оценка рисков для здоровья человека;
- до 1 ноября 2020 года утверждаются перечни квотируемых объектов, для которых устанавливаются квоты выбросов, утверждаются перечни компенсационных мероприятий и устанавливаются квоты выбросов;
- до 1 марта 2021 года вносятся изменения в комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, указанные в части 2 статьи 2 настоящего Федерального закона.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24.12.2019 г. № 1792 «Об утверждении требований к перечню компенсационных мероприятий (КМ), направленных на улучшение качества атмосферного воздуха на каждой территории эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха» установлены требования к перечню компенсационных мероприятий, направленных на улучшение качества атмосферного воздуха на каждой территории эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, в которых КМ, планируемые к включению в перечень мероприятий, должны быть

определены и ранжированы по степени необходимости их применения в следующих направлениях [43]:

- а) воздействие транспорта на окружающую среду;
- б) перевод транспорта на новые виды топлива (за исключением газомоторного топлива);
- в) обновление и развитие дорожной инфраструктуры, в том числе с использованием материалов на основе золы и золошлаковых смесей объектов по производству тепловой энергии (при наличии соответствующих экспертиз);
- г) расширение использования природного газа в качестве моторного топлива, включая строительство объектов заправки транспортных средств природным газом;
- д) перевод объектов жилищно-коммунального хозяйства, частных домовладений, промышленных предприятий как имущественных комплексов и иных объектов на использование газа в качестве топлива;
- е) снижение загрязнения атмосферного воздуха от тепловых электростанций и котельных посредством реконструкции, технического перевооружения, модернизации, в том числе с применением установок очистки газа;
- ж) снижение загрязнения атмосферного воздуха от очистных сооружений централизованных систем водоотведения, в том числе с применением технологий утилизации осадка сточных вод и снижения эмиссии метана;
- з) исключение печного отопления объектов жилищно-коммунального хозяйства, частных домовладений;
- и) развитие природоохранных и озелененных территорий;
- к) предупреждение и устранение вредного воздействия на здоровье человека факторов среды обитания посредством проведения комплекса адресных медико-профилактических мероприятий;
- л) реконструкция, техническое перевооружение и модернизация объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, с применением технологий по снижению выбросов приоритетных загрязняющих веществ для улучшения качества атмосферного воздуха на территории эксперимента;
- м) подключение частных домовладений, зданий различного назначения и промышленных предприятий как имущественных комплексов к сетям централизованного теплоснабжения;
- н) перевод тепловых нагрузок с источников производства тепловой энергии на источники производства тепловой энергии, функционирующие в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, независимо от применяемого вида топлива.

Сами правила проведения эксперимента по квотированию утверждены приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.11.2019 г. № 814 «Об утверждении правил квотирования выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух».

В 2022 году было принято решение расширить существующий перечень городских округов еще на 29 объектов, а именно: Гусиноозерск, Селенгинск, Улан-Удэ, Махачкалу, Кызыл, Абакан, Черногорск, Барнаул, Петровск-Забайкальский, Ачинск, Лесосибирск, Минусинск, Уссурийск, Комсомольск-на-Амуре, Чегдомын, Астрахань, Ангарск, Зиму, Иркутск, Свирск, Усолье-Сибирское, Черемхово, Шелехов, Кемерово, Курган, Искитим, Новочеркасск, Ростов-на-Дону, Южно-Сахалинск [55].

Для новых участников были установлены следующие этапы проведения эксперимента:

- до 15 июня 2024 г. проводятся сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха;
- до 15 декабря 2024 г. проводятся расчет и оценка рисков для здоровья человека;
- до 15 марта 2025 г. утверждаются перечни квотируемых объектов, для которых устанавливаются квоты выбросов, утверждаются перечни компенсационных мероприятий и устанавливаются квоты выбросов;
- до 15 октября 2025 г. утверждаются комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- по 31 декабря 2030 г. реализуются комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Все изменения, включая этапы проведения, расширение географии и перенос сроков проведения эксперимента, которые были продлены до 31 декабря 2026 г., вступят в силу с 1 сентября 2023 г. [56].

Учитывая тот факт, что данный эксперимент относится к НВОС, а не к загрязнителю, а также не предусматривает формирования рынка торговли квотами на территории РФ, можно сделать вывод, что подобный механизм не является такой интерпретацией ЗП, как **торговля квотами** (emissions trading; tradable permits), а больше относится к **расширенной интерпретации** (extended interpretation).

Нормативно-правовая база:

-  Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»
-  Постановление Правительства РФ от 24.12.2019 г. № 1792 «Об утверждении требований к перечню компенсационных мероприятий (КМ), направленных на улучшение качества атмосферного воздуха на каждой территории эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха» (2019 г.)
-  Приказ Минприроды России № 814 «Об утверждении правил квотирования выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух»

Проведение эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха в отдельных городских округах



Цель: соблюдение лимитов выбросов с учетом установленных квот



Не предусмотрено формирования рынка торговли квотами на территории РФ



Эксперимент относится к НВОС, а не к загрязнителю

Рисунок 60 – Эксперимент по квотированию.

Плату за негативное воздействие на окружающую среду в 2022 году вносят организации и ИП, которые эксплуатируют объекты, вредящие природе. На каком основании вредный объект используется, значения не имеет. Например, организация производит продукцию на арендованном оборудовании, которое вредит окружающей среде. В этом случае вред природе придется компенсировать.

Плата за вред природе взимается, если негативное воздействие одного из трех видов: загрязняют атмосферный воздух; загрязняют водные объекты; размещают отходы.

Все организации, кроме субъектов малого и среднего предпринимательства, плату за негативное воздействие на окружающую среду перечисляют четыре раза в год – три квартальных авансовых платежа и окончательный по итогам отчетного периода, года. Квартальные авансовые платежи перечисляют не позднее 20-го числа месяца, следующего за I, II и III кварталом отчетного периода, – 20 апреля, 20 июля и 20 октября, а итоговый платеж – не позднее 1 марта следующего года (п. 3, 4 ст. 16.4 Закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ).

Когда последний день срока выпадает на выходной, авансовый платеж и доплату по итогам года надо перечислить заранее – в последний рабочий день перед выходными. Сроки, установленные в пунктах 3 и 4 статьи 16.4 Закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ не переносятся, потому что общий порядок, установленный статьей 193 ГК, в данном случае не применяется (п. 3 ст. 2 ГК).

Субъекты малого и среднего предпринимательства освобождены от квартальных авансов и всю сумму платы за год перечисляют в бюджет единовременно не позднее 1 марта следующего года.

Если плательщик в течение двух последних лет не платил или платил не полностью за негативное воздействие на окружающую среду, представители Росприроднадзора направят требование об уплате платежей и пеней. В этом случае оплатить задолженность нужно не позднее 15 календарных дней со дня получения требования. Иначе плату и пени взыщут через суд. Такой порядок указан в пунктах 49 и 53 Правил, утвержденных постановлением Правительства от 03.03.2017 № 255.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду за 2022 год считается по тем же ставкам, что и за 2021-й: ставка 2018 года, умноженная на коэффициент 1,08 (постановление Правительства от 11.09.2020 № 1393).

Помимо внедренных правил проведения эксперимента в 2022 году была разработана методика, утвержденная Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 17.02.2022 г. № 106 «Об утверждении методики определения высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха».

Данная методика исчисляет загрязнения атмосферного воздуха как высокого и очень высокого, который был получен от объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Определение высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха производится на основании данных государственного мониторинга атмосферного воздуха, являющегося составной частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 04.05.1999 N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха".

Для определения загрязнения проводится расчет трех следующих взаимосвязанных показателей состояния атмосферного воздуха, отражающих степень как максимального кратковременного, так и длительного загрязнения атмосферного воздуха в городе:

а) стандартный индекс (СИ) - наибольшая измеренная по данным всех пунктов наблюдений максимальная разовая концентрация загрязняющего вещества в долях предельно допустимой концентрации (ПДК);

б) наибольшая повторяемость (НП) - наибольшее значение повторяемости превышений ПДК максимальными разовыми концентрациями отдельного загрязняющего вещества по данным всех пунктов наблюдений в городе, в процентах;

в) индекс загрязнения атмосферного воздуха (ИЗА) - сумма среднегодовых значений концентраций (в долях ПДК, с соотношением класса опасности каждого загрязняющего вещества с классом опасности диоксида серы) пяти загрязняющих веществ, которые вносят наибольший вклад в загрязнение атмосферного воздуха города.

Особое внимание следует обратить на то, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от возмещения причиненного атмосферному воздуху вреда.

Для каждого пункта наблюдений и для каждого загрязняющего вещества, концентрация которого в атмосферном воздухе измеряется на пункте наблюдений, выполняется расчет стандартного индекса i -го загрязняющего вещества ($СИ_i$) по формуле:

$$СИ = qm_i / ПДК_i, \text{ где:}$$

qm_i - максимальная концентрация i -го загрязняющего вещества,

$ПДК_i$ - предельно допустимая концентрация i -го загрязняющего вещества в атмосферном воздухе.

Максимальные разовые концентрации измеряются путем 20-30 минутного отбора проб по программе наблюдений в соответствии с Требованиями к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, утвержденными приказом Минприроды России от 30.07.2020 N 524.

Для определения показателя НП рассчитывается повторяемость (g_i , %) случаев превышения 1 ПДК м.р. измеренными разовыми значениями концентраций для каждого загрязняющего вещества и каждого пункта наблюдений по формуле:

$$g_i = m/n * 100, \text{ где:}$$

n - количество наблюдений за рассматриваемый период;

m - количество превышений разовыми концентрациями каждого загрязняющего вещества 1 ПДК м.р. на каждом пункте наблюдений в городе.

Значение рассчитывается до сотых долей.

Для определения показателя ИЗА рассчитывается комплексный индекс загрязнения атмосферного воздуха $I(n)$ в целом по городу с использованием всей информации о загрязнении атмосферного воздуха, который учитывает парциальные индексы загрязнения (I_i) для количества n загрязняющих веществ, по формуле:

$$I(n) = \sum_{i=1}^n I_i = \sum_{i=1}^n (q_{ср\ i} / ПДК_i)^{C_i}, \text{ где:}$$

$q_{ср\ i}$ - среднегодовая концентрация i -го загрязняющего вещества по данным всех пунктов наблюдений в городе;

$ПДК_i$ - предельно допустимая среднесуточная или среднегодовая (при наличии) концентрация i -го загрязняющего вещества в атмосферном воздухе;

C_i - безразмерный коэффициент, позволяющий привести степень опасности i -ого загрязняющего вещества к степени опасности диоксида серы. Значения C , равны 1,5; 1,3; 1,0 и 0,85 соответственно для 1, 2, 3 и 4 классов опасности загрязняющих веществ;

I_i - парциальный индекс, выраженный отношением среднегодовой концентрации i -ого загрязняющего вещества к среднесуточной предельно допустимой концентрации ($ПДК_{с.с.i}$) или среднегодовой предельно допустимой концентрации ($ПДК_{с.г.i}$) при наличии

для данного загрязняющего вещества среднегодовой предельно допустимой концентрации, приведенный к степени опасности диоксида серы.

$I(n)$ рассчитывается с точностью до сотых долей.

Загрязнение атмосферного воздуха определяется как очень высокое при выполнении следующих условий:

$ИЗА \geq 14$,

$СИ > 10$,

$НП > 50\%$,

количество дней > 7 с показателем $СИ_i > 10$.

Города с высоким значением будут признаны, если индекс загрязнения атмосферы будет от 7 до 13, а если выше 14, то - с очень высоким загрязнением воздуха.

В целях расширения перечня городов, включаемых в эксперимент по квотированию выбросов, загрязнение атмосферного воздуха в городе устанавливается как высокое и очень высокое, если такое загрязнение определялось каждый год в течение пятилетнего периода.

Предлагаемые решения будут способствовать достижению целей государственных программ Российской Федерации в части снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Вопросы для самопроверки:

1. Кто должен производить выплаты за НВОС?
2. Какие нормативы должны быть выполнены по утилизации выпущенных товаров и упаковки?
3. Как рассчитывается экологический сбор?
4. Назовите способы которыми можно воспользоваться производители и импортерам по утилизации своего товара и упаковки
5. Какие обязательства несет юридическое лицо ответственное за загрязнение в рамках расширенной интерпретации прицепа «загрязнитель платит»?

Выводы

В случае с Российской Федерацией особенно заметно, что в рамках отдельных правовых актов могут применяться различные варианты интерпретаций принципа «загрязнитель платит». В Таблице 3 представлена интерпретация принципа на примерах из нормативно-правовой базы РФ.

Таблица 3 - Сравнительный анализ реализации принципа «загрязнитель платит» в Российской Федерации.

Страна	Интерпретация принципа «загрязнитель платит»	Нормативно-правовая база	Обязательства ответственного лица за загрязнения		
			Регулятор	Юридические лица	Физические лица
Российская Федерация	Стандартная	- Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Статья 16 - Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» - Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха - Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 г. № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» - Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах»	Устранение негативного воздействия (в Российской Федерации не прописан принцип «загрязнитель платит» на законодательном уровне)	Отсутствуют требования к недопущению загрязнения	
	Расширенная	Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»	Осуществление контроля/надзора Утилизация упаковки, товаров согласно установленному нормативу	Платежи за негативное воздействие на окружающую среду (для установленных категорий предприятий)	Уплата обязательных сборов (утилизационный сбор)
	Дополнительная ответственность производителей	Законопроект № 869136-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (в части правового	Осуществление контроля/надзора Утилизация упаковки, товаров согласно	Экологический сбор в отношении упаковки, товаров/самостоятельная утилизация	

Страна	Интерпретация принципа «загрязнитель платит»	Нормативно-правовая база	Обязательства ответственного лица за загрязнения		
			Регулятор	Юридические лица	Физические лица
		регулирования отношений в области обращения с отходами от использования товаров)» Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (РОП) № 12888п-П11 от 28 декабря 2020 г.	установленному нормативу		
	Квотирование (эксперимент)	- Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» - Постановление Правительства РФ от 24.12.2019 г. № 1792 «Об утверждении требований к перечню компенсационных мероприятий (КМ), направленных на улучшение качества атмосферного воздуха на каждой территории эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха» (2019 г.) - Приказ Минприроды России № 814 «Об утверждении правил квотирования выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух»	Осуществление контроля/надзора	Соблюдение лимитов выбросов с учетом установленных квот	

Часть IV

Инициатива Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ в отношении принципов «загрязнитель платит»

Оценка инициативы Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ

Международная сеть по ликвидации стойких органических загрязнителей (IPEN) совместно с Центром по вопросам международного права окружающей среды (CIEL) в рамках отчета «Финансирование рационального обращения с химическими веществами», опубликованного в сентябре 2020 года, сформулировали предложение по введению скоординированного налога на ряд веществ, которые были отобраны как самые «популярные», т.е. те, которые используются почти во всех отраслях промышленности. В таблице 4 представлен перечень этих веществ [59].

Таблица 4 - Перечень веществ, в отношении производства, которых предложено ввести скоординированный налог

№	Наименование химического вещества	№ CAS
1	2-Метил-2-метоксипропан	1634-04-4
2	Азот	7727-37-9
3	Азотная кислота	7697-37-2
4	Аммиак	7664-41-7
5	Бензол	71-43-2
6	Бром	7726-95-6
7	Водород	1333-74-0
8	Водород пероксид	7722-84-1
9	Фенол	108-95-2
10	Фтороводородная кислота	7664-39-3
11	Хлороводородная кислота	7647-01-0
12	Диметилбензол (смесь изомеров)	1330-20-7
13	диНатрий карбонат	497-19-8
14	Йод	7553-56-2
15	Кальций карбонат	471-34-1
16	Карбонилдиамид	57-13-6
17	Кислород	7782-44-7
18	Метаналь	50-00-0
19	Метанол	67-56-1
20	Метилбензол	108-88-3
21	Натрий гидроксид	1310-73-2
22	Проп-1-ен	115-07-1
23	Пропан-2-он	67-64-1
24	Сера	7704-34-9
25	Серная кислота	7664-93-9
26	Титан диоксид	13463-67-7
27	Фтор	7782-41-4
28	Хлор	7782-50-5
29	Циклогексан	110-82-7

№	Наименование химического вещества	№ CAS
30	Этанол	64-17-5
31	Этилен	74-85-1

Введение скоординированного налога обосновывается IPEN и CIEL, как необходимая мера по обеспечению финансирования в масштабах, требуемых для полного и надежного осуществления регулирования химических веществ, в первую очередь опасных для здоровья человека и окружающей среды, и отходов в развивающихся странах мира и странах с переходной экономикой.



Рисунок 61 – Организаторы введения инициативы «скоординированного налога».

Представители IPEN и CIEL считают, что выбранные вещества входят в состав большинства продуктов, которые, попадая к потребителям на территории стран Африки, оказывают негативное воздействие с последующим ухудшением качества жизни населения, воды, воздуха и почв. Это, в свою очередь, связано с отсутствием системы мониторинга и контроля продукции, реализуемой на африканском рынке. Введение скоординированного налога позволит обеспечить финансирование и создание таких систем [60].

Однако, основные критерии отбора вышеуказанных веществ включали в себя оценку их распространённости и высокий объем производства, в связи с чем требуется проведение дополнительного анализа на предмет того, какими видами опасности обладают эти химические вещества в отношении воздействия на организм человека и окружающую среду.

Цель — финансовое обеспечение регулирования опасных химических веществ и отходов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

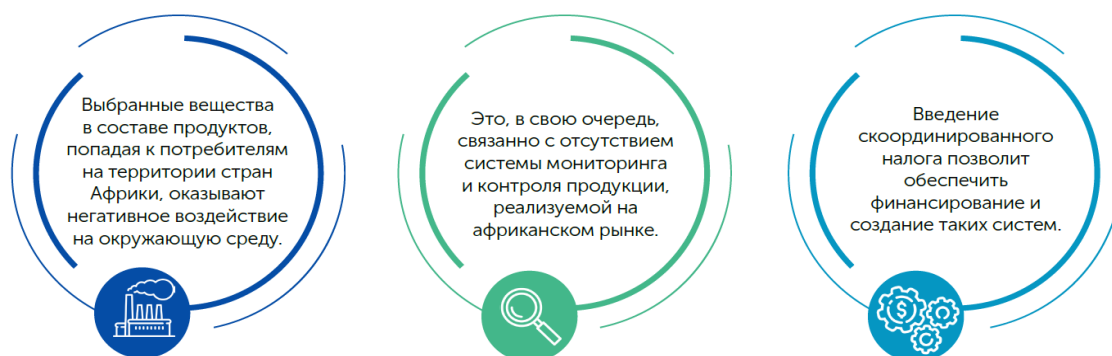


Рисунок 62 – Основные инициативы.

На примере следующих стран был проведен сравнительный анализ подходов по оценке опасности веществ, представленных в Таблице 1:

- ЕС (Harmonised classification - Annex VI of Regulation (EC) No 1272/2008);
- Канада (List of products according to WHMIS-2015, CNESST);
- Австралия (Hazardous Chemical Information System (HCIS));
- Бразилия (Lista Completa de Produtos Químicos);
- Китай (China Guidance for the Implementation of Catalog of Hazardous Chemicals (2015) Ministry of Emergency Management of the People's Republic of China);
- Южная Корея (KOSHA, MOE);
- Япония (FY2019: GHS Classification Results by MHLW and MOE, NITE);
- Малайзия (Industry Code of Practice on Chemical Classification and Hazard Communication (ICOP));
- Новая Зеландия (HSNO Chemical Classification Information Database (CCID));
- Тайвань (OSHA Taiwan);
- Таиланд (Notification of Ministry of Industry Re: Hazard Classification and Communication System of Hazard Substances” B.E. 2555);
- Индонезия (Decree No. 24/M-IND/PER/5/2006 Regarding Control on Production and Usage of Industrial Dangerous Substances, Attachment II - Public Guidance on Packaging and Labeling of Dangerous Substances, Ministry of Industry Republic of Indonesia).

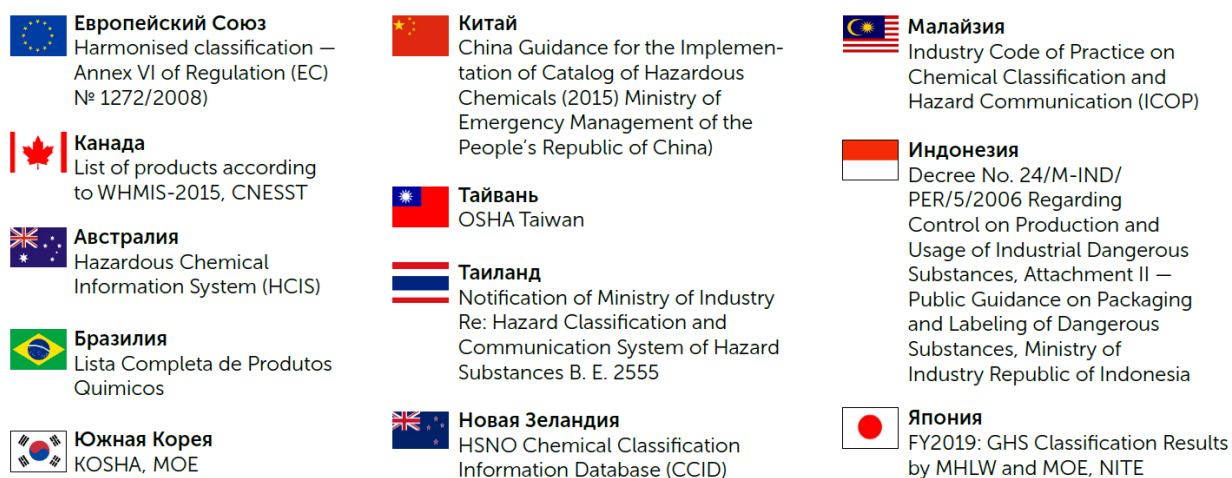


Рисунок 63 – Основные документы для сравнительного анализа подходов по оценке опасности веществ.

Их выбор был обусловлен наличием доступных официальных источников, содержащих в себе списки веществ с гармонизированной или рекомендуемой к применению на национальном уровне классификацией опасности (КО).

В процессе оценки КО было выявлено, что не все химические вещества, выбранные для налогообложения, оказывают негативное воздействие на здоровье человека или окружающую среду. Так, например, азот и водород во многих странах классифицируется как вещество, обладающее только физико-химическими видами опасности, например, водород является воспламеняющимся газом.

Стоит отметить, что в перечне содержатся вещества, которые обладают невысокой опасностью, т.е. не оказывают долгосрочного негативного воздействия, а также не вызывают необратимых повреждений здоровья человека и окружающей среды. Примерами таких веществ являются: кальций карбонат, карбонилдиамид. Согласно проведенному анализу, для карбоната кальция (CAS 471-34-1) не установлена гармонизированная КО в какой-либо из рассматриваемых стран, а согласно CCID Новой Зеландии карбонат кальция рекомендуется рассматривать, как вещество, обладающее раздражающим действием при контакте с глазами (Класс 2). Такое воздействие не оказывает серьезных и необратимых последствий как для организма, так и для окружающей среды.

Больше внимания необходимо уделить веществам, которые в большинстве стран мира оцениваются как потенциальные или доказанные канцерогены, мутагены и репротоксиканты. Алгоритм оценки обоснованности предложений представлен на рисунке 1.

Поимо характера воздействия (краткосрочное или долгосрочное), требуется учет концентрационных пределов, т.к., говоря о присутствии данных химических веществ в составе изделий или иной продукции, требуется учитывать их содержание в ней и как это повлияет на КО в целом, на тип продукта (например, сера является одним из основных сшивающих агентов при изготовлении резины, однако, используя резиновые изделия потребитель не контактирует с серой напрямую, хотя она вшита в состав готового продукта).

При формировании перечня веществ, на которые будет распространяться скоординированный налог, стоит обратить внимание на те вещества, которые обладают долгосрочными видами опасности по воздействию на организм человека, а также острой и хронической опасностью для водных организмов. Также, очень важно достигнуть единого решения на уровне различных государств по оценке опасности того или иного вещества. Анализ показал, что некоторые вещества имеют значительные различия по КО. Ярким примером является КО 2-метила-2-метоксипропана, который в ЕС, Австралии, Канаде, Китае, Малайзии, Новой Зеландии классифицируется как воспламеняющаяся жидкость класса 2 и вещество, оказывающее раздражающее действие при контакте с кожей класса 2. А в таких странах, как Япония, Южная Корея, Тайвань и Таиланд, 2-метил-2-метоксипропану дополнительно присвоены другие виды опасности, в том числе канцерогенное воздействие класса 2 и токсичность при аспирации класса 1.

Вопросы для самопроверки:

1. Что такое скоординированный налог?
2. На какие вещества следует обратить особое внимание в перечне «основных» химических веществ?

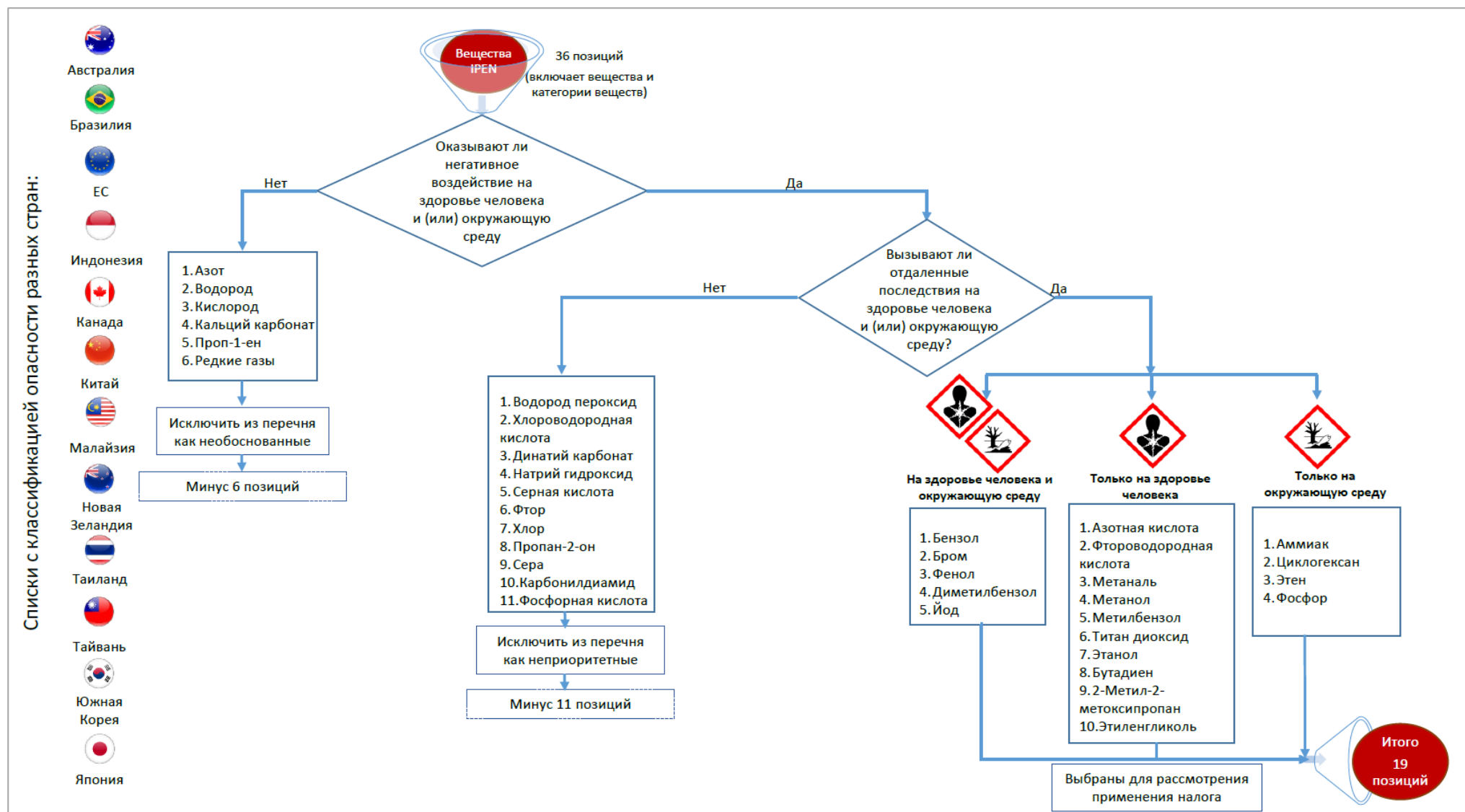


Рисунок 64 - Алгоритм оценки обоснованности выбора химических веществ под уплату скоординированного налога

Выводы и предложения по уточнению модели введения скоординированного налога

Проведенный анализ показал, что реализация ПЗП в странах является успешной в полной мере только в том случае, когда собранные средства имеют целевое назначение (включая поддержку системы мониторинга и контроля), а государство не просто перекладывает экологические проблемы на бизнес, выдавая некие «индальгенции на загрязнение», но создают действенные экономические стимулы для экологизации экономики страны и технологий производства. Согласно идеологии ОЭСР вводимые экологические платежи должны компенсироваться снижением иных налогов. Для эффективного решения глобальных проблем загрязнения реализация ПЗП должна осуществляться на национальном уровне в согласованной на международном уровне манере.

С учетом изложенного инициатива по введению скоординированного налога не может быть поддержана с учетом ее нерациональности и узкого круга стран-реципиентов.

В качестве компромиссного варианта представляется целесообразным уточнить инициативу, предложенную участниками СПМРХВ по расширенному применению ПЗП посредством введения скоординированного налога в части перечня химических веществ, а также стран-реципиентов помощи с учетом приверженности рациональному управлению химическими веществами (см. рис. 63).



Рисунок 65 – Предложения по улучшению.

В отношении перечня химических веществ вызывает сомнение корректность отнесения шести предложенных позиций (азот, водород, кислород, кальций карбонат, проп-1-ен, редкие газы), поскольку они не оказывают негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, тем самым, не принося какой-либо вредный эффект по цепочке создания стоимости. Также предлагается исключить 11 химических веществ как неприоритетные, в связи с отсутствием отдаленных последствий на здоровье человека (и) или окружающую среду, тем самым сфокусировавшись химических веществах, вызывающих особую обеспокоенность (см. рис. 64).

В качестве комплексного показателя эффективности деятельности по достижению стратегических целей СПМРХВ предлагается рассмотреть степень приверженности стран рациональному регулированию химических веществ, используя в качестве индикатора прогресса оценку вклада привлекаемых национальных ресурсов в стимулирование инвестиций в устойчивые инновации и ликвидацию последствий предыдущей

хозяйственной деятельности с учетом результатов инвентаризации химических веществ, обращающихся на территории страны, национальных масштабов химических загрязнений и результатов их воздействия на ухудшение окружающей среды и здоровье населения в оцениваемый период.

Степень приверженности — комплексный показатель активных действий и укрепления политической воли на национальном уровне.

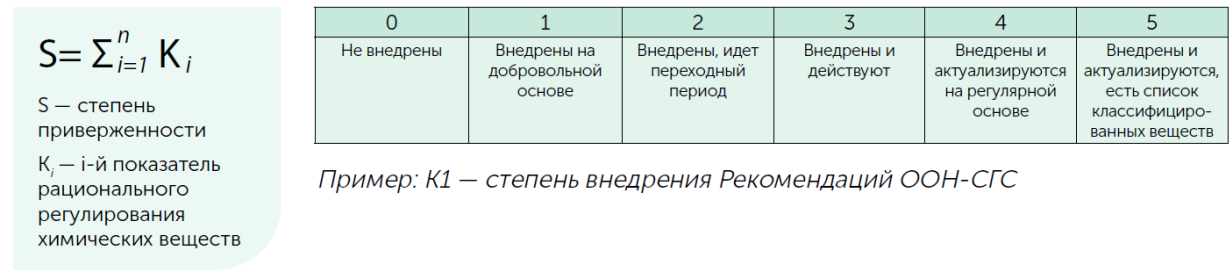


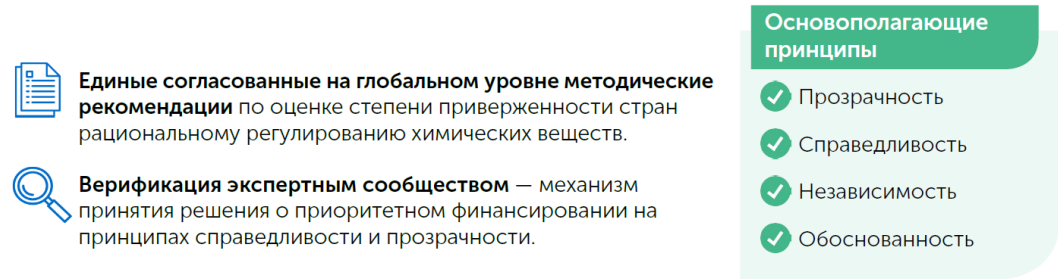
Рисунок 66 – Определение степени приверженности.

Представляется целесообразным признать приоритет и целесообразность мер финансового и нефинансового поощрения и поддержки активных действий стран-участников СПМРХВ, в том числе стран с низким и средним уровнем доходов, исходя из степени их приверженности рациональному регулированию химических веществ («дорогу осилит идущий»).

Для выработки инструментов оценки многосекторальных действий стран-участников СПМРХВ предусмотреть с привлечением заинтересованных сторон разработку Единых согласованных на глобальном уровне методических рекомендаций по оценке степени приверженности стран рациональному регулированию химических веществ.

Решение о целесообразности мер финансового и нефинансового поощрения и поддержки активных действий стран-участников СПМРХВ должно приниматься на основе результатов оценки, представленных национальным правительством и верифицированные экспертным сообществом-специальной группой независимых экспертов форума СПМРХВ.

Формирование международного фонда, куда предлагается передавать собранные на национальном уровне средства, должны учитывать основополагающие принципы транспарентности, справедливости, независимости и обоснованности при их функционировании и принятия решения о финансировании той или иной страны.



Распределение финансов

Формирование **международного фонда**, куда предлагается передавать собранные на национальном уровне средства, с учетом основополагающих принципов.

Рисунок 67 – Инструменты оценки.

Выводы настоящего учебного пособия могут быть использованы в качестве обоснования для формирования позиции в отношении инициативы по введению скоординированного налога.

Список использованных источников

1. Pigou, A. C. (1932). The economics of welfare (4th ed.). London: Macmillan and Co. Part II, Chapter IX, §10, Footnote 68 [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: http://files.libertyfund.org/files/1410/0316_Bk.pdf
2. Проект декларации принципов контроля за загрязнением воздуха [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://rm.coe.int/16804faaea>
3. Рекомендации о руководящих принципах ОЭСР в отношении международных экономических аспектов экологической политики [С (72)128] [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: [https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&reference=C\(90\)177~2FFINAL](https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&reference=C(90)177~2FFINAL)
4. Рекомендация Совета ОЭСР по применению принципа «загрязнитель платит» [С (74)223] [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0132>
5. Рекомендация Совета ОЭСР о применении принципа «загрязнитель платит» к случайному загрязнению [С (89) 88] [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0258>
6. Рекомендация Совета ОЭСР об использовании экономических инструментов в экологической политике [С90(177)] (Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy [C(90)177]) [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: [https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&reference=C\(90\)177~2FFINAL](https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&reference=C(90)177~2FFINAL)
7. База данных инструментов экологической политики [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <http://oe.cd/pine>
8. Принципы экологического права ЕС (Principles of EU Environmental law) [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/2%20Polluter%20Pays%20Principle_revised.pdf
9. Использование рынка в целях экономически эффективной природоохранной политики. Рыночные инструменты в Европе. Европейское агентство по окружающей среде 1/2006.
10. Зиновкин Н.С. Принцип «загрязнитель платит»: история, интерпретации, имплементация в отечественное законодательство. Экологическое право. [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.eurasialegal.info/index.php/legal-articles/199-2013-02-06-05-05-04/4482--l-r-----.html>
11. Принцип «загрязнитель платит» в климатическом праве ЕС [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3680025
12. Экономические обзоры ОЭСР: Швеция (OECD, Sweden) [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.oecd.org/economy/sweden-economic-snapshot/>
13. Шведский Экологический кодекс (The Environmental Code) [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.government.se/contentassets/be5e4d4ebdb4499f8d6365720ae68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061>

14. Министерство окружающей среды Швеции. [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.government.se/press-releases/2022/06/sweden-bans-extraction-of-coal-oil-and-natural-gas-and-tightens-rules-on-extraction-from-alum-shale/>
15. Schleicher, U. (1997): The New Direction of Water Protection Policy, *Environmental Policy and Law*, 1, 44-47.
16. Hey, C. (1999): Enttäuschende Zwischenbilanz der deutschen Ratspräsidentschaft, *UVP-report*, no. 2, 65-66.
17. Baratta, M. v. (ed.) (1999): *Der Fischer Weltalmanach 2000*, Frankfurt (Fischer).
18. Boehmer-Christiansen, S. (1994): The precautionary principle in Germany — enabling government, in: O’Riordan, T.; Cameron, J. (ed.): *Interpreting the precautionary principle*, London (Earthscan), 31-60.
19. Dehmke, C. (1994); Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedsstaaten: Umsetzung und Vollzug der Trinkwasserrichtlinie, Baden-Baden (Nomos).
20. Koch, H.-J. (1991): Luftreinhalterecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Behrens, P.; Koch, H.-J. (ed.): *Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, BadenBaden (Nomos), 75-97.
21. Himmelmann, S. (1997): *EG-Umweltrecht und nationale Gestaltungspielräume*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft).
22. Reh binder, E. (1997): Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: *Arbeitskreis für Umweltrecht (ed.): Grundzüge des Umweltrechts*, Berlin (Erich Schmidt Verlag).
23. Reh binder, E. (1991): Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, Düsseldorf (Werner Verlag).
24. Tünnesen-Harmes, C. (1994): Prinzipien des Umweltrechts, in: Himmelmann, S.; Pohl, A. Tünnesen-Harmes, C. (ed.): *Handbuch des Umweltrechts*, München (Beck), A.2).
25. Umweltbundesamt (1997): *Umweltschutz und Beschäftigung*, Berlin (Umweltbundesamt)
26. Salzwedel, J. (1998): Wasserrecht, in: *Arbeitskreis für Umweltrecht (ed.)*.
27. Heimlich, J. (1998): Der Begriff “Stand der Technik” im deutschen und europäischen Umweltrecht, *Natur und Recht*, no. 11, 582-587.
28. Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.) (1997): *Neufassung des Energiewirtschaftsrechts: Umweltbelange und Effizienzsteigerungen*, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung).
29. Obernolte, W.; Danner, W. (1999): *Energiewirtschaftsrecht: Energiewirtschaftsgesetz mit den Durchführungsbestimmungen, Nebengesetzen, Verordnungen und Erlassen, Kommentar*, München (Beck).
30. Hinsch, C. (2000): Windkraft weiter auf Wachstumskurs, *Neue Energie*, no. 2, 12-16.
31. Europe Environment (Anonymous) (1999): Wind energy: Germany is world leader, *Europe Environment*, no. 541, I 5.
32. Keiter, H.; Staupe, J. (1996): Organisation des Umweltschutzes, in: Vogel, J; Heigl, A.; Schäfer, K. (ed.): *Handbuch des Umweltschutzes*, IV-1: 1-98, Landsberg am Lech (ecomede), IV-1.
33. Kraemer, R.A.; Jäger, F. (1998): Germany, in: Correia, F.N. (ed.): *Institutions for Water Resources Management in Europe*, Rotterdam (Balkema), 183-325.
34. Masuhr, K.P.; Wolff, H.; Keppler, J. (1992): *Identifizierung und Internalisierung externer Kosten der Energieversorgung*, Basel (Bundesministerium für Wirtschaft).

35. Л. Бабынина, Значение Brexit для Европейского Союза.) [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: http://sov-europe.ru/images/pdf/2016/4-2016/Babynina_4-2016.pdf
36. Экологическое право ЕС и национальные суды 191(2) TFEU [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/role_nat_courts/Role%20of%20national%20judge.pdf
37. Химическая промышленность США - статистика и факты [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.statista.com/topics/1526/chemical-industry-in-the-us/>
38. United States Environmental Protection Agency (EPA). [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-celebrates-superfund-40-years-cleaning-and-transforming-communities-across-country>
39. Barresi, Paul A. «The Polluter Pays Principle as an Instrument of Municipal and Global Environmental Governance in Climate Change Mitigation Law: Lessons from China, India, and the United States.» *Climate Law* 10.1 (2020): 50-93.
40. Национальная схема торговли выбросами углерода [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/coal/010621-china-to-launch-national-carbon-emissions-trading-scheme-on-feb-1>
41. Zahar, Alexander. «Implementation of the polluter pays principle in China.» *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 27.3 (2018): 293-305. [*Китай, верификация третьей стороной:*]
42. Законопроект № 869136-7 О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (в части правового регулирования отношений в области обращения с отходами от использования товаров) [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/869136-7>
43. Федеральный проект «Чистый воздух», эксперимент по квотированию URL: <https://rpn.gov.ru/activity/fresh-air/quota/>
44. Khan, Mizan R. «Polluter-pays-principle: The cardinal instrument for addressing climate change.» *Laws* 4.3 (2015): 638-653.
45. Vanderheiden, Steve. “Globalizing responsibility for climate change.” *Ethics and International Affairs* 25 (2011): 66–84.
46. Caney, Simon. “Cosmopolitan Justice, Responsibility and Climate Change.” *Leiden Journal of International Law* 18 (2005): 747–75.
47. Timmons Roberts, J. «The international dimension of climate justice and the need for international adaptation funding.» *Environmental Justice* 2.4 (2009): 185-190.
48. Raubenheimer, Karen, and Niko Urho. «Rethinking global governance of plastics—The role of industry.» *Marine Policy* 113 (2020): 103802.
49. Baatz, Christian. «Responsibility for the past? Some thoughts on compensating those vulnerable to climate change in developing countries.» *Ethics, Policy & Environment* 16.1 (2013): 94-110.
50. Borrelle, Stephanie B., et al. «Opinion: Why we need an international agreement on marine plastic pollution.» *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114.38 (2017): 9994-9997.

51. Jacobsson, Måns. «The International oil pollution compensation funds and the international regime of compensation for oil pollution damage.» *Pollution of the Sea—Prevention and Compensation*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2007. 137-150.
52. Стороны международных конвенций об ответственности и компенсации [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://iopcfunds.org/about-us/membership/>
53. Sovacool, Benjamin K., Björn-Ola Linnér, and Richard JT Klein. «Climate change adaptation and the Least Developed Countries Fund (LDCF): Qualitative insights from policy implementation in the Asia-Pacific.» *Climatic Change* 140.2 (2017): 209-226.
54. Многосторонние климатические фонды [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <http://climatefundsupdate.org/the-funds/>
55. Распоряжение Правительства РФ от 7 июля 2022 г. N 1852-р «Об утверждении перечня городских поселений и городских округов с высоким и очень высоким загрязнением атмосферного воздуха, дополнительно относящихся к территориям эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха» [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404867269/>
56. Федеральный закон от 26 марта 2022 г. N 71-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203260008>
57. Green Paper from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Adapting to climate change in Europe – options for EU action [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0354>
58. Interview — Does the polluter pay? [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: <https://www.eea.europa.eu/signals/signals-2020/articles/interview-does-the-polluter-pay>
59. Джек Вайнберг «Руководство по СПМРХВ для НПО Стратегический подход к международному регулированию химических веществ». [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: https://ipen.org/sites/default/files/documents/ipen-ngo-saicm-update-v1_4a-ru.pdf
60. Натаниэль Эйзен, Дэвид Азулай, Джо ДиГанжи «Финансирование рационального регулирования химических веществ на период после 2020 года: варианты для согласованного налогообложения». [Электронный ресурс]: — Режим доступа: URL: https://ipen.org/sites/default/files/documents/ipen-ciel-producer-responsibility-vf1_9e-web-ru.pdf