

УДК 33.332.1.330.15

ББК 6.65.9

И-Р32

*Пономарева Марина Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры региональной экономики и природопользования Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), т.: 89034356223;*

*Проданова Наталья Алексеевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, т.: 89064182118.*

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ ВЫДАЧИ КОМПЛЕКСНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ РАЗРЕШЕНИЙ НА ОСНОВЕ НАИЛУЧШИХ ДОСТУПНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**  
(рецензирована)

*В статье проанализированы преимущества зарубежного комплексного подхода к выдаче разрешений на деятельность предприятий с точки зрения эффективности эколого-экономической политики региона, обоснованы возможности его внедрения в российскую практику снижения негативного воздействия на окружающую среду и сформулированы предложения по созданию региональных экологических кластеров по «наилучшим доступным технологиям», обеспечивающих данное внедрение на уровне субъектов Федерации.*

*Ключевые слова: комплексные экологические разрешения, наилучшие доступные технологии, регион, экологические кластеры.*

*Ponomareva Marina Anatolievna, Candidate of Economics, associate professor of the Department of Regional Economics and Natural Resources of Rostov State Economic University, tel.: 89034356223;*

*Prodanova Natalia Alexeevna, Candidate of Economics, assistant professor of the Department of Accounting and Audit of the Russian Academy of Economics named after G.V. Plekhanov, tel.: 89064182118.*

**REGIONAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE ISSUANCE OF INTEGRATED ENVIRONMENTAL PERMITS BASED ON THE BEST AVAILABLE TECHNOLOGIES**

*The article analyzes the benefits of foreign integrated approach to issuing permits for activities of enterprises in terms of effectiveness of environmental-economic policy in the region. Its introduction in the Russian practice of reducing the negative impact on the environment has been justified and proposals for the establishment of regional environmental cluster using "the best available technologies" ensuring the implementation on the level of the Federation have been formed.*

*Keywords: integrated environmental permits, the best available technologies, the region, environmental clusters.*

Достижение устойчивого развития страны и, соответственно, её экономического роста неразрывно связаны с необходимостью поддержания адекватного качества природной среды и обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности человека. Российская Федерация в рамках международного сотрудничества участвует в ряде проектов, направленных на снижение негативного антропогенного воздействия на окружающую среду, и посвященных созданию и внедрению системы комплексных экологических разрешений на деятельность предприятий промышленности. Данная система комплексных экологических разрешений успешно функционирует в ряде стран Европейского Союза и могла бы заменить существующие сегодня в России громоздкие и неэффективные многочисленные разрешения и лицензии на выбросы в атмосферу, водопользование, сброс загрязняющих веществ в воду, образование и размещение отходов.

Следует отметить, что механизм регулирования негативного воздействия на окружающую среду, основанный на выдаче комплексных экологических разрешений, в некоторых принципиальных моментах кардинально отличается от действующего в настоящее время в России. В то же время, осуществляемые в стране реформы в данной области, частично были ориентированы на его использование, в связи с чем существуют достаточно надежные предпосылки для его окончательного и эффективного внедрения в российских условиях.

В целом предлагаемый к внедрению механизм основывается на необходимости создания комплексной системы выдачи разрешений, в которых устанавливаются определенные условия, в том числе предельно допустимые значения выбросов и использование наилучших доступных технологий (НДТ). Под НДТ

понимаются технологии и организационные мероприятия, которые позволяют свести к минимуму воздействию на окружающую среду в целом и осуществление которых не требует чрезмерных затрат [1].

Рассматриваемый механизм предусматривает использование системы выдачи разрешений для определенных категорий промышленных установок и требует, чтобы операторы и органы регулирования применяли комплексный подход при определении потенциального загрязнения и потребления ресурсов, связанного с работой установки.

Главной задачей является внедрение комплексного подхода к управлению и контролю промышленных процессов, который обеспечит высокий уровень защиты окружающей среды в целом. В центре этого подхода лежит общий принцип, согласно которому операторы обязаны принять надлежащие меры, чтобы предупредить загрязнение, т.е. они должны соблюдать предписанные предельные значения выбросов и улучшать экологические характеристики при помощи наилучших имеющихся технологий.

Основным преимуществом такого механизма является то, что он ориентирован на обеспечение такого уровня снижения загрязнения, который может быть достигнут при использовании наилучших имеющихся технологий, что делает его реалистичным и экономически целесообразным.

Данное утверждение становится понятным и прозрачным при рассмотрении самого понятия «наилучшие доступные технологии», в трактовке которого в российской и зарубежной практике возникла несогласованность, связанная с недостаточно корректным его переводом и неоднозначной трактовкой в различных российских нормативно-правовых источниках.

Понятие «наилучшие доступные технологии» (НДТ) определены в Директиве ЕС по комплексному контролю и предотвращению загрязнения (КПКЗ) как «самая эффективная и передовая стадия развития производственной деятельности и методов эксплуатации установок, которая свидетельствует о практической пригодности определенных методов (методик, технических приемов) для создания принципиальной основы для обеспечения предельных величин выбросов/ сбросов, предназначенных для предотвращения и, если это нереально, общего снижения выбросов/сбросов и сокращения воздействия на окружающую среду в целом» [2].

Статья 21(11) Директивы КПКЗ раскрывает понятие НДТ, как следующее [2]:

1. Понятие «технология» – включает в себя как саму используемую технологию, так и ее разработку, строительство, введение в эксплуатацию, работу и вывод из эксплуатации.

2. Технологии являются «доступными», если они разработаны в масштабе, необходимом для реализации в соответствующих промышленных секторах, с экономически приемлемыми условиями, на основе выгод и затрат, наличия или применения их в странах ЕС, срока окупаемости, приемлемого для оператора (предприятия).

3. Технологии являются «наилучшими» если они наиболее эффективны в достижении высокого общего уровня охраны окружающей среды в целом.

По мнению ряда субъектов Российской Федерации, создание соответствующего организационно-правового механизма позволит осуществить переход от действующего механизма ведомственного, индивидуального нормирования к комплексному технологическому нормированию и контролю воздействий на окружающую среду на основе НДТ. Внедрение в практику управления в РФ описанных подходов и принципов потребует выработки Стратегии, направленной на институциональную реструктуризацию деятельности в области экологизации.

Группой ученых (отечественных и зарубежных), работающих над программой гармонизации экологических стандартов в РФ по программе ЕС [3], предлагаются следующие соображения по данному вопросу. При разработке Стратегии в качестве ключевых факторов использовались следующие:

- необходимость применения КПКЗ вместо поэлементного учета негативного воздействия отдельных загрязняющих веществ. В этом случае мероприятия по КПКЗ включают в себя оценку использования энергетических ресурсов, мероприятия по минимизации образования отходов, а также подходы, используемые при оценке жизненного цикла продукции. КПКЗ включает в себя также учет сырья и материалов (в том числе потребление воды) и мероприятия по предотвращению риска загрязнения окружающей среды в случае выведения из эксплуатации конкретной установки;

- требования компетентных органов власти, предъявляемые к хозяйствующим субъектам при выдаче КЭР, основанных на НДТ, то есть условия выдачи КЭР;

- установление предельных значений выбросов/ сбросов и образования отходов на основе НДТ для предотвращения выбросов в атмосферу, сбросов в водную среду или на почву там, где это практически осуществимо, с учетом менеджмента отходов; в случае невозможности предотвращения загрязнения окружающей среды - минимизация упомянутых выбросов / сбросов.

В Российской Федерации компетентным органом власти (выдающим КЭР и осуществляющим контроль хозяйствующих субъектов, получивших КЭР) может быть орган федеральной власти, орган региональной власти или даже орган местного самоуправления, что зависит от размеров/мощности конкретной установки и административной структуры, которая будет сформирована в России для выдачи КЭР. При этом в процесс выдачи КЭР для конкретной установки могут быть вовлечены государственные органы власти различных уровней, осуществляющие контроль различных видов негативных воздействий на окружающую среду. В этих условиях необходимо создать эффективную систему координации для различных режимов по выдаче КЭР.

Разработка и применение НДТ связано со значительными «вливаниями» в производственные фонды, а также серьёзной поддержкой со стороны регулятивных органов и бизнес-сообщества. Для эффективного внедрения в России режима ККПЗ потребуется выработка соответствующих рекомендаций и руководств. Сама процедура разработки таких справочников по НДТ потребует целенаправленной работы большого количества специалистов, кроме того, эта работа не может быть сделана за короткий срок, в связи с чем потребуются серьёзные организационно-экономические мероприятия, инициатором которых должно стать Федеральное Правительство и региональные органы власти.

На наш взгляд, целесообразно организовать на первом этапе 3-5 пилотных проектов в регионах по разработке таких справочников, которые могут быть отобраны на конкурсной основе и должны быть рассчитаны как на создание соответствующей инфраструктуры для разработки справочников, а также на их непосредственную разработку. При этом для разработки региональных отраслевых справочников в каждом регионе должны быть созданы полнофункциональные «экологические кластеры» – т.е. совокупность предприятий и организаций различных форм собственности и видов деятельности, объединённых в целях разработки справочников по НДТ в данном регионе. В самом общем виде нами предлагается следующая возможная структура такого кластера (рис. 1).



Рис. 1. Общая структура регионального экологического кластера по НДТ\*

\* Составлено автором.

На наш взгляд, предлагаемая структура позволит получить наиболее быстрые и качественные результаты при разработке региональных отраслевых справочников по НДТ. Важным преимуществом такой структуры является то, что в формируемую рабочую группу будут входить различные заинтересованные стороны, придавая рабочей группе некоторую коллегиальность. Возможность оценки включаемых в справочник технологических достижений специалистами различных заинтересованных организаций позволит обеспечить максимально объективный результат.

Разработка эффективной Стратегии по полному внедрению режима ККПЗ включает в себя шесть основных (достаточно стандартных) этапов (формирование экспертной рабочей группы для разработки Стратегии; проведение обзора и анализа существующей ситуации; разработка различных вариантов реализации проекта Стратегии; проведение консультаций с заинтересованными сторонами; пересмотр проекта Стратегии после проведения консультаций; подготовка Стратегии и плана её реализации) [4].

Однако, на наш взгляд, для более эффективной ее реализации необходимо предусмотреть региональный уровень, который в настоящее время не отражен (или отражен нечетко) в предложенном варианте. В частности, по нашему мнению, каждый из этапов должен реализовываться при непосредственном участии представителей региональных структур. Предлагаемый порядок формирования экспертной группы можно принять за основу с тем уточнением, что экспертная рабочая группа должна включать сформированные региональные экологические кластеры по НДТ, структура которых представлена нами на рис. 1.

Это позволит достичь поставленных целей более эффективными путями, обеспечивающими согласованность федерального и регионального уровней управления еще на этапе разработки мероприятий Стратегии.

Проведение обзоров должно осуществляться по регионально-отраслевому принципу. Здесь административный ресурс региональных органов власти будет иметь важное значение. Кроме того, на региональном уровне уже существует достаточно полная база, включающая многие показатели состояния тех ли иных отраслей и их предприятий.

Важным также является то, что работа предприятий одной отрасли в различных климатических и ресурсных условиях будет существенно отличаться, в связи с чем нормативы воздействия на окружающую среду и процессы внедрения одних и тех же технологий также могут иметь принципиальные отличия. Точный учет всех этих нюансов возможен только при определенной децентрализации работ по внедрению КЭР на основе НДТ, которые должны лишь координироваться и корректироваться на федеральном уровне.

На этапе проведения консультаций необходимо собрать мнения различных заинтересованных сторон, к которым относятся государственные органы управления (федеральные и региональные), местные органы власти, промышленные предприятия организации, а также общественность. Для осуществления данного этапа также существенным является региональный уровень. Именно региональные органы власти способны в оптимальные сроки организовать обмен мнениями между различными заинтересованными сторонами, переработать результаты и предоставить их в общий руководящий орган рабочей группы по реализации проекта. Для сбора мнений необходимо:

- провести в регионах рабочие семинары по ознакомлению представителей заинтересованных сторон с основной сутью, подходами и механизмами, заложенными в идее выдачи КЭР на основе НДТ;
- подготовить проект документа с перечнем вопросов и направить его всем заинтересованным сторонам, что позволит сразу вовлечь их в консультационный процесс. В проекте должны содержаться ключевые вопросы, связанные с внедрением КЭР, должны быть обозначены препятствия на пути внедрения КЭР, должны быть предложены различные варианты преодоления этих препятствий. Опыт стран-членов ЕС показал, что подобный подход очень эффективен при решении проблем, связанных с внедрением КЭР, поскольку в этот процесс вовлечены все заинтересованные стороны.

Целесообразно также, на наш взгляд, дублирование предполагаемой к созданию федеральной структуры органа, регулирующего процесс внедрения КЭР, на региональном уровне, предоставив соответствующим органам принятие конкретных решений, а федеральным – формирование общих принципов и подходов к реализации механизма выдачи КЭР на основе НДТ. Также на региональном уровне необходимо не только организовать сам процесс выдачи КЭР, но и разработку самих справочников НДТ, которые должны быть составлены с учетом климато-географических особенностей производственных процессов в той или иной отрасли.

**Литература:**

1. Правовые и регулятивные инструменты выполнения принципов Директивы о комплексном контроле и предотвращении загрязнения – анализ подхода ЕС. Национальная стратегия гармонизации. Анализ пробелов законодательства // Гармонизация экологических стандартов. ЕС-Россия. Программа сотрудничества. URL: [www.ipcc-russia.org](http://www.ipcc-russia.org).

2. Директива ЕС по комплексному контролю и предотвращению загрязнения (№ 96/61/ЕЭК с внесенными поправками Директивой 2003/35/ЕС и 2003/87/ЕС). URL: [www.ipcc-russia.org](http://www.ipcc-russia.org).

3. Программа Сотрудничества ЕС – Россия. Гармонизация экологических стандартов II (ГЭС II). URL: [www.ipcc-russia.org](http://www.ipcc-russia.org).

4. Институциональная концепция внедрения в РФ новой системы выдачи комплексных экологических разрешений на основе НДТ // Программа Сотрудничества ЕС – Россия. Гармонизация экологических стандартов II (ГЭС II). URL: [www.ipcc-russia.org](http://www.ipcc-russia.org).