



МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# Разработка концепции Экологического кодекса Российской Федерации

Пахомова Юлия Игоревна

Заместитель директора Департамента  
государственной политики в сфере охраны  
окружающей среды МПР России

# Современное состояние нормативной правовой базы Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды

Международные  
Конвенции

16

Указы  
Президента России

15

Постановления Правительства  
Российской Федерации

140

Законы и правовые акты  
субъектов Российской Федерации более 4 100

Основные Федеральные Законы

«Об охране окружающей среды»  
«Об экологической экспертизе»  
«Об охране атмосферного воздуха»  
«Об отходах производства и потребления»  
«О животном мире»  
«Об особо охраняемых природных территориях»  
«Об охране озера Байкал»

Федеральные законы смежных отраслей права

## **Объективные предпосылки для разработки Экологического кодекса**

**Нормативная правовая база Российской Федерации  
в сфере охраны окружающей среды характеризуется:**

- недостаточной самостоятельностью и целостностью для защиты общественных и государственных экологических интересов как важнейшего вида охраняемых правом интересов;**
- наличием противоречий, пробелов и разночтений;**
- наличием норм, мешающих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды;**
- наличием межотраслевых противоречий, требующих гармонизации с гражданским, ресурсным, административным и иным законодательством Российской Федерации;**
- отсутствием комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений.**

## Основание для разработки Экологического кодекса

- Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440)
- Экологическая доктрина Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р)

## Основная идея разработки Экологического кодекса

Совершенствование правовых основ государственного регулирования охраны окружающей среды для обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития

## Основная цель разработки Экологического кодекса

- правовое обеспечение реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду
- создание экономических условий для экологизации экономики Российской Федерации

## Задачи Экологического кодекса:

обеспечение комплексного правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, соответствующее международным принципам экологической политики;

ведение норм прямого действия, способствующих повышению эффективности правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования;

введение правовых норм, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды, отвечающих современному экономическому развитию Российской Федерации;

установление единых принципов, позволяющих устранить противоречия в законодательных актах иной отраслевой принадлежности;

повышение конкурентоспособности российской продукции и инвестиционной привлекательности российских предприятий на мировом рынке

# Структура проекта Экологического кодекса РФ

## Общая часть

Раздел I. *Общие положения*

Раздел II. *Обеспечение экологической безопасности*

Раздел III. *Экологическая оценка намечаемой хозяйственной деятельности*

Раздел IV. *Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды*

Раздел V. *Информационное обеспечение охраны окружающей среды*

Раздел VI. *Экологическая культура*

Раздел VII. *Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды*

Раздел VIII. *Международное сотрудничество*

## Особенная часть

Раздел IX. *Охрана природных объектов и комплексов*

Раздел X. *Территории с особым эколого-правовым статусом*

Раздел XI. *Заключительные положения*

## Общая часть проекта Экологического кодекса РФ. Раздел «Основные понятия»

### Закрепляются главные принципы охраны окружающей среды:

- приоритет сохранения жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию природных ресурсов
- не превышение ассимиляционных возможностей объектов окружающей среды при ведении хозяйственной и иной деятельности,
- разрешение допустимых воздействий на уровне наилучших существующих доступных технологий,
- стимулирование применения природосберегающих технологий и осуществления предпринимательской деятельности, направленной на охрану окружающей среды,
- ответственность товаропроизводителя за утилизацию отходов потребления.

## **Общая часть проекта Экологического кодекса РФ.**

### **Раздел «Обеспечение экологической безопасности»**

Устанавливаются меры обеспечения экологической безопасности (ЭБ)

Положения раздела разрабатываются с учетом законодательства о техническом регулировании, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, о радиационной безопасности в разрезе общего понятия национальной безопасности

Устанавливаются и развиваются нормы права в отношении:

- механизмов обеспечения ЭБ при обращении с отходами производства и потребления, опасными веществами, продукцией, материалами и т.д.
- общие принципы и положения системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду
- экологического контроля
- экологического аудита и сертификации.

## Общая часть проекта Экологического кодекса РФ.

### Раздел «Обеспечение экологической безопасности»

**Устанавливается принцип нормирования негативного воздействия по показателям наилучших существующих доступных технологий**

**НАИЛУЧШАЯ СУЩЕСТВУЮЩАЯ ДОСТУПНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ -**

*технология производства определенного вида продукции из идентичного сырья, применяемая, по крайней мере, не менее чем на двух предприятиях в мире, с наименьшими показателями загрязнения окружающей среды и оборудование для использования которой доступно для приобретения на мировом рынке*

Список НСДТ утверждается и подвергается постоянному пересмотру федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды

Решение о признании деятельности природопользователя по НСДТ принимает федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды и соответствующий орган субъекта Российской Федерации

## Общая часть проекта Экологического кодекса РФ. Раздел «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».

<b>Плата за негативное воздействие на ОС</b>	
<b>Существующая ситуация</b>	<b>Результат</b>
<p>Расчет платы базируется на нормировании негативного воздействия с учетом санитарно-гигиенических нормативов.</p> <p>Отсутствует возможность зачета платы на целевые экологические мероприятия.</p> <p>Избыточно жесткие санитарно-гигиенические нормативы во многих случаях реально не обеспечиваются современным уровнем развития техники.</p> <p>Процедура выдачи разрешений и расчета платы одинакова для мелких и крупных природопользователей.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Нет стимулов для внедрения экологически безопасных технологий.</li> <li>■ Субъективизм и коррупционная емкость системы выдачи экологических разрешений.</li> </ul>
<b>Закрепляется в Экологическом кодексе</b>	<b>Результат</b>
<p>Порядок установления платы основан на <b>новом принципе «отсчета» - от НДСТ</b>. Допустимое воздействие на окружающую среду устанавливается на уровне НДСТ.</p> <p>Природопользователи, использующие НДСТ, <b>освобождаются от платежей за загрязнение на установленный период</b> (3-5 лет).</p> <p>Повышение ставок платы за негативное воздействие на ОС, превышающее показатели НДСТ.</p> <p><b>Возможность зачета платы для внедрения НДСТ.</b></p> <p><b>Введение системы декларирования негативного воздействия на окружающую среду.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Стимулирование внедрения экологически безопасных технологий</li> <li>■ Стимулирование развития рынка природоохранного оборудования и ресурсосберегающих технологий.</li> <li>■ Снижение бюрократических барьеров и коррупционной емкости разрешительной системы.</li> </ul>

**Общая часть проекта Экологического кодекса РФ.  
Раздел «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».**

<b>Штрафы за нарушения природоохранного законодательства</b>	
<b>Существующая ситуация</b>	<b>Результат</b>
Штрафные санкции в размерах, предусмотренных КоАП, не оказывают существенного воздействия на предупреждение экологических нарушений.	Нет стимулов для безусловного соблюдения требований природоохранного законодательства
<b>Закрепляется в Экологическом кодексе</b>	<b>Результат</b>
<p><b>Существенное увеличение размеров штрафов</b> за нарушение природоохранного законодательства.</p> <p><b>Введение штрафов за представление недостоверных деклараций</b> воздействия деятельности на ОС .</p> <p>Фискальные санкции (штрафы, суммы возмещения ущерба) должны существенно превышать затраты на осуществление превентивных мероприятий.</p>	Стимулируется безусловное соблюдение требований природоохранного законодательства и осуществления природоохранных мероприятий.

**Общая часть проекта Экологического кодекса РФ.  
Раздел «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».**

<b>Возмещение вреда окружающей среде</b>	
<b>Существующая ситуация</b>	<b>Результат</b>
<p>Возмещение ущерба ОС на уровне 30-50% по предъявленным искам. Система страхования экологических рисков не создана.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Накопление ущерба окружающей среде.</li> <li>■ Нет стимулов для проведения превентивных мероприятий по снижению экологических рисков.</li> </ul>
<b>Закрепляется в Экологическом кодексе</b>	<b>Результат</b>
<p>Ужесточение нормативной базы возмещения ущерба от несанкционированных воздействий на окружающую среду и аварий. <b>Включение страховых издержек в себестоимость продукции.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Стимулирование превентивных мероприятий.</li> <li>■ Развитие экологического страхования ⇒ возмещение ущерба ОС; создание независимой системы экологического контроля за счет внебюджетных источников (аудит).</li> </ul>

**Общая часть проекта Экологического кодекса РФ.  
Раздел «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».**

<b>Экологические налоги и льготное налогообложение</b>	
<b>Существующая ситуация</b>	<b>Результат</b>
<p>Налоги не предусмотрены Налоговые льготы только декларированы</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Выпуск и оборот на рынке экологически вредной продукции.</li> </ul>
<p><b>Вводится налоговым законодательством и закрепляется в Экологическом кодексе</b></p>	<p><b>Результат</b></p>
<p><b>Экологические налоги</b> на выпуск и оборот на рынке нежелательной продукции.</p> <p><b>Налоговые льготы</b> на развитие производства экологически чистой продукции и услуг (например, по переработке отходов, по внедрению энергосберегающих технологий и т.п.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Вытеснение с рынка экологически нежелательной продукции.</li> <li>■ Развитие отечественной производственной базы по выпуску экологически приемлемых товаров, услуг, технологий.</li> <li>■ Снижение техногенного воздействия на ОС.</li> </ul>

**Общая часть проекта Экологического кодекса РФ.  
Раздел «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».**

<b>Залоговая стоимость</b>	
<b>Существующая ситуация</b>	<b>Результат</b>
не предусмотрена	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Более 90% отходов потребления подвергается прямому захоронению.</li> <li>■ Потеря вторичных материальных ресурсов.</li> <li>■ Выведение земель их хозяйственного оборота (под полигонное захоронение).</li> <li>■ Негативное воздействие на ОС.</li> </ul>
<b>Вводится налоговым законодательством и закрепляется в Экологическом кодексе</b>	<b>Результат</b>
<b>Система залоговой стоимости</b> на некоторые виды отходов потребления (упаковочные материалы и тара, аккумуляторные батареи, автомобильные шины и т.п.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Снижение ресурсоемкости экономики.</li> <li>■ Снижение издержек ЖКХ на утилизацию отходов.</li> <li>■ Создание за счет внебюджетных средств системы сбора вторичных ресурсов.</li> <li>■ Развитие индустрии по переработке отходов и создание новых рабочих мест.</li> </ul>

**Общая часть проекта Экологического кодекса РФ.  
Раздел «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».**

<b>Экологические депозиты</b>	
<b>Существующая ситуация</b>	<b>Результат</b>
не предусмотрены	Возмещение экологического ущерба не гарантировано
<b>Вводится налоговым законодательством и закрепляется в Экологическом кодексе</b>	<b>Результат</b>
<b>Система экологических депозитов</b> (недропользование, захоронение отходов и т.п.).	Гарантия обязательной компенсации в будущем наносимого ущерба ОС.
<b>Экологические внебюджетные фонды</b>	
<b>Существующая ситуация</b>	<b>Результат</b>
не предусмотрены	Рост накопленного экологического ущерба
<b>Вводится налоговым законодательством и закрепляется в Экологическом кодексе</b>	<b>Результат</b>
<b>Создание внебюджетных экологических фондов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Финансирование инновационных разработок, внедрение «чистых» технологий и оборудования.</li> <li>■ Льготное «зеленое кредитование» природопользователей.</li> </ul>

## **Особенности разработки и принятия законопроекта «Экологический кодекс Российской Федерации»**

**Принятие Экологического кодекса Российской Федерации предусматривает концептуальное изменение законодательства в сфере охраны окружающей среды.**

**При разработке проекта Экологического кодекса потребуется пересмотр практически всего блока законодательных актов данной отрасли права на предмет внесения в него изменений или признания ряда законодательных актов утратившими силу.**

**Предлагается отдельные главы особенной части вводить поэтапно по мере их разработки и принятия, по аналогии с Налоговым кодексом Российской Федерации.**

**Переходные положения и сроки введения в действие разделов Экологического кодекса установить в проекте федерального закона о введении в действие Экологического кодекса Российской Федерации.**

## **Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона**

**Повышение эффективности осуществления экологической функции государства на основе жизнеобеспечивающих функций окружающей среды**

**Повышение эффективности и самостоятельности экологического законодательства в системе права Российской Федерации**

**Упрочение гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду.**

**Создание дополнительных условий обеспечения экологической безопасности.**

**Гармонизация с международным законодательством.**

**Появление экономических стимулов к сокращению негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности и стимулирование развития экологического бизнеса, внедрения прогрессивных технологий.**

**Снижение бюджетных затрат на ликвидацию ущерба и социальных издержек от негативных последствий техногенного воздействия на окружающую среду.**