



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».

Плата за негативное воздействие на ОС	
Существующая ситуация	Результат
<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"> ■ Нет стимулов для внедрения экологически безопасных технологий. ■ Субъективизм и коррупционная емкость системы выдачи экологических разрешений.
Закрепляется в Экологическом кодексе	Результат
<p>Порядок установления платы основан на новом принципе «отсчета» - от НДСТ. Допустимое воздействие на окружающую среду устанавливается на уровне НДСТ.</p> <p>Природопользователи, использующие НДСТ, освобождаются от платежей за загрязнение на установленный период (3-5 лет).</p> <p>Повышение ставок платы за негативное воздействие на ОС, превышающее показатели НДСТ.</p> <p>Возможность зачета платы для внедрения НДСТ.</p> <p>Введение системы декларирования негативного воздействия на окружающую среду.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Стимулирование внедрения экологически безопасных технологий ■ Стимулирование развития рынка природоохранного оборудования и ресурсосберегающих технологий. ■ Снижение бюрократических барьеров и коррупционной емкости разрешительной системы.

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

Штрафы за нарушения природоохранного законодательства	
Существующая ситуация	Результат
Штрафные санкции в размерах, предусмотренных КоАП, не оказывают существенного воздействия на предупреждение экологических нарушений.	Нет стимулов для безусловного соблюдения требований природоохранного законодательства
Закрепляется в Экологическом кодексе	Результат
<p>Существенное увеличение размеров штрафов за нарушение природоохранного законодательства.</p> <p>Введение штрафов за представление недостоверных деклараций 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».**

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

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

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

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

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

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

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

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.