

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников
Содружества Независимых Государств**

**РЕКОМЕНДАЦИИ
по формированию экологической политики**

1. Актуальность

В настоящее время в качестве основных угроз национальной безопасности государств – участников СНГ рассматриваются такие последствия антропогенного воздействия, как деградация земель, лесов и природных комплексов, истощение минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, радиоактивное, химическое и биологическое загрязнение почв, земель, вод, недр, растительности и атмосферы.

Динамика основных экологических показателей развития государств – участников СНГ показывает увеличение негативного воздействия на окружающую среду: рост суммарных выбросов в атмосферу и сбросов сточных вод в водные объекты, а также объемов образования отходов на фоне снижения уровня их переработки.

Основным инструментом, позволяющим обеспечить предотвращение и минимизацию угроз окружающей среде, является национальное законодательство, один из элементов которого представляют документы программно-целевого планирования, направленные на оздоровление окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. При этом основополагающими являются документы по формированию государственной экологической политики, обеспечивающей регулирование хозяйственной деятельности по экологическим основаниям и предусматривающей неистощительное использование всего спектра природных ресурсов с одновременным вовлечением в хозяйственный оборот вторичных ресурсов и отходов.

В настоящее время практически во всех государствах – участниках СНГ реализуются стратегии устойчивого социально-экономического развития, а также экологические, энергетические и водные стратегии, планы сохранения биоразнообразия, программы энергоэффективности и др. В пяти государствах – участниках СНГ (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Молдова, Украина) реализуется программа «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства ЕС» (EaP GREEN), которая помогает этим странам ускорить процесс перехода к «зеленой экономике».

Неотъемлемым элементом экологизации экономики является реализация мероприятий в рамках экологической политики предприятий государств – участников СНГ. При этом следует учитывать, что экологическая политика предприятий, являющаяся составной частью систем экологического менеджмента, формируется с обязательным учетом отраслевой и территориальной спе-

цификации конкретного предприятия, оснащенности его ресурсами и пр. Это, в свою очередь, исключает возможность унификации подходов к формированию экологической политики предприятия. В то же время в международных стандартах (ИСО 14001:2015 Системы экологического менеджмента – Требования и руководство по применению; ИСО 14050:2009 Менеджмент окружающей среды. Словарь; ИСО 26000-2012 Руководство по социальной ответственности, раздел 6.5 Окружающая среда), которые введены в нормативное поле всех государств – участников СНГ в виде национальных стандартов, рассмотрены подходы к формированию экологической политики предприятия, не нуждающиеся в дальнейшей детализации. Кроме того, подходы к формированию экологической политики предприятия представлены практически во всех европейских справочниках по наилучшим доступным технологиям / наилучшим доступным техническим методам (НДТ/НДТМ), а внедрение на предприятиях систем экологического менеджмента позиционируется в качестве НДТ/НДТМ.

В то же время в гармонизации и формировании единых подходов на международном и национальном уровнях нуждается система мер, направленная на реализацию стратегии устойчивого социально-экономического развития общества. Эти меры, сформированные в виде настоящих Рекомендаций по формированию экологической политики (далее – Рекомендации), должны учитывать четыре основных направления обеспечения устойчивого социально-экономического развития общества:

- экологизация производств с последовательным сокращением негативного воздействия на окружающую среду, более рациональное использование природного капитала;
- создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, его работы и отдыха;
- сохранение и защита природной среды;
- повышение экологической культуры населения.

При разработке настоящих Рекомендаций были учтены нормы национальных законодательных актов и документов программно-целевого планирования, положения модельных законодательных актов государств – участников СНГ и их международные обязательства.

В целях гармонизации с нормами международного права были учтены положения актов и документов ОЭСР и Европейского союза, в том числе: седьмой Программы действий ЕС в области охраны окружающей среды до 2020 года (Решение № 1386/2013/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 20 ноября 2013 года), Программы действий ЕС в области охраны окружающей среды и климата (LIFE) (Регламент № 1293/2013 Европейского парламента и Совета ЕС от 11 декабря 2013 года), Рамочной программы ЕС по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020» (2014–2020) (Регламент № 1291/2013 Европейского парламента и Совета ЕС от 11 декабря 2013 года), Руководящих принципов по государственному содействию в области охраны окружающей среды и энергетики на 2014–2020 годы (Коммюнике Комиссии ЕС 2014/С 200/01), Стратегии ЕС в области сохранения, устойчивого использования и восстановления биоразнообразия до 2020 года.

Разработка настоящих Рекомендаций по формированию экологической политики для государств – участников СНГ обусловлена необходимостью гармонизации соответствующих подходов с нормами международного права, устранения пробелов в документах программно-целевого планирования в области охраны окружающей среды в соответствии с требованиями международных обязательств государств – участников СНГ, а также создания основы для унификации документов программно-целевого планирования государств – участников СНГ с целью выработки общих подходов к экологизации экономики и регулированию деятельности в области охраны окружающей среды.

Настоящие Рекомендации содействуют формированию единого понятийного аппарата и установлению единых требований к программам и мероприятиям, направленным на сокращение негативного воздействия на окружающую среду и разрыва взаимосвязи между экономическим ростом и деградацией окружающей среды, учитывают особенности национального регулирования в государствах – участниках СНГ и наиболее важные международные тенденции в области «зеленой экономики» и охраны окружающей среды.

2. Глоссарий

В настоящих Рекомендациях применены термины и определения, приведенные в рекомендациях «Основные термины и понятия в экологической сфере» (приняты постановлением МПА СНГ от 27 ноября 2015 года № 43-10), а также следующие термины с соответствующими определениями:

экологическая политика – система мер на международном и национальном уровнях, направленная на реализацию стратегии устойчивого экологически безопасного социально-экономического развития общества [модельный закон «Об экологическом аудите»];

государственная экологическая политика – система мер на международном и национальном уровнях, определяющая содержание деятельности органов государственного управления по сбалансированному развитию экономики и улучшению качества окружающей среды, направленная на реализацию стратегии устойчивого экологически безопасного социально-экономического развития общества.

Примечания

1. Сущностью государственной экологической политики является регулирование хозяйственной деятельности по экологическим основаниям, обеспечивающее неистощительное использование всего спектра природных ресурсов с одновременным вовлечением в хозяйственный оборот вторичных ресурсов и отходов.

2. Реализация государственной экологической политики осуществляется на основе национального законодательства, международных обязательств, базовых программных документов;

экологическая политика предприятия – заявление субъекта хозяйственной и иной деятельности о намерениях и принципах, связанных с обеспечением общей экологической эффективности на его объекте хозяйственной и иной деятельности, которое служит основанием для установления целевых и плановых экологических показателей и способов их достижения [модельный Экологиче-

ский кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств; модельный закон «О предотвращении и комплексном контроле загрязнений окружающей среды»];

экологически безопасная экономика – экономика, структурно-технологический уровень которой обеспечивает рациональное ресурсопотребление и минимизацию интегрального техногенного воздействия на окружающую среду процессов производства и потребления товаров и услуг в расчете на единицу совокупного общественного продукта;

индикативное планирование – механизм координации интересов и деятельности государства и самостоятельно хозяйствующих субъектов, сочетающий государственное регулирование с рыночным саморегулированием; механизм, основанный на разработке системы индикаторов социально-экономического развития, включающий определение его общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на макро- и микроуровне; механизм, основными элементами которого являются индикаторы, представляющие собой количественно-качественные характеристики социально-экономических явлений и процессов, происходящих в регионе.

3. Требования к установлению цели и принципов государственной экологической политики

Рекомендовать законодательно определить цель государственной экологической политики как значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите окружающей среды и улучшению ее качества, сбережению и восстановлению природных ресурсов, максимально достижимой замене невозобновляемых ресурсов вторичным сырьем, а также как реализацию прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом.

Рекомендовать законодательно установить следующие принципы государственной экологической политики:

– системная последовательность действий по достижению важнейших стратегических ориентиров на локальном, региональном и глобальном уровнях на основе современной методологии анализа природных рисков и оценки экологического ущерба;

– обоснованность и транспарентность управленческих решений, открытость и доступность экологической информации;

– экологическая ориентированность роста экономики, признание значимости для общества жизнеобеспечивающих функций экосферы при соблюдении баланса потребностей населения в благосостоянии и экологическом благополучии;

– необходимая достаточность норм регулирования экономической деятельности по экологическим основаниям, их экономическая обоснованность и учет отдаленных экологических последствий;

– учет позиции населения по общим и частным вопросам экологической политики, информационная обеспеченность и открытость деятельности в области обеспечения экологической безопасности;

– признание значимой роли общественной и предпринимательской инициативы в реализации целей государственной экологической политики и необходимости ее поощрения, в том числе в инвестиционной сфере;

– глобальная социальная ответственность – учет трансграничного влияния хозяйственной и иной деятельности в макрорегиональном и глобальном масштабе, гармонизация норм и стандартов с учетом международной практики, сотрудничество в решении глобальных проблем;

– сочетание интересов личности, общества и государства в экологической сфере.

4. Требования к основным механизмам реализации государственной экологической политики

В целях формирования и эффективного развития экологически безопасной экономики, ее ресурсной и энергетической эффективности рекомендовать законодательно закрепить основные механизмы осуществления государственной экологической политики:

– нормативное правовое и инструктивно-методическое регулирование природопользования и охраны окружающей среды;

– государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды на основе программно-целевого и индикативного планирования;

– нормативное правовое закрепление в схемах территориального планирования разрешенных режимов хозяйствования, осуществляемое по результатам комплексного проектирования на основе НДТ/НДТМ;

– инвестиционная среда как целостная система стимулов в сфере разработки и внедрения инноваций, модернизации производства, реализации стратегических инициатив;

– прямое экономическое стимулирование и государственная поддержка стратегических инициатив хозяйствующих субъектов в сфере экологизации производственной деятельности, ликвидации накопленного экологического ущерба и экологической реабилитации территорий;

– техническое регулирование, национальные системы стандартизации и сертификации.

5. Требования к установлению базовых ориентиров государственной экологической политики

Рекомендовать законодательно определить в качестве базовых ориентиров государственной экологической политики следующие:

1) ресурсо- и энергосберегающая, экологически эффективная экономика, обеспечивающая наибольший хозяйственный эффект при минимизированном негативном воздействии на окружающую среду и максимизированном вовлечении вторичных ресурсов и отходов в хозяйственный оборот;

2) баланс экономического благосостояния и экологического благополучия;

3) безопасная для обитания человека окружающая среда, отвечающая его базовым биологическим и эстетическим потребностям;

4) высокий запас устойчивости (ассимиляционный потенциал) природных экосистем и природных компонентов природно-техногенных систем;

5) биоразнообразие, близкое к естественному природному состоянию экосистем; сохраняемые природные свойства, потенциальное плодородие и разнообразие почвенного покрова как фундаментальной основы жизнедеятельности живых существ; сохраняемые водные ресурсы и источники вод, рациональное водопользование, скоординированная политика в сфере водопользования на межрегиональном и межгосударственном уровнях;

6) развитая, внутренне непротиворечивая институциональная среда;

7) развитая национальная научная школа;

8) развитая национальная система экологического образования и воспитания населения;

9) позитивно развивающееся международное сотрудничество.

5.1. Ресурсо- и энергосберегающая, экологически эффективная экономика, обеспечивающая наибольший хозяйственный эффект при минимизированном негативном воздействии на окружающую среду и максимизированном вовлечении вторичных ресурсов и отходов в хозяйственный оборот, предусматривает:

– экологически обоснованное размещение производительных сил;

– максимизацию глубины и комплексности переработки сырья;

– неистощительное использование возобновляемых природных ресурсов;

– использование возобновляемых энергетических ресурсов, включая отходы;

– включение экологических параметров в конкурсную документацию при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, применение международного принципа ответственности производителя за весь жизненный цикл продукции;

– ликвидацию накопленного экологического ущерба, в том числе посредством глубокой технологической переработки золошлакоотвалов, хвостов и отходов горнорудного комплекса и горнодобывающей промышленности с последующим введением в хозяйственный оборот ресурсно-ценных фракций;

– введение системы государственных закупок на продукцию, изготовленную из вторичного сырья;

– минимизацию выбросов, сбросов и образования отходов при осуществлении хозяйственной деятельности, в том числе на основе внедрения НДТ/НДТМ.

5.2. Баланс экономического благосостояния и экологического благополучия достигается на основе принципа необходимой достаточности норм регулирования экономической деятельности по экологическим основаниям, подразумевающего:

– в части нормирования объемов и интенсивности антропогенной нагрузки на природные и природно-антропогенные системы — учет запаса их устойчивости (ассимиляционного потенциала) и степени его исчерпания;

– в части установления территориальных режимов хозяйствования — использование в качестве основного инструмента регулирования специальных требований к параметрам природных процессов, природных и техногенных объектов, применяемым к техническим системам и технологиям, правилам поведения граждан и содержания ими домашних и одомашненных диких животных; полный запрет определенных видов деятельности на территориях природоохранного назначения.

5.3. Условия, позволяющие реализовать конституционное право граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде, предусматривают:

- незагрязненные атмосферный воздух, растительность, почвенный покров и водные объекты, радиационную безопасность;
- отсутствие избыточного фона физических факторов негативного воздействия на организм человека (шумы, вибрации, электромагнитные излучения);
- качественные продукты питания, питьевую воду;
- развитую систему природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения;
- отсутствие захламления почв отходами производства и потребления, ликвидацию накопленного экологического ущерба;
- минимизированные риски опасного воздействия природных явлений, природно-техногенных и техногенных аварий и катастроф.

5.4. Высокий запас устойчивости (ассимиляционный потенциал) природных экосистем и природных компонентов природно-техногенных систем предусматривает:

- структурную полноту и целостность природных экосистем и природных компонентов природно-техногенных систем;
- достаточную пространственную обеспеченность территорий ненарушенными или слабоизмененными природными экосистемами;
- покомпонентную обеспеченность видов негативных антропогенных воздействий природными факторами ассимиляции.

5.5. Биоразнообразие, соответствующее естественному природному состоянию экосистем, предусматривает соответствие видовых перечней и оценок численности живых организмов параметрам эталонных экосистем.

5.6. Развитая, внутренне непротиворечивая институциональная среда предусматривает кодификацию природоохранного законодательства и объединение логического аппарата экологического и экономического управления на основе технического регулирования и единства мер финансового стимулирования.

5.7. Развитая национальная научная школа формирует надежную информационную базу управленческой деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды, методически и методологически обеспечивает учет ресурсов устойчивости природной среды и ее реакций на антропогенное воздействие, прогноз рисков возникновения негативных процессов или чрезвычайных ситуаций природного и комплексного природно-техногенного характера.

5.8. Развитая национальная система экологического образования и воспитания населения формирует у всех слоев населения экологически ответственное мировоззрение, экологически ответственную позицию граждан в рамках должностных полномочий или свободно реализуемой гражданской инициативы, повышает информированность деловых кругов по вопросам законодательства в сфере охраны окружающей среды, природопользования, предусматривает обучение методам управления хозяйственными процессами с учетом экологического фактора.

5.9. Позитивное развитие международного сотрудничества в сфере природопользования и охраны окружающей среды обеспечивает учет на взаимной основе национальных интересов государств – участников СНГ и их партнеров на международной арене, участие в решении глобальных экологических проблем в интересах страны и всего мирового сообщества.

6. Требования по определению основных направлений деятельности для достижения базовых стратегических ориентиров государственной экологической политики

Рекомендовать законодательно определить следующие основные направления деятельности для достижения базовых стратегических ориентиров государственной экологической политики.

6.1. Обеспечение экологически безопасного развития экономики

Обеспечение экологически безопасного развития экономики, повышение ресурсной и энергетической эффективности с учетом обеспечения баланса экономического благосостояния и экологического благополучия должно осуществляться с использованием следующих инновационных механизмов:

а) нормирование объемов и интенсивности антропогенной нагрузки на природные и природно-антропогенные системы на конкретных территориях – с учетом максимальных объемов допустимого воздействия, рассчитываемых на основе оценки запаса устойчивости (ассимиляционного потенциала) территорий и степени его исчерпания. В случаях достижения на конкретных территориях уже существующими хозяйствующими субъектами предельных объемов негативного антропогенного воздействия – установление квот на негативное воздействие и организация их рыночного оборота на основе недискриминационных инструментов регулирования, включая конкурсные процедуры;

б) развитие передовой практики ряда хозяйствующих субъектов по оперативному регулированию производственных процессов, в зависимости от уровней воздействия на отдельные компоненты природной среды, в том числе текущих уровней воздействия на атмосферу с учетом метеорологической обстановки и иных значимых факторов. Предоставляемые хозяйствующим субъектам квоты на негативное воздействие позволят обеспечить ориентиры самостоятельного оперативного регулирования производственных процессов в крупных промышленных агломерациях со множеством хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

в) совершенствование практики установления территориальных режимов хозяйствования в соответствии с принципом необходимой достаточности. Основным инструментом территориального регулирования хозяйственной дея-

тельности должны стать специальные требования к параметрам природных процессов, природных и техногенных объектов, применяемым к техническим системам и технологиям, правилам поведения граждан и содержания ими домашних и одомашненных диких животных. Перечни запрещенных видов деятельности в качестве инструмента территориального регулирования хозяйствования должны применяться на территориях природоохранного назначения;

г) в рамках территориального планирования – решение задачи экологически обоснованного размещения производительных сил с учетом потенциала устойчивости природных экосистем и природно-техногенных систем конкретных территорий, а также степени его исчерпания. Оценки допустимых объемов воздействия хозяйственной деятельности, основанные на результатах конкретных проектных изысканий в соответствии с разработанной и утвержденной в установленном порядке методикой, должны включаться в состав материалов территориального планирования;

д) формирование системы правовых и экономических стимулов технологической модернизации, внедрения технологического нормирования на основе НДТ/НДТМ, перехода на современные экологические стандарты, гармонизированные с международной практикой, – применительно к максимизации глубины и комплексности переработки сырья, неистощительного использования возобновляемых природных ресурсов, расширенного использования возобновляемых энергетических ресурсов, максимизации введения в хозяйственный оборот вторичных материальных и энергетических ресурсов, ликвидации накопленного экологического ущерба, минимизации выбросов, сбросов, образования отходов, иных негативных воздействий на природную среду и организм человека;

е) совершенствование практики экологической экспертизы на основе оптимизации системы разграничения полномочий с учетом как значимости экологической нагрузки от конкретных производственных процессов для окружающей среды, так и объективных потребностей в оптимизации объемов администрирования и устранении избыточных административных барьеров. Экологическое экспертирование должно развиваться в направлениях:

– совершенствования требований к оценкам воздействия на окружающую среду и процедур их учета при принятии решений об осуществлении хозяйственной деятельности;

– обеспечения оптимального баланса государственной и общественной экологических экспертиз;

– повышения операционной технологичности и действенности общественной экологической экспертизы как инструмента снижения административных барьеров и развития гражданского общества.

Одной из значимых функций экологического экспертирования станет обеспечение недопущения ввоза на территорию государства – участника СНГ техники, оборудования и продукции, наносящих вред окружающей среде на любой стадии их жизненного цикла;

ж) развитие практики добровольных обязательств по обеспечению экологической устойчивости природопользования и социальной ответственности производителей за весь жизненный цикл продукции, введенной ими на рынки

государств – участников СНГ. Наряду с механизмами поощрения социально ответственных хозяйствующих субъектов должна быть разработана система негативных стимулов для хозяйствующих субъектов, уклоняющихся от соблюдения принципов прозрачности и социальной ответственности бизнеса.

В связи с высокой социальной значимостью и остротой проблемы в ряде регионов государств – участников СНГ в качестве самостоятельного направления государственной деятельности необходимо сформировать на всех уровнях управления систему мер в области обращения с отходами, обеспечивающих:

- соблюдение иерархии приоритетов в области обращения с отходами, при приоритете предотвращения или сокращения образования отходов на всех этапах технологического цикла;
- разработку и введение на внутренний рынок товаров и продукции, не причиняющих вреда или наносящих минимальный вред окружающей среде в процессе производства, эксплуатации и удаления в конце жизненного цикла;
- разработку технических средств устранения опасных веществ, содержащихся в отходах;
- утилизацию отходов введением их в производственный технологический цикл и использованием в качестве вторичных материальных ресурсов, повторное использование или использование отходов в качестве вторичных энергетических ресурсов;
- экологически безопасное размещение отходов на специально оборудованных полигонах в случаях мотивированной невозможности решения проблемы иным способом, экологическая реабилитация территорий объектов размещения отходов после вывода этих объектов из эксплуатации;
- ликвидацию накопленного экологического ущерба.

В целях обеспечения экологически безопасного развития экономики рекомендовать:

- установить ответственность производителей за весь жизненный цикл продукции, которую они ввели на рынки государств – участников СНГ, включая стадию превращения этой продукции в отходы, и за экологически безопасное удаление товаров (продукции), потерявших свои потребительские свойства;
- сформировать систему государственных закупок продукции, изготовленной из вторичного сырья;
- установить целевые показатели утилизации ресурсно-ценных фракций отходов, переведенных в категорию «вторичное сырье / вторичная продукция»;
- установить критерии перевода ресурсно-ценных фракций отходов в категорию «вторичное сырье / вторичная продукция».

Уменьшение количества отходов производства и потребления, захораниваемых на полигонах, и увеличение количества отходов, вводимых в хозяйственный оборот, будет служить значимым индикатором эффективности реализации государственной экологической политики в регионах.

6.2. Совершенствование инвестиционной среды как целостной системы стимулов в сфере разработки и внедрения инноваций, модернизации производства, реализации стратегических инициатив

Благоприятная экономическая среда реализации мер государственной экологической политики подразумевает:

- благоприятный инвестиционный климат в сфере разработки и внедрения инноваций, модернизации производства (нормы тарифного, налогового, таможенного, антимонопольного регулирования);

- систему экономических стимулов повышения ресурсо- и энергоэффективности производства, внедрения НДТ/НДТМ, предотвращения образования отходов на всех этапах технологического цикла, повторного использования отходов, вовлечения в хозяйственный оборот вторичных материальных и энергетических ресурсов, сокращения выбросов, сбросов, образования отходов, ликвидации накопленного экологического ущерба, использования возобновляемых энергетических ресурсов, включая отходы;

- налоговые льготы, предоставляемые за достижение показателей, превышающих установленные нормативы, в целях стимулирования технологического прогресса и ответственности производителей за весь жизненный цикл продукции;

- формирование рынка природоохранных услуг, его стимулирование инструментами государственного заказа и мерами поощрения хозяйствующих субъектов, производящих работы по улучшению экологической ситуации на вовлеченных ими в хозяйственный оборот территориях и прилегающих к ним пространствах, разрабатывающих и вводящих на рынки государств – участников СНГ такие товары и продукцию, которые при их изготовлении, эксплуатации или удалении в конце жизненного цикла не причиняют вреда окружающей среде, либо их потенциальный вред сведен к минимуму;

- применение в мегаполисах и промышленных агломерациях инструментов квотирования антропогенных воздействий и рынка оборота квот на основе учета запаса устойчивости (ассимиляционного потенциала) и степени его истощения;

- формирование системы государственных закупок на продукцию, изготовленную из вторичного сырья.

Государственная поддержка, экономическое и внеэкономическое стимулирование инициатив по экологизации хозяйственной деятельности могут осуществляться на основе механизмов:

- государственного софинансирования в рамках частно-государственного партнерства;

- льготных налогообложения, кредитования, лизинга, страхования;

- льготных нормативов амортизации материальных и нематериальных активов;

- зачета расходов на экологизацию производства в счет экологических платежей;

- выделения грантов;

- субсидирования льготных тарифов, программ технического перевооружения, использования иных компенсационных механизмов;

- опережающего развития инфраструктуры, оказания поддержки при подключении к элементам инфраструктуры (электричество, газ, вода, канализация и др.);

- заказов на работы (услуги) для государственных и муниципальных нужд;

- награждения и иных видов нематериального поощрения.

Экономические механизмы улучшения общей экологической обстановки могут включать в себя:

- государственное финансирование (софинансирование) особо важных экологических проектов и программ, мер по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации накопленного экологического ущерба;

- целевое использование средств, поступающих в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду, на реализацию мероприятий по минимизации и возмещению ущерба окружающей среде;

- обеспечение полного возмещения вреда окружающей среде, причиненного в результате текущей и прошлой хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность оценки и учета экологических факторов (обременений) и перехода ответственности за них при сделках с недвижимостью, ее приватизации или разгосударствлении;

- приоритетность экологического финансирования, кредитования организаций, обеспечивающих жизненно важные экологические интересы общества, малобюджетных организаций;

- запрет на бюджетное финансирование (софинансирование) проектов, не обеспечивающих соблюдение экологических требований и ограничений;

- применение механизмов обязательного экологического страхования опасных объектов хозяйственной деятельности.

6.3. Совершенствование механизмов нормативного правового и инструктивно-методического регулирования природопользования и охраны окружающей среды

Нормативное правовое и инструктивно-методическое регулирование природопользования и охраны окружающей среды должно отвечать принципам необходимой достаточности, обеспечивая:

- минимизацию процедур доступа и отчетности;

- оптимизацию требований к природопользователям и алгоритмов исполнения этих требований;

- применение современных экологических стандартов, гармонизированных с наилучшей международной практикой;

- минимизацию зон неопределенности и неурегулированных вопросов, требующих индивидуализированных административных решений.

В основе совершенствования природоохранного, природно-ресурсного и смежного законодательства будет находиться процесс их кодификации и объединения логического аппарата экологического и экономического управления на основе принципов технического регулирования и единства мер экономического стимулирования. Будет решена задача обеспечения структурной целостности, комплексности и внутренней непротиворечивости законодательства в

сфере природопользования и охраны окружающей среды на основе анализа его текущего состояния с позиций актуальности, целесообразности и эффективности.

Основная деятельность по совершенствованию нормативно-правовой и методико-инструктивной базы будет осуществляться в сферах:

- оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и процедур ее учета при принятии решений, в том числе применения стратегической экологической оценки, гармонизации методик проведения ОВОС с наилучшей международной практикой; уточнения места и роли ОВОС в рамках процедуры государственной экологической экспертизы; закрепления права местного населения на получение информации о проектах, предлагаемых к реализации в районе его проживания и требующих выполнения ОВОС, а также на его участие в консультациях на этапе разработки ОВОС и на получение информации о результатах и выводах исследования по ОВОС;

- добычи и транспортирования минеральных ресурсов в части повышения безопасности производственных процессов и снижения негативного воздействия на окружающую среду;

- рационализации использования водных ресурсов в части стимулирования снижения удельного водопотребления, перевода производств на замкнутые системы водооборота;

- рационализации использования лесных ресурсов в части обеспечения условий сокращения незаконных вырубок и восстановления вырубленных лесов, эффективной лесомелиоративной деятельности и защиты лесов от пожаров;

- рационализации использования ресурсов животного и растительного мира в части создания условий увеличения доли продукции экологически устойчивого природопользования, развития на его основе инновационных экспортно ориентированных отраслей, снижения административных барьеров для законной и экологически ответственной деятельности, а также пресечения браконьерской деятельности и незаконного вывоза из страны представителей флоры и фауны, продукции из животного и растительного сырья;

- рационализации использования морских биологических ресурсов в части совершенствования прибрежного рыболовства и обеспечения недискриминационного доступа к его ресурсам коренного и местного населения, развития экологически устойчивых, неистощительных форм рыболовства, пресечения браконьерства и незаконного экспорта морепродукции;

- рационализации использования почв в части предотвращения их загрязнения, истощения и дегумификации, засоления, эрозии и сохранения способности исполнять средообразующие функции;

- рационализации планирования землепользования в части оптимизации объемов земель, выведенных из режима естественного функционирования, включая минимизацию безвозвратной утраты земельных ресурсов в результате создания полигонов захоронения отходов, содержащих токсичные вещества;

- введения ответственности производителей за весь жизненный цикл продукции;

- предотвращения образования отходов на всех этапах технологического цикла, повторного использования отходов, вовлечения в хозяйственный оборот вторичных материальных и энергетических ресурсов;

- ликвидации накопленного экологического ущерба.

Значительное внимание следует уделить гармонизации нормативно-правовой базы с наилучшей международной практикой, включая планы действий ЕС на долгосрочную перспективу, модельное законодательство государств – участников СНГ.

Решение задач повышения экологичности экономики, ее ресурсной и энергетической эффективности требует совершенствования системы оценок соответствия процессов производства (регламенты и своды правил), экологичности продукции, услуг и окружающей среды (стандарты) на основе применения таких механизмов, как:

- переход на использование современных индикаторов экологической и энергетической эффективности, их встраивание в показатели экономической и социальной эффективности;

- развитие системы добровольной/обязательной нефинансовой отчетности;

- развитие системы государственной статистической отчетности в области вторичных ресурсов;

- гармонизация действующей системы экологической статистической отчетности (по выбросам загрязняющих веществ в атмосферу, сбросам в водные объекты, образованию отходов) с международными нормами;

- развитие государственного статистического наблюдения всех уровней ресурсо- и энергосбережения;

- применение экологической маркировки товаров.

6.4. Совершенствование системы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды

Достижение стратегической цели государственной экологической политики обеспечивается мерами государственного управления, направленными на сохранение природных экосистем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

С учетом условий и задач текущего периода органы государственного управления осуществляют оперативное и перспективное планирование деятельности по рационализации природопользования и охраны окружающей среды, организуют взаимодействие уровней и ветвей власти, реализуют запланированную деятельность и осуществляют ее корректирование в соответствии с изменением обстановки.

В основе повышения эффективности системы государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды лежит совершенствование системы программно-целевого планирования с последующим контролем и корректировкой планов, совершенствование системы распределения полномочий, исключение дублирования и пробелов функций, механизмов

взаимодействия и координации ветвей государственной власти, уполномоченных органов государственного управления.

Важная роль в системе управления природопользованием и охраной окружающей среды отводится таким механизмам, как:

- программно-целевое и индикативное планирование в области природопользования и охраны окружающей среды;
- оценка эффективности деятельности уполномоченных органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности хозяйствования и охраны окружающей среды;
- прекращение практики недофинансирования расходов бюджетов всех уровней, направляемых на решение природоохранных задач;
- учет показателей экологической эффективности экономики при планировании природоохранной и иной деятельности на всех уровнях государственного управления;
- учет показателей предотвращения/сокращения образования отходов, их повторного использования, утилизации в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов, сокращения количества отходов, захораниваемых на полигонах;
- учет межрегионального и трансграничного негативного антропогенного воздействия при разработке и реализации программ социально-экономического развития регионов, принятии экологически значимых решений;
- учет ландшафтной основы территорий при разработке схем территориального планирования;
- включение экологических показателей в планы социально-экономического развития регионов;
- расширение применения природно-ландшафтного, в том числе бассейнового, принципа управления природными объектами и комплексами;
- учет задач по сохранению целостности природных комплексов в процессе территориального планирования;
- системный подход при выработке и принятии управленческих решений, включающий учет природно-климатических и экологических факторов;
- приоритетность размещения вновь создаваемых производств на уже трансформированных землях и в районах с развитой инфраструктурой с учетом экологического состояния территорий;
- резервирование, в том числе для исключения из хозяйственного использования, приоритетных для сохранения естественных экологических процессов и природного биологического разнообразия территорий, еще не освоенных или мало затронутых хозяйственной деятельностью;
- использование производственных зон после их рекультивации и перепрофилирования в качестве одного из основных резервов территориального развития под общественное использование, например в качестве «зеленых зон»;
- обеспечение приоритетного участия коренного и местного населения в выборе стратегии развития территорий, на которых они традиционно проживают;

- организация площадок постоянного диалога с бизнес-сообществом, представителями науки и общественности;
- привлечение общественности и других заинтересованных сторон к процессу экологического экспертирования, обсуждениям материалов оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- включение экологических параметров в конкурсную документацию при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, в том числе финансовое обременение поставщиков товаров с учетом применения международного принципа ответственности производителя за весь жизненный цикл продукции;
- обеспечение ответственности органов государственного и муниципального управления, субъектов хозяйственной и иной деятельности за экологическую безопасность всех этапов своей деятельности, жизненного цикла производимой продукции (оказываемых услуг);
- предоставление преференций продукции, изготовленной из вторичного сырья;
- предоставление преимуществ при прочих равных условиях товарам и услугам с международно признанной добровольной экологической сертификацией.

6.5. Охрана среды обитания и здоровья населения

Основными направлениями государственной деятельности по обеспечению безопасной для обитания человека окружающей среды, отвечающей его базовым биологическим и эстетическим потребностям, реализации конституционного права граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде, являются:

- формирование регулярно обновляемого межведомственного банка данных о накопленном экологическом ущербе и степени утраты потенциала устойчивости природных экосистем и природно-антропогенных систем, генерирующих риски здоровью и жизни населения, территориальных оценок уровней рисков и их прогнозов с учетом временных и пространственных трендов;
- организация системы комплексного мониторинга текущих уровней негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и прогнозирования генерируемых рисков здоровью и жизни населения;
- обеспечение условий непревышения критических уровней негативного воздействия на основе оперативного регулирования производственных процессов, установления квот на негативное воздействие и их рыночного оборота;
- совершенствование экологического сегмента санитарного контроля продуктов потребления, используемых при их производстве сырья и водных источников с учетом международной практики сертификации;
- совершенствование мер эколого-санитарного контроля производственных процессов и производственных площадок с учетом международного опыта;
- развитие системы природных объектов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения.

6.6. Сохранение и восстановление природной среды и биоразнообразия, оздоровление нарушенных экосистем

Важным направлением государственной деятельности по обеспечению условий реализации конституционного права граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде является поддержание высокого запаса устойчивости природных экосистем и природных компонентов природно-техногенных систем, сохранение биологического и ландшафтного разнообразия. В этих целях предусматривается реализация следующей системы мер:

- поддержание структурной полноты и целостности природных экосистем и природных компонентов природно-техногенных систем;
- достаточная пространственная обеспеченность территорий ненарушенными или слабоизмененными природными экосистемами;
- покомпонентная обеспеченность видов негативных антропогенных воздействий природными факторами ассимиляции.

Обостряющиеся противоречия между развитием производительных сил и сохранением экологического равновесия в регионах с неблагоприятным состоянием окружающей среды будут преодолеваются на основе обеспечения условий естественного развития экосистем, сохранения и восстановления уникальных природных комплексов и ландшафтов. Решение территориальных экономических проблем будет осуществляться на основе разработки и нормативного правового закрепления в схемах территориального планирования территориальных режимов природопользования и защиты окружающей среды.

Предусматриваются следующие основные направления деятельности:

- совершенствование системы особо охраняемых природных территорий (ООПТ) на национальном и региональных уровнях с учетом интересов местного населения;
- сохранение и восстановление ресурса устойчивости (ассимиляционного потенциала) природных и природно-техногенных систем, ликвидация накопленного экологического ущерба, включая рекультивацию земель, восстановление плодородия почв, защитных и средообразующих функций природных экосистем вне территории ООПТ;
- обеспечение перехода к повсеместной охране природы на основе разработки и нормативного правового закрепления режимов природопользования, соответствующих условиям конкретных территорий;
- эколого-санитарная реабилитация природных территорий, поселений и производственных площадок.

6.7. Предотвращение опасных климатических явлений и адаптация к глобальному изменению климата

К значимым элементам государственной деятельности по реализации конституционного права граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде относятся предотвращение опасных климатических явлений и адаптация хозяйственной системы страны к возможному глобальному изменению климата. Основными направлениями деятельности государства по реализации экологической политики в области климата являются:

- совершенствование национального законодательства в сфере мониторинга, учета и управления эмиссией/стоком парниковых газов;

– укрепление и развитие информационной и научной основы политики в области климата, включая усиление научно-технического и технологического потенциала государств – участников СНГ, обеспечивающего максимальную полноту и достоверность информации о состоянии климатической системы, воздействиях на климат, происходящих и будущих изменениях и их последствиях;

– разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по смягчению антропогенного воздействия на климат, в том числе снижению эмиссии парниковых газов и увеличению их поглощения, прежде всего лесами;

– разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по адаптации к прогнозируемым изменениям климата;

– разработка и реализация системы мер стимулирования сокращения эмиссии и увеличения поглощения парниковых газов;

– участие в инициативах международного сообщества в решении вопросов, связанных с изменениями климата и смежными проблемами.

б.8. Мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг), информационное обеспечение природоохранной деятельности, доступ к экологически значимой информации

Государственная деятельность по реализации конституционного права граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде и самостоятельная активность гражданского общества требуют информационного обеспечения, предусматривающего:

– инвентаризацию объектов негативного воздействия на окружающую среду и параметров их воздействия, объектов накопленного экологического ущерба, территорий с неблагоприятной экологической обстановкой, зон экологического бедствия;

– обеспечение органов государственного управления полной и достоверной информацией о состоянии окружающей среды и прогнозах его изменения;

– обеспечение природопользователей информацией о ресурсосберегающих, экологически чистых технологиях, НДТ/НДТМ, экологических стандартах, состоянии окружающей среды;

– развитие добровольной нефинансовой отчетности в области устойчивого развития и переход к обязательности публикации государственными корпорациями и компаниями с государственным участием аудируемых и заверяемых третьими независимыми сторонами нефинансовых отчетов об устойчивом развитии в соответствии с наилучшей международной практикой;

– открытость и доступность информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране и принимаемых решениях органов государственного управления;

– публичность экологически значимой информации и природоохранных документов, за исключением составляющих охраняемую законом тайну;

– единую государственную систему экологического и геоэкологического мониторинга, в том числе в области сохранения биологического разнообразия, функционирующую на базе унифицированной методики и аппаратного комплекса, в соответствии с наилучшей международной практикой;

– контроль, оценку и прогнозирование состояния окружающей среды, осуществляемые с периодичностью в соответствии с текущими потребностями управленческих процессов в сфере экологического контроля, рационализации природопользования и охраны окружающей среды.

6.9. Научная деятельность

Методологическое, методическое и информационное обеспечение управленческой деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды подразумевает фундаментальные прикладные исследования по направлениям:

- энерго- и ресурсосбережение;
- разработка и внедрение разрабатываемого в государствах – участниках СНГ перспективного оборудования и технологий для обезвреживания, переработки и утилизации отходов с использованием международной кооперации;
- углубленные исследования негативных воздействий хозяйственной деятельности (включая места накопленного экологического ущерба) на здоровье человека и состояние окружающей среды;
- изучение текущего состояния природных и природно-антропогенных ландшафтов, тенденций и закономерностей их трансформаций;
- разработка методологии и методик оценки ресурсов устойчивости природных экосистем и природных компонентов природно-антропогенных систем, их реакций на антропогенное воздействие, прогноза рисков возникновения негативных процессов или чрезвычайных ситуаций природного и комплексного природно-техногенного характера;
- разработка научно обоснованных индикаторов состояния и нормативов качества окружающей среды с учетом ее географических и природно-климатических особенностей, разработка научных основ управления качеством окружающей среды;
- формирование методологических и методических основ перехода государств – участников СНГ к устойчивому развитию;
- разработка экологического компонента стратегического прогноза развития государств – участников СНГ на среднесрочный и долгосрочный периоды;
- разработка научно обоснованных индикаторов эффективности природоохранной деятельности;
- разработка методик эколого-экономической оценки воздействия на окружающую среду видов хозяйственной деятельности, определения стоимостных характеристик природных объектов с учетом их средообразующей функции;
- разработка средств и методов ликвидации загрязнений, реабилитации окружающей среды;
- разработка средств и методов вовлечения отходов в хозяйственный оборот;
- изучение влияния состояния окружающей среды на здоровье населения.

6.10. Формирование экологической культуры, экологическое образование, просвещение и воспитание

Для решения задач государственного управления в сфере рационализации природопользования и охраны окружающей среды необходимо экологически ответственное поведение граждан в рамках должностных полномочий или свободно реализуемой гражданской позиции. Государственная деятельность по формированию экологически ответственного поведения предусматривает:

- стимулирование интереса молодежи к защите окружающей среды, обеспечению экологической безопасности;
- формирование у всех слоев населения экологически ответственного мировоззрения;
- обеспечение всеобщего комплексного экологического образования, включая государственные и негосударственные системы непрерывного экологического образования и просвещения;
- государственную поддержку распространения средствами массовой информации сведений природоохранной, экологической и ресурсосберегающей направленности, проведения тематических мероприятий;
- усиление роли социальных и гуманитарных аспектов экологического образования и эколого-просветительской деятельности;
- подготовку и переподготовку педагогических кадров для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования и просвещения в области природопользования и охраны окружающей среды, устойчивого развития государств – участников СНГ;
- государственную поддержку деятельности организаций системы образования и просвещения, осуществляющих экологическое просвещение и образование;
- развитие системы подготовки в области природопользования и охраны окружающей среды руководящих работников различных сфер производства, экономики и управления, а также системы повышения квалификации специалистов природоохранных служб, правоохранительных и судебных органов;
- повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в сфере охраны окружающей среды, природопользования, устойчивого развития государств – участников СНГ, обучение методам эколого-ориентированного управления хозяйственными процессами.

6.11. Международное сотрудничество и участие в решении глобальных экологических проблем

Позитивное развитие международного сотрудничества в сфере природопользования и охраны окружающей среды обуславливает учет на взаимной основе национальных интересов государства и его партнеров, участие в решении глобальных экологических проблем в интересах государства и всего мирового сообщества.

В целях развития международного сотрудничества предусматриваются:

- активизация деятельности государств – участников СНГ в сфере международного информационного и научного обмена;
- участие в международных проектах по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий;

– поддержка международных стратегических инициатив по решению глобальных экологических проблем.

Приняты на сорок восьмом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников СНГ
(постановление № 48-14 от 29 ноября 2018 года)