



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

Contract № ENPI/2014/350-889



Belarus

Анализ национального законодательства Республики Беларусь в отношении продвижения механизмов «зеленой» ЭКОНОМИКИ

Елена Лаевская

Минск, 11 июня 2015



The project is implemented by consortium led by Human Dynamics





This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Общая характеристика работы эксперта и подготовленного отчета:

- обзор законодательства РБ в предусмотренных ТЗ секторах (отходы, охрана атмосферного воздуха, вода, особо охраняемые природные территории, государственные закупки)
- обзор институциональной структуры Правительства РБ, политики (планов, программ, стратегий, концепций и т.п.) относительно продвижения принципов «зеленой» экономики (далее в презентации – ЗЭ) в РБ
- более 200 НПА разного уровня
- на основе обзора законодательства и институциональной системы проводился анализ состояния и перспектив продвижения механизмов ЗЭ
- выводы и рекомендации по «озеленению» определенных в ТЗ секторов (государственные закупки, эко-инновации, экомаркировка, органическое сельское хозяйство, экосистемные услуги, контроль выбросов) (рекомендации изложены в Таблице, прилагаемой к отчету)



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Выводы и рекомендации:

• В РБ принято множество планов/программ/стратегий/законов фиксирующих актуальность внедрения в РБ отдельных принципов ЗЭ (в частности, Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития РБ на период до 2020 года, Стратегия в области ООС РБ на период до 2025г., Программа развития промышленного комплекса РБ на период до 2020 года, Государственная программа мер по смягчению последствий изменения климата на 2013 – 2020 годы и др.)

Проблемы:

часто общий характер положений

отсутствие позиций относительно логики, этапов, правовых и организационных мер/механизмов продвижения принципов ЗЭ

ряд документов политик не утверждены НПА (утверждены на уровне решений коллегий министерств и т.п.)

отдельные документы политик вступают друг с другом в противоречие относительно принципов ЗЭ (цели энергоэффективности и снижение выбросов ПГ - увеличение использования грязных энергоисточников (торф, уголь))



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Общие рекомендации относительно документов политик (планов/программ/стратегий):

- при разработке новых секторальных государственных программ (многие имеют срок 2015г.) следует отразить принципы ЗЭ и соответствующие механизмы реализации, необходимо стратегии/программы дополнить планами мероприятий
- следует иметь в виду, что обязательность исполнения положений документов политик связана с принятием/утверждением стратегического документа НПА
- следует отразить принципы ЗЭ и соответствующие механизмы их реализации в Стратегии в области ООС и утвердить ее НПА



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Сектор «отходы»

Рекомендации:

- развитие принципа расширенной ответственности производителей (в том числе, информирование потребителей о требованиях к сбору отходов, образовавшихся после утраты потребительских свойств, путем маркировки на товары – разработка ТНПА)
- повышение заинтересованности потребителей в отдельном сборе отходов (отказ/минимизация бюджетного субсидирования коммунальных услуг (вывоза, обезвреживания и переработки твердых коммунальных отходов), увеличение тарифов в этой области, развитие инфраструктуры отдельного сбора отходов, внедрение экономических стимулов в виде системы депозитного (залогового) сбора на пластиковую/стеклянную/жестяную тару из-под напитков)
- стимулирование активности бизнеса в деятельности по обращению с отходами (создание возможности для деятельности операторов в сфере обращения с вторичными материальными ресурсами не только на основе гос. собственности, но и на основе частной собственности)
- пересмотр размеров экологического налога, такс для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде в области обращения с отходами (актуально для всех секторов)



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Сектор «охрана атмосферного воздуха»

Рекомендации:

- формирование системы учета выбросов ПГ, квотирование выбросов ПГ для субъектов хозяйствования, внедрение рыночных механизмов, направленных на сокращение выбросов ПГ (продажа добровольных сокращений выбросов ПГ, торговля квотами на выбросы ПГ), развитие мониторинга и государственного контроля в данной области
- внедрение мер стимулирования населения, юридических лиц к приобретению транспортных средств эко-класса Евро 5 и выше
- рассмотрение перспектив внедрения «углеродного» налога
- пересмотр размеров экологического налога, такс для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в результате нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха, мер административной и уголовной ответственности в данной области



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Сектор «вода»

Рекомендации:

- совершенствование мониторинга поверхностных и подземных вод на основе бассейновых программ мониторинга, классификации качества поверхностных и подземных вод, системы нормирования сбросов химических и иных веществ в составе сточных вод (подход, основанный на использовании ПДК, не позволяет оценить в полной мере степень антропогенной нагрузки на речные экосистемы, поскольку не учитывает природное качество речных вод)
- экономическое стимулирование потребителей воды/особенно населения, к рациональному использованию воды (пересмотр норм водопотребления, недостаточно эффективной системы бюджетного субсидирования коммунальных услуг (водоснабжение и водоотведение), низкого уровня тарифов для бытовых потребителей в этой области)
- разделение функций управления и эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения
- пересмотр размеров экологического налога, налога за добычу (изъятие) воды, такс для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в результате нарушения водного законодательства, мер административной и уголовной ответственности в данной области



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Сектор «особо охраняемые природные территории»

-законодательство РБ детально определяет правовой режим особо охраняемых природных территорий, территорий специальной охраны и т.п. В последнее время складывается тенденция увеличения, расширения объектов, территорий, подлежащих особой или специальной охране за счет внедрения в законодательства европейских подходов формирования экологической сети, осуществления охраны не только уже известных объектов – ООПТ, но и биосферных резерватов, типичных и редких природных ландшафтов, биотопов, верховых болот, болот, являющихся истоками водотоков и т.п. В большей степени охрана обеспечивается введением императивных запретов на осуществление хозяйственной и иной деятельности, иных ограничений (обременений), определением допустимой нагрузки на особо охраняемые территории, а также установлением ответственности (уголовной, административной, имущественной) за нарушения законодательства.

Рекомендации:

В законодательстве зафиксирован принцип возмещения землепользователям убытков в случае введения ограничений (обременений) на территориях, подлежащих специальной охране, который может быть использован в продвижении принципов ЗЭ в части внедрения банкинга территорий, развития рынка экосистемных услуг



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Рекомендации по внедрению механизмов ЗЭ:

1. Зеленые государственные закупки (далее – ЗГЗ)

- отсутствие в законодательстве РБ норм, позволяющих принимать во внимание экологические критерии и характеристики товаров, работ, услуг при сравнении предложений, поступающих в ходе проведения торгов в ходе государственных закупок (ГК, Закон от 13 июля 2012г. «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», Указы Президента РБ от 31 декабря 2013г., №590, №591; от 22 декабря 2014г., №612 и др.)

Рекомендации:

- определить правовые понятия ЗГЗ, экологические квалификационные требования (основные и дополнительные) к товарам, работам, услугам (Закон о ГЗ ТРУ, Указы), требования в области ООС при проведении ЗГК (Закон об ООС)
- закрепить порядок определения и применения экологических квалификационных требований к товарам, работам, услугам
- распределить ответственность между государственными органами относительно координации процедур ЗГЗ, коммуникации и мониторинга осуществления ЗГЗ
- определить ответственность поставщика (подрядчика, исполнителя) за информацию о товаре, работе, услуге относительно продекларированных экологических квалификационных характеристик товаров, работ, услуг, не соответствующих действительности.



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Рекомендации ЗГЗ (продолжение):

- внести изменения в ГК (ст. 417) (выигравшим торги признается лицо, предложившее наиболее высокую цену на аукционе, а по конкурсу - лицо, которое предложило лучшие условия), в ЗГЗ - акцентируются выигрышные преимущества товаров, работ, услуг с лучшими экологическими квалификационными характеристиками
- принять иные акты законодательства (правила, стандарты), определяющие специальные процедуры ЗГЗ, экологические квалификационные требования/критерии на отдельно взятую категорию продукции, вид работы, услуги (например, ISO 14024 «экологические критерии продукции» - основываются на показателях, полученных при анализе жизненного цикла продукции)
- развивать экологическую сертификацию и маркировку
- **в краткосрочной перспективе** - следует определить категории товаров, работ, услуг, подпадающих под требования о проведении ЗГЗ, сформулировать экологические квалификационные требования к товарам, работам, услугам – совершенствовать действующие законодательные акты. **В долгосрочной перспективе** - расширять категории/перечни товаров, работ, услуг ЗГЗ (может потребоваться разработка специального Закона о ЗГЗ)
-



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

2. Органическое сельское хозяйство/производство (далее - ОСХ/П)

- законодательство РБ содержит отдельные нормы, положения, которые признают необходимость развития ОСХ/П (Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития РБ на период до 2020г., Стратегия технологического развития РБ на период до 2015г.), однако не закрепляет систему мер, организационно-правовых, экономических механизмов для его развития.

Постановлением Совета Министров РБ от 5 марта 2015 года № 168 поставлена задача - разработать концепцию Закона «Об органическом производстве» в 2015г.

- В концепции указанного закона следует отразить: понятие ОСХ/П, виды органической продукции, основы регистрации производителей органической продукции, основы государственного надзора и контроля, основы стимулирования - государственного субсидирования субъектов, осуществляющих деятельность в области органического производства, основы сертификации земель, сырья, производства органической продукции, принципы экомаркировки, основы информирования потребителей, контроля, ответственности и т.п.



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

- в документах политик необходимо зафиксировать приоритетность развития ОСХ/П, определить меры, направленные на продвижение ОСХ/П (меры государственного субсидирования (5-7 лет), снижение таможенных пошлин и налогов на производство и переработку органической продукции, компенсацию затрат производителей органической продукции на сертификацию органического производства, государственную поддержку страхования рисков, возникающих при производстве органической продукции, содействие продвижению органической продукции на мировой рынок с/х продукции и т.п.
- переориентировать выделение субсидий с/х производителям и выделять их субъектам, занимающимся ОСХ/П, не увязывая это с нормативами, устанавливаемыми к объемам производства с/х продукции и площади земель с/х назначения с учетом их кадастровой оценки (Государственная программа устойчивого развития села на 2011 - 2015 г.)
- на уровне ТНПА следует зафиксировать требования к почвам, на которых выращивается органическая продукция, технологиям ее производства, нормы допустимой антропогенной нагрузки на территориях органического производства, требования к применению традиционных и нетрадиционных видов удобрений; ограничения в с/х деятельности (использования техники, технологий, пестицидов и химикатов и т.д.) при органическом производстве; условия содержания животных; требования к рациону кормления животных; требования к лечению животных.



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

- принятие Закона об ОСХ/П потребует внесения изменений и дополнений в иные законодательные акты: Закон «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» в части определения «органического пищевого продукта», информации о качестве и безопасности органического продовольственного сырья, пищевых продуктов (что должно содержаться в сопроводительных документах, на упаковке, этикетках или доводиться до сведения населения иным способом); в Кодекс о земле – в статью, определяющую категории земель, относительно земель сельскохозяйственного назначения, к которым следует относить земельные участки, включающие в себя сельскохозяйственные и иные земли, предоставленные для ведения сельского хозяйства и *органического производства*; в Закон «О защите прав потребителей» в части информирования потребителей об отнесении продукции к органической продукции; в Положение о страховой деятельности, утвержденное Указом Президента РБ от 25 августа 2006г. № 530 «О страховой деятельности» в части введения страхования рисков, возникающих при производстве органической продукции и т.п.



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

3. Развитие эко-инноваций (эко-инновации - любая форма инноваций, направленных на значительный и очевидный прогресс в направлении достижения цели устойчивого развития, за счет снижения воздействия на ОС, повышения устойчивости к нагрузке на ОС или достижения более эффективного и ответственного использования природных ресурсов)

Существует ряд **правовых барьеров**, препятствующих продвижению эко – инноваций:

- правовое понятие эко-инноваций не закреплено как комплексное явление, включающее продуктовые инновации (например, смартфон), процессные инновации (например, новый метод производства), маркетинговые инновации (например, размещение рекламы в Интернете) и организационные инновации (например, системы групповой работы);
- в определении понятия «инновационной деятельности» (Закон «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности») не отражена природа эко-инноваций;
- в законодательных актах не закреплена задача приоритетной поддержки, в том числе финансовой, развития эко-инноваций;



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

- в законодательных актах закреплены формы стимулирования инновационной деятельности (Закон «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности», Указ Президента РБ от 7 сентября 2009г. № 441 «О дополнительных мерах по стимулированию научной, научно-технической и инновационной деятельности», Указ Президента РБ от 9 марта 2009г. № 123 «О некоторых мерах по стимулированию инновационной деятельности в Республике Беларусь»), однако эти меры касаются финансирования государственных научных организаций, не акцентируется внимание на продвижении эко-инноваций, весьма незначительны стимулирующие меры субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере инновационной деятельности
- Закон «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности» декларирует возможность создания государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности, однако этот инструмент не развит в законодательстве
- льготы инвесторам не связываются с приоритетом поддержки «зеленых» проектов (право на льготы и преференции декларируется инвесторам при осуществлении инвестиций в приоритетные виды деятельности/секторы экономики, при реализации инвестиционных проектов с высокой добавленной стоимостью)



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

- спрос на эко-инновации находится на недостаточно высоком уровне, поскольку в стране не закреплены правовые основы ЗГЗ, осуществляется субсидирование цен на электроэнергию и на воду, недостаточно развиты энергосберегающие строительные нормы, спрос потребителей на «зеленые» продукты ограничен
- формируется база по наилучшим доступным техническим методам (однако, в самом определении «доступных технических методов» закрепляется «гибкость», которая не способствует приоритезации продвижения эко-инноваций (условием их применения называется «экономическая целесообразность и техническая возможность их применения»)

Формируя стратегию развития эко-инноваций в РБ необходимо, прежде всего, обеспечить интеграцию природоохранной политики государства и политики в области инновационной деятельности и преодоление указанных барьеров

- формирование политики в области развития эко-инноваций следует строить с учетом множества элементов (рыночных, государственного регулирования, стандартов, информирования потребителя и т.п.), а не с каким-то одним элементом (например, посредством формирования базы наилучших доступных технологий/методов)



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Меры для развития эко-инноваций/комплексный подход

- рыночные (система торговли квотами на выбросы, налог на выбросы углерода, организация ЗГЗ с использованием приоритетов эко-инноваций)
- императивные нормы и правила (стандарты, правила утилизации отходов, выдача разрешений, установление запретов)
- прямая финансовая поддержка эко-инноваций (например, путем предоставления субсидий, грантов, займов, налоговых и иных финансовых льгот)
- предоставление льгот и преференций для частных инвесторов, направляющих средства в эко-инновации
- финансирование и поддержка малого и среднего бизнеса, участвующего в эко-инновационных процессах, реализация программ микрофинансирования для эко-инновационных стартапов
- защита интересов потребителей эко-инноваций (например, просвещение по вопросам экологически устойчивого развития, внедрение экологической маркировки), обеспечение адекватного образования и профессионального обучения
- оказание поддержки инновационным центрам в области эко-эффективных технологий



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

4. Развитие рынка экосистемных услуг (внедрение схемы предоставления экосистемных услуг позволяет реализовать банкинг в области сохранения природы - концепцию, согласно которой рынки могут предоставить «компенсации» тем, кто в них нуждается. Термин «банкинг в области сохранения природы» включает как «банкинг местообитаний», который означает сохранение определенных типов местообитаний путем компенсации, так и «банкинг видов», когда целью компенсации является прирост поголовья определенного биологического вида)

В законодательстве РБ упоминается значимость организации экосистемных услуг применительно к развитию системы особо охраняемых территорий, охраны водно-болотных угодий, в частности в: Национальной стратегии развития системы ООПТ до 1 января 2030 г. , Государственной программе развития системы ООПТ на 2015 - 2019 годы; Стратегии реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц).

Выделяют 4 категории экосистемных услуг: услуги по обеспечению пресной водой, услуги по поглощению углерода, услуги по сохранению биоразнообразия, услуги по сохранению эстетических свойств ландшафтов



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Меры по внедрению концепции экосистемных услуг:

- определить «экосистемную услугу» в НПА, выбрать сценарий: какие именно экосистемные услуги с использованием рыночных инструментов будут представляться в краткосрочной и долгосрочной перспективе
- установить уровень оказываемой экосистемной услуги (локальный, национальный, международный)
- определить правовое положение участников отношений: субъекта, предоставляющего экосистемную услугу (в зарубежной литературе его называют поставщиком) и потребителя экосистемных услуг, существенные условия договора и его форму, ответственности сторон
- установить принципы и критерии определения цены предоставляемой экосистемной услуги, сформировать механизм сбора платежей за экосистемные услуги, их использования, отчетности, контроля за рациональным расходованием средств
- сформировать систему информирования потребителей экосистемных услуг, рекламы
- если в процесс экосистемных услуг будет вовлечено много субъектов, имеет смысл создать специальную структуру управления



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

5. Экомаркировка

в Программе развития промышленного комплекса РБ на период до 2020 года в ряду основных направлений экологизации промышленности названы:

создание нормативной правовой базы, определяющей порядок экологической маркировки промышленной продукции и упаковки, требования экологического дизайна к ней, разработка и реализация Государственным комитетом по стандартизации и Минприроды в 2012 - 2015 годах плана действий по введению экологической маркировки; стимулирование производства промышленной продукции с экологической маркировкой путем ее частичного включения в государственный заказ.

Проблемы:

- отсутствие мотивации и заинтересованности производителей в получении экологического знака соответствия
- особенностью установления экологических критериев к продукции в РБ являются их слишком высокие для условий республики показатели

Важно иметь в виду - развитие экомаркировки является стимулом продвижения продукции белорусских производителей на зарубежные рынки, повышения конкурентоспособности отечественных товаров, их экологичности на всех этапах жизненного цикла



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Меры для развития экологической маркировки:

- внедрить систему ЗГЗ
- определить компетентный орган для присвоения экологического знака, обучить специалистов этого органа
- определить систему уплаты платежей за экологическую маркировку (платежи в бюджет за рассмотрение заявки, ежегодный сбор за использование экологического знака, поскольку он запатентован)
- сформировать критерии и систему аккредитации лабораторий, и методики для оценки продукции на соответствие экологическим критериям (производственные лаборатории; лаборатории соответствующих научно-исследовательских институтов)
- разрабатывать экологические критерии на основе учета жизненного цикла продукции и процедуру экологической маркировки на основе анализа рынка и размещенной на нем продукции, обеспечить участие в процессе разработки экологических критериев заинтересованных лиц (Минприроды, Госстандарта, производителей продукции, общественности)
- предусмотреть экономические меры стимулирования малых и средних предприятий проводить экологическую сертификацию продукции (процедура сложна и затратна)
- развивать экологическую маркировку упаковки на основе внедрения в практику принципа расширенной ответственности производителя



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

6. Контроль за промышленными выбросами

-Наиболее проблемный вопрос: контроль за выбросами ПГ, применение экономических мер, направленных на снижение выбросов ПГ

Применяемые меры:

- административные меры государственного регулирования (императивные запреты, ограничения, направленные на обеспечение энергосбережения, уменьшения удельных затрат (средств, энергии и т.п.)
- меры государственного регулирования - субсидирование из государственного бюджета деятельности отдельных субъектов хозяйствования, что имеет слабое стимулирующее воздействие к поиску ими низкоуглеродных сценариев развития производства и к сокращению издержек
- неразвиты экономические меры - направленные на экономическое стимулирование субъектов хозяйствования к инициативному, добровольному внедрению наилучших доступных технологий в производство, на развитие углеродного рынка (торговля квотами на выбросы ПГ, продажа добровольных сокращений выбросов ПГ). Внедрение подобных экономических мер было закреплено в Стратегии снижения выбросов и увеличения абсорбции поглотителями парниковых газов в Республике Беларусь на 2007 – 2012 годы, однако эти позиции стратегии в большинстве своем не были реализованы.



This project is funded
by the European Union

"Technical Assistance to Support the Development of Green Economy in Belarus"

EuropeAid/135512/DH/SER/BY



Belarus

Направления правового регулирования:

- формирование правовых основ и процедур функционирования углеродного рынка как на национальном уровне (Закон об охране климата/изменения в Закон об ООС), так и на региональном уровне (ЕАЭС)
- рассмотрение вопроса о стимулирующем углеродном налоге с одновременным предоставлением налоговых льгот/освобождение от иных налогов для повышения энергоэффективности и стимулирования использования ВИЭ; создания режима заинтересованности субъектов хозяйствования и физических лиц в повышении энергоэффективности производственной и бытовой сферы, привлекательности покупки энергосберегающих бытовых электроприборов, приобретения и использования автомобилей с более низкой эмиссией
- разработка системы мер по внедрению маркировки энергопотребления товаров (бытовых электроприборов, упаковки ламп накаливания, автомобилей), классифицируя их по степени энергоэффективности, иной углеродной маркировки