

Комитет Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 25 (714)

О реализации Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Заседание Совета по вопросам агропромышленного
комплекса и природопользования
при Совете Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

МОСКВА • 2018

Настоящий Аналитический вестник подготовлен Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации совместно с Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «О реализации Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В него вошли материалы, посвященные анализу правоприменительной практики законодательства в области обращения с отходами, внедрению новой системы регулирования негативного воздействия на окружающую среду, введению технологического нормирования воздействия на окружающую среду, основанного на наилучших доступных технологиях, внедрению в природоохранную практику системы комплексных экологических разрешений. В ряде статей уделено особое внимание вопросам внедрения и применения наилучших доступных технологий в промышленности, теплоэнергетике и АПК.

В подготовке вестника принимали участие члены Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации, члены Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Вступительное слово первого заместителя Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова</i>	4
<i>Актуальные вопросы внедрения новой системы регулирования негативного воздействия на окружающую среду</i>	
А.З. Ощепкова , заместитель директора по инновациям Федерального государственного бюджетного учреждения «Уральский государственный научно-исследовательский институт региональных экологических проблем»	6
<i>Очередной шаг в теории и практике законодательной охраны окружающей среды</i>	
С.А. Боголюбов , научный руководитель Отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор	17
<i>Проблемы законодательства в области охраны окружающей среды</i>	
Д.М. Мишуков , генеральный директор общества с ограниченной ответственностью «Юридический центр промышленной экологии», член Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию	21
<i>Применение комплексных экологических разрешений в условиях технологического нормирования</i>	
Т.В. Боравская , советник - общества с ограниченной ответственностью «Инновационный экологический фонд», член Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации	29
<i>Значение информационно-технических справочников в технологическом нормировании</i>	
Б.В. Боравский , генеральный директор общества с ограниченной ответственностью «Инновационный экологический фонд», член Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию	39
<i>Проблемы внедрения наилучших доступных технологий в российской теплоэнергетике</i>	
Росляков П.В. , заведующий кафедрой парогенераторостроения Национального исследовательского университета «МЭИ», доктор технических наук, профессор	50

Переход промышленности Российской Федерации на наилучшие доступные технологии: имеющиеся проблемы

А.Ю. Белов, главный специалист Управления по информационной политике и внешним связям акционерного общества «Мосводоканал», член Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации, член Президиума Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию.....57

Наилучшие доступные технологии в АПК: состояние вопроса и правовое регулирование

Д.М. Хомяков, заведующий кафедрой агроинформатики факультета почвоведения Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, член Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации67

Вступительное слово первого заместителя Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова



На основе принятых четыре года назад изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации сегодня в нашей стране формируется технологическое нормирование на основе наилучших доступных технологий. Его цель – мотивировать предприятия к внедрению НДТ, что

позволит снизить негативное воздействие на окружающую среду, решить задачи технологического переоснащения производств, формирования конкурентоспособной промышленности и импортозамещения.

Совет Федерации давно настаивал на необходимости внедрения наилучших доступных технологий. Ещё в 2008 году в Итоговую резолюцию первого Невского международного экологического конгресса была включена рекомендация внедрять НДТ на объектах хозяйственной и иной деятельности. Такие рекомендации повторялись в каждой следующей резолюции вплоть до принятия закона.

На сегодняшний день разработаны все справочники наилучших доступных технологий. Эксплуатация наиболее опасных объектов будет осуществляться на основе комплексного экологического разрешения. Первыми (до 2023 года) его получают 300 предприятий I категории, у которых выбросы и сбросы составляют порядка 60% от показателя по стране, затем до 2025 года - остальные предприятия I категории.

В Год экологии и Год особо охраняемых природных территорий по всей стране прошли тысячи экологических мероприятий, было начато значительное число затратных и долгосрочных проектов. В 2017 году была утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, начаты приоритетные проекты «Чистая страна», «Дикая природа России: сохранить и увидеть», «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги». В рамках Года экологии Росприроднадзор подписал десятки соглашений с крупными компаниями о проведении мероприятий по модернизации производств и внедрению наилучших доступных технологий.

В 2018 году дополнительный импульс работе в этой области придал «майский» указ Президента России, в котором поставлена очень высокая планка в достижении экологических показателей. К 2024 году доля загрязненных сточных вод, отводимых в р. Волгу, должна сократиться втрое. Необходимо ликвидировать свалки и наиболее опасные объекты накопленного экологического вреда, создать инфраструктуру, обеспечивающую обращение с самыми опасными отходами. В крупных промышленных центрах на 20% нужно снизить объём выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Для достижения поставленных целей разработан национальный проект «Экология», включающий 5 направлений и 11 федеральных проектов. Для реализации Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» наиболее важен федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий». Это направление является сквозным и включено также в другие федеральные проекты.

Перечисленные меры позволят России за ближайшие пять лет улучшить состояние окружающей среды и приступить к модернизации

промышленности с опорой на российское оборудование. Для этого необходимо постоянное внимание к исполнению закона, его регулярная настройка. Важным шагом к достижению данной цели призвано стать очередное заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации, которое пройдет 7 декабря 2018 года.

Актуальные вопросы внедрения новой системы регулирования негативного воздействия на окружающую среду

*А.З. Ощепкова, заместитель директора
по инновациям Федерального
государственного бюджетного
учреждения «Уральский государственный
научно-исследовательский институт
региональных экологических проблем»,
кандидат технических наук*

Первого января 2019 года вступят в силу основные положения Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 219-ФЗ), согласно которым в Российской Федерации начнётся внедрение ключевых механизмов новой системы регулирования негативного воздействия на окружающую среду. Эта система базируется на дифференцированным подходе к регулированию воздействия на окружающую среду в зависимости от категории объектов и предусматривает введение технологического нормирования воздействия на окружающую среду, основанного на наилучших доступных технологиях с одновременным ограничением перечня нормируемых веществ. Новые подходы к нормированию воздействия на окружающую среду поддерживаются обновлёнными экономическими

механизмами, в том числе изменением системы платы за воздействие на окружающую среду (введение понижающих и повышающих коэффициентов); введением зачёта затрат на мероприятия, включённые в программы повышения экологической эффективности и плана природоохранных мероприятий в счёт платежей; введением налоговых льгот и мер государственной поддержки внедрения наилучших доступных технологий.

Федеральным законом № 219-ФЗ предусмотрено четыре категории объектов, для каждой из которых должны быть включены индивидуальные меры регулирования:

объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий, - объекты I категории;

объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты II категории;

объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты III категории;

объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты IV категории.

Эксплуатация объектов I категории должна осуществляться на основе комплексного экологического разрешения, которое выдается на семь лет. Для эксплуатации объектов II категории получать разрешение не требуется (если эксплуатация объектов не приводит к нарушению нормативов качества окружающей среды), достаточно предоставить декларацию, в которой должны быть отражены планы по ресурсопотреблению и ожидаемым эмиссиям на последующие семь лет. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, эксплуатирующие объекты III категории, тоже работают без разрешений в случае обеспечения нормативов качества окружающей среды, не

представляют декларацию, а отчитываются по итогам своей деятельности в соответствующий надзорный орган. Объекты IV категории, которые оказывают минимальное воздействие на окружающую среду, эксплуатируют без разрешений и без отчетности.

Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 1029. Юридические лица и индивидуальные предприниматели (далее - хозяйствующие субъекты), осуществляющие эксплуатацию объектов, которые оказывают или могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду, с применением указанных критериев осуществили регистрацию своих объектов в государственном реестре объектов негативного воздействия на окружающую среду (далее - НВОС). Согласно данным Росприроднадзора¹ в Государственном реестре объектов НВОС зарегистрировано 259 168 объектов, в том числе:

I категории – 7 071 объект (все объекты подлежат федеральному надзору);

II категории – 36 294 объекта, в том числе 28 340 объектов, подлежащих федеральному надзору;

III категории – 162 324 объектов, в том числе 49 950 объектов, подлежащих федеральному надзору;

IV категории – 53 479, в том числе 8 402 объекта, подлежащих федеральному надзору.

Особое внимание законодательством уделено объектам, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду, то есть отнесенным к I категории. Эксплуатация этих объектов будет осуществляться на основании комплексного экологического

¹ <https://onv.fsrpn.ru/#/>

разрешения (далее - КЭР), которое заменяет три ныне действующих разрешительных документа: разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, документ об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. К сожалению, Федеральным законом № 219-ФЗ не предусмотрено получение для объектов, отнесённых к I категории всех разрешительных документов «в одном окне», поскольку сохраняются ряд самостоятельных процедур, таких, как например, необходимость получения решения на право пользования водными объектами (в случае, если необходимо осуществлять сброс непосредственно в водный объект), согласования размера санитарно-защитной зоны.

Федеральным законом № 219-ФЗ предусмотрено, что первыми получать КЭР должны триста предприятий, совокупное воздействие которых на атмосферный воздух и водные объекты составляет 60 %. Перечень этих предприятий утвержден приказом Минприроды России от 18 апреля 2018 года № 154. Согласно статье 11 Федерального закона № 219-ФЗ последний срок подачи заявки на получение КЭР для этих предприятий - 31 декабря 2022 года. Остальные хозяйствующие субъекты, эксплуатирующие объекты I категории, должны получить КЭР до 1 января 2025 года.

Комплексное экологическое разрешение является не просто суммацией процедур выдачи разрешительных документов. Оно опирается на новую систему нормирования негативного воздействия на окружающую среду, а именно на технологическое нормирование. В основе технологического нормирования лежат показатели, отражающие современные достижения науки и техники, реализованные на практике, определённые как наилучшие доступные технологии. Технологическое нормирование должно мотивировать или побуждать хозяйствующие субъекты внедрять эти технологии, снижая тем самым негативное

воздействие на окружающую среду, сохраняя баланс экономических и экологических интересов.

Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 года) «Об охране окружающей среды» (далее - Федеральный закон № 7-ФЗ) под наилучшей доступной технологией понимается технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности её применения. Наилучшая доступная технология характеризуется технологическими показателями, представляющими собой показатели концентрации загрязняющих веществ, объёма и (или) массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов производства и потребления, потребления воды и использования энергетических ресурсов в расчёте на единицу времени или единицу производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги.

Таким образом, технология оценивается не только по отдельным эмиссиям, а по совокупности воздействия в целом, включая вопросы ресурсопотребления и энергосбережения. Для наилучшей доступной технологии (далее - НДТ) приоритетом является исключение или минимизация переноса загрязнителя из одной среды в другую.

Описание и характеристики НДТ включаются в информационно-технические справочники (ИТС НДТ), которые являются документами в области стандартизации. Разработка ИТС НДТ была организована в Российской Федерации в 2015-2017 годах Бюро наилучших доступных технологий, созданным для этой цели при Минпромторге России. Бюро наилучших доступных технологий для работы над справочниками организованы технические рабочие группы, которые обеспечили

содержательную часть ИТС НДТ. Все разработанные и утвержденные ИТС НДТ размещены на сайте Бюро наилучших доступных технологий.

За три года, отведённые Правительством Российской Федерации на создание справочников, были разработаны 51 ИТС НДТ, из них 39 справочников содержат описание НДТ конкретных отраслей промышленности, остальные справочники являются межотраслевыми, то есть содержат НДТ, которые могут быть применены в различных отраслях.

В ИТС НДТ включены в качестве обязательных элементов регулирования перечни маркерных веществ (загрязняющих веществ, характеризующих применяемые технологии и особенности производственного процесса на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду), применительно к которым осуществляется технологическое нормирование объектов НВОС. Непосредственно технологические показатели НДТ, которые следует использовать при нормировании, утверждаются приказами Минприроды России.

Анализ ИТС НДТ позволил выявить определённую закономерность в установлении технологических показателей НДТ: в основной части справочников для НДТ не приводятся технологические показатели образования отходов, хотя они предусмотрены Федеральным законом № 219-ФЗ. Это объясняется, по-видимому, тем, что технологическое нормирование не распространяется на образование отходов, поэтому технические рабочие группы не посчитали технологический показатель образования отходов существенным для целей последующего нормирования. Как было отмечено ранее, переход на комплексное разрешение предусматривает комплексную оценку объектов НВОС. При таком подходе показатель образования отходов является характеристикой эффективного использования ресурсов. Это актуально

в первую очередь на этапе выбора наилучших доступных технологий, когда снижение выбросов и сбросов загрязняющих веществ достигается применением методов и способов, которые снижают эмиссию загрязнителей непосредственно на источнике, а не только очистным оборудованием. Известно, что любые методы очистки сопровождаются образованием отходов, которые могут представлять собой как аккумулированные загрязняющие вещества, так и материалы и изделия (фильтры, сорбенты и прочее), которые были использованы при очистке и утратили свои потребительские свойства в результате загрязнения. Представляется целесообразным ввести технологическое нормирование образования отходов, которое поддержит внедрение НДТ, а также будет служить определенным критерием при установлении лимитов на размещение отходов.

Анализ ИТС НДТ показал, что короткие сроки их разработки наложили определённый отпечаток на качество представленной в справочнике информации. Одной из основных задач при разработке справочников было получение достоверной информации от действующих предприятий, поскольку в ИТС НДТ согласно критериям отбора НДТ должны включаться только те технологии, которые внедрены в Российской Федерации не менее чем на двух объектах. Такой подход оказался неприемлемым для ряда обстоятельств, в том числе для случаев использования уникальных технологий, которые реализованы на одном объекте. Поэтому представляется целесообразным внести изменения в критерии НДТ, изложенные в статье 28.1 Федерального закона № 7-ФЗ, которые бы позволили рассматривать в качестве НДТ технологии, имеющие хотя бы одно внедрение в Российской Федерации, и определять в таких случаях технологические показатели НДТ. Не менее важным является

формирование законодательством подхода к оценке технологий, впервые внедряемых в Российской Федерации.

Как показала практика, часть производств, которые отнесены к I категории и на которые распространяется область применения НДТ, не рассмотрены в ИТС НДТ. Отсутствие в ИТС НДТ непосредственно НДТ и их технологических показателей не позволяет рассчитать технологические нормативы и, как следствие, претендовать на получение КЭР. Эту проблему необходимо решить в ближайшие два-три года, обеспечив возможность таким организациям подготовить заявку на получение КЭР в установленные сроки.

Проблема отсутствия технологических показателей проявится и в случае, если хозяйствующие субъекты учли в составе объектов, отнесённых к I категории, производства и участки, деятельность на которых отсутствует в пункте 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». Применительно к этим объектам не определены НДТ и, соответственно, технологические показатели. В качестве примера этой ситуации может служить наличие на площадке производственного объекта I категории вспомогательных подразделений в виде, например механических мастерских, которые являются источниками воздействия на окружающую среду. Остаётся открытым вопрос, следует ли нормировать воздействие этих объектов на окружающую среду или их воздействие может не учитываться на фоне негативного воздействия деятельности на объектах, отнесенных к I категории.

Отдельного рассмотрения требует и подход к нормированию деятельности по строительству объектов различных категорий. Анализ регулирования воздействия на окружающую среду показал, что

природоохранное законодательство содержит требования применительно к каждому этапу жизненного цикла объектов, начиная с их планирования и проектирования. Этот подход хорошо демонстрирует глава VII Федерального закона № 7-ФЗ. В этом свете представляется целесообразным рассмотреть подходы к учёту объектов НВОС не с момента их ввода в эксплуатацию, а с момента начала их строительства. В этом случае в Государственном реестре объектов НВОС для каждого объекта следует фиксировать в соответствии с заявкой хозяйствующего субъекта стадию жизненного цикла объекта НВОС в тот или иной период: строительство, эксплуатация, реконструкция, модернизация, вывод из эксплуатации, консервация, ликвидация. При подготовке заявки на получение КЭР для вновь вводимых в эксплуатацию объектов будут использоваться материалы проектной документации, в которой виды и объёмы негативного воздействия на окружающую среду рассматриваются как в период строительства, так и в период эксплуатации.

Еще одной проблемой, которую можно прогнозировать на этапе технологического нормирования, является отсутствие в справочниках информации о том, в какой мере на объектах, технологии которых признаны НДТ, были обеспечены нормативы качества окружающей среды. Анализ справочников показал, что технические рабочие группы не обращали внимание во время обработки анкет и/или не фиксировали в справочнике соответствующие сведения. Отсутствие такой информации в ИТС НДТ может стать серьёзным препятствием при согласовании технологических нормативов органами государственного надзора, которые контролируют не превышение предельно-допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и водных объектах.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона № 219-ФЗ до получения КЭР продляется действие разрешительных документов на осуществление выбросов и сбросов загрязняющих веществ, размещение отходов, полученных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий, до 1 января 2019 года. Таким образом, сформирован переходный период для объектов I категории.

Для объектов II категории аналогичные положения законом не предусмотрены. В нём также отсутствуют нормы, устанавливающие сроки представления декларации о воздействии на окружающую среду.

В отличие от объектов I категории для объектов II категории не устанавливаются нормативы допустимых выбросов и/или сбросов. Хозяйствующий субъект производит соответствующие расчёты, которыми подтверждает, что его воздействие на окружающую среду не приводит к превышению нормативов качества окружающей среды. Эти расчёты прилагаются к декларации. В случае, если проблема загрязнения окружающей среды существует, возникает необходимость получения разрешения на временно разрешенные выбросы и/или временно разрешенные сбросы. Остаётся пока неясным приоритет в последовательности получения такого разрешения и представления декларации. Представляется логичным сначала получить разрешительные документы, а потом представлять декларацию, демонстрируя исполнения всех требований законодательства.

Одной из серьёзных проблем Федерального закона № 219-ФЗ, которую следует решать в приоритетном порядке, является исключение регулирования размещения отходов производства и потребления,

образующихся на объектах II и III категорий. Федеральным законом № 219-ФЗ с 1 января 2019 года вводится новая редакция статьи 18 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в которой установление нормативов образования и лимитов размещения предусмотрено только для объектов I категории, количество которых согласно Государственному реестру объектов НВОС составляет 7 071. Отходы, образующиеся на 36 294 объектах II категории и на 162 324 объектах III категории, выпадают из регулирования.

В настоящее время в стране создаётся новая система обращения с твердыми коммунальными отходами: вводится институт регионального оператора, функционирование которого должно осуществляться в соответствии с территориальными схемами субъектов Российской Федерации, ведётся работа по снижению образования и размещения твердых коммунальных отходов путем введения механизма расширенной ответственности производителей, отдельного сбора отходов, сортировки смешанных отходов. Результаты этих усилий могут быть нивелированы, поскольку отмена установления лимитов на размещение отходов, образующихся на десятках тысяч объектов, повлечет за собой их бесконтрольное движение на объекты их захоронения, в том числе на полигоны твердых коммунальных отходов, а также может привести к сбросу отходов непосредственно в окружающую среду и формированию новых свалок. Предотвратить эти риски можно восстановлением регулирования размещения отходов, образующихся на объектах II и III категорий.

Краткий обзор основным проблем, с которыми могут столкнуться как хозяйствующие субъекты, так и надзорные органы, свидетельствует о необходимости оперативного внесения изменений в Федеральный закон № 219-ФЗ. Не вызывает сомнений необходимость продолжения

работ над справочниками наилучших доступных технологий, которые следует начать в ближайшей перспективе, для того, чтобы обеспечить все объекты, вошедшие в перечень трёхсот предприятий технологическими показателями НДТ.

Очередной шаг в теории и практике законодательной охраны окружающей среды

*С.А. Боголюбов, научный руководитель
Отдела экологического и аграрного
законодательства Института
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, доктор
юридических наук, профессор*

Большое количество и качество изменений в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), предусмотренных в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ, позволяет считать последний началом существенного дополнения системы регулирования экологических отношений, которое будет сказываться на их реализации не годами, а десятилетиями, причём не только в практическом, прикладном наиважнейшем плане, но и в теоретическом аспекте с далеко идущими научными последствиями.

Естественно, на ход правореализации в сфере организации рационального природопользования и охраны окружающей среды не могло не оказать влияния внесение новых основных понятий и обозначающих их терминов, используемых в статье 1 «Общие положения» Федерального закона № 7-ФЗ, таких как нормативы допустимых выбросов и сбросов, наилучшая доступная технология, комплексное экологическое разрешение, стационарный и передвижной источники загрязнения окружающей среды.

Не меньшее концептуальное значение имеет дополнение статьи 3 «Основные принципы охраны окружающей среды» Федерального закона № 7-ФЗ, где:

1) реалистичным представляется принципиальное законодательное требование использования наилучших не «существующих», а «доступных» технологий, получающее и предыдущее и последующее закрепление и развитие в тексте данного закона;

2) обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, чем, во-первых, природоохранные требования ограничиваются государственными мерами, а, во-вторых, в интересах либерализации хозяйственной деятельности сужается перечень субъектов, на которые они распространяются и он соблюдается и в большинстве других случаев;

3) вводится обязательность финансирования природоохранных мер осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность вышеуказанными лицами, поскольку в реализации совокупности элементов организационно-экономического механизма охраны окружающей среды финансовое обеспечение запланированных или осуществляемых мероприятий является слабым звеном.

Разумеется, изложение в законе принципов ещё не означает их всеобщее применение, чему посвящено немало исследований, но набор принципов определяет жизнь правовой материи, направление последующего законодательного, иного правового регулирования, позволяет их использовать при толковании и даже при отсутствии необходимых норм, разрешать судебные иски, рассматривать

административные споры на основе принципов права, законодательства, их отраслей, отдельных законов².

Классификация объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, позволяет дифференцировать регулирование и осуществление государственных природоохранных мер, устанавливать Правительством Российской Федерации и в государственном порядке учитывать их критерии.

Дискуссионным представляется чрезмерное сужение содержания статьи 4 «Объекты охраны окружающей среды» Федерального закона № 7-ФЗ: с одной стороны, их подробное перечисление в трёх частях в первоначальном варианте вызывало необходимость многочисленных частых изменений, обусловленных социально-экономической, экологической обстановкой, списками всемирного культурного, природного наследия и т.п., но с другой стороны, позволяло проводить градацию объектов (достаточно искусственную) на общую, первоочередную, особую охрану, обсуждать различия в наборе специфических требований к ней.

Большое практическое и теоретическое значение имеют разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, признание утратившей силу статьи 14 «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды» того же закона (которая и до этого претерпела достаточное сокращение в связи с развитием рыночных отношений, стремящихся к свободному поиску новых, не запрещённых законом средств) и одновременное упорядочение платы за негативное воздействие на окружающую среду, ориентирование государственной поддержки за счёт федерального и регионального бюджетов

²Материалы Международной научно-практической конференции «Принципы права: проблемы теории и практики». Часть 1. М. Российский государственный университет правосудия. 2017.

деятельности (не только предпринимательской!), осуществляемой в целях охраны окружающей среды (положительным считается лишь обозначение направлений поддержки, которые не выглядят законченными, закрытыми, но могут пополняться и иными, не противоречащими законодательству векторами)³.

Не без трудностей осваиваются изменения порядка и хода нормирования, внедрения наилучших допустимых технологий, декларирования деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, детализация осуществления государственного надзора органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, производственного контроля в сфере экологии, государственного учета загрязняющих объектов⁴.

К сожалению, законодатель не возвращается к рассмотрению вопроса о законодательном восстановлении муниципального экологического контроля, который в первые годы действия Федерального закона № 7-ФЗ показал в ряде городов положительные результаты с применением современных технических средств, использованием многообразных форм общественного контроля, поощрением инициатив органов общественного самоуправления.

Осуществление в ряде мест конструктивного муниципального контроля в отношении земельных, лесных участков, объектов животного мира и некоторых других природных ресурсов, находящихся в муниципальной собственности, участие муниципальных образований в защите зелёных насаждений, в охране окружающей среды, благоустройстве, организации обращения твердых коммунальных

³ Учебное пособие «Правовые основы бизнеса в сфере природопользования». Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов. М. Проспект. 2017; Научно-практическое пособие «Правовое регулирование возмещения экологического вреда». Отв. ред. Н.В. Кичигин. М. ИНФРА-М. 2017.

⁴ См., например: М.Н. Андреев, Н.В. Краев, В.Н. Краева. Научно-практическое пособие для охотничьих инспекторов «Производственный охотничий контроль». СПб. Лань. 2016.

отходов на своей территории, приближенность к населению служат обоснованием наделения органов местного самоуправления рядом контрольных полномочий в сфере охраны окружающей среды⁵.

Изложенным не исчерпываются серьёзные не только практические, но и серьёзные научно-теоретические последствия реализации Федерального закона № 219-ФЗ, внесшего изменения в Федеральный закон № 7-ФЗ, а также в Гражданский, Земельный, Лесной кодексы Российской Федерации, другие федеральные законы, которые заслуживают более подробного рассмотрения, комментирования, соблюдения, использования.

Проблемы законодательства в области охраны окружающей среды

(в соответствии с законодательством Российской Федерации по состоянию на 12.11.2018)

Д.М. Мишуков, генеральный директор общества с ограниченной ответственностью «Юридический центр промышленной экологии», член Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию

В течение последних нескольких лет в связи с принятием и последовательным вступлением в силу Федерального закона № 219-ФЗ⁶ происходит реформирование природоохранного законодательства, основными задачами которого являются:

⁵ Н.П. Поставная. Муниципальное управление использованием и охраной земель в России. Оренбург. Ор. Гос. аграрный университет. Изд. «Омега-Л».2015.

⁶ Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

– категорирование объектов в зависимости от области хозяйственной деятельности и степени воздействия на окружающую среду;

– дифференциация подходов к государственному регулированию в отношении объектов различных категорий (повышение внимания к объектам, оказывающим значительное воздействие на окружающую среду, снижение административной нагрузки на объекты, оказывающие незначительное воздействие);

– модернизация объектов, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду, перевод их на технологическое нормирование на основе наилучших доступных технологий;

– внедрение риск-ориентированного подхода в сферу государственного экологического надзора.

Однако процесс внедрения новых требований затруднён, реализация некоторых из них неоднократно откладывалась.

Проблемы создаёт ставшая традиционной, к сожалению, практика принятия законов, регулирующих определённые отношения «рамочно», т.е. когда предусмотрен перенос важных аспектов регулирования на уровень подзаконных актов, без которых нормы федерального закона работать не могут. Сроки на разработку таких актов часто не соблюдаются (в том числе по объективным причинам), что делает невозможным обеспечение соблюдения требований закона, порождает нестабильность: исполнительным органам государственной власти и субъектам регулирования не понятно какими будут правила, как их выполнять.

Подобная ситуация затрудняет для предприятий стратегическое планирование, инвестиционные процессы влияют на текущую деятельность и сдерживают развитие.

Не в полной мере устранены излишние административные барьеры, требующие значительных временных затрат как сотрудников государственного аппарата, так и работников предприятий, не влияя существенно на реальное состояние окружающей среды.

С начала 2019 года вступают в силу нормы Федерального закона № 219-ФЗ, предусматривающие для объектов I категории технологическое нормирование, получение комплексных экологических разрешений (далее – КЭР).

Однако на данный момент отсутствуют нормативные правовые акты, регламентирующие принципиально важные вопросы: порядок выдачи КЭР, форму заявки на получение КЭР и форму КЭР, технологические показатели наилучших доступных технологий и проч.

Так, проходило обсуждение двух проектов актов, устанавливающих порядок выдачи КЭР: проекта постановления Правительства Российской Федерации⁷ и проекта федерального закона⁸.

Отметим также, что первый из указанных проектов предусматривает необходимость представления положительного заключения государственной экологической экспертизы в отношении материалов обоснования КЭР.

Относительно данного объекта государственной экологической экспертизы, предусмотренного в подп.7.6 ст.11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об экологической экспертизе», Президентом Российской Федерации было дано поручение

⁷ Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их продления, переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также их отзыва» (<https://regulation.gov.ru/p/80262>, ID 02/07/04-18/00080262).

⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», статью 14 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и в статью 28.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в части уточнения порядка выдачи комплексных экологических разрешений (<http://regulation.gov.ru/p/75047>, ID 02/04/11-17/00075047).

Правительству⁹ внести в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на уточнение порядка выдачи КЭР, в частности, исключение из перечня объектов государственной экологической экспертизы материалов обоснования КЭР. Срок выполнения поручения был установлен до 1 ноября 2017 года. Для обеспечения выполнения указанного поручения Председатель Правительства Российской Федерации поручил¹⁰ соответствующим руководителям федеральных органов исполнительной власти обеспечить выполнение вышеуказанного поручения до 18 октября 2017 года.

Но до настоящего времени соответствующий федеральный закон не принят.

Альтернативный проект исключает проведение государственной экологической экспертизы, но предусматривает создание отдельного экспертного совета в области НДТ, порядок работы которого также детально не разработан и предполагает принятие подзаконных актов.

Каждый из проектов получил отрицательное заключение Минэкономразвития России по результатам оценки регулирующего воздействия. Новые проекты официально не были представлены.

Сходная ситуация с проектом разработки программы повышения экологической эффективности (далее – ППЭЭ) – основного документа, разрабатываемого для получения КЭР на объект I категории, который не соответствует НДТ, или на котором не обеспечивается соблюдение нормативов выбросов и сбросов веществ I и II классов опасности. В

⁹ Пр-140ГС от 24.01.2017.

¹⁰ Резолюция от 08.02.2017 № ДМ-П9-708.

настоящее время публичное обсуждение проходит третий по счету вариант проекта¹¹.

Обращаем внимание, что на прохождение всех процедур, связанных с получением КЭР, по предварительному расчёту, понадобится примерно год. Начать подготовку к разработке материалов обоснования КЭР пока невозможно. Предельный срок для получения КЭР всеми объектами I категории – 31 декабря 2024 года. Согласно данным государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС), на государственный учёт поставлено более 7 000 объектов I категории, т.е. за каждый год Росприроднадзор должен выдавать не менее 1 000 КЭР. Однако в национальном проекте «Экология» в период с 2019 по 2022 годы в качестве целевого показателя предусмотрена выдача только 300 КЭР. Соответственно, всё оставшееся количество КЭР будет выдано в очень короткий срок.

В связи с указанным имеется риск возникновения коллапса в Росприроднадзоре: одновременно необходимо будет работать со значительным количеством субъектов регулирования и по новым требованиям, практика применения которых отсутствует.

Кроме того, положения, предусмотренные Федеральным законом № 219-ФЗ для обеспечения перехода к новой системы получения разрешительной документации, не устанавливают порядка разрешения некоторых существенных вопросов, затрагивающих объекты хозяйственной деятельности I-III категорий.

В результате возникает риск для предприятий в переходном периоде оказаться без разрешительной документации или продолжать работу с нарушением требований законодательства. Указанное

¹¹ Проект приказа Минприроды России «Об утверждении правил разработки программы повышения экологической эффективности» (http://regulation.gov.ru/p/85392_02/08/10-18/00085392).

повлечёт, в том числе, существенные затраты, связанные с применением повышающих коэффициентов к плате за НВОС (коэффициенты 25, 100).

Необходимо также отметить, что дополнительную финансовую нагрузку на предприятия оказывает существующий порядок внесения платы за НВОС, основанный на обязанности внесения фиксированного платежа в размере $\frac{1}{4}$ от суммы платы, внесённой в предыдущем году, не учитывающий обстоятельства работы предприятия в прошедшем периоде.

В целях устранения данной проблемы разработан проект федерального закона¹², предусматривающий три варианта внесения платы по выбору хозяйствующего субъекта. Однако согласно данному проекту корректировка (уменьшение) размера платы в случае проведения природоохранных мероприятий может быть осуществлена только при выборе аналогичного действующему порядку расчёта квартальных авансовых платежей.

Полагаем, что данный законопроект подлежит изменению в части распространения возможности корректировки платы при выборе любого варианта расчёта и внесения платы за НВОС в целях восстановления стимулирующей роли данного института.

Несмотря на сложности регулирования воздействия на окружающую среду в переходный период, нормирования, расчёта и взимания платы за негативное воздействие, неурегулированности значительного количества проблемных вопросов в настоящее время возникла новая идея: трансформировать плату за НВОС в экологический налог.

¹² Проект Федерального закона № 568200-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» по вопросу внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду» внесён в Государственную Думу Правительством Российской Федерации 17.10.2018.

Полагаем, что эта мера является, как минимум, преждевременной. Указанная трансформация без анализа и устранения накопленных проблем, связанных с платой за НВОС, не повлечёт оптимизации администрирования данного дохода бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но увеличит нагрузку на предприятия, минимизирует возможность зачёта расходов на природоохранные мероприятия, создаст риски применения мер уголовной ответственности.

Переход на новую систему нормирования воздействия на окружающую среду может быть осложнен предлагаемыми дополнительными требованиями, касающимися вопросов квотирования выбросов на территориях с высокой степенью загрязнения атмосферного воздуха.

По данному вопросу одновременно предложено два проекта федеральных законов¹³. Каждый из них предлагает проведение на определенных территориях сводного расчёта загрязнения атмосферного воздуха и введение на его основании непрозрачного механизма установления квот (ограничения выбросов) для конкретных хозяйствующих субъектов. При этом данный механизм не синхронизирован с требованиями, связанными с получением КЭР, что в перспективе (в случае принятия одного из указанных проектов федеральных законов) может повлечь необходимость для некоторых хозяйствующих субъектов, эксплуатирующих объекты I категории, заново получать КЭР и соответственно повторно разрабатывать

¹³ Проект федерального закона № 277779-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»; Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» и отдельные законодательные акты в части снижения загрязнения атмосферного воздуха, а также о проведении эксперимента по квотированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» (<http://regulation.gov.ru/p/68228>).

материалы его обоснования, новую ППЭЭ с дополнительными мероприятиями.

Таким образом, для российской промышленности начинается новый чрезвычайно сложный период, когда помимо затруднений, связанных с внешнеполитической ситуацией, придётся сталкиваться с не вполне ясным пока объёмом требований в части обеспечения вопросов экологической безопасности, рисками несения дополнительных расходов, приостановления или запрета деятельности по основаниям, связанным с воздействием на окружающую среду.

При этом имеется стойкая тенденция усиления мер административной ответственности за экологические правонарушения.

Наконец, необходимо напомнить, что Пленумом Верховного Суда Российской Федерации было принято постановление от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», в котором установлено, что в случае превышения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду предполагается, что в результате их действий причиняется вред.

Таким образом, за каждый факт превышения нормативов допустимого воздействия предприятию может быть предъявлено требование о возмещении вреда, причиненного соответствующему компоненту природной среды, даже если не доказано, что вред причинён.

В связи с указанным можно констатировать, что обобщение практики применения природоохранного законодательства привело к акценту на вопросы возмещения вреда в контексте «обвинительного уклона» судебных органов и облегчению работы надзорных органов.

Тем не менее мы надеемся на взвешенный подход органов государственной власти, повышение открытости, готовности к диалогу и поиску взаимоприемлемых решений всех субъектов регулирования.

Применение комплексных экологических разрешений в условиях технологического нормирования

Т.В. Боравская, советник - общества с ограниченной ответственностью «Инновационный экологический фонд», член Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации

Применяемая в настоящее время практика выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, специальное водопользование, хранение и захоронение отходов производства не решает в полной мере задачи в области охраны окружающей среды, поскольку комплексное воздействие источников загрязнения на компоненты природной среды не учитывается. По сути, такой подход к выдаче природоохранных разрешений является экологическим регулированием «на конце трубы» и не связан с проектированием и эксплуатацией промышленной установки с целью сокращения выбросов/сбросов, образования отходов.

Существующие российские природоохранные требования, основанные на использовании предельно допустимых концентраций (далее – ПДК) для целого ряда загрязняющих веществ, являются избыточно жесткими и нереальными с точки зрения их достижения экономически целесообразными способами. Предприятия не в состоянии достичь установленных нормативов, в результате чего получила широкое распространение практика использования нормативов для временно согласованных выбросов (сбросов) (далее –

ВСВ, ВСС); эти исключения из общего правила создают ситуацию повсеместного невыполнения ПДК. Кроме того, выдача каждого из природоохранных разрешений является самостоятельной административной процедурой; действующая процедура нормирования негативного воздействия на окружающую среду для российских предприятий не скоординирована между различными компонентами окружающей среды. Это, как правило, приводит к отсутствию баланса между уровнями загрязнения в различных компонентах (гидросфера и почва или атмосферный воздух и гидросфера).

Внедрение в природоохранную практику системы комплексных экологических разрешений (далее – КЭР) позволяет разрешить указанные противоречия, поскольку окружающая среда рассматривается как единое целое.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹⁴ указано, что основными механизмами реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются, в том числе: «внедрение комплексных экологических разрешений в отношении экологически опасных производств, использующих наилучшие доступные технологии», а также «стимулирование внедрения наилучших доступных технологий, создание удовлетворяющих современным экологическим требованиям и стандартам объектов, используемых для размещения, утилизации, переработки и обезвреживания отходов производства и потребления, а также увеличение объема повторного применения отходов производства и потребления за счет субсидирования и предоставления налоговых и тарифных льгот, других форм поддержки».

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Положения Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 219-ФЗ) в части, касающейся выдачи КЭР и внедрения наилучших доступных технологий (далее – НДТ), сформированы с учетом норм европейского права, в частности, директив¹⁵, и адаптированы к российским условиям. Здесь необходимо отметить, что в Российской Федерации документы в области экологического нормирования на основе НДТ, включая создание системы КЭР, имеют более упорядоченный характер по сравнению с правоприменительной практикой Европейского союза. Это в первую очередь объясняется тем, что в нашей стране система экологического нормирования на основе НДТ с выдачей КЭР разрабатывалась с учетом опыта, накопленного как в ЕС в целом, так и в отдельных европейских странах, что позволило избежать ошибок и выработать достаточно стройную систему, участниками которой являются предприятия, контрольно-надзорные органы, общественность и представители научного сообщества.

Федеральный закон № 219-ФЗ дополняет терминологический аппарат следующим определением «комплексное экологическое разрешение - документ, который выдается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, и содержит обязательные для

¹⁵ Директива 2010/75/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС «О промышленных эмиссиях (комплексное предупреждение и контроль)» (Принята в г. Страсбурге 24.11.2010). (Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control); Директива 96/61/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС «О комплексном предотвращении и контроле загрязнений» (24.09.1996) (Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning Integrated Pollution Prevention and Control – IPPC-Directive).

выполнения требования в области охраны окружающей среды». Комплексное экологическое разрешение выдается на отдельный объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, в том числе линейный объект.

КЭР представляет собой единый разрешительный документ, удостоверяющий право на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, специальное водопользование, хранение и захоронение отходов производства с учетом внедрения НДТ и устанавливающий нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, условия осуществления хозяйственной и иной деятельности в части использования природных ресурсов и (или) оказания воздействия на окружающую среду. КЭР заменяет собой разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, специальное водопользование, хранение и захоронение отходов производства. Использование КЭР сокращает временные и финансовые затраты природопользователей на подготовку и согласование природоохранных разрешений и уменьшает количество административных процедур, совершаемых Минприроды России и его территориальными органами в отношении отдельных групп природопользователей.

Внедрение системы КЭР будет происходить постепенно для обеспечения плавного перехода от существующей системы разрешений. Срок действия КЭР будет устанавливаться сроком на 7 лет, что значительно превышает сроки действия существующих природоохранных разрешений и позволит обеспечить либерализацию экономической деятельности в России посредством установления длительного периода действия требований к допустимому воздействию на окружающую среду и снижения административной нагрузки на природопользователей.

КЭР, помимо требований к выбросам загрязняющих веществ в атмосферный воздух, специальному водопользованию, хранению и захоронению отходов производства, могут содержать требования по эффективному энергопотреблению, рациональному использованию сырья и природных ресурсов, готовности к чрезвычайным ситуациям, прекращению эксплуатации источников загрязнения окружающей среды. В КЭР также могут быть определены условия нормирования допустимых физических воздействий (тепла, шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий), несоблюдение которых природопользователями может привести к вредному воздействию на окружающую среду. Другими словами, регулирующие органы устанавливают в КЭР условия, позволяющие достигать охраны окружающей среды как единого целого.

В основу КЭР положена концепция «наилучших доступных технологий», согласно которой выгоды для окружающей среды в целом сопоставляются с затратами, которые несет предприниматель, эксплуатирующий установку. Применение концепции НДТ в КЭР позволяет предотвратить перекрестное воздействие выбросов/сбросов на различные компоненты природной среды или, если это неосуществимо, сократить их до приемлемого уровня.

До 1 января 2025 года КЭР обязаны получить все юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, относящихся к области применения НДТ (пункт 7 статьи 11 Федерального закона № 219-ФЗ). Данное требование не распространяется на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на объектах I категории, включенных в утвержденный

приказом Минприроды России¹⁶ перечень объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; в этот перечень включены триста объектов, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в РФ составляет не менее чем 60%. Субъекты, осуществляющие деятельность с использованием объектов, включенных в такой перечень, должны будут обратиться с заявкой на получение КЭР в период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2022 года включительно (пункт 6 статьи 11 Федерального закона № 219-ФЗ).

С 1 января 2019 года организации и предприниматели, осуществляющие свою деятельность на объектах II категории, обязаны представлять декларацию о воздействии на окружающую среду.

Если разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, лимиты на выбросы загрязняющих веществ, разрешения на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, лимиты на сбросы загрязняющих веществ, лимиты на размещение отходов производства и потребления были получены до 1 января 2019 года, то они действуют только до дня получения КЭР (пункт 1 статьи 11 Федерального закона № 219-ФЗ).

При установлении временно разрешенных выбросов (сбросов) для объектов, относящихся к областям применения НДТ, требование о достижении нормативов допустимых выбросов (сбросов) в результате реализации мероприятий, включенных в планы мероприятий по охране окружающей среды, не предъявляется до дня получения КЭР (пункт 2 ст. 11 Федерального закона № 219-ФЗ).

Таким образом, система природоохранного нормирования на основе технологических показателей, не превышающих показатели НДТ,

¹⁶ Приказ Минприроды России от 18.04.2018 № 154 «Об утверждении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее чем 60 процентов» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.06.2018 № 51494).

начнет внедряться в России после вступления в силу 1 января 2019 года положений Федерального закона № 219-ФЗ, которые закрепляют требования к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения НДТ. Для реализации первого, самого главного, этапа выделены 300 предприятий наивысшей (первой) категории экологической опасности, оказывающих до 60 % негативного воздействия на компоненты окружающей среды. Эти предприятия за три года, начиная с 2019 года, будут обязаны реализовывать программу экологической модернизации. Остальные объекты первой категории должны будут перейти на новую систему к 2025 году. В этих целях в настоящее время предприятия ставят на государственный учёт, выделяя из них наиболее «грязные» и предусматривая к 2019 году их оснащение системами автоматического контроля. Кроме того, проходит процесс внедрения экологической экспертизы в отношении строительства и реконструкции таких объектов. Информация о суммарных выбросах, сбросах и об объёмах размещения отходов будет доступна широкой общественности.

Для обеспечения перехода на НДТ в 2017 году была завершена разработка всех информационно-технических справочников НДТ для различных отраслей промышленности и сельского хозяйства¹⁷. В целях повышения эффективности предусмотренных мер и упрощения их реализации предусмотрено поэтапное оснащение предприятий приборами автоматического контроля выбросов/сбросов и выдача КЭР для новых предприятий до начала их строительства. Проведение

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.10.2014 № 2178-р (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении поэтапного графика создания в 2015 - 2017 годах отраслевых справочников наилучших доступных технологий».

государственной экологической экспертизы инвестиционных проектов планируется перенести на этап выбора места размещения промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

Для реализации этой масштабной задачи предприятиям потребуются значительные инвестиции: по предварительным оценкам, порядка 1,5% ВВП, поэтому в Федеральном законе № 219-ФЗ предусмотрены различные льготы и меры экономического стимулирования. Кроме того, Российским фондом технологического развития за счёт средств федерального бюджета осуществляется поддержка развития предприятий, внедряющих НДТ.

Эффективность применения механизма, предусмотренного в Федеральном законе № 219-ФЗ, подтверждена в рамках введенного в 2013 году в опытный порядок регулирования ответственности за сжигание на факельных установках попутного нефтяного газа (далее – ПНГ). Использование этого механизма позволило повысить уровень утилизации ПНГ с 77% в 2012 году до 90% в 2016 году. При этом объём инвестиций составил более 200 миллиардов рублей.

Экологическое регулирование на основе НДТ, предусмотренное в Федеральном законе № 219-ФЗ и подкрепленное нормами Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О промышленной политике в Российской Федерации», который создаёт ряд стимулов для инвестиционной деятельности компаний, предоставляет новые возможности для дальнейшего повышения эффективности всей природоохранной деятельности в масштабах страны.

В перспективе переход на НДТ обеспечит не только рост качества жизни населения, но и стимулирует отечественное машиностроение к выпуску современного технологического оборудования, будет способствовать импортозамещению и локализации производств, что,

в конечном счёте, приведёт к повышению конкурентоспособности российской экономики.

В соответствии с Федеральным законом № 219-ФЗ с 1 января 2019 года глава V Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» будет дополнена статьями 31.1 «Комплексное экологическое разрешение» и 31.2 «Декларация о воздействии на окружающую среду».

В соответствии с пунктом 1 статьи 31.1 Федерального закона № 219-ФЗ комплексное экологическое разрешение **обязаны** получать юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность **на объектах I категории**.

Также КЭР имеют право получить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность **на объектах II категории**, если имеются соответствующие отраслевые информационно-технические справочники НДТ (пункт 12 ст. 31.1 Федерального закона № 219-ФЗ).

Комплексное экологическое разрешение содержит (пункт 10 статьи 31.1 Федерального закона № 219-ФЗ):

- технологические нормативы;
- нормативы допустимых выбросов, сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), при наличии таких веществ в выбросах загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ;
- нормативы допустимых физических воздействий;
- нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;
- требования к обращению с отходами производства и потребления;

- согласованную программу производственного экологического контроля;

- срок действия комплексного экологического разрешения.

КЭР, выдаваемое для осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, где реализуются программы повышения экологической эффективности, дополнительно может содержать временно разрешённые выбросы, временно разрешённые сбросы. Программа повышения экологической эффективности является неотъемлемой частью КЭР (пункт 11 статьи 31.1 Федерального закона № 219-ФЗ).

Необходимо обратить внимание на то, что КЭР не будет предусматривать разрешение на выбросы и сбросы радиоактивных веществ.

В соответствии с пунктом 13 статьи 31.1 Федерального закона № 219-ФЗ КЭР выдают сроком на семь лет.

Для установления временно разрешённых выбросов, временно разрешённых сбросов должен быть разработан план мероприятий по охране окружающей среды, а также программа повышения экологической эффективности, которые включают в себя показатели и график поэтапного снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Значение информационно-технических справочников в технологическом нормировании

Б.В. Боравский, генеральный директор общества с ограниченной ответственностью «Инновационный экологический фонд», член Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию

Основы законодательного обеспечения технологического нормирования на основе наилучших доступных технологий были заложены ещё в 2014 году с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором, в частности, было установлено, что «юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, обязаны получить комплексное экологическое разрешение» с 1 января 2019 года. Однако окончательное понимание неизбежности перехода на НДТ пришло в марте 2018 года с оглашением Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года: «С 2019 года на экологичные, наилучшие доступные технологии должны перейти 300 промышленных предприятий, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду, а с 2021 года это должны сделать все предприятия с высокой категорией риска для окружающей среды. Мы много раз «подходили к этому снаряду», и представители промышленности всё время ссылались на трудности, с которыми они сталкиваются. Всё, дальше

отступать уже некуда. Хочу, чтобы все знали: никаких переносов больше не будет».

Систему нормирования на основе НДТ можно крайне упрощенно описать следующим образом:

- по конкретному предприятию проводят сопоставление технологического оснащения с соответствующими Информационно-техническими справочниками по наилучшим доступным технологиям (далее – справочники НДТ);

- на основе указанного сопоставления формируют заявку на комплексное экологическое разрешение (далее – КЭР);

- специально уполномоченный орган (в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370 таким органом является Росприроднадзор) принимает заявку на КЭР и выдает КЭР.

На сегодняшний день, несмотря на окончательно установленный срок перехода на НДТ, регламент подачи заявок на КЭР, форма и состав КЭР, регламентация взаимодействия существующей системы нормирования с нормированием на основе НДТ (например, порядок действия СанПиН в том случае, если применение НДТ не обеспечивает соблюдения их требований) и многие другие составляющие перехода на нормирование на основе НДТ представлены пока не в полной мере. По сути, из указанных выше составляющих перехода присутствуют только 2 – уполномоченный орган и собственно справочники НДТ. Также до настоящего времени не создан механизм оценки соответствия НДТ технико-технологическим решениям, реализуемым или планируемым к реализации на российских предприятиях; отсутствие подобного

механизма может затруднить внедрение НДТ на российских предприятиях и, соответственно, увеличить временные и финансовые издержки, а также дискредитировать концепцию НДТ в целом. Именно поэтому представляется необходимым остановиться на нескольких особенностях последних, которые могут воспрепятствовать их эффективному использованию.

Справочники НДТ представляют собой основной элемент технологического нормирования, которое является целенаправленно документируемой деятельностью «по указанию характеристик конкретного технологического процесса с учётом норм и нормативов расходования энергии, воды, других веществ, материалов, предметов, изделий и использования оборудования в условиях региональных, конструктивных, экономических, временных, экологических ограничений, в т. ч. в части ресурсосберегающего обращения с отходами, сбросами и выбросами»¹⁸.

В то же время Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды», вводя понятие «наилучшая доступная технология» и регламентируя в Статье 28.1 содержание сведений в справочниках НДТ, не конкретизирует понятие «информационно-технический справочник» и не устанавливает процедуру использования справочников при выдаче КЭР. Процедура выдачи КЭР с использованием справочников будет приведена в подзаконных актах, которые будут выпущены в развитие указанного Федерального закона до конца 2018 года. Определение термина «комплексное экологическое разрешение»¹⁹, приведенное в понятийном

¹⁸ ГОСТ Р 56828.15-2016 «Наилучшие доступные технологии. Термины и определения».

¹⁹ Комплексное экологическое разрешение - документ, который выдается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, и содержит обязательные для выполнения требования в области охраны окружающей среды.

аппарате данного закона, также прямо не указывает на необходимость использования справочников при выдаче КЭР. Это опять же должно быть регламентировано в соответствующих подзаконных актах.

Однако уже сейчас можно сделать предположение о том, что использование справочников в процедурах выдачи КЭР будет формироваться с учетом европейского опыта по следующим причинам. Известно, что положения Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в части, касающейся НДТ, формировались с учётом норм европейского права, в частности Директивы 96/61/ЕС²⁰ о комплексном предупреждении и контроле загрязнений, которая требует использования НДТ в целях предупреждения и сокращения загрязнений окружающей среды, демонстрируя стремление к технологическому обновлению. При регламентации технологического нормирования с учетом НДТ законодатель руководствовался европейским опытом, в том числе и при создании информационно-технических справочников НДТ. Так, в пункте 7 статьи 28.1 «Наилучшие доступные технологии» Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» прямо указано, что при разработке информационно-технических справочников по НДТ «могут использоваться международные информационно-технические справочники по наилучшим доступным технологиям». При формировании перечня информационно-технических справочников законодатель также руководствовался европейским опытом: поэтапный график создания в 2015–2017 годах российских справочников НДТ формировался, исходя из наличия соответствующих европейских

²⁰ Нормы Директивы 96/61/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС «О комплексном предотвращении и контроле загрязнений» (24 сентября 1996 года) положены в основу одноименной Директивы 2008/1/ЕС и взяты за основу при разработке Директивы Европейского парламента и Совета ЕС 2010/75/ЕС от 24 ноября 2010 года «О промышленных эмиссиях (комплексное предупреждение и контроль)», которая в настоящее время применяется взамен Директив 96/61/ЕС и 2008/1/ЕС.

справочников по НДТ (далее – BREFs)²¹. Поэтому едва ли можно предположить, что российский законодатель при использовании справочников в системе технологического нормирования значительно отойдет от способов реализации концепции НДТ в целом.

В настоящее время приняты все информационно-технические справочники НДТ, разработка которых предусматривалась Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 года № 2178-р (ред. от 07.07.2016). Российские справочники разрабатывались, исходя из наличия информации в BREFs и с учётом имеющихся в Российской Федерации технологий, оборудования, сырья, других ресурсов, а также с учётом климатических, экономических и социальных особенностей Российской Федерации. В качестве источников информации об областях применения НДТ и применяемых на практике технологиях, относящихся к НДТ, были использованы сведения, полученные в результате анкетирования предприятий, статистические сборники, результаты научно-исследовательских и диссертационных работ, иные источники, а также информация, полученная в ходе консультаций с экспертами в соответствующей области. При этом в российских справочниках, как и в BREFs, представлена полная картина экологически ориентированной деятельности на предприятии, а не простые перечни НДТ, как это практикуется в США.

Российские справочники, также как BREFs, можно разделить на две группы:

- межотраслевые или «горизонтальные» справочники НДТ, имеющие «сквозной характер», предназначенные для ряда несмежных отраслей промышленности и решения проблем межотраслевого

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.10.2014 № 2178-р «Об утверждении поэтапного графика создания в 2015 - 2017 годах отраслевых справочников наилучших доступных технологий».

характера. Эти справочники носят методический характер, содержат обобщенную информацию, сведения общего характера, общие подходы к межотраслевым технологиям, техническим и управленческим решениям, не содержат перечней маркерных веществ для каких-либо отраслей промышленности. Рекомендации, содержащиеся в межотраслевых («горизонтальных») справочниках НДТ, могут применяться в случае отсутствия соответствующих рекомендаций в отраслевом («вертикальном») справочнике НДТ, к области применения которого относится рассматриваемое предприятие (объект), в целях достижения технологических нормативов. Эти справочники разработаны во взаимосвязи с отраслевыми справочниками НДТ. Наименования разделов межотраслевых («горизонтальных») справочников НДТ и их содержание разделов зависит от специфики рассматриваемых в них проблем, характерных для ряда отраслей промышленности. В качестве примера межотраслевых («горизонтальных») справочников НДТ можно привести ИТС 8-2015 «Очистка сточных вод при производстве продукции (товаров), выполнении работ и оказании услуг на крупных предприятиях»;

- отраслевые или «вертикальные» справочники НДТ, которые предназначены для одной или нескольких смежных отраслей промышленности. Эти справочники содержат конкретные подходы к технологиям, техническим и управленческим решениям и включают перечни маркерных веществ для одной или нескольких смежных отраслей промышленности.

Следует отметить, что разделение на 2 указанные группы на уровне определений появилось в предварительном национальном стандарте ПНСТ 22-2014 только в октябре 2015 года (ИУС №10 2015), когда разработка первых 10 ИТС уже была завершена. Позже взамен ПНСТ-22 был принят ГОСТ Р 56828.15-2016. «Национальный

стандарт Российской Федерации. Наилучшие доступные технологии. Термины и определения» (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 26 октября 2016 года № 1519-ст), однако и там четкое разграничение технологического наполнения отраслевых и межотраслевых справочников не было проведено. Результатом правовой неопределенности стало нерегламентированная и, следовательно, непостоянная взаимосвязь между отдельными отраслевыми и межотраслевыми справочниками. К примеру, в некоторых отраслевых справочниках технологические подходы к обращению со сточными водами не соотносятся с ИТС 8-2015 «Очистка сточных вод при производстве продукции (товаров), выполнении работ и оказании услуг на крупных предприятиях». Можно было бы предположить, что лучшим вариантом является отсутствие соответствующего раздела в расчёте на то, что соответствующие технологические подходы описаны в ИТС-8, однако, в соответствии с определением межотраслевых справочников, они носят «методический характер», то есть в отличие от отраслевых не содержат технологических нормативов и, по сути, не обязательны к применению. Таким образом, наиболее экологически значимые аспекты производственной деятельности (воздействия на водную среду (ИТС 8-2015), атмосферу (ИТС 22-2016), методы контроля выбросов и сбросов (ИТС 22-1-2016) и др.) оказываются во многом вне сферы регулирования на основе НДТ.

Указанные недочёты можно было бы устранить, и достаточно быстро (ведь срок формирования всех разделов каждого из справочников НДТ не превышал одного года), однако регламенты пересмотра справочников (как по срокам, так и по способам реализации) отсутствуют.

Опыт создания российских справочников в целом соответствовал положениям основного рекомендательного документа ЕС, относящегося к созданию BREFs – Решения 2012/119/ЕС от 10 февраля 2012 года, устанавливающего правила, касающиеся руководства по сбору данных и составлению справочных документов по НДТ и обеспечения их качества, указанного в Директиве 2010/75/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС «О промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним)».

В российских справочниках, которые разрабатывались с учётом наличия соответствующих BREFs, сохранён уровень детализации информации, представленной в BREFs: например, положения, которые кажутся некоторым специалистам мелкими и незначительными, например, позиционированное в качестве НДТ «использование надлежащих крышек люков» в ИТС 8-2015. Здесь необходимо напомнить, что уровень детализации информации в BREFs явился итогом долгих и плодотворных дискуссий технических рабочих групп, и поэтому было бы, по меньшей мере, неразумно пренебрегать этим опытом в условиях предельно сокращенных сроков формирования российских информационно-технических справочников.

Таким образом, Российская Федерация, не являясь членом ЕС и обладая значительной спецификой в организации и технологическом оснащении промышленности, закономерно пошла по пути формирования собственных справочных документов по НДТ, но с учётом накопленного в ЕС опыта и на основе положений BREFs. При этом в справочниках НДТ установлены технически, экономически и экологически обоснованные нормы и нормативы потребления производственных ресурсов в технологических циклах производства продукции, проведения работ и оказания услуг.

Европейский опыт дает основания предполагать, что в России технологии, признанные наилучшими доступными в соответствующем информационно-техническом справочнике, будут указываться заявителем в заявке на получение КЭР и подтверждаться в процессе выдачи разрешения. Предприятие, пользуясь справочником, должно сверять с ним проводимые (или планируемые) мероприятия по охране окружающей среды и указывать эти мероприятия в заявке на КЭР. Таким образом, подтверждение НДТ будет включаться в комплексное разрешение.

В отличие от BREFs российские справочники расширены за счёт включения наилучших технических методов, доступных в стране, в том числе российских технологий. Опыт разработки российских справочников в 2015 – 2017 годов показал, что российские технологические подходы практически не отличаются от принятых в европейских странах. При формировании нормативно-правовой базы концепции НДТ законодатель ориентировался на отказ от включения в ИТС технологий и методик сомнительного качества, которые не были апробированы в промышленном масштабе. Ограничителем для включения такого рода технологий стал один из «критериев достижения целей охраны окружающей среды для определения наилучшей доступной технологии», приведённых в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» - «промышленное внедрение этой технологии на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду». Для небольших предприятий ряда отраслей такой подход вполне оправдан – действительно, трудно предположить, что эффективная современная технология нашла применение только на одном предприятии отрасли. Однако на первом этапе КЭР получают вовсе не субъекты малого и среднего бизнеса, а, по большей части,

промышленные гиганты, являющиеся едва ли не монополистами в своих отраслях. Значительная часть применяемых ими технологических подходов уникальна и не имеет аналогов в России. Поэтому такие технологические подходы могут претендовать лишь на статус перспективных технологий, «которые находятся на стадии научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ или опытно-промышленного внедрения, имеющие преимущества по сравнению с технологиями, используемыми в настоящее время» (в соответствии с определением ГОСТ Р 56828.15-2016) и которые, в рамках существующей нормативно-правовой базы, никак не способствуют получению КЭР.

Можно предположить, что российский хозяйствующий субъект, подавая заявку на получение КЭР, будет учитывать положения справочников НДТ при предоставлении следующей информации, которая корреспондируется с нормами действующей европейской Директивы 2010/75/ЕС²²:

описание установки и способы её эксплуатации;

виды сырья и вспомогательных материалов, а также других веществ и видов энергии, которые используются в установке либо генерируются ею;

источники выбросов и сбросов;

характеристики места расположения установки;

количество предполагаемых выбросов и сбросов от установки, их влияние на окружающую среду;

предполагаемые технологии или иные меры для предотвращения, или, если это невозможно, сокращения выбросов и сбросов;

мероприятия по контролю выбросов и сбросов;

²² Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)

мероприятия по сокращению образования и повторного использования отходов, образующихся при эксплуатации установки;
мероприятия по энергосбережению;
мероприятия по предотвращению аварий и нештатных ситуаций;
мероприятия по предотвращению негативных воздействий на окружающую среду при закрытии объекта и по рекультивации (если необходимо) места его расположения.

Таким образом, информация, содержащаяся как в BREFs, так и в российских справочниках, предназначена для того, чтобы её можно было использовать при намерении внедрить НДТ на конкретном предприятии. Эти документы адресованы как хозяйствующим субъектам, деятельность которых подпадает под сферу применения соответствующего справочника, так и природоохранным органам, выдающим КЭР.

Хозяйствующие субъекты используют справочники в качестве ориентиров для сравнительной оценки с НДТ (представленных в справочниках по НДТ) своих установок, эксплуатационных методов, объёмов потребления и выбросов. Наличие соответствующих справочников позволит предприятиям облегчить процессы разработки программ повышения экологической эффективности или планов мероприятий по охране окружающей среды, которые являются необходимым элементом получения КЭР. Здесь уместно отметить, что итоги деловых игр по выдаче КЭР, проведённых Бюро наилучших доступных технологий, показали, что КЭР будет выдаваться тем хозяйствующим субъектам, которые представили доказательства соответствия своего предприятия всем применимым НДТ, представленным в справочниках НДТ; это также полностью корреспондируется с европейским опытом.

Справочники НДТ также адресованы и природоохранным органам, показывая им, какие надо предъявлять требования к конкретным предприятиям. Как в европейских странах, так и в России природоохранный орган, имея в своем распоряжении справочники НДТ, смогут оценить достижимость и целесообразность условий выдачи КЭР. Разрешительные органы будут использовать справочники НДТ для проверки достоверности сравнения НДТ (предложенных в заявках) либо в качестве источника для установления дополнительных условий в КЭР.

И в заключение следует еще раз подчеркнуть, что концепция технологического нормирования на базе использования НДТ позволяет найти разумный компромисс между экономическими и природоохранными требованиями, состоящий в поэтапном достижении таких нормативов выбросов и сбросов, которые позволили бы обеспечить процесс перехода к устойчивому развитию Российской Федерации.

Проблемы внедрения наилучших доступных технологий в российской теплоэнергетике

Росляков П.В., заведующий кафедрой парогенераторостроения Национального исследовательского университета «МЭИ», доктор технических наук, профессор

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №219-ФЗ) установил новые принципы природоохранной политики, имеющей целью существенное снижение негативного техногенного воздействия на окружающую среду. Так, Федеральным законом №219-ФЗ, в частности, предусмотрено:

- разделение всех промышленных предприятий на 4 категории и применение к каждой категории дифференцированных мер государственного регулирования;
- введение технологического нормирования на принципах наилучших доступных технологий (далее - НДТ);
- систематизацию экологической информации о предприятии в рамках государственного экологического учёта объектов.

Для всех предприятий I категории (с наибольшим негативным воздействием на окружающую среду) вводится нормирование на принципах НДТ и получение комплексных экологических разрешений, а также обязательное оснащение источников негативного воздействия приборами непрерывного аналитического контроля.

В настоящее время ведётся активная работа по переходу к системе технологического нормирования негативных воздействий на окружающую среду с использованием НДТ. С этой целью разработаны и утверждены отраслевые информационно-технические справочники (ИТС) по НДТ, в том числе:

- ИТС 22-2016 «Очистка выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при производстве продукции (товаров), а также при производстве работ и оказании услуг на крупных предприятиях»,
- ИТС 22.1-2016 «Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения»,
- ИТС 38-2017 «Сжигание топлива на крупных установках в целях производства энергии».

Задачами информационно-технических справочников является определение перечня маркерных (загрязняющих) веществ, технологических показателей их выбросов и перечня НДТ, рекомендуемых для внедрения.

Перечень маркерных веществ в выбросах ТЭС (в зависимости от вида сжигаемого топлива) включает в себя оксиды азота NO_x (в пересчете на диоксид азота NO_2), диоксид серы SO_2 , оксид углерода CO , золу твердого топлива.

Тем не менее фактическая реализация положений Федерального закона №219-ФЗ связана с целым рядом взаимно увязанных проблем.

Технологические показатели выбросов. Предложенные в ИТС 38-2017 технологические показатели существенно отличаются (в худшую сторону) от принятых ранее российских (ГОСТ Р 50831-95) и тем более европейских (Директива 2010/75/ЕС) нормативов. Причиной этого является использование на российских ТЭС морально и физически устаревшего энергетического оборудования, две трети которого было введено в эксплуатацию до 1982 года, а доля котельных установок, введенных в эксплуатацию после 2000 года составляет всего около 10%.

Естественно, что достижение современных экологических требований на старом оборудовании связано с большими техническими сложностями и капитальными затратами. Решение этой проблемы заключается в форсировании программы вывода из эксплуатации и коренной модернизации действующего энергетического оборудования.

Ситуация с выбросами маркерных веществ ещё более осложняется в связи планируемой до 31 декабря 2019 года ратификацией Российской Федерацией Гётеборгского Протокола. В этом случае российские ТЭС, расположенные на европейской территории страны, должны будут к 2034 году снизить выбросы загрязняющих веществ до уровня требований Протокола, что потребует значительных технологических мероприятий и больших финансовых затрат.

Таким образом, технологические показатели в ИТС 38-2018 не способствуют проведению коренной модернизации отрасли и реальному снижению негативного воздействия на окружающую среду. В этой связи

актуальным является вопрос о пересмотре технологических показателей в сторону их ужесточения.

Выбор НДТ. Для снижения выбросов маркерных (загрязняющих) веществ на ТЭС при сжигании разных видов топлива в ИТС 38-2017 рекомендуется внедрение одной или нескольких различных проверенных на практике НДТ. К сожалению, ввиду отсутствия достаточного опыта по внедрению целого ряда освоенных за рубежом эффективных природоохранных технологий на российских ТЭС, они не вошли в число рекомендуемых НДТ в ИТС 38-2017. К ним относятся технологии азото- и сероочистки, рукавные фильтры, комбинированные золоуловители и др., реализация которых позволяет существенно снизить вредные выбросы ТЭС.

Кроме того, при внедрении НДТ на действующих ТЭС встает реальная проблема их оптимального выбора из достаточно большого количества предлагаемых воздухоохраных мероприятий с учётом разных взаимозависимых факторов, технико-экономических характеристик, конкретных конструктивных и режимных параметров работающего оборудования. В этой связи необходима организация эффективной системы повышения квалификации по нормативно-правовым и технико-экономическим вопросам разных уровней сотрудников энергетических компаний, как принимающих, так и реализующих решения по внедрению природоохранных технологий.

Модернизация оборудования. Согласно планам стратегического развития в ближайшие 20 лет предполагается вывод из эксплуатации около 40 ГВт действующих энергетических мощностей из состава наиболее старого оборудования, которое будет заменено на новое. В этой связи на старом оборудовании со сроком ввода в эксплуатацию по 31 декабря 1981 года нецелесообразно внедрять сложные и дорогостоящие технологии. Их модернизация должна проводиться

путем реализации самых простых и недорогих мероприятий при условии их дальнейшей планируемой эксплуатации в течение ближайших 10-15 лет. В противном случае нет никакой целесообразности внедрять на данных установках какие-либо НДТ, кроме режимно-наладочных мероприятий.

Основная же модернизация должна проводиться на котлах, введённых в эксплуатацию после 1 января 1982 года, суммарная доля которых составляет около 30 % и которые планируется эксплуатировать ещё в течение 20-30 лет. На решение этой задачи направлена программа «ДПМ-2», на реализацию которой в течение 10 лет планируется выделение 1,5 триллионов рублей. Её целью является модернизация 40 ГВт мощности энергетического оборудования с продлением срока его эксплуатации на 15-20 лет.

К сожалению, среди критериев для отбора проектов в рамках данной программы недостаточно чётко определены требования к экономичности и экологичности оборудования.

Оценка затрат на внедрение НДТ является одним из острых вопросов при реализации Федерального закона №219-ФЗ, поскольку их внедрение предполагается в основном за счёт промышленных предприятий. Сам термин «наилучшая доступная технология» в соответствии с российским законодательством подразумевает разумный баланс между снижением негативного воздействия на окружающую среду и рентабельностью производства.

С этой целью ФГАУ «НИИ ЦЭПП» и НИУ «МЭИ» была разработана методика оценки затрат при переходе теплоэнергетики на НДТ. Проведённые с помощью предложенной методики расчёты показали, что прогнозируемые суммарные капитальные и эксплуатационные затраты российских ТЭС при переходе на НДТ с целью удовлетворения технологическим показателям ИТС 38-2017 составляют до 70 млрд.

рублей при учёте эксплуатационных затрат предприятий за период 15 лет. Таким образом, эти затраты существенно ниже тех, что были первоначально озвучены бизнес-сообществом.

Данная методика позволяет оценить затраты отрасли и при переходе на более жёсткие технологические показатели вредных выбросов в случае доработки ИТС НДТ с учетом современных требований. Естественно ужесточение экологических нормативов повлечёт увеличение затрат на их удовлетворение. В этой связи очень важно достижение консенсуса между бизнесом, несущим основные затраты, с одной стороны, и государственными и общественными структурами, определяющими уровень экологических требований в стране.

Внедрение автоматических систем непрерывного контроля и учёта вредных выбросов (АСНКиУВ). Переход на принципы НДТ, в том числе предполагает также контроль и учёт вредного воздействия промышленных предприятий на окружающую среду. Согласно Федеральному закону №219-ФЗ все предприятия со значительным негативным воздействием на окружающую среду (предприятия I категории) в обязательном порядке должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учёта массы выбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о массе выбросов загрязняющих веществ в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Для методического обеспечения этой работы НИУ «МЭИ» совместно с ФГАУ «НИИ ЦЭПП» и Ассоциацией «Совет производителей электроэнергии» разработали предварительный национальный стандарт Российской Федерации ПНСТ 187-2017 «Наилучшие доступные технологии. Автоматические системы непрерывного контроля и учёта выбросов

вредных (загрязняющих) веществ тепловых электростанций в атмосферный воздух. Основные требования», который вступил в силу с 1 января 2018 года. ПНСТ 187-2017 является первым в России нормативным документом, определяющим все стадии жизненного цикла АСНКиУВ, включая её разработку, ввод в эксплуатацию и обслуживание, что позволяет существенно ускорить и облегчить внедрение АСНКиУВ на промышленных предприятиях.

К сожалению, практическое внедрение АСНКиУВ тормозится из-за высокой стоимости измерительных систем, недостаточной номенклатурой российского измерительного оборудования, удовлетворяющего современным требованиям, недостаточной проработкой нормативно-правовых вопросов.

Анализ текущей ситуации позволяет сделать **следующие выводы:**

- к настоящему времени в основном решены вопросы научно-технического обеспечения природоохранных технологий и создана база для модернизации действующего оборудования и ввода в эксплуатацию новых экологически чистых энергоблоков и котлов, что позволит практически решить проблему ограничения загрязнения атмосферного воздуха маркерными веществами;
- в России пока отсутствуют серьёзные стимулы для внедрения воздухоохраных мероприятий на действующих ТЭС, так как технологические показатели и перечень НДТ, приведенные в ИТС 38-2018, закрепляют технологическое и «экологическое» отставание российской теплоэнергетики и не способствуют проведение её коренной модернизации;

- период перехода на НДТ определен в 14 лет до 2032 года, поэтому необходима разработка следующей редакции ИТС 38, учитывающей современные научно-технические достижения;
- для эффективной реализации Федерального закона № 219-ФЗ необходимы разработка механизмов финансовой поддержки и льготного налогообложения при внедрении НДТ, распространение передового отечественного опыта и подготовка кадров через систему повышения квалификации;
- процесс внедрения воздухоохраных технологий сжигания топлива и очистки дымовых газов может быть ускорен в результате присоединения РФ к Гётеборгскому Протоколу.

Переход промышленности Российской Федерации на наилучшие доступные технологии: имеющиеся проблемы

*А.Ю. Белов, главный специалист
Управления по информационной
политике и внешним связям
акционерного общества
«Мосводоканал», член Совета по
вопросам агропромышленного комплекса
и природопользования при Совете
Федерации, член Президиума
Экспертного совета при Комитете
Совета Федерации по аграрно-
продовольственной политике и
природопользованию*

Россия, вслед за большинством развитых стран, переходит на новую форму экологического регулирования. Наилучшие доступные технологии (далее – НДТ) - это самые передовые достижения науки и техники, наносящие наименьший вред природе, безопасные для человека и при этом выгодные с экономической точки зрения. Большинство промышленных предприятий страны пришло к выводу, что

совмещать технологические процессы с сокращением воздействия на окружающую среду – не только возможно, но и жизненно необходимо. Современные технологии должны не только защищать окружающую среду от негативного воздействия производства, но и быть рентабельными для тех предприятий, которые их внедряют. Такой подход полностью соответствует решению задачи перехода России не просто к модели устойчивого развития, а к модели экологически устойчивого развития, при котором наряду с развитием экономики важное место занимает решение экологических проблем.

Безусловно, в процессе перехода требуется постоянное соблюдение баланса интересов в промышленном развитии и природоохранной деятельности промышленности, в противном случае единственным результатом реформирования будет дополнительное ужесточение экологического регулирования, которое и без того вызывало в последние годы множество нареканий. Именно недостатки законодательства в сфере промышленной экологии, а также нормирования природопользования обусловили необходимость начала реформы в этой сфере. Результатом реформы должно стать достижение двух целей: технологической модернизации и уменьшения негативного воздействия на окружающую среду. Именно этот вектор закладывался при написании Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 219-ФЗ). Достижение указанных целей является в большей степени экономической задачей, поэтому принципиально важно не возлагать излишнего неисполнимого бремени на промышленность, обеспечить государственную поддержку перехода на наилучшие доступные технологии.

Переход на НДТ является в значительной мере компромиссом между возможностями промышленности и окружающей средой. Бизнес-сообщество и контрольно-надзорные органы пришли к выводу, что только разумное ужесточение экологических требований будет способствовать поэтапному снижению негативного воздействия на окружающую среду. Если раньше система нормирования была построена на невыполнимых для природопользователей параметрах, то сегодня осуществляется планомерный переход к системе достижимых показателей, которые поддаются планированию.

Однако не следует забывать об экономическом аспекте перехода на НДТ, который потребует в ряде случаев глобальной модернизации инфраструктуры. Для реализации этой масштабной задачи предприятиям потребуются значительные инвестиции: по предварительным оценкам, порядка 1,5 процента ВВП. Очевидно, что без инвестиционной поддержки государства не обойтись.

К сожалению, комплексности в развитии законодательных требований в природоохранной сфере, и, в частности, в системе экономического регулирования природопользования до сих пор не наблюдается.

Это хорошо иллюстрируется ситуацией, складывающейся вокруг платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года²³ одной из угроз названо именно нецелевое использование средств этой платы. В настоящее время озвучена инициатива Минфина России о том, чтобы указанные платежи вошли в состав Налогового кодекса Российской Федерации, что должно повысить собираемость этих видов платы. Безусловно, повышение собираемости является одной из важнейших задач, однако при этом существует

²³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176.

ненулевая вероятность того, что экологический смысл этих платежей будет утрачен, как это происходит в настоящее время. Смысл платежей заключается в стимулировании снижения нагрузки на окружающую среду, с одной стороны, и с другой – в содействии реализации природоохранных проектов самим плательщикам.

Кроме того, игнорирование важности целевого использования платы за негативное воздействие на окружающую среду, необходимость которого неоднократно поддерживалась Президентом Российской Федерации, существенно осложняет выполнение требований законодательства в части модернизации промышленности и перехода на технологическое нормирование. Взимаемая из прибыли плата направляется куда угодно, только не на решение экологических задач. Хотя было бы куда логичнее – и об этом свидетельствует опыт развитых стран – направлять плату на устранение причин, приводящих к ущербу окружающей среде. Превращение платы в источник пополнения бюджета не соответствует её назначению. Слияние средств экологической направленности с остальными бюджетными средствами недопустимо.

Нецелевое и нерациональное расходование средств оказывает противоположное действие (как использование любого инструмента государственной экономической политики вопреки его назначению). Фактически на сегодняшний день для бюджета тем лучше, чем хуже состояние окружающей среды, чем больше грязи сбрасывает производство.

Основные подходы к построению системы нормирования природопользования в государстве так и не получили должного развития, и в течение длительного времени не предпринимались необходимые шаги по построению взвешенной и обоснованной системы экологического нормирования и стимулирования природоохранной

деятельности. Несмотря на попытки выровнять сложившуюся ситуацию, действующее законодательство и по сей день не предусматривает каких-либо существенных мер экономического стимулирования инвестиций, в том числе, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду. Сохраняется принцип, в соответствии с которым целью системы нормирования является взимание платы, а не определение реально достижимых ограничений вредного воздействия на окружающую среду для планирования и реализации соответствующих природоохранных мероприятий. Предусмотренная законодательством процедура зачёта средств, затраченных на природоохранные мероприятия, до настоящего времени не получила широкого практического применения, поскольку зачёт можно осуществить только по каждому конкретному веществу и по тем мероприятиям, которые предусмотрены утвержденным планом снижения сбросов. При этом из суммы затрат на мероприятие необходимо выделить сумму, которая была направлена на снижение сбросов именно по этому веществу. В результате значительная несоразмерность затрат на реализацию мероприятий по снижению сбросов по конкретному загрязняющему веществу и размера платы за негативное воздействие на окружающую среду по этому веществу делает процедуру зачёта средств довольно слабым мотивирующим фактором для предприятий.

Сама идея экологических платежей была профанирована, поскольку зафиксировать нецелевое использование финансовых ресурсов в целевом бюджетном фонде легче, чем когда они «обезличены» в традиционном бюджете. Все это говорит о неэффективности экологических платежей.

Можно констатировать следующее: до настоящего времени в Российской Федерации не создан механизм, являющийся альтернативой

экологическим фондам. Экономические и рыночные инструменты государственного регулирования в области охраны окружающей среды развиты недостаточно, при этом бюджетное финансирование природоохранных мероприятий намного ниже, чем в странах с развитой экономикой. Отсутствие возможности целевого использования экоплатежей затрудняет реализацию требований законодательства в части модернизации промышленных объектов, препятствует переходу к наилучшим доступным практикам и технологиям, способствует отвлечению средств предприятий на решение вопросов, не связанных со снижением негативного воздействия, что не соответствует назначению платежей. Компенсационная функция платы за негативное воздействие на окружающую среду утрачена, что противоречит основным принципам охраны окружающей среды. Учитывая, что статья 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации не обязывает тратить средства, поступившие в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду, на решение экологических задач, в Российской Федерации практически нет источников, из которых можно было бы финансировать работы по охране и восстановлению окружающей среды. Экономический механизм соблюдения права граждан на благоприятную окружающую среду в должной мере не обеспечивается.

Сложившееся положение не способствует повышению эффективности использования бюджетных средств. Предусмотренный порядок распределения финансовых ресурсов от уплаты экоплатежей является несправедливым. Формирование экологических фондов для целевого финансирования природоохранных работ в условиях ограниченности возможностей федерального бюджета представляется более оправданным, чем прямое бюджетное финансирование.

Кроме того, по-прежнему в законодательстве фигурирует такое абсурдное, с точки зрения промэкологии, понятие, как плата в пределах

норматива. Если воздействие на окружающую среду не превышает установленного и научно обоснованного норматива, то очевидно, что негативным оно не является, поскольку само наличие норматива имеет целью определение конкретных границ и значений, при которых окружающая среда не претерпевает негативных изменений в результате воздействия хозяйственной деятельности. Плата, тем не менее, взимается и традиционно не расходуетя целевым образом.

Компенсационная функция является специфической именно для экологических платежей. Она реализуется посредством направления их на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением, восстановление природных ресурсов, их воспроизводство.

Это подтверждено и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 года № 5-П КС, где указано, что конституционно-правовую основу этих платежей составляет прежде всего статья 58 Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со статьей 57, поскольку их установление имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности.

В определении от 10 декабря 2002 года № 284-О1 Конституционный Суд Российской Федерации указал, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, и представляют собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов, под контролем государства; по

сути они носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности исходя из вида и объёма негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на осуществление которого получает субъект платежа.

Таким образом, можно констатировать, что первостепенное назначение действующих налогов и сборов, имеющих экологическую направленность, по формированию финансовых ресурсов для обеспечения экологической безопасности России, игнорируется.

В странах с развитой рыночной экономикой финансирование аналогичных расходов основывается на принципе «загрязнитель платит». Он означает, что загрязнитель должен нести расходы по проведению мер экологического оздоровления по решению властей. Ответственные за загрязнение должны нести все расходы по мероприятиям, необходимым для ликвидации этого загрязнения или сокращения его до уровня, который соответствовал бы нормативам качества окружающей среды. Однако в России принцип «загрязнитель платит» на практике превратился в принцип «платить за право загрязнять», поскольку многим предприятиям проще заплатить штраф (или вообще ничего не платить), чем выполнять определённую практическую природоохранную деятельность. Россия на сегодняшний день находится в положении единственной промышленно развитой страны, где этот принцип не работает. Между тем он работал – тогда, когда работала система экологических фондов и целевого использования средств от платы за негативное воздействие на окружающую среду. Созданная для реализации принципа «загрязнитель платит» система экологических фондов была действительно одной из немногих бесспорных, т.е. никем в России открыто не оспариваемых, удачных реформ.

Главный принцип, на котором строится современная (однако, к сожалению, пока не отечественная) природоохранная экономика, состоит в том, чтобы плата за загрязнения могла вернуться природопользователю для инвестирования природоохранных проектов. В любой стране развитие природоохранных технологий есть прямое стимулирование инноваций. Однако до сих пор первостепенное назначение действующих налогов и сборов, имеющих экологическую направленность, по формированию финансовых ресурсов для обеспечения экологической безопасности России игнорируется. Существующий подход, предусматривающий простое зачисление платежей в бюджет, лишает экологический бизнес стимулов к развитию. Тот факт, что законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды не решается вопрос целевого использования средств, поступающих от природопользователей, делает бессмысленной саму его экологическую направленность.

Еще одним крайне болезненным вопросом для всех без исключения предприятий страны является бесспорная принадлежность всех водных объектов к категории рыбохозяйственных. Несовершенство правовой конструкции Водного кодекса Российской Федерации привело к совершенно абсурдным требованиям к сбросу очищенных сточных вод в водные объекты. Известным примером является такой: забрав из водного объекта воду и подготовив её до качества, соответствующего санитарно-гигиеническим требованиям для питьевой воды, водопользователь не может сбросить эту питьевую воду обратно в водный объект, не заплатив внушительную сумму ущерба. Несмотря на то, что подавляющее большинство водных объектов страны не соответствуют не только требованиям для рыбохозяйственных водоёмов, но и едва дотягивают до культурно-бытовых нормативов, регуляторы упорно относят все водоёмы к наиболее чистой,

рыбохозяйственной категории. Это приводит к тому, что практически сто процентов предприятий можно отнести к нарушителям природоохранного законодательства, что говорит о неприемлемости подобного подхода. Имеющийся конфликт – даже в условиях введения нормирования на основе показателей наилучших доступных технологий – зачастую бывает невозможно решить правовыми методами. Вместе с тем специалисты знают, что соблюдение рыбохозяйственных нормативов, даже при использовании наилучших практик и методов по ряду показателей, практически невозможно, либо чрезвычайно трудно реализуемо. То есть, даже модернизировавшись и перейдя на НДТ, предприятия формально всё равно останутся нарушителями законодательства. Высокая стоимость кредитных ресурсов, значительная долговая нагрузка крупнейших предприятий не позволяют существенно увеличить текущий уровень расходов на природоохранные мероприятия, затраты на которые в принципе являются некупаемыми.

Применение «космических» технологий, позволяющих обеспечивать достижение требуемых нормативов, имеет негативную сторону: нужно не забывать и об их «космической» же стоимости, что крайне негативно скажется как на рентабельности предприятий, так и на конкурентоспособности их продукции, а заодно и на росте социальной напряженности ввиду неизбежного повышения стоимости продукции и услуг для потребителей.

Наилучшие доступные технологии в АПК: состояние вопроса и правовое регулирование

Д.М. Хомяков, заведующий кафедрой агроинформатики факультета почвоведения Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, член Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации, доктор технических наук, профессор

В российском законодательстве создана правовая основа стимулирования экологической модернизации экономики, энерго- и ресурсосбережения, снижения уровня загрязнения окружающей среды, внедрения наилучших доступных технологий. Основопологающими актами в этой области являются Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 марта 2014 года № 398-р (ред. от 29.08.2015), утверждающее «Комплекс мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий», постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 года № 1458 (ред. от 28.12.2016) «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям» (вместе с Правилами определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 года № 2178-р (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении поэтапного графика создания в 2015 - 2017 годах отраслевых справочников наилучших доступных технологий» утверждён поэтапный график подготовки отраслевых справочников наилучших доступных технологий, которым предусмотрена подготовка в 2017 году 51 справочника, в том числе 5 справочников НДТ по сельскому хозяйству и перерабатывающей промышленности. В них отмечены: крашение текстильных волокон, отбеливание, крашение текстильной продукции; дубление, крашение, выделка шкур и кож; разведение свиней, сельскохозяйственной птицы; убой животных на мясокомбинатах, мясохладобойнях; производство пищевых продуктов, напитков, молока и молочной продукции; а также повышение энергетической эффективности при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности.

При определении технологии в качестве НДТ, в дополнение к Методическим рекомендациям по определению технологии в качестве наилучшей доступной технологии (Приказ Минпромторга России от 31 марта 2015 года № 665 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению технологии в качестве наилучшей доступной технологии»), наряду с международными информационно-техническими справочниками, могут использоваться: соответствующая научная литература, статистические сборники, результаты научно-исследовательских и диссертационных работ и т.д.

Необходимо формирование научно-методической, информационной и аналитической базы для перехода к принципу наилучших доступных технологий. Эта деятельность в области АПК регулируется Приказом Минсельхоза России от 29 марта 2016 года № 115 «Об организации в Министерстве сельского хозяйства

Российской Федерации работ по реализации поэтапного графика создания в 2015 - 2017 годах справочников наилучших доступных технологий, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 года N 2178-р».

В настоящее время необходимо создать или обновить содержание следующих документов: методических рекомендаций по формированию перечней и паспортов НДТ в АПК, включающих в себя анализ баз данных результатов научно-технической деятельности научных учреждений в сфере АПК и элементы опытного структурированного перечня НТД в сфере АПК; методических рекомендаций по формированию и ведению опытной базы данных НДТ; создать действующую обновляемую информационную систему, обеспечив её открытость и доступность заинтересованным лицам.

Пересмотр НДТ осуществляется не реже чем один раз в десять лет. Порядок их определения, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по НДТ устанавливаются Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 года № 1458 (ред. от 09.09.2015).

Внедрением НДТ юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями признаётся ограниченный во времени процесс проектирования, реконструкции, технического перевооружения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, установки оборудования, а также применение технологий, которые описаны в опубликованных информационно-технических справочниках и (или) имеющие показатели воздействия на окружающую среду, не превышающие установленные технологические показатели НДТ.

Приказ Минпромторга России от 31 марта 2015 года № 665 предлагал руководствоваться такими критериями, как: наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду; экономическая

эффективность внедрения и эксплуатации; применение ресурсо- и энергосберегающих методов; период внедрения; промышленное внедрение технологических процессов, оборудования, технических способов, методов на двух и более объектах в Российской Федерации, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. В приложениях к приказу приведён алгоритм их выбора.

Приказ Росстандарта от 23 июля 2015 года № 863 «Об утверждении Порядка сбора данных, необходимых для разработки информационно-технического справочника по наилучшим доступным технологиям и анализа приоритетных проблем отрасли» устанавливает этапы: разработка унифицированных шаблонов; сбор данных у федеральных органов исполнительной власти в установленных сферах деятельности, государственных научных организаций, некоммерческих организаций, государственных корпораций, экспертных организаций, промышленных союзов, объединений предпринимателей и других заинтересованных организаций.

Сбор данных осуществляется по шаблонам, разрабатываемым Бюро наилучших доступных технологий. Бюро также устанавливает сроки начала и окончания сбора данных с учётом поэтапных графиков создания в 2015-2017 годах отраслевых справочников НДТ. Росстандарт, после утверждения, направляет шаблоны в заинтересованные организации для сбора информации; собирает предложения органов исполнительной власти по проекту справочника (материалы по его разработке, отчёты научно-исследовательских работ), сфере его распространения.

Собранная информация направляется Росстандартом в Бюро, осуществляющее руководство деятельностью технических рабочих групп, где она анализируется, определяются технологические процессы,

оборудование, технические способы, методы в качестве НДТ, а также разрабатываются проекты справочников и проводится их актуализация.

Этот порядок был скорректирован: Приказ Росстандарта от 10 апреля 2017 года № 735 «О признании утратившими силу приказов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 23 июля 2015 года № 863 «Об утверждении Порядка сбора данных, необходимых для разработки информационно-технического справочника по наилучшим доступным технологиям и анализа приоритетных проблем отрасли» и от 20 октября 2015 года № 1225 «Об утверждении порядка формирования и осуществления деятельности технических рабочих групп».

Росстандартом утверждены первые 10 справочников по НДТ, которые вводятся в действие с 1 июня 2016 года. Среди них: 2-2015 «Производство аммиака, минеральных удобрений и неорганических кислот»; 7-2015 «Производство извести»; 9-2015 «Обезвреживание отходов термическим способом (сжигание отходов). В 2016 году началась разработка ряда следующих справочников НДТ, среди них: «Захоронение отходов производства и потребления»; «Производство твердых и других неорганических химических веществ».

В России справочники НДТ являются документами национальной системы стандартизации, которая устанавливает как обязательные требования, например, к безопасности продукции, так и требования, принимаемые производителем добровольно. Разработать российские справочники НДТ нужно вовремя, так как они призваны, в итоге, обеспечить экологическую безопасность производств. Предполагалось, что используя их, промышленные предприятия смогут, не дожидаясь 2019 года - начала выдачи комплексных экологических разрешений - оценить, насколько параметры их выбросов и сбросов соответствуют требуемым технологическим параметрам НДТ. В идеале хозяйствующие

субъекты должны получить сертификат соответствия, если только подобная система будет всё же создана. Он будет говорить об экологической безопасности производства и поможет продукции предприятия реализовать данное преимущество на рынке.

Термин «наилучшие доступные технологии» («best available technologies») был определен в статье 2 (11) Директивы 96/61/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС «О комплексном контроле и предотвращении загрязнения» (24 сентября 1996 года). По окончании срока её действия появилась Директива 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС «О комплексном предотвращении и контроле загрязнения» (15 января 2008 года). В ней предусмотрено применение механизма расчёта показателей воздействия на окружающую среду на основе справочников НДТ. В нашей системе технологические показатели НДТ утверждаются нормативным правовым актом, что потребует больших усилий и материальных затрат, но для индивидуального технологического нормирования они пока неприменимы. В ЕС предусматривается выдача комплексного разрешения на все виды воздействия (выбросы, сбросы, отходы). В законодательстве Российской Федерации пока право осуществлять комплексный подход не предусмотрено. Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) введены требования о получении предприятиями отдельного разрешения в отношении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

В области АПК принятый в стране путь к переходу на НДТ подход пока не учитывает ряд серьёзных аспектов. Многоукладность аграрного сектора - значительную часть продукции производят существенно отличающиеся по размеру и форме собственности сельскохозяйственные организации, а также личные подсобные хозяйства (далее - ЛПХ). Ими используются весьма различные технологии, машины, механизмы, материалы, отличается доля ручного труда.

Важно отметить, что имея лишь 3,1 млн. га посевных площадей из общих 80,6 млн. га (или 3,8%) все ЛПХ страны в 2017 году произвели не менее 34 % продукции отрасли.

Крестьянские фермерские хозяйства на совокупной площади посевов 23,1 млн. га или 28,7% из общей, произвели всего 12,7% продукции отрасли.

Сельскохозяйственные организации – крупные и средние компании, использующие «эффект масштаба», имеющие большую часть объёмов государственной поддержки (около 90% и выше от примерно 240 млрд. рублей ежегодно), льготы, субсидии, доступ к кредитным ресурсам, рынкам и технологиям, располагающие возможностью экспортировать свою продукцию и т.д., оперируют 54,4 млн. га посевных площадей – 67,5%. Доля этой категория хозяйств в совокупной продукции отрасли составляет лишь 52,7%.

Возникает вопрос, **при какой форме производства эффективнее и бережнее используются почвенные, агроклиматические и материальные ресурсы?**

Вопросы разработки и использования НДТ в АПК.

Следует отдельно выделять производство первичной продукции (земледелие, растениеводство и т.д.), доработку урожая, его хранение, транспортировку продукции, деятельность отраслей переработки

сельскохозяйственного сырья и пищевой промышленности. Нужно учитывать, что сельхозтоваропроизводители используют различные правовые режимы функционирования (в том числе единый сельскохозяйственный налог).

В отрасли пока присутствует большой объём поставки необходимых для её функционирования материалов, семян, средств защиты растений, техники, племенного скота, молодняка, цыплят, кормовых добавок и иных ресурсов из-за рубежа. Инвестиции обычно сопутствуют передаче (внедрению, использованию) или трансферту сельскохозяйственных технологий, но потребуются дополнительные время и средства для доказательства отнесения их к НДС в Российской Федерации, что отразится на объёме привлекаемых средств.

Одним из путей утилизация отходов, например, животноводства и птицеводства, может служить производство органических и органоминеральных удобрений, смесей и грунтов. В свою очередь, использование их в земледелии является необходимым условием обеспечения поддержания и воспроизводства плодородия почв.

Необходимо внесение изменений в статью 3 Федерального закона от 19 июля 1997 года № 109-ФЗ (ред. От 17.04.2017) «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» об отмене необходимости регистрации органических удобрений животного и растительного происхождения (навоз, помёт, иные органические вещества и материалы), образующихся в результате хозяйственной деятельности и используемые для собственных нужд (не являющихся товарной продукцией).

Следует **внести изменения** в Административный регламент Минсельхоза Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации пестицидов и (или) агрохимикатов (Приказ Минсельхоза России от 9 июля 2015 года

№ 294 (ред. от 06.12.2017) «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации пестицидов и (или) агрохимикатов») по упрощению процедуры регистрации товарных видов органических, органоминеральных удобрений, почвенных грунтов, в частности необходимости отмены проведения оценки их биологической эффективности.

Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» отмечено (п. 23), что сейчас «осложняются мировая демографическая ситуация, проблемы окружающей среды и продовольственной безопасности. Более ощутимыми становятся дефицит пресной воды, последствия изменения климата...». «Повышение качества жизни граждан гарантируется за счёт обеспечения продовольственной безопасности...» (п. 52). «Кроме того, необходимы активные меры... по государственной защите российских производителей, осуществляющих деятельность в области ..., продовольственной... безопасности» (п. 58).

В Указе Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». Правительству было поручено в трехмесячный срок утвердить план мероприятий по её реализации (на 15 ноября 2018 года данный план в открытом доступе отсутствует). Понятие «земли» и «почвы» в документе разделены. Отмечено, что практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению их состояния.

В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 года № 1292-р (ред. от 30.05.2014) «Об утверждении Концепции

развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года» говорится, что в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации продолжается снижение плодородия почв, ухудшается состояние земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства. Почвенный покров, особенно сельскохозяйственных угодий, подвержен деградации и загрязнению, теряет устойчивость к разрушению, способность к восстановлению свойств и воспроизводству плодородия.

В то же время в Концепции отмечается, что проводимый в настоящее время мониторинг пока не обеспечивает наблюдение за земельными участками и полями севооборота как производственным ресурсом. Он не осуществляется по ряду параметров, характеризующих плодородие почв, имеющих существенное значение для сельскохозяйственного производства.

Абсолютно необходимо иметь полноценное, научно-обоснованное и легальное (юридически значимое) **определение почвы как природного объекта и её плодородия, как фундаментального уникального свойства.** Это позволит объективно оценивать и учитывать почвы как важнейший ресурс, осуществлять их охрану, объективно оценивать плодородие, разработать адекватный механизм государственной поддержки отечественных агропроизводителей.

НДТ в АПК в первую очередь должны быть направлены на сохранение и воспроизводство плодородия почв.

Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 3280-ФЗ «Об органической продукции и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так же нуждается в

комплексе нормативных правовых подзаконных актах. Имеющийся в нашей стране опыт в области т.н. «органического» агропроизводства пока не столь велик, а результаты - неоднозначны. Четкое, понятное и полноценное правовое регулирование данных аспектов отсутствует. Нормативная правовая база начинает формироваться. Сейчас особое значение приобретают агрономические эксперименты, научное обеспечение и комплексные разносторонние исследования, создание и апробация агротехнологий и их элементов, обеспечивающих получение «органической» продукции.

По их результатам следует сделать вывод: какие рекомендованные для этого способа производства технологий могут быть отнесены к НДТ?

Необходима разработка отдельного «Государственного каталога удобрений, мелиорантов, почвенных грунтов, средств защиты растений, кормовых добавок, используемых в органическом сельском хозяйстве.

Перечисленные выше и многие другие особенности, определяющиеся спецификой аграрного сектора экономики, следует заранее внимательно анализировать и учитывать при распространении подхода с внедрением НДТ в АПК. Сбои и осложнения в его работе абсолютно недопустимы, а сохранение многоукладности сельскохозяйственного производства является основой обеспечения экономической и продовольственной безопасности страны.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 25 (714)

О реализации Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей
среды» и отдельные законодательные акты
Российской Федерации

Заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса и
природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Составители:

М.О. Орлов, Л.И. Холод, И.П. Паргачёва,
И.В. Салтыкова, О.Ю. Сундатова, Я.И. Здоровец

Электронная версия аналитического вестника размещена
в сети «Интранет» Совета Федерации в разделе «Информационные материалы»
и в сети «Интернет» (www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы»
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Подписано в печать 29.11.2018 г.

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации