УДК 349.6

***Е.А. Белокрылова, М.Б. Уаге***

# НАИЛУЧШИЕ ДОСТУПНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Анализируются некоторые положения Федерального закона от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в частности введение наилучших доступных технологий. Названный закон устанавливает исчерпывающий перечень субъектов, обязанных использовать технологии. Выявляются перспективы применения наилучших доступных технологий в Российской Федерации. Обозначаются меры государственной поддержки деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Отмечается роль наилучших доступных технологий в процедуре проведения государственного экологического надзора. Такая технология рассматривается как потенциально динамично развивающаяся конструкция, что исключает возможность рассмотрения ее как устойчивой. Пересмотр технологии должен способствовать изменению и дополнению информационно-технических справочников. Аргументируется необходимость разработки критериев наилучших доступных технологий с учетом технологических, экономических и экологических аспектов. Подчеркивается значимость индивидуального подхода применительно к каждому предприятию при выборе соответствующей технологии. Рассматриваются плюсы и минусы внедрения и применения наилучших доступных технологий, как для хозяйствующих субъектов, так и для окружающей среды.

*Ключевые слова:* наилучшие доступные технологии, охрана окружающей среды, промышленность, экологическое право, экологическое законодательство.

С принятием Федерального закона от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ-219) в российском законодательстве появляется новая юридическая конструкция – «наилучшая доступная технология» (далее – НДТ).

В действующем российском законодательстве и ранее содержались упоминания о наилучших доступных технологиях. Так, в программе развития угольной промышленности России на период до 2030 года (Подпрограмма «Обеспечение экологической безопасности»)[1] указывается, что одной из важнейших составляющих выполнения указанной подпрограммы является комплекс экологических и природоохранных мероприятий, которые проводятся в рамках реструктуризации угольной промышленности, финансируются из федерального бюджета и включают, в том числе, внедрение наилучших доступных технологий в области охраны окружающей среды. На период проектирования и внедрения НДТ предприятия будут освобождаться от платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Использование наилучших доступных технологий предусматривается и в Стратегии развития черной металлургии России на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2030 г. и Стратегии развития цветной металлургии России на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2030 г.[2]. Внедрение принципов применения НДТ в производство промышленной продукции закреплено в проекте Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации». Комплекс мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий, предусмотрен в Распоряжении Правительства РФ от 19.03.2014 г. № 398-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий»[3].

По смыслу вышеуказанного ФЗ-219 наилучшая доступная технология – это технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружаю-

[1] Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2014 № 1099-р «Об утверждении программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3786.

[2] Приказ Минпромторга России от 05.05.2014 № 839 «Об утверждении Стратегии развития черной металлургии России на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года и Стратегии развития цветной металлургии России на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года» // Документ опубликован не был.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 19.03.2014 № 398-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий» // СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1494.

щей среды при условии наличия технической возможности ее применения. Иными словами, наилучшая доступная технология – это экологически чистая технология. К сожалению, законодатель не определил критерий доступности этой технологии для субъектов хозяйственной и иной деятельности.

В законе также предусматривается классификация объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия:

- 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.

Думается, что законодатель возлагает обязанность по внедрению и применению НДТ только на предприятия, эксплуатирующие объекты I категории, к которым относятся всего лишь около 300 предприятий[4]. По сути, наилучшие доступные технологии являются основой для получения комплексного экологического разрешения. Остальные индивидуальные предприниматели и юридические лица будут освобождены от такой обязанности, не будут нести бремя огромных материальных расходов по внедрению НДТ, смогут и в дальнейшем использовать устаревшие технологии и оборудование.

Понимая, что внедрение наилучших доступных технологий предполагает большие финансовые вложения собственных или заемных средств предприятия, государство будет оказывать поддержку деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду посредством ряда мер:

- предоставления налоговых льгот;
- предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ранее отсутствовали экономические стимулы для перехода предприятий на наилучшие существующие технологии по смыслу Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Наряду с этим не был определен правовой механизм отнесения технологии к наилучшей существующей, не была закреплена на законодательном уровне обязанность предприятий на переход к таким технологиям.

Как указывает законодатель, к областям применения НДТ могут быть отнесены хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, и технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности, при этом области применения наилучших доступных технологий в дальнейшем будут определены Правительством Российской Федерации.

На сегодняшний день Правительство своим распоряжением от 19 марта 2014 г. № 398-р[5] утвердило комплекс мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий. В частности, документом предусматриваются:

- проведение анализа международного опыта стимулирования перехода на принципы наилучших доступных технологий и внедрения современных технологий и разработка предложений о возможных сценариях их внедрения;
- разработка плана действий («дорожной карты») по переходу на принципы наилучших доступных технологий и внедрению современных технологий в федеральных государственных унитарных предприятиях, федеральных бюджетных учреждениях, государственных корпорациях, организациях с участием государства;
- разработка нормативной правовой базы, обеспечивающей совершенствование нормирования в области охраны окружающей среды и переход промышленности на принципы наилучших доступных технологий и другие мероприятия.

---

[4] Интервью министра природных ресурсов и экологии РФ Сергея Донского РБК-ТВ. URL: http://www.mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=134643&sphrase_id=479332

[5] Распоряжение Правительства РФ от 19.03.2014 № 398-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий» // СЗ РФ.2014. № 13. Ст. 1494.

В настоящее время создан межведомственный совет по переходу на принципы наилучших доступных технологий и внедрению современных технологий, возглавляемый первым заместителем министра промышленности и торговли РФ Г. Никитиным. Приказом Росстандарта также создан технический комитет по стандартизации «Наилучшие доступные технологии», цель создания которого заключается в обеспечении российских предприятий документами по стандартизации в сфере наилучших доступных технологий. Предполагается, что данные документы послужат эффективным инструментом снижения негативного воздействия на окружающую среду за счет внедрения передовых ресурсосберегающих технологий. Первоочередной задачей нового комитета станет разработка к 2015 г. стандарта, определяющего единую структуру справочников по наилучшим доступным технологиям[6].

В дальнейшем будут сформированы рабочие группы для составления таких справочников для всех отраслей промышленности, первые из которых появятся в 2015 г. и будут приняты в виде документов национальной системы стандартизации[7]. Президент России В. Путин на пленарном заседании 18-го Петербургского международного экономического форума обозначил, что будет разработан механизм поддержки предприятий, которые внедряют наилучшие доступные технологии, сделал акцент на необходимость обеспечения в России локализации производства оборудования, соответствующего принципам наилучших доступных технологий[8].

Внедрение и применение НДТ преследуют благую цель – комплексное предотвращение негативного воздействия на окружающую среду, а также минимизация такого воздействия. При отнесении технологии к наилучшей доступной во вниманием следует принимать следующие аспекты:

- наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы;
- экономическая эффективность внедрения и эксплуатации технологии;
- применение ресурсо- и энергосберегающих методов;
- период внедрения технологии;
- промышленное внедрение технологии на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

По нашему мнению, внедрение и применение НДТ имеют как плюсы, так и минусы. Считаем, что для хозяйствующих субъектов в качестве положительного момента можно отметить государственную поддержку использования таких технологий. Для окружающей среды – это, во-первых, наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо другие предусмотренные международными договорами Российской Федерации показатели. Во-вторых, охрана окружающей среды осуществляется комплексно, то есть, к примеру, высокая степень очистки сточных вод, которые предприятие сбрасывает в водный объект, достигается не за счет увеличения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

В качестве минусов можно отметить следующее:

1. Требование о применении наилучших доступных технологий распространяется только на предприятия, эксплуатирующие объекты, которые оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду. Для остальных предприятий отсутствуют экономические стимулы для внедрения наилучших доступных технологий, а применение устаревших технологий может отрицательно сказаться на состоянии окружающей среды в целом и отдельных ее компонентов.

2. Нормативные акты для реализации указанного федерального закона не приняты и есть опасение, что не будут приняты в срок.

3. В Российской Федерации отсутствуют информационно-технические справочники по наилучшим доступным технологиям для многих отраслей экономики. Разработка справочников является высокозатратной с точки зрения привлечения финансовых средств и квалифицированных специалистов из различных областей знаний. Сложность адаптации в Российской Федерации справочников ЕС заключается в том, что их недостаточно просто перевести на русский язык, а необходимо разрабатывать новые с учетом имеющихся в Российской Федерации технологий, оборудования, сырья, других ресурсов, а также с учетом климатических, экономических и социальных особенностей Российской

[6] Официальный сайт Минпромторга РФ. URL: http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/all/#!rosstandart_sozdal_tehnicheskiy_komitet_nailuchshie_dostupnye_tehnologii
[7] Официальный сайт Минпромторга РФ. URL: http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/all/#!8725
[8] Стенограмма выступления В. Путина на ПМЭФ . URL: http://www.rg.ru/2014/05/23/stenogramma.html

Федерации. Важно, чтобы эти справочники были в свободном доступе, чтобы общественность была информирована об эксплуатации объектов и их возможном воздействии на окружающую среду.

4. В ФЗ-219 не раскрываются составные части НДТ: «наилучшая», «доступная», «технология». В кодифицированной версии Директивы ЕС о комплексном контроле и предотвращении загрязнений[9] эти термины излагаются следующим образом. Термин «технология» включает в себя как используемые технологии, так и способ, которым объект спроектирован, построен, обслуживается, эксплуатируется и выводится из эксплуатации. Термин «имеющиеся технологии» означает технологии, уровень развития которых делает возможным их внедрение в соответствующей отрасли промышленности с учетом технической и экономической целесообразности, а также затрат и выгод, независимо от того, используются и реализуются ли они внутри государства, и которые могут обоснованно считаться приемлемыми и доступными для оператора. Термин «наилучшие технологии» означает технологии, наиболее эффективные в отношении обеспечения общего высокого уровня защиты окружающей среды в целом. Таким образом, при определении технологии в качестве наилучшей доступной в российском законодательстве необходимо учитывать технологические, экономические и экологические критерии. Технологические критерии означают наличие конкретной технологии на рынке и возможность ее внедрения на конкретном производстве. Экономические критерии включают затраты предприятия на внедрение технологии и стимулы со стороны государства. Экологические критерии способствуют минимизации или предотвращению негативного воздействия на окружающую среду в целом, а не на ее отдельные компоненты.

На наш взгляд, технология должна определяться как наилучшая доступная не только применительно к конкретной области, но и индивидуально для каждого предприятия. Это позволит обеспечить некий баланс: принять во внимание производственные особенности хозяйствующего субъекта, вместе с тем установить жесткие технологические нормативы. В противном случае критерии наилучших доступных технологий будут установлены для соответствующей области их применения, но без учета состояния конкретного предприятия (к примеру, существующие предприятия и вновь созданные обладают разными мощностями, экономическими и техническими характеристиками), состояния окружающей среды в отдельных субъектах РФ и иных факторов.

Наилучшая доступная технология – потенциально динамично развивающаяся конструкция, что исключает возможность рассмотрения ее как устойчивой. Как определено в ст. 28.1 ФЗ-219, пересмотр технологии, определенной в качестве наилучшей доступной, осуществляется не реже чем один раз в десять лет. Соответственно, информационно-технические справочники по наилучшим доступным технологиям должны будут подвергаться изменениям и дополнениям в указанный срок.

Внедрение НДТ налагает некие обязанности и на органы государственного экологического надзора. При проведении проверок государственные инспекторы должны быть хорошо осведомлены о применяемых наилучших доступных технологиях. Речь может идти и о проверках в отношении соблюдения требований комплексных экологических разрешений, поскольку применение таких технологий является одним из требований выдачи разрешений, а также о проверках предприятий на предмет наличия у них обязанности применять наилучшие доступные технологии. Кроме того, предприятия должны информировать органы надзора обо всех изменениях, запланированных в отношении эксплуатации объекта, включая используемые технологии.

В завершение следует отметить, что внедрение наилучших доступных технологий должно в конечном итоге привести к модернизации российских предприятий, что будет способствовать развитию экологичного и конкурентоспособного производства, а также минимизации негативного воздействие на окружающую среду.

Поступила в редакцию 18.06.14

[9] Директива № 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О комплексном предотвращении и контроле загрязнений (кодифицированная версия)» (Принята в г. Страсбурге 15.01.2008) [рус., англ.] // СПС «КонсультантПлюс».

***E.A. Belokrylova, M.B. Uage***

**BEST AVAILABLE TECHNIQUES IN RUSSIAN ENVIRONMENTAL LAW: PROBLEMS AND PROSPECTS**

The article addresses the Federal Law of 21 July 2014 № 219-FZ «On Amending the Federal Law «On Environmental Protection» and Certain Legislative Acts of the Russian Federation». In particular, the authors describe the aspects of application of best-known available techniques. The above mentioned law establishes an exhaustive list of entities obliged to use the technology. The authors identify the prospects of application of best-known available techniques in the Russian Federation. In particular, they define the measures of state support for the implementation of best available techniques and other activities to reduce the negative impact on the environment. Best available techniques play an important role in the process of state ecological inspection. Such technology is seen as a potentially dynamic framework, which eliminates the possibility of considering it as stable. Revision of technology should contribute to the modification and completion of technical reference documents. The necessity of developing criteria for the best available techniques with due account for technological, economic and environmental aspects is also mentioned. The authors highlight the importance of an individual approach for each company to choose the appropriate technology. Pluses and minuses of introduction and application of best available techniques for economic entities and environment are identified.

*Keywords*: best available techniques, environmental protection, industry, environmental law, environmental legislation.

Белокрылова Екатерина Александровна,
кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой природоресурсного, аграрного и экологического права,
Директор Центра по экологическому праву и политике Института права ФГБОУ ВПО «УдГУ»

Уаге Мария Байрамалиевна, старший преподаватель

ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Belokrylova E.A.,
Candidate of law, Associate Professor,
Head of Environmental Law Department,
Director of The Environmental Law Center and Policy of Institute of Law

Uage M.B., Senior Lecturer

Udmurt State University
426034, Russia, Izhevsk, Universitetskaya st., 1/4