С.Донской:

Об использовании механизмов наилучших доступных технологий как элемента экологической политики (выступление)

Уважаемый Дмитрий Анатольевич! Уважаемые коллеги!

Как уже было сказано, в этом году, в том числе в рамках реализации Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утверждённых в апреле 2012 года, был подготовлен и принят так называемый федеральный закон о наилучших доступных технологиях. Он в первую очередь направлен прежде всего на существенное улучшение экологической ситуации в стране и на совершенствование системы экологического нормирования, введение мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий. Закон носит комплексный характер, и основные его новации представлены на слайде.

Это в первую очередь разделение предприятий на категории и применение к ним адекватных дифференцированных мер государственного регулирования, что позволяет выделить предприятия, определяющие максимальный уровень загрязнения по стране и сосредоточиться на них, а по отношению к остальным предприятиям снять административные барьеры и сократить избыточное регулирование.

Так, в отношении объектов четвёртой категории, то есть с самым маленьким воздействием на окружающую среду, меры государственного регулирования применяться не будут за исключением внеплановых проверок. Законом предусмотрена также замена действующих сегодня трёх разрешений на выброс и сброс и размещение отходов единым документом. Так, в частности, для объектов третьей категории – представлением отчётности об уровнях или объёмах воздействия. Для объектов второй категории – представлением декларации о воздействии на окружающую среду. И на самые максимально воздействующие предприятия, то есть это объекты первой категории, – одним комплексным разрешением, выдаваемым на принципах НДТ.

Принцип применения наилучших доступных технологий взят за основу нормирования экологически опасных предприятий в большинстве стран мира. Понятие технологии включает и применяет технологию и способ, с использованием которого осуществляется проектирование, строительство и эксплуатация и вывод из эксплуатации объектов. К доступным относятся те технологии, которые разработаны в масштабах, позволяющих реализацию в соответствующем секторе промышленности с учётом экономических и технических условий, а наилучшие означает наиболее эффективные для достижения высокого общего уровня защиты окружающей среды в целом. Для примера, для внедрения этой системы в Евросоюзе создано 27 отраслевых и шесть межотраслевых справочников, всего 33 справочника. И, кстати, 219-м законом предполагается также учитывать уже имеющиеся справочники при необходимости. Для выбранных наилучших доступных технологий в справочниках в отношении маркерных веществ будут определяться показатели выбросов, сбросов в расчёте на единицу произведённой продукции. Такой подход позволяет отказаться от практики контроля загрязнений на конце трубы и перейти к его предотвращению на источнике образования с применением конкретных технологий. Как результат, вместо внедрения технологий по обезвреживанию загрязняющих веществ потребуется внедрение способов производства, когда при производстве большего объёма продукции и оказании услуг используются меньшие ресурсы и сокращаются объёмы образующихся отходов, снижается загрязнение. Следующий слайд.

Предприятия, осуществляющие воздействие с превышением предельных технологических нормативов НДТ, обязаны будут разработать программу повышения экологической эффективности, содержащую мероприятия по модернизации производства. В качестве примера на слайде представлена гипотетическая программа реконструкции водоканала на базе принципов НДТ.

Также следует сказать, что в Евросоюзе переход на новую систему занял около 10 лет. Нашим законом установлен максимальный срок реализации программы модернизации производства 14 лет. Программа будет рассматриваться и одобряться межведомственной комиссией, в состав которой должны войти представители всех заинтересованных органов. Комплексные экологические разрешения будут выдаваться после проведения оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы. Такой подход обеспечит информирование общественности и учёт её мнения.

Пятый слайд. Для экологической модернизации предприятий природоохранным законодательством также введена система стимулов: это льготы по плате, предусматривающие зачёт затрат на осуществление мер по снижению негативного воздействия и внедрению НДТ в счёт платы, отказ от взимания платы для предприятий, перешедших на НДТ, а также налоговые льготы в части возмещения затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам и введение для оборудования НДТ дополнительного коэффициента амортизации (коэффициент 2). В качестве санкций будет увеличена плата за негативное воздействие на окружающую среду. Для усиления стимулирующей роли предусмотрено поэтапное повышение коэффициентов, применяющихся к ставкам платы за выброс и сброс и размещение отходов с превышением установленных нормативов. Назначение размера повышающих коэффициентов связано с обеспечением сопоставимости размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду с затратами, необходимыми для предотвращения такого воздействия.

Шестой слайд. Очевидно, что для обеспечения надлежащего выполнения требований природоохранного законодательства необходима эффективная система контроля, поэтому помимо осуществления государственно-экологического надзора предполагается переход от инспекции к отчётности, что позволяет перенести часть ответственности на субъект хозяйственной деятельности, минимизация административных функций с жёстким наказанием за предоставление недостоверных сведений. Соответствующие штрафные санкции также увеличены законом.

Для сбора достоверной информации законом также установлены требования к производственному экологическому контролю с учётом категории предприятий. Так, в целях оперативного, адекватного реагирования на случай высокого загрязнения окружающей среды природопользователю вменяется в обязанность оснащение крупных источников выбросов автоматическими датчиками измерения и средствами передачи этой информации в Госфонд данных экологического мониторинга. Государственный учёт объектов будет реализован в форме электронного реестра предприятий. При этом отмечу, что часть этого реестра (а именно информация о выбросах, сбросах загрязняющих веществ, размещаемых отходах) будет открыта и доступна для общественности. Эта часть реестра станет аналогом регистра выбросов, который ведётся во многих странах мира.

Седьмой слайд. Чтобы предприятия смогли спланировать свою деятельность, вышеизложенные меры вводятся поэтапно. С 2015 по 2017 год необходимо осуществить постановку на государственный учёт всех предприятий, разделить их на категории, опубликовать отраслевые справочники по НДТ, принять подзаконные акты.

В ближайшие время будут определены около 300 предприятий – крупнейших загрязнителей, для которых переход на НДТ будет осуществляться в пилотном порядке начиная с 2019 года.

С этого же года при проектировании новых предприятий должны учитываться принципы НДТ. До 2025 года все предприятия первой категории должны получить комплексные экологические разрешения. На слайде мы также показали результаты, которые мы ожидаем получить с учётом сроков, определённых законом. В результате на первом этапе ожидается снижение воздействия по стране не менее 15%, на втором – 45–50%, а на третьем – 75–80%. Это при выполнении всех условий. Всё, спасибо за внимание.

Д.Медведев: Спасибо.

Давайте начнём обсуждение. Сначала предоставим возможность высказаться как раз принимающей стороне. Дмитрий Александрович Пумпянский – председатель совета директоров ОАО «Трубная металлургическая компания».

Д.Пумпянский *(председатель совета директоров ОАО «Трубная металлургическая компания»)*: Уважаемый Дмитрий Анатольевич, уважаемые коллеги! Российская трубная отрасль за последние десятилетия вышла на новый уровень технологического развития, превосходящий зачастую существующие мировые аналоги. При этом объём частных инвестиций в отрасли составил более 400 млрд рублей. В результате появились и новые предприятия, а на существующих созданы производственные мощности, где реализованы наилучшие технологии, позволяющие производить инновационную высококачественную продукцию, удовлетворяющую возрастающим запросам нефтяников и газовиков, которая им нужна из-за усложнения условий добычи и транспортировки углеводородов.

Реализуя свои программы стратегического развития, мы, безусловно, принимали во внимание базовые международные тенденции развития промышленности и применение в европейской практике механизма экологического регулирования на основе наилучших доступных технологий.

Одним из наших приоритетов был поиск таких технических решений, которые бы обеспечивали высокую технологическую эффективность с выходом на новый уровень энергосбережения и минимизацией негативного воздействия на окружающую среду. К сожалению, в тот момент в Российской Федерации отсутствовала необходимая нормативная база по наилучшим доступным технологиям, поэтому в выборе оборудования как основного, так и природоохранного комплекса мы опирались на информацию, имеющуюся в соответствующих европейских сборниках. Реализованные нами проекты полностью отвечают современным требованиям повышения энергетической и экологической эффективности функционирования промышленных объектов Российской Федерации, а также соответствуют уровню мировых НДТ. Так, например, газоочистное оборудование здесь, на Северском трубном заводе, по степени очистки не имеет аналогов среди дуговых сталеплавильных печей в России и в странах СНГ, достигнутые пределы по очистке отходящих газов в 2 раза ниже, чем по нормам действующего российского законодательства, и в 1,3 раза ниже европейских норм для сталеплавильных агрегатов.

Д.Пумпянский: «Реализуя свои программы стратегического развития, мы, безусловно, принимали во внимание базовые международные тенденции развития промышленности и применение в европейской практике механизма экологического регулирования на основе наилучших доступных технологий».

Уважаемый Дмитрий Анатольевич! Участвуя в процессе модернизации российской промышленности, мы на собственном опыте убедились, что в сфере инвестиций в реальную экономику нужны, безусловно, новые подходы, которые позволили бы значительно сократить прединвестиционную стадию выполнения проекта, в том числе на законодательном уровне. Одним из базовых законов, с которым в промышленности связывают определённые надежды, должен стать закон о промышленной политике. Он уже прошёл первое чтение, надеемся, что в этом году он будет принят. В июле этого года, как уже говорилось, были также приняты изменения в закон об охране окружающей среды, которые предусматривают новый подход к решению экологических проблем.

Очевидно, что переход на экологическое регулирование на основе наилучших доступных технологий является предметом ещё и промышленной политики государства. Представляется разумным, что Министерство промышленности и торговли вкладывает в это европейское понятие BAT – Best Available Technics – некий новый смысл, я бы даже сказал, особый российский подход, в котором они трактуют эту деятельность не только как исключительно природоохранную, но и как создание в стране лучших технологий для получения продукции нового качественного уровня, так как инвестирование бизнесом в своё развитие, в собственные передовые технологические операции и оборудование, безусловно, приведёт к улучшению и экологической составляющей, и энергоэффективности, и социально-экономическому развитию соответствующих территорий. В связи с этим абсолютно логичным представляется проект протокольного решения по созданию справочников по НДТ. Эксперты РСПП совместно с Минпромторгом и Росстандартом уже активно участвуют в работе по выработке методологических подходов к формированию соответствующих нормативных документов. Росстандарт буквально месяц назад создал технический комитет по наилучшим доступным технологиям, и более 70 российских компаний уже делегировали своих представителей в рабочие группы по разработке справочников НДТ.

Здесь мы как комитет РСПП по техрегулированию, стандартизации и оценке соответствия очень тесно работаем с Росстандартом. На наш взгляд, очень важно, чтобы в этих справочниках учитывались наши климатические, социально-экономические и другие особенности, как это было сделано при гармонизации российских стандартов с международными. Потому что без этого учёта возможны существенные диспропорции и смешение понятий и определений, которые приведут к невозможности выполнения соответствующих функций. Понятно, что при переходе к такой методике предстоит решить целый ряд вопросов. Могу даже привести пример. При реализации нашего проекта на Северском трубном заводе мы уже столкнулись с определённым противоречием существующих методик оценки воздействия на окружающую среду. Действующая нормативная база предполагает оценку влияния с использованием так называемых ПДВ (это предельно допустимые выбросы) и ПДК (предельно допустимая концентрация). При этом определение экологической эффективности от валовых показателей выбросов не учитывает в разы сниженные объёмы выбросов уже произошедшие при внедрении новых технологий. То есть с точки зрения существующего законодательства формально мы должны чуть ли не ежегодно, снова и снова менять свой технологический процесс, который мы один раз поменяли и в общем-то достигли определённых результатов. Поэтому мы за введение термина НДТ и предлагаем перейти в данном конкретном случае к методике учёта удельных выбросов вредных веществ и забыть эту достаточно порочную, на наш взгляд, практику планирования снижения валовых выбросов от достигнутого, при этом, конечно, с безусловным сохранением нормативов по ПДК, чтобы общее качество атмосферы и жизни в соответствующем регионе не снижалось.

Очевидно, что создание справочников НДТ станет одним из инструментов стимулирования бизнеса на постоянную модернизацию своих технологических процессов со стороны государства. Мы это понимаем, поэтому считаем, что здесь к этому подходить надо с особой осторожностью, взвешенно, с разумными переходными периодами (в предыдущих выступлениях это тоже уже отмечалось, это очень отрадно, что здесь наше мнение совпадает). И, конечно, ни в коем случае нельзя допустить использования НДТ как элемента конкурентной борьбы. Такие возможности тоже появятся, мы это отчётливо в общем-то понимаем. Здесь, на наш взгляд, необходимо использовать имеющийся опыт взаимодействия РСПП и Минпромторга по созданию технических регламентов и активнее использовать инструментарий, заложенный в проекте закона о стандартизации в Российской Федерации. Как уже Денис Валентинович *(Мантуров)* говорил, он уже прошёл первое чтение, надеемся, что в эту осеннюю сессию будет принят. Мы с Вами, Дмитрий Анатольевич, уже несколько лет над ним бьёмся и должны в этом году довести это дело до конца. И в связи с этим представляется абсолютно целесообразным осуществлять разработку справочников НДТ в качестве документов в области стандартизации. Всё. Спасибо за внимание.

Д.Медведев: Спасибо. Что я хотел бы сказать? Очевидно, что мы должны таким образом нашу работу наладить совместную с бизнесом, чтобы эта работа была взаимовнимательной, чтобы не создавать абсурдных конструкций. Вы упоминали, например, что каждый год, по сути, необходимо менять технологию, чтобы соответствовать определённым критериям, которые закладываются. Конечно, этого быть не должно. Нужно создать такую систему учёта, которая всё-таки бы стимулировала, с одной стороны, переход на НДТ, а с другой стороны, помогала бизнесу всё это делать, а не загоняла его в сложные условия.

В том, что касается переходных периодов: мне кажется, что здесь позиция, которую в целом занимают федеральные органы исполнительной власти и вообще все, кто занимается сейчас подготовкой нормативных актов, сбалансирована. Эти переходные периоды достаточно длительные. Ну, и конечно, согласен, это не должно вести к конкурентной борьбе в смысле использования наилучших доступных технологий, становиться средством конкурентной борьбы в плохом смысле этого слова. Понятно, что в конечном счёте выдерживает конкуренцию тот, у кого действительно технологии наилучшие, но если это просто способ манипуляции, этого допускать нельзя. Поэтому надеюсь, что это всё будет учтено в тех документах, которые будут подготовлены, в том числе и в нашем сегодняшнем решении.