http://zmdosie.ru/ekologiya-i-pravo/mneniya/4529-ekologicheskoe-normirovanie-i

Газета «Зеленый мир. Экология: проблемы и программы»

Экологическое нормирование и наилучшие доступные технологии

Категория: Мнения

Укрепление экологической безопасности Российской Федерации, обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, равно как сохранение уникальных природных систем России для настоящего и будущих поколений является одной из важнейших задач государства. В Российской Федерации экологическая ситуация характеризуется как высоким уровнем текущего антропогенного воздействия на окружающую среду, так и значительной величиной накопленного экологического ущерба. В этой связи потребность в более совершенном подходе к правовому регулированию вопросов охраны окружающей среды назрела уже давно.

Одним из основных механизмов государственного регулирования охраны окружающей среды является система нормирования негативного воздействия. Не секрет, что эта система долгое время являлась одним из камней преткновения эффективной реализации государственной природоохранной политики.

В этой связи Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в течение двух с лишним лет велась работа по созданию прочной законодательной основы преодоления проблем в этой области. В итоге был подготовлен и 2 июля 2014 года принят Государственной Думой в третьем чтении Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О нормировании»).

Он направлен на совершенствование правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий.

Устанавливаемая Федеральным законом «О нормировании» система правового регулирования эффективно усиливает меры государственного управления и надзора в

отношении предприятий, оказывающих максимальное воздействие на окружающую среду, при одновременном снятии излишних административных барьеров по отношению к остальным хозяйствующим субъектам.

Принимая во внимание новизну выбранного подхода к правовому регулированию соответствующих отношений в сфере охраны окружающей среды, считаю необходимым заострить внимание на основных положениях Федерального закона «О нормировании», которые позволят вывести российские предприятия на новый уровень экологической эффективности.

Понятийный аппарат

Совершенствование системы природоохранного и смежного законодательства, накопленный опыт правоприменительной практики, равно как развитие системы отношений в сфере взаимодействия общества и природы, вызвало необходимость закрепления новых и изменение прежних правовых понятий и определений.

При подготовке Федерального закона «О нормировании» была проведена комплексная ревизия понятийного аппарата, сведен к минимуму риск вольных толкований Федерального закона «Об охране окружающей среды», иных законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации.

Уточнены понятия «нормативы в области охраны окружающей среды», «нормативы допустимых выбросов», «нормативы допустимых сбросов», «временно разрешенные выбросы», «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)», «наилучшая доступная технология».

Введены понятия «временно разрешенные сбросы», «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду», «комплексное экологическое разрешение», «технологические нормативы», «технологические показатели», «технические нормативы», «стационарный источник загрязнения окружающей среды», «передвижной источник загрязнения окружающей среды».

Основные принципы охраны окружающей среды

Основываясь на Конституции Российской Федерации, в целях правовой имплементации общепринятых принципов международного природоохранного права в статье 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплены основополагающие начала взаимоотношений в системе «человек – окружающая среда». Положения статьи призваны сориентировать граждан, юридических лиц, а также органы государственной власти в выборе наиболее экологически эффективных стратегий принятия управленческих и иных решений.

Не секрет, что в виду относительной декларативности формулировок ряд положений рассматриваемой статьи не в полной мере реализуют заложенный в них потенциал. Это, в том числе, относится и к одному из важнейших принципов охраны окружающей «загрязнитель платит», который в редакции Федерального закона от 12.03.2014 года № 27-ФЗ был отражен лишь как «платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде».

Федеральный закон «О нормировании», в целях усиления названного принципа, закрепил обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными

предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Расширение полномочий органов государственной власти

Принятие Федерального закона «О нормировании» неизбежно влечет за собой необходимость разработки и принятия целого ряда подзаконных нормативных правовых актов. В этой связи необходимыми полномочиями наделяются соответствующие федеральные и региональные органы государственной власти.

Отдельно отмечу, что полномочия по ведению государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также по установлению временно разрешенных выбросов и сбросов на объектах регионального государственного экологического надзора закрепляются за субъектами Российской Федерации.

Дифференциация подхода к применению мер государственного регулирования в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности.

Федеральным законом «О нормировании» предусматривается разделение объектов хозяйственной и иной деятельности на 4 категории:

I – оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий;

II – оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду;

III – оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

IV – оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Полномочиями по установлению критериев отнесения объектов к той или иной категории наделено Правительство Российской Федерации. При этом объекту будет присваиваться конкретная категория в момент постановки его на государственный учет.

Новая система нормирования в области охраны окружающей среды

Во-первых, Федеральным законом ограничивается перечень загрязняющих веществ, в отношении которых будут применяться меры государственного регулирования (нормирование). С момента вступления в силу соответствующих положений Федерального закона закрытый перечень таких веществ будет устанавливаться Правительством Российской Федерации:

- с учетом уровня токсичности, канцерогенных и (или) мутагенных свойств химических и иных веществ, в том числе имеющих тенденцию к накоплению в окружающей среде, а также их способности к преобразованию в окружающей среде в соединения, обладающие большей токсичностью;

- с учетом данных государственного экологического мониторинга и социально-гигиенического мониторинга;

- при наличии методик (методов) измерения загрязняющих веществ.

Во-вторых, основанием установления конкретных нормативов качества окружающей среды определены не только результаты лабораторных исследований, но также данные наблюдений за состоянием окружающей среды в отношении территорий и акваторий.

В-третьих, перечень нормативов допустимого воздействия на окружающую среду дополнен технологическими и техническими нормативами.

Технологические нормативы будут разрабатываться юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории. При этом устанавливаться они будут на основе технологических показателей наилучших доступных технологий. Такой порядок будет введен после разработки или пересмотра справочников наилучших доступных технологий.

Технические нормативы будут устанавливаться техническими регламентами в отношении двигателей передвижных источников загрязнения окружающей среды.

Наилучшие доступные технологии (НДТ)

Применение наилучших доступных технологий направлено на комплексное предотвращение или минимизацию негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с Федеральным законом «О нормировании» области применения НДТ будут устанавливаться Правительством Российской Федерации. При этом к таковым могут быть отнесены и оказывающая значительное негативное воздействие на окружающую среду хозяйственная и иная деятельность, а также технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

В свою очередь, технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, будут определяться в качестве наилучшей доступной технологии для конкретной области уполномоченным органом исполнительной власти исходя из следующих критериев:

- 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;

- экономическая эффективность ее внедрения и эксплуатации;

- применение ресурсо- и энергосберегающих методов;

- период ее внедрения;

- промышленное внедрение этой технологии на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Методические рекомендации по определению технологии в качестве «наилучшей доступной», как и соответствующие справочники НДТ, также будут разрабатываться

уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. При этом справочники наилучших доступных технологий должны будут пересматриваться не реже 1 раза в 10 лет.

По истечении установленного Федеральным законом «О нормировании» переходного периода к 2018 году вступит в законную силу требование о проектировании, строительстве и реконструкции отнесенных к областям НДТ объектов с учетом технологических показателей НДТ. В отдельных случаях с 2020 года будет введен запрет выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства, который относится к областям применения наилучших доступных технологий.

Государственный экологический надзор

В соответствии с Федеральным законом «О нормировании» федеральный государственный экологический надзор будет организовываться и осуществляться на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и включенных в перечень, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, теперь определяется на основании установленных Правительством Российской Федерации критериев.

Субъекты Российской Федерации будут организовывать и осуществлять государственный экологический надзор на объектах, не включенных в данный перечень.

В отношении объектов IV категории плановые проверки государственного экологического надзора не предусмотрены.

Комплексные экологические разрешения

В отношении объектов I категории Федеральный закон «О нормировании» предусматривает замену трех видов разрешительной документации (разрешения на выбросы, сбросы, размещение отходов) комплексным экологическим разрешением.

В случае невозможности соблюдения технологических нормативов, равно как нормативов допустимых выбросов или сбросов, у хозяйствующего субъекта возникает обязанность подачи совместно с заявкой на получение комплексного экологического разрешения дополнительно:

- проекта программы повышения экологической эффективности;

- планируемых временно разрешенные выбросы, временно разрешенные сбросы с указанием объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ на текущий момент, и на период реализации программы повышения экологической эффективности, а также после ее реализации.

Выдача комплексного разрешения отнесена к полномочиям определенного Правительством Российской Федерации органа исполнительной власти. При этом в нем отражаются:

- 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, сбросах загрязняющих веществ;

- нормативы допустимых физических воздействий;

- лимиты на размещение отходов производства и потребления;

- требования к обращению с отходами производства и потребления;

- программа производственного экологического контроля;

- срок действия комплексного экологического разрешения.

Необходимо заострить внимание на том, что комплексное экологическое разрешение подлежит пересмотру частично или полностью в случаях изменения технологических процессов основных производств, замены оборудования, сырья, которые повлекли за собой изменение количественных или качественных показателей негативного воздействия на окружающую среду.

Декларации о воздействии на окружающую среду

В соответствии с Федеральным законом декларацию о воздействии на окружающую среду будут подавать юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах, отнесенных ко II категории. Одновременно с декларацией хозяйствующие субъекты обязаны будут представить расчеты нормативов допустимых выбросов и сбросов.

При этом декларация может быть подана как на бумажном носителе, так и в электронной форме, с соответствующим уровнем защиты информации посредством цифровой подписи.

Необходимо отметить, что при условии неизменности технологических процессов основных производств, а также качественных и количественных характеристик негативного воздействия на окружающую среду, декларация должна будет подаваться 1 раз в семь лет.

Экономическое стимулирование

Федеральный закон «О нормировании» предусматривает направленную государственную поддержку хозяйствующим субъектам в целях повышения эффективности той их деятельности, которая осуществляется в целях охраны окружающей среды. При этом будет осуществляться содействие в:

- инвестировании внедрения НДТ и иных мер по снижению негативного воздействия;

- экологическом образовании и информационной поддержке мероприятий по снижению воздействия, использование возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов;

- разработке новых методов контроля загрязнения и иных эффективных мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Поддержка будет осуществляться посредством предоставления налоговых льгот, льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду, а также государственных капиталовложений.

Государственная экологическая экспертиза

Одной из важнейших целей Федерального закона «О нормировании» является восстановление института государственной экологической экспертизы. В Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-Фз «Об экологической экспертизе» внесены изменения, расширяющие перечень объектов экспертизы. Теперь государственная экологическая экспертиза будет проводиться также в отношении:

- проектной документация объектов капитального строительства, относящихся к объектам I категории;

- материалов обоснования комплексного экологического разрешения.

Кроме того, проведение государственной экологической экспертизы переносится на более раннюю стадию проектирования - до разработки проектной документации. Также сокращаются сроки организации и проведения экспертизы, а положительное заключение государственной экологической экспертизы становится бессрочным.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду

Федеральным законом устанавливается закрытый перечень видов негативного воздействия на окружающую среду, осуществление которых влечет плату. В частности, это:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;

- сбросы загрязняющих веществ в составе сточных вод в водные объекты;

- размещение отходов производства и потребления.

Платежной базой в свою очередь является количество загрязняющих веществ, поступивших от стационарных источников в окружающую среду в виде выбросов, сбросов, а также количество размещенных в отчетном периоде отходов. Она определяется плательщиком самостоятельно на основе данных производственного экологического контроля в отношении веществ, включенных в соответствующий перечень.

В целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам такой платы применяются понижающие и повышающие коэффициенты.

Коэффициент 0:

- за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий;

- за объем или массу отходов производства и потребления, подлежащих накоплению и фактически использованных с момента образования в собственном производстве в соответствии с технологическим регламентом или переданных для использования в течение срока, предусмотренного законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

Коэффициент 1:

- за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов;

- за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных в пределах лимитов на их размещение, а также в соответствии с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

Коэффициент 25:

- за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешенных выбросов, временно разрешенных сбросов;

- за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных с превышением установленных лимитов на их размещение либо указанных в декларации о воздействии на окружающую среду, а также в отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

Коэффициент 100 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объем или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории такие объем или массу.

Следует отметить, что внесение платы за негативное воздействие не освобождает плательщиков от обязанностей по осуществлению мер по снижению негативного воздействия, возмещению вреда, причиненного окружающей среде в результате деятельности, а также от ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Административная ответственность

Федеральным законом «О нормировании» внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Во-первых, расширен состав информации, за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение которой предусмотрена административная ответственность. Теперь в ее состав входят:

- данные, полученных при осуществлении производственного экологического контроля;

- информация, содержащаяся в заявлении о постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- декларация о воздействии на окружающую среду;

- декларация о плате за негативное воздействие на окружающую среду;

- отчет о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Кроме того, Федеральным законом предусматривается увеличение в 2-4 раза размеров административных штрафов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также дополняется новыми статьями, предусматривающими административную ответственность за:

- невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки на постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, представлению сведений для актуализации учетных сведений;

- осуществление хозяйственной и (или) иной деятельности без комплексного экологического разрешения.

В заключение отмечу, что Федеральный закон «О нормировании» является фундаментом для устойчивого развития России, он носит комплексный характер. Его положения гармонизированы с признанными в мире подходами в сфере экологического регулирования и должны быть в максимальной степени эффективно реализованы на территории Российской Федерации.

Это позволит нашей стране к 2020 году выйти на мировой уровень экологической эффективности с модернизированным производственным сектором и высочайшим уровнем экологической ответственности во благо настоящих и будущих поколений.

Кашин Владимир Иванович,
председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии

Источник: http://komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124049050048049.html

29.07.2014