

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Ринат Ринатович Гизатулин

Задача обеспечить формирование эффективной системы охраны окружающей среды и экологической безопасности предполагает постоянное совершенствование государственного регулирования в природоохранной сфере, включающее новации в рамках широкого круга значимых тем (рис. 1).

Особого внимания в настоящее время требует внедрение мер экономического стимулирования отказа от неэффективных устаревших технологий и модернизация производств, ведущая к значительному снижению нагрузки на окружающую среду, а также связанное с этим процессом усиление контроля за предприятиями-загрязнителями.

Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в рамках реформирования законодательства в области охраны окружающей среды еще в 2010–2011 годах в составе пакета законопроектов был подготовлен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы нормирования на окружающую среду и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий».

Этот сложный законопроект носит комплексный характер и охватывает практически все основные вопросы охраны окружающей среды и природопользования. После длительных обсуждений и согласований предложенных Министерством законодательных мер, их доработки, в первую очередь в целях поиска взаимоприемлемых решений с бизнес-сообществом, закон был принят в июле 2014 года.

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» направлен на реформирование системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды, включая:

1

О Б Ъ Е К Т Ы Н Е Г А Т И В Н О Г О В О З Д Е Й С Т В И Я

КАТЕГОРИЯ 1 (значительное воздействие)	КАТЕГОРИЯ 2 (умеренное воздействие)	КАТЕГОРИЯ 3 (незначительное воздействие)	КАТЕГОРИЯ 4 (минимальное воздействие)
Государственная экологическая экспертиза			
Постановка на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, с присвоением индивидуального кода и категории объекта			
Нормирование на принципах НДТ Комплексное разрешение	Предоставление информации о планируемом воздействии с расчетом нормативов допустимых сбросов, выбросов, объемов размещения отходов в составе декларации		
Установление закрытого перечня регулируемых загрязняющих веществ			
Требования по проведению первичного учета и производственного экологического контроля (в зависимости от категории)			
Оснащение источников негативного воздействия приборами непрерывного аналитического контроля			
Представление отчетности об осуществленных объемах воздействия			
Разработка не подлежащих продлению программ повышения экологической эффективности (внедрения НДТ)/планов мероприятий по охране окружающей среды и представление отчетности об их выполнении			
Федеральный государственный экологический надзор	Региональный государственный экологический надзор		Только внеплановые проверки

НОВАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

- совершенствование природоохранного нормирования на основе принципов внедрения наилучших доступных технологий (НДТ);
- категорирование объектов негативного воздействия и применение к ним дифференцированных мер регулирования;
- экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий.

Закон формирует правовые основы и стимулы для модернизации производств, снижения загрязнения окружающей среды, энерго- и ресурсосбережения, повышения конкурентоспособности российской промышленности.

Действовавшая до настоящего времени система регулирования препятствовала модернизации предприятий, поскольку:

- плата за негативное воздействие минимальна и не стимулирует к внедрению новых технологий;



- система разрешений на выбросы, сбросы, отходы непрозрачна, позволяет предприятиям неограниченно загрязнять окружающую среду, не учитывает современных технологических решений;
- государственный экологический надзор не располагает объективной (инструментальной) информацией, поэтому механизмы принуждения предприятий к модернизации неэффективны;
- отсутствуют современные экономические механизмы обновления производственных мощностей, модернизации, строительства предприятий с минимальным воздействием на окружающую среду;
- система трех разрешений не содержит показателей потребления энергии и ресурсов и не позволяет применять комплексный подход.

Предполагается поэтапная модернизация предприятий с утверждением специальных программ повышения экологической эффективности. В них войдут прежде всего мероприятия по реконструкции, техническому перевооружению объектов с указанием сроков выполнения, объема и источников финансирования. Каждая из программ будет разрабатываться на конкретный срок без возможности продления. В среднем реализация таких программ будет рассчитана на период до 7 лет. Что касается градообразующих и стратегических предприятий, то для них этот срок будет увеличен до 14 лет.

При этом проектирование и строительство новых объектов также должны будут соответствовать требованиям, предъявляемым к модернизируемым предприятиям. Соответственно, в случае превышения технологических показателей по НДТ такое предприятие не будет введено в эксплуатацию.

Безусловно, предприятиям необходимо время на модернизацию. Это учтено в законе, который предусматривает поэтапный переход на новую систему экологического регулирования, все принятые законом решения – отсроченные.

Переход будет осуществляться в несколько этапов. Первый полностью зависит от органов власти, так как он включает издание всех подзаконных актов, публикацию справочников НДТ и введение механизмов экономического стимулирования. Этот этап предполагается завершить в 2015–2018 годах.

Вначале планируется приступить к реализации пилотных проектов. В них будут задействованы почти 300 крупнейших «загрязнителей», а также все новые предприятия и компании, которые выразят желание участвовать. Ими к 2019–2022 годам будет осуществлен переход на комплексные экологические разрешения, предполагающие нормирование на основе НДТ. В этот период параллельно произойдет промежуточное увеличение коэффициентов платы.

Затем переход на НДТ будет распространен на все предприятия. Это займет около 10 лет – до 2030 года. В это время произойдет увеличение коэффициентов платы до величины, сопоставимой со стоимостью экологических мероприятий по снижению уровня загрязнений.

С 2030 года будет осуществляться непосредственный контроль выполнения программ.

Для стимулирования модернизации предусмотрены как льготные механизмы, так и соответствующие санкции. Вводится возмещение процентной ставки по инвестиционному кредиту в счет налога на прибыль, ускоренная амортизация оборудования НДТ, зачет платы в счет инвестиций, снижение платы за негативное воздействие после внедрения НДТ. Вместе с тем платежи будут увеличены до размеров, сопоставимых с затратами на очистку выбросов, сбросов, если экологические нормативы не будут достигнуты. Планируется вводить новые составы административных правонарушений, увеличивать размеры штрафов. При этом в случае отставания по технологическим нормативам повышающие коэффициенты платы будут серьезно увеличены.

Что касается рисков, то главным из них должно стать именно невыполнение установленных законом требований. Законопроект до его принятия долго и всесторонне обсуждался с бизнес-сообществом. По ряду вопросов удалось прийти к компромиссному решению, согласно которому риски невыполнения законодательных требований по объективным причинам минимизированы. Поэтому можно говорить о том, что документ – это идеальная возможность для предприятий модернизировать свои основные фонды с выгодой для себя.

В настоящее время сложилась благоприятная ситуация для значительных новаций в области нормативно-правового обеспечения оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.



В начале июля 2014 года министерством совместно с Общественным советом при Минприроды России было организовано обсуждение внедрения стратегической экологической оценки (СЭО), оценки воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ).

В случае их внедрения будут внесены изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», сформирована целостная система экологической оценки.

Предстоит большая длительная работа. В первую очередь необходимо гармонизировать законодательство в области ОВОС и ГЭЭ с Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенцией Эспо) и Протоколом по стратегической экологической оценке, далее разграничить сферы ответственности ГЭЭ и градостроительной экспертизы, уточнить процедуры ОВОС.

Проведение ГЭЭ станет значимым инструментом предупредительного контроля, позволяющим минимизировать, а часто полностью предотвратить любые возможные негативные воздействия еще на стадии планирования объектов.

Не следует рассматривать проведение ГЭЭ как запретительную меру. Ее задача – улучшить экологическую обеспеченность принимаемых проектных решений.

С 2018 года перечень объектов ГЭЭ будет дополнен проектной документацией строительства, реконструкции объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду.

Процесс оценки соответствия проектной документации экологическим требованиям будет упрощен: планируется полностью исключить дублирование функций ГЭЭ и градостроительной экспертизы. Таким образом, объектам, подлежащим ГЭЭ, не нужно будет получать дополнительную экологическую оценку градостроительной экспертизы.

Еще одна значимая тема, требующая законодательных новаций, – экологический аудит. Министерство планирует до конца 2014 года разработать соответствующий законопроект. Сама идея вызывает много споров, поэтому концепция документа разрабатывается с привлечением экспертов и общественных организаций, в том числе в рамках заседаний Общественного совета при Минприроды России.

В сегодняшней версии законопроект предусматривает обязательное проведение экологического аудита в ряде случаев: при осуществлении обезвреживания, размещения отходов I–IV классов опасности; при выполнении планов снижения выбросов и сбросов, включая внедрение НДТ; при реализации проектов восстановительных работ и мероприятий специальных экологических программ по реабилитации радиационно загрязненных участков территорий.

Необходимо добиться проведения независимой и профессиональной оценки разрешительных и иных документов в области охраны окружающей среды, снизить административные барьеры.

Проведение компаниями экологического аудита в добровольном порядке предоставит им целый ряд преимуществ: позволит минимизировать количество проверок экологических надзорных органов, повысить инвестиционную привлекательность предприятия, сделать его позицию в части социальной ответственности бизнеса более благоприятной.

Важной проблемой, нуждающейся в дополнительном регулировании, является загрязнение атмосферного воздуха автомобильным транспортом. Особенно остро она стоит в крупных городах. Сегодня, по экспертным оценкам, суммарный выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух автотранспортом только в Москве составляет более 1 млн т в год. Уровень загрязнения воздуха очень высок вблизи автомагистралей.

Именно поэтому Минприроды России готовит предложения о внедрении системы экомаркировки автотранспортных средств. Ее использование в дальнейшем сможет способствовать снижению негативного воздействия автомобильного транспорта на окружающую среду, климат и здоровье населения. Пока осуществляется научное исследование, но в начале 2015 года, скорее всего, появятся поправки к закону об атмосферном воздухе.

В основе инициативы Министерства – отечественные и мировые исследования, передовой зарубежный опыт. Ориентиром в работе послужит нормативная база стран с высоким уровнем автомобилизации. Сейчас автомобильная экологическая маркировка широко используется, например, в Германии и пропагандируется международными организациями, такими как ПРООН, ЮНЕП, ГЭФ.