



ЗЕЛЕННЫЕ ПРОЕКТЫ:

ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ, ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ, УСТОЙЧИВОСТИ БИЗНЕСА

В январском номере журнала вышла пилотная статья из серии публикаций о наилучших доступных технологиях (НДТ). В ней мы постарались разобраться в теоретических аспектах концепции НДТ, вспомнили историю экологического законодательства. Время перейти к практическим темам и поговорить о том, какие цели и задачи реализуются в рамках экологической и промышленной политики Российской Федерации, а также — какие именно требования в области ресурсной эффективности и охраны окружающей среды предъявляются к наиболее крупным промышленным предприятиям.

ТРЕБОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ К КРУПНЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ

Казалось бы, что может быть общего между экологической и промышленной политикой? Первая призвана создавать условия для обеспечения конституционного права человека на благоприятную окружающую среду, вторая нацелена на развитие и поддержание промышленного потенциала государства в рамках обеспечения выпуска конкурентоспособной промышленной продукции.

Известно, что экологические проблемы вызваны добычей природных ресурсов и функционированием производственных объектов. Неужели получается, что для устойчивого развития и сохранения планеты нам надо перестать производить? Вернуться в каменный век — сомнительная перспектива.

Концепция наилучших доступных технологий (НДТ) и ее разумное применение позволит найти баланс между интересами человека и государства, гармонизировать цели и задачи промышленной и экологической политики. А знание основных законодательных требований уберезет от лишних вопросов со стороны контрольно-надзорных органов.

С 2014 г. все объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду

(НВОС), разделены на четыре категории, и в зависимости от того, к какой из них отнесен объект, дифференцируются экологические требования. С полным перечнем критериев можно ознакомиться, прочитав Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий».

К категории I относятся объекты НВОС — в целом это крупные предприятия основных отраслей промышленности, обязанные внедрять НДТ. Они составляют реальный сектор экономики России: крупнотоннажная химия, металлургия, производство строительных материалов, целлюлозно-бумажное производство, добыча полезных ис-

Арина ВОЛОСАТОВА,
заместитель директора
ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»

Артур ПЯТНИЦА,
руководитель
юридической службы
ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»

Юлия ЛЯЛЮЦКАЯ,
управляющий партнер
Адвокатского бюро
города Москвы
«Щеглов и партнеры»

копаемых. Также к областям применения НДТ отнесены производство энергии, животноводство и деятельность по очистке сточных вод.

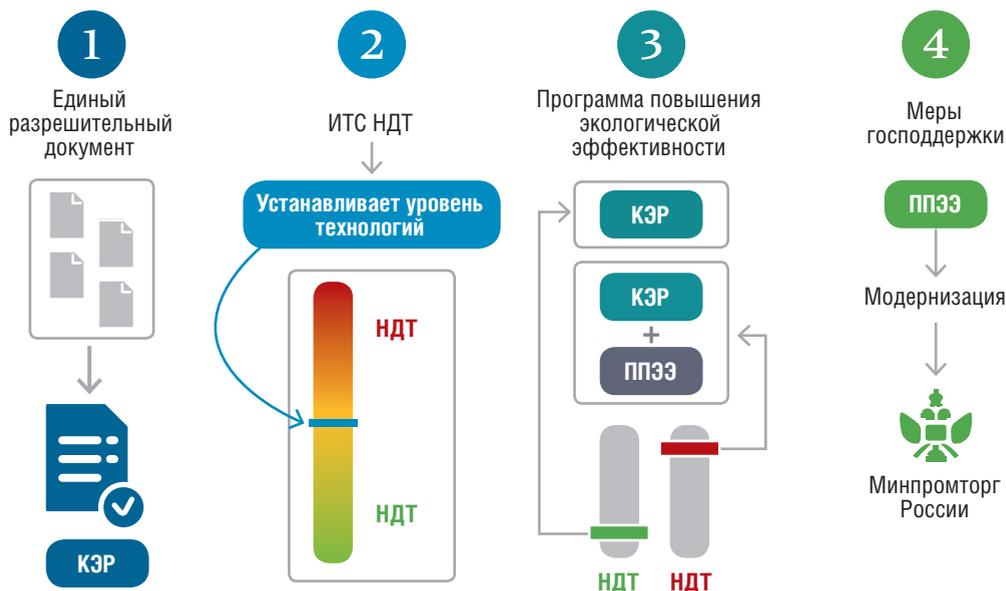
Постановка объектов НВОС на учет по категориям осуществлялась до конца 2019 г., поэтому каждое предприятие сейчас уже знает, к какой категории относится.

В целом в новой системе экологического регулирования можно выделить четыре основных блока (рис. 1).

КОМПЛЕКСНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗРЕШЕНИЕ (КЭР)

Для предприятий I категории, наибольших загрязнителей, введено комплексное экологическое разрешение (КЭР) — документ, который выдается Росприроднадзором юридическому лицу

Рисунок 1. Новая система экологического регулирования, основанная на использовании наилучших доступных технологий (НДТ)



или индивидуальному предпринимателю, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на объекте НВОС. КЭР содержит обязательные для выполнения требования в области охраны окружающей среды, а именно:

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

• программу производственного экологического контроля.

Срок действия КЭР составляет семь лет. Для получения разрешения необходимо подать заявку на получение КЭР в территориальный орган Росприроднадзора. Процесс подачи и рассмотрения заявки

автоматизирован, он осуществляется через Государственную информационную систему промышленности (ГИСП). Предприятию необходимо заранее озаботиться и пройти процедуру регистрации в ГИСП, а также проверить работоспособность электронной цифровой подписи.

РЕМАРКА АДВОКАТОВ

Действующим законодательством Российской Федерации сроки подачи заявок на получение КЭР для владельцев объектов, включенных в перечень из 300 объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в РФ составляет не менее 60%, установлены до 31 декабря 2024 г., а для владельцев объектов, не включенных в указанный перечень и относящихся к области применения наилучших доступных технологий, — до 1 января 2025 г.

Срок рассмотрения заявки на КЭР составляет 63 рабочих дня, а на дворе начало 2024 г. — с оформлением следует поторопиться.

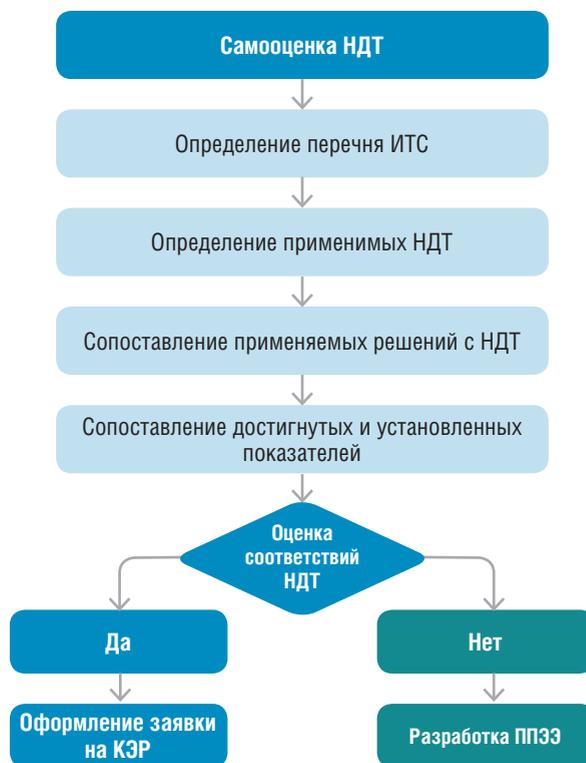
Полный перечень сведений, включаемых в заявку на КЭР, а также возможность предоставления обосновывающих материалов указаны в статье 31.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» и подзаконных актах. Однако отметим, что к объектам I категории также предъявляется требование по оснащению стационарных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (а в ряде случаев и их сбросов в природные водные объекты) системами автоматического контроля (САК). Нередко в различных статьях и монографиях пишут об эмиссиях загрязняющих веществ; когда такое словосочетание встречается, следует помнить, что речь может идти и о выбросах, и о сбросах.

Конечно, оснащению подлежат не все источники — на крупных предприятиях их количество может исчисляться сотнями, а только те, которые связаны с эксплуатацией технических устройств, оборудования или их совокупности (установок), определенных распоряжением Правительства РФ. Но если на объекте НВОС есть такие источники выбросов или сбросов загрязняющих веществ, то в комплект заявки на КЭР включается дополнительный документ — проект программы создания САК. Подробнее об этом мы расскажем в отдельной статье.

Вернемся к НДТ. Основной содержательной частью КЭР является расчет технологических нормативов выбросов и/или сбросов загрязняющих веществ. Правила разработки технологических нормативов утверждены приказом Минприроды России от 14.02.2019 г. № 89.

Рисунок 2.

Самооценка НДТ



Главное — при проведении анализа технологий, используемых на объекте НВОС, на предмет их соответствия положениям информационно-технических справочников по НДТ рекомендуется проводить полную оценку технологий с выявлением всех источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ, от которых в атмосферный воздух или природные водные объекты поступают маркерные вещества.

Расчет технологических нормативов осуществляется на основании сопоставления технологических показателей производственных процессов предприятия с технологическими показателями наилучших доступных технологий. По су-

ти, предприятию необходимо провести самооценку на предмет соответствия требованиям законодательства по НДТ. Основные подходы к проведению такой самооценки достаточно подробно изложены в предварительном национальном стандарте 823–2023 «Наилучшие доступные технологии. Добровольная экспертная оценка. Методические рекомендации по порядку проведения».

ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКИЕ СПРАВОЧНИКИ НДТ (ИТС НДТ)

Наилучшая доступная технология — технология производства продукции (товаров),

РЕМАРКА АДВОКАТОВ

Технологические показатели наилучших доступных технологий устанавливаются нормативными документами в области охраны окружающей среды — приказами Минприроды России — не позднее шести месяцев после опубликования или актуализации справочников НДТ. При оформлении заявки на КЭР важно пользоваться действующими документами.

При отсутствии отраслевых технологических показателей НДТ определение соответствия применяемых на объекте НВОС технологических процессов, технических способов и методов наилучшим доступным технологиям можно осуществить посредством анализа представленных НДТ в соответствующих справочниках НДТ. А в заявку на получение КЭР в соответствии с пунктом 3 статьи 31.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» необходимо включить информацию о нормативах допустимых выбросов и допустимых сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I и II класса опасности), при наличии таких веществ в выбросах/сбросах загрязняющих веществ, соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям и иным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, а также расчеты таких нормативов.

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 ее применения. Это скупое законодательное определение. По своей сути НДТ — эталонная технология, характеризующаяся определенными показателями по выбросам и сбросам загрязняющих веществ.

Наилучшие доступные технологии описаны в информационно-технических справочниках (ИТС НДТ), а значит, для заполнения заявки на КЭР предприятию необходимо выбрать применимый для себя справочник и описанные в нем технологии, а далее про-

изводить сопоставление технологических показателей собственных производственных процессов с технологическими показателями НДТ, утвержденными приказами Минприроды России (рис. 2).

Все действующие справочники НДТ опубликованы на сайте Росстандарта.

При анализе применяемых на объекте НВОС технологий на предмет их соответствия НДТ рекомендуется проводить полную оценку не только по применимым отраслевым, но и по межотраслевым, горизонтальным справочникам НДТ.

В случае если по результатам сопоставления достигнутые предприятием технологические показатели равны или лучше, чем технологические показатели НДТ, можно заполнять заявку на получение КЭР. Если же фактически достигнутые показатели превышают установленные значения отраслевых показателей, то сначала необходимо разработать программу повышения экологической эффективности (ППЭЭ) и получить одобрение Межведомственной комиссии по рассмотрению и одобрению ППЭЭ.

ПРОГРАММА ПОВЫШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ (ППЭЭ)

Именно программа повышения экологической эффективности является третьим элементом новой системы экологического регулирования

РЕМАРКА АДВОКАТОВ

Рассмотрение и одобрение проектов ППЭЭ в МВК не является государственной услугой. Законодательно не установлен порядок обжалования решения МВК по отказу в одобрении проектов ППЭЭ. Таким образом, некоторые компании вынуждены обращаться в МВК много раз, до того момента, когда простым большинством голосов будет принято положительное решение. Пока не преодолен данный пробел в законодательстве, это обстоятельство необходимо учитывать при планировании сроков подачи заявки на КЭР.

и связующим звеном между экологической и промышленной политикой. По сути, ППЭЭ — это дорожная карта модернизации предприятия. Она представляет собой пошаговый план, в котором определены конкретные этапы и сроки, а также требуемые ресурсы и технологии, которые должны быть использованы в процессе модернизации. Таким образом, предприятие добровольно принимает выполнимые обязательства перед государством по модернизации.

Проект ППЭЭ до утверждения программы предприятием подлежит одобрению Межведомственной комиссии (МВК) — это коллегиальный орган, включающий представителей различных министерств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», а также представителей экспертных и общественных организаций.

Рассмотрение и одобрение ППЭЭ также происходит на площадке Государственной информационной системы промышленности. Минимальный срок рассмотрения проекта ППЭЭ в МВК составляет два месяца. Данный срок может быть продлен до четырех месяцев по инициативе самого предприятия. До получения положительного решения МВК по проекту ППЭЭ предприятие не может подать заявку на получение КЭР.

Реализация ППЭЭ, особенно в современных условиях санкционного давления, требует значительных финансовых затрат со стороны предпри-



Арина Волосатова



Артур Пятница



Юлия Лялюцкая

тия. Например, по результатам анализа 91 проекта ППЭЭ выявлено, что суммарные затраты предприятий на повышение экологической эффективности в период с 2018 по 2033 г. составят более двух трлн руб., что значительно превысит плату за негативное воздействие на окружающую среду (рис. 3).

Таким образом, новая система регулирования, по сути, создала основу для увеличения инвестиций промышленных предприятий в собственное развитие. И здесь большую роль играют инструменты промышленной политики Российской Федерации — финансовые меры государственной поддержки (субсидии и кредиты).

РЕМАРКА АДВОКАТОВ

Действующим законодательством не закреплен конкретный срок по утверждению предприятием одобренной МВК ППЭЭ, что позволяет до подачи заявки на КЭР повторно разработать и направить на рассмотрение и одобрение МВК новый проект ППЭЭ, в том числе в отношении одного и тоже объекта НВОС.

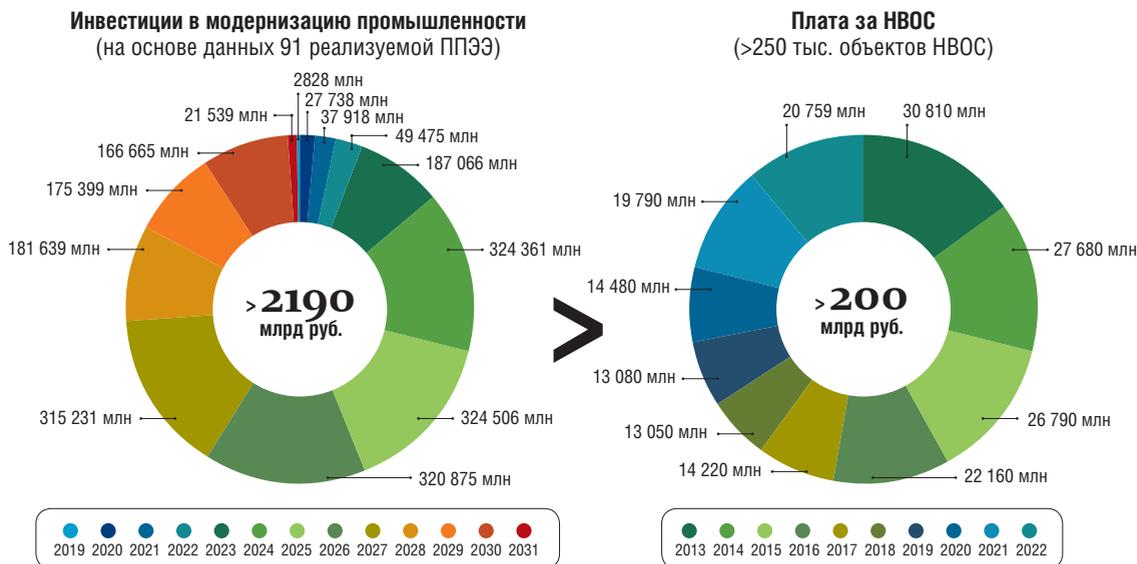
На основании пункта 11 статьи 67.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей возложена обязанность ежегодно предоставлять отчет о выполнении ППЭЭ в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В действующем законодательстве РФ отсутствуют положения, предусматривающие возможность невыполнения мероприятий утвержденной ППЭЭ.

Одновременно следует учитывать, что при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае несоблюдения снижения объема или массы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в течение шестимесячного периода после наступления сроков, определенных ППЭЭ, как и при отсутствии утвержденной ППЭЭ, к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду будет применяться коэффициент, равный 100 (пункты 5, 9 статьи 16.3 № 7-ФЗ, пункт 23 Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.03.2017 г. № 255).

Рисунок 3.

Сопоставление инвестиций в модернизацию промышленности и платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС)



МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

Четвертым элементом государственного регулирования, основанного на концепции НДТ, стали меры государственной поддержки, которые предоставляются предприятиям, осуществляющим модернизацию путем внедрения на производстве наилучших доступных технологий.

Минпромторгом России создан и успешно реализуется механизм предоставления субсидий из федерального бюджета на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению НДТ, а с 2021 г. — субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на реализацию таких проектов.

Для того чтобы воспользоваться данной мерой поддержки, необходимо подать заявку на конкурсный отбор инвестиционных проектов — извещение о его проведении публикуется на официальном сайте Минпромторга России. Далее проекты пройдут двухэтапную оценку — сначала в Технико-экономическом совете, потом в Межведомственной комиссии.

Эксперты будут оценивать инвестиционные проекты по двум критериям:

а) соответствие технологических процессов, оборудования, технических способов, методов, планируемых к внедрению при реализации инвестиционного проекта, НДТ;

б) финансовая эффективность проекта.

Хотелось бы обратить внимание, что в данном механизме субсидий наконец-то предусмотрен подход, когда финансовый

результат не является доминирующим показателем, а рассматривается как один из группы показателей. Соответствие проекта НДТ, вывод о котором делается на основании анализа измеримых показателей эмиссии загрязняющих веществ, а также показателей ресурсной и энергетической эффективности, позволяет предоставлять поддержку именно тем хозяйственным субъектам, которые следуют по пути устойчивого развития.

В 2023 г. механизм субсидирования зеленых облигаций и кредитов был расширен также на проекты, направленные на снижение удельных выбросов парниковых газов и повышение ресурсной и энергетической эффективности производства.

Конкурсный отбор по обновленным правилам стартовал 1 декабря 2023 г., окончание срока приема заявок — 15 февраля 2024 г.

РЕМАРКА АДВОКАТОВ

А ЕСЛИ БАБА-ЯГА ПРОТИВ?

У любого представителя бизнеса, даже не имеющего отношения к предприятиям I категории, может возникнуть вопрос: а что, если компания не желает получать КЭР, оформлять и выполнять ППЭЭ?

На первый взгляд, ответственность за осуществление хозяйственной и/или иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, без комплексного экологического разрешения (статья 8.47 КоАП РФ) является достаточно скромной: штраф для должностных лиц — от 4 тыс. до 10 тыс. руб., для юридических лиц — от 50 тыс. до 100 тыс. руб.

Однако не следует забывать главное: от обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду, предусмотренной статьей 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» в рамках новой экологической политики государства, никто не освобожден.

Правила исчисления и взимания платы за НВОС установлены Постановлением Правительства РФ от 31.05.2023 г. № 881, Постановлением Правительства РФ от 13.09.2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах», а также пунктом 5 статьи 16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Не вдаваясь в подробности исчисления таких платежей, отметим главное. Устанавливая

обязательные для применения коэффициенты (от 0 до 100), законодатель декларирует своей целью стимулирование юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и/или иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий.

Проще говоря, если предприятие принципиально не желает принимать участия в реализации новой экологической политики, то за свое решение до поры до времени оно будет отвечать рублем.

Почему «до поры до времени»? Хотелось бы сказать, что препятствовать ведению бизнеса при условии внесения платы за НВОС с повышающими коэффициентами никто не будет. Но с юридической точки зрения такое утверждение не совсем верно.

Так, Гражданским кодексом РФ предусмотрена возможность запрещения деятельности предприятий, создающих опасность причинения вреда, в том числе окружающей среде (статья 1065 ГК РФ).

Согласно пункту 2 указанной нормы, если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить

или прекратить соответствующую деятельность.

Положениями статьи 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» определено, что вред представляет собой негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» определено, что нарушение лицом требований в области охраны окружающей среды, являющееся основанием для ограничения, приостановления или прекращения соответствующей деятельности, может быть выражено, в частности, в эксплуатации предприятия или сооружения без необходимых разрешений и лицензий, выдаваемых с целью соблюдения природоохранных требований, либо с нарушением их условий.

Таким образом, следующим этапом реализации экологической политики государства станет именно принудительное прекращение деятельности тех предприятий, негативное влияние на окружающую среду которых не соответствует требованиям в области ресурсной эффективности и охраны окружающей среды.

И такие дела, пусть на данный момент достаточно немногочисленные, в судебной практике уже существуют.