Переход к новому государственному регулированию на основе НДТ

О. В. Гревцов, К. А. Щелчков, В. А. Костылева, А. С. Малявин
Бюро наилучших доступных технологий

Важное в статье

1. Новые подходы к государственному регулированию ➤ 00.

2. Переход на НДТ пройдет в несколько этапов. Три этапа перехода ➤ 00 и результаты I этапа ➤ 00.

Система государственного регулирования в сфере промышленной политики и охраны окружающей среды сложилась в нашей стране в конце XX века под воздействием многократных перераспределений природоохранных функций государственного регулирования СССР. Она имела черты командно-административного координирования и характеризовалась неполнотой и раздробленностью системы сбора, хранения, обработки и анализа данных о состоянии промышленности и окружающей среды. В результате не могли быть решены многие управленческие задачи, связанные с развитием промышленности, проведением природоохранных мероприятий и предупреждением ухудшения качества окружающей среды.

Провозглашенный в 2014 году переход на принципы наилучших доступных технологий (НДТ) был необходим для создания в стране условий для обеспечения технологического лидерства российской промышленности по ряду важнейших направлений, для модернизации традиционных и формирования высокотехнологичных отраслей производства и расширения позиций на мировых рынках продукции при одновременном снижении негативного воздействия на окружающую среду (НВОС).

Новые подходы к государственному регулированию

Впервые понятие «наилучшая доступная технология» в нормативно-правовое поле РФ было введено Законом № 219-ФЗ[1] ➤ 00(СЛОВ). Фактически это понятие означает экономически доступные и экологически обоснованные приемы и методы, направленные на внедрение ресурсосберегающих и безотходных производств, технологическое перевооружение, постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием, формирование технологических основ устойчивого развития РФ.

Для реализации политики государства по переходу на принципы НДТ Правительством РФ был сформирован перечень приоритетных мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий (распоряжение Правительства РФ от 19.03.2014 № 398-р[2]).

Основные задачи, которые поставило перед собой государство:

- совершенствование институциональной среды при переходе на регулирование на основе НДТ;
- разработка перечня показателей, характеризующих состояние государственного регулирования на основе НДТ;
- определение текущего и целевого состояний государственного регулирования на основе НДТ в стране в рамках разработанного перечня показателей;
- идентификация путей и механизмов достижения целевого состояния государственного регулирования;
- создание рациональных и эффективных механизмов государственного регулирования с исключением избыточного администрирования в области экологического нормирования и доминирования механизма экономического стимулирования;
- создание сбалансированной системы нормативных документов в области государственного регулирования,

Подробнее о подходах к построению системы регулирования на основе НДТ читайте в журнале «Экологии производства» № 3 2015.

Словарь

Наилучшая доступная технология – технология производства продукции (товаров), 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.

Статья 1 Закона № 219-ФЗ

Госрегулирование на основе НДТ должно периодически пересматриваться и быть гибким.

механизмов их внедрения, поддержки, оценки эффективности и достижения целей, актуализации;
- создание банка данных российских технологий и технических решений в области промышленного производства, отвечающих критериям НДТ;
- создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности.

При этом государственное регулирование на основе НДТ должно отвечать определенным критериям:
- осуществляться в степени, минимально необходимой для достижения поставленных целей;
- основываться на четком разграничении полномочий регулятора, контрольно-надзорных органов, хозяйствующих субъектов и на эффективных и прозрачных механизмах ответственности;
- разрабатываться совместно с заинтересованными сторонами при обязательном публичном обсуждении (нормы регулирования должны сохранять баланс интересов заинтересованных сторон);
- периодически пересматриваться (адаптироваться к изменениям внутренних и внешних обстоятельств);
- быть гибким (учет территориальных и социальных факторов);
- быть научно обоснованным (в части установления выполнимых норм).

Словарь

Участники государственного регулирования на основе НДТ – субъекты деятельности в сфере промышленности и сельского хозяйства, федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, в том числе органы государственного, регионального контроля (надзора) и муниципального контроля (надзора), государственные и негосударственные организации, общественность.

Словарь

Предмет регулирования на основе НДТ – правоотношения в сферах промышленной политики, охраны окружающей среды и природопользования, возникающие между участниками государственного регулирования на основе НДТ.

Этапы перехода на НДТ

*КЭР – комплексное экологическое разрешение.

Результаты I этапа

К 2018 году разработаны и утверждены 51 информационно-технический справочник по НДТ (ИТС НДТ) для таких важных отраслей экономики, как производство алюминия, драгоценных металлов, основных органических химических веществ, твердых и других неорганических химических веществ, топливно-энергетического комплекса, интенсивного разведения свиней, производства напитков, молока и молочной продукции и так далее.

Технологические нормативы рассчитываются на основании технологических показателей выбросов, сбросов, установленных в ИТС НДТ для соответствующих производств.

ИТС НДТ, содержащие технологические показатели НДТ, разрабатываются в качестве документов национальной системы стандартизации (согласно Закону № 162-ФЗ[9]). Эти справочники включают описание основных технологических процессов, характерных для отрасли, акцентируют внимание на экологических аспектах и воздействии предприятий отрасли на окружающую среду, обосновывают ряд основных критериев, дающих возможность определить НДТ для соответствующей отрасли производства (в частности, таких, как технологические показатели выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов и других) и предлагают перечень технологий, отнесенных по данным критериям к НДТ. Кроме того, ИТС НДТ, описывая перспективные технологии в соответствующем разделе, определяют направление развития отрасли. Активное внедрение перспективных технологий, в свою очередь, переводит их в разряд НДТ, тем самым повышается технологический уровень развития отрасли.

Следующим шагом по обеспечению перехода на новую систему регулирования на основе НДТ должна стать проработка вопросов правоприменения ИТС НДТ в целях создания условий для развития промышленности, повышения ее конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности при одновременном снижении уровня НВОС. При этом инструментами для обеспечения перехода на регулирование на основе НДТ будут административные и экономические меры, предусмотренные государством для достижения поставленных целей. К таким инструментам в первую очередь можно отнести КЭР, программы повышения экологической эффективности (ППЭЭ), а также ИТС НДТ. С 1 января 2019 года вступили в

Правовое регулирование

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ОСНОВЕ НДТ В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ, ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ, ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИИ И ПОВЫШЕНИИ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ

1. Закон № 7-ФЗ[3].
2. Постановления Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458[4] и от 28.12.2016 № 1508[5].
3. Распоряжения Правительства РФ от 24.12.2014 № 2674-р[6], от 31.10.2014 № 2178-р[7] и от 08.07.2015 № 1316-р[8].
4. Информационно-технические справочники по НДТ (ИТС НДТ).
5. Комплекс национальных стандартов серии «Наилучшие доступные технологии».

силу в полном объеме положения Закона № 219-ФЗ, в соответствии с которыми предприятия I категории должны получить КЭР не позднее 31 декабря 2024 года.

При этом следует отметить, что технологические нормативы рассчитываются на основании технологических показателей выбросов, сбросов, установленных в ИТС НДТ для соответствующих производств. Кроме того, предприятия, осуществляющие воздействие с превышением таких нормативов, обязаны разработать ППЭЭ, содержащую мероприятия по модернизации производств с целью достижения технологических нормативов. Проект ППЭЭ подлежит рассмотрению и одобрению межведомственной комиссией (МВК ППЭЭ), деятельность которой обеспечивает Минпромторг России, и подлежит утверждению до подачи заявки на КЭР (постановление Правительства РФ от 21.09.2015 № 999[10]).

Ожидаемыми результатами перехода на госрегулирование на основе НДТ должна стать открытая и прозрачная система регулирования, стимулирующая промышленность к повышению конкурентоспособности и внедрению НДТ с учетом технологических, экономических и социальных особенностей отдельных объектов. Такая система характеризуется:

В программу повышения экологической эффективности включите мероприятия по модернизации производства для достижения технологических нормативов.

К сведению

ЧТО ВХОДИТ В СОСТАВ ЗАЯВКИ НА КЭР В РОСПРИРОДНАДЗОР

1. Расчеты технологических нормативов.
2. Расчеты нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности), при наличии таких веществ в выбросах, сбросах.
3. Обоснование нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.
4. Проект программы производственного экологического контроля.
5. Программа создания системы автоматического контроля.
6. Программа повышения экологической эффективности (в случае невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов и (или) технологических нормативов).

Проект программы повышения экологической эффективности одобрите в межведомственной комиссии и утвердите до подачи заявки на КЭР.

- комплексным характером регулирования (выдача КЭР);
- заинтересованностью промышленных предприятий во внедрении НДТ;
- эффективной системой управления с однозначным разделением функций и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти;
- доверительными отношениями между промышленностью и регулятором;
- системой мониторинга состояния промышленности и окружающей среды, отвечающей целям перехода на НДТ;
- эффективными механизмами стимулирования (поощрения и наказания) промышленности, производства средств производства;
- системой подготовки квалифицированных специалистов в области НДТ. ■

Документы

1. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты РФ».
2. Распоряжение Правительства РФ от 19.03.2014 № 398-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий».
3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
4. Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458 «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям».
5. Постановление Правительства РФ от 28.12.2016 № 1508 «О некоторых вопросах деятельности Бюро наилучших доступных технологий».
6. Распоряжение Правительства РФ от 24.12.2014 № 2674-р «Об утверждении перечня областей применения наилучших доступных технологий».
7. Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2014 № 2178-р «Об утверждении поэтапного графика создания в 2015–2017 годах отраслевых справочников наилучших доступных технологий».
8. Распоряжение Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды».
9. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в РФ».
10. Постановление Правительства РФ от 21.09.2015 № 999 «О межведомственной комиссии по рассмотрению программ повышения экологической эффективности».