

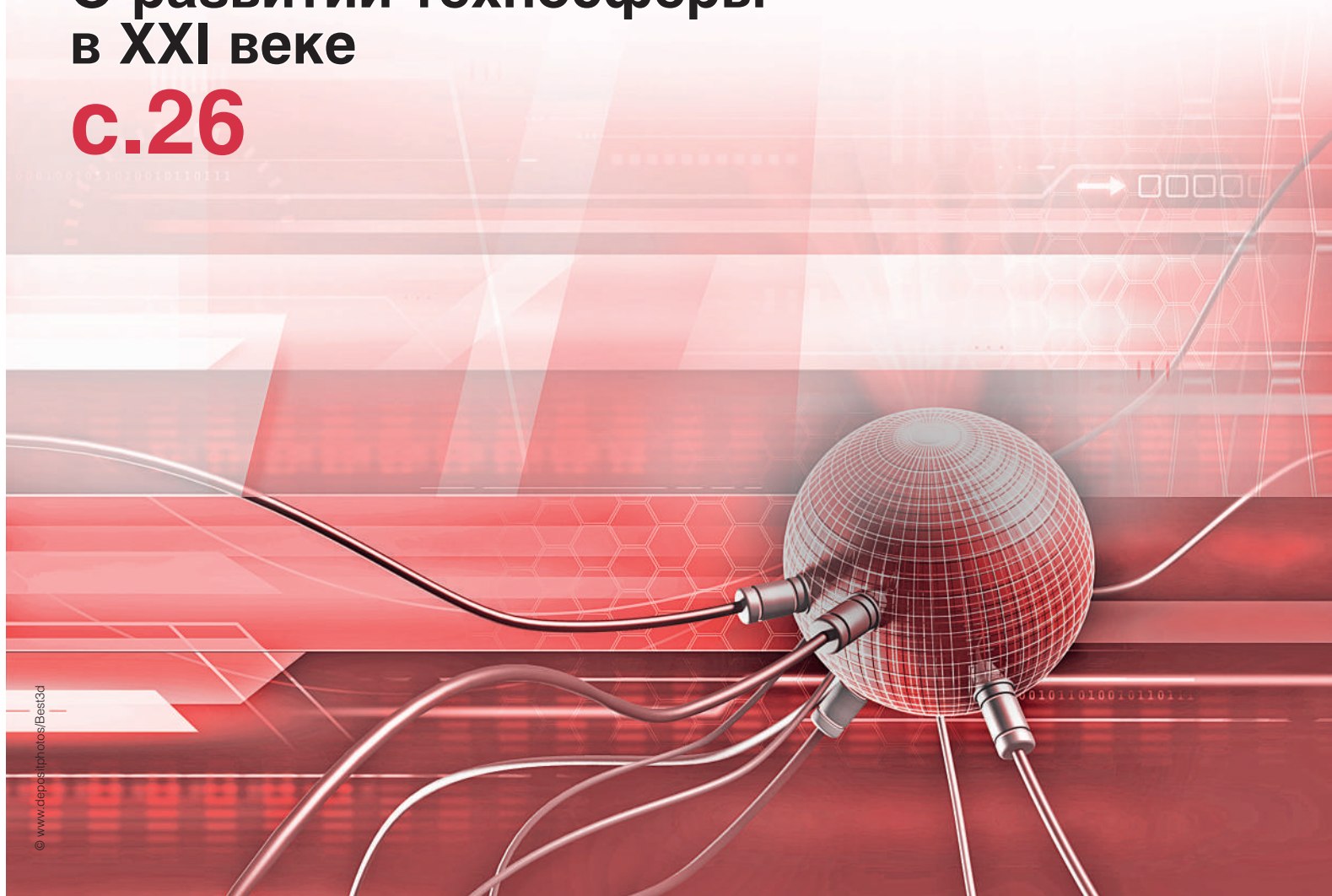
ISSN 1993-8780 (print)

1/2020

КОМПЕТЕНТНОСТЬ/ COMPETENCY (Russia)

О развитии техносферы
в XXI веке

с.26



© www.depositphotos/Best3d

4 / КОМПЕТЕНТНОСТНАЯ МОДЕЛЬ СУБЪЕКТА ЭКСПЛУАТАЦИИ РКТ
18 / КОМПЛЕКСНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗРЕШЕНИЕ. АНАЛИЗ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ **40 /** О ВНЕДРЕНИИ ЦИФРОВИЗАЦИИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ

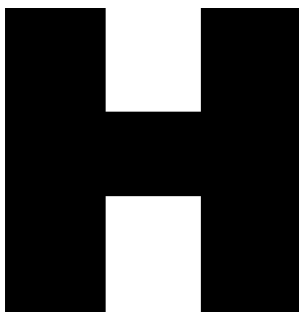
ISSN 1993-8780



9 771993 878778

Анализ правового регулирования получения комплексного экологического разрешения

Дается анализ правового регулирования механизма получения комплексного экологического разрешения в 2019 году, рассмотрено действующее и разрабатываемое законодательство, обеспечивающее переход промышленности на новое технологическое нормирование, а также процесс регулирования отношений между представителями власти и хозяйствующими субъектами в ходе технического перевооружения промышленных объектов и внедрения наилучших доступных технологий



А.А. Волосатова¹

ФГАУ «Научно-исследовательский институт «Центр экологической промышленной политики» (ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»)

В.В. Морокишко²

ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»

М.Н. Цай³

ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»

М.В. Бегак^{4, 5}

ФГБУН «Санкт-Петербургский научно-исследовательский центр экологической безопасности Российской академии наук (НИЦЭБ РАН)», ФГАУ «НИИ «ЦЭПП», канд. техн. наук

¹ заместитель директора, Москва, Россия

² ведущий юрист-консультант, Москва, Россия

³ юрист-консультант, Москва, Россия

^{4, 5} ведущий научный сотрудник, Москва, Россия

Для цитирования: Волосатова А.А., Морокишко В.В., Цай М.Н., Бегак М.В. Анализ правового регулирования получения комплексного экологического разрешения // Компетентность / Competency (Russia). — 2020. — № 1. DOI: 10.24411/1993-8780-2020-1-0104

ключевые слова

окружающая среда, предприятие, негативное воздействие на окружающую среду, наилучшие доступные технологии, информационно-технический справочник, комплексное экологическое разрешение

составляющей частью современных социально-экономических систем является промышленность, от состояния которой зависит удовлетворение потребностей общества. Жизнедеятельность общества напрямую связана с экономическим развитием.

Развитие промышленности происходит под влиянием не только экономических, но и экологических интересов общества, которые могут вступать между собой в противоречие. Если для обеспечения экономического роста индустриального общества необходимо увеличение промышленного производства, то экологические интересы состоят в защите природной среды от негативного воздействия, оказываемого промышленными предприятиями и связанными с ними инфраструктурными объектами. Благоприятная окружающая среда (далее — ОС) — один из ключевых компонентов устойчивого развития общества.

Государственная политика по вопросам экологической безопасности определена Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 [1]. Одним из основных ее направлений является стимулирование внедрения наилучших доступных технологий (далее — НДТ), то есть технологий производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемых на основе современных достижений науки, техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды (далее — ООС), при наличии технической возможности их применения [2].

Комплекс мер, направленных на отказ от использования устаревших и

неэффективных технологий, переход на принципы НДТ и внедрение современных технологий, был утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2014 № 398-р (с последующими изменениями и дополнениями) [3]. При этом переход к новой системе регулирования осуществляется поэтапно.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7.05.2018 № 204¹ правительству к 2025 году необходимо обеспечить применение всеми объектами, оказывающими значительное негативное воздействие на ОС, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий [4].

Правовое регулирование комплексного экологического разрешения: 2019–2020 годы

С 2014 по 2018 год была проведена работа по формированию нормативной правовой базы и документов национальной системы стандартизации.

Основополагающим законодательным актом стал Федеральный закон «Об охране окружающей среды»² (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) [2], который затрагивает основы деятельности в области экологической безопасности с рассчитанным на длительный период внедрением НДТ.

Ключевым изменением явилось введение новой системы нормирования воздействия на окружающую среду, предусматривающей достижение технологических нормативов, устанавливаемых с применением технологических показателей, не превышающих аналогичных показателей наилучших доступных технологий.

Нормативное закрепление НДТ произошло с использованием нового документа по стандартизации — информационно-технического справочника (далее — ИТС), содержащего систематизированные данные в определенной области и включающего в себя описание технологий, процессов, методов, способов, оборудования и иные данные. Разработка справочников НДТ осуществлялась в соответствии с поэтапным планом-графиком, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 31.10.2014 № 2178-р [5]. В настоящее время выпущен 51 справочник.

Координация их разработки осуществлялась Бюро наилучших доступных технологий (далее — Бюро НДТ). Согласно Постановлению Правительства РФ от 28.12.2016 № 1508 «О некоторых вопросах деятельности Бюро наилучших доступных технологий» [6] организацией, осуществляющей функции Бюро НДТ, стало Федеральное государственное автономное учреждение «Научно-исследовательский институт «Центр экологической промышленной политики».

Порядок определения технологии в качестве НДТ, правила разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по НДТ установлены³ Правительством РФ [7].

ИТС НДТ разрабатывались специально созданными техническими рабочими группами, в состав которых вошли представители промышленных предприятий, ассоциаций, федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, а также некоммерческие юридические лица [8].

Следующий этап внедрения НДТ, закрепленный в виде обязанности в статье 31.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» [2], предполагает выдачу комплексных экологических разрешений (КЭР). Получить КЭР в первую очередь обязаны триста промышленных объектов I категории, суммарно производящие более 60 процентов загрязнений на территории России. Их перечень утвержден Приказом Мин-

В 2014–2019 годах в Российской Федерации были приняты нормативно-правовые акты, документы национальной стандартизации, устанавливающие порядок выдачи комплексных экологических разрешений

природы от 18.04.2018 № 154 [9]. Критерии отнесения предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), к объектам I, II, III и IV категорий утверждены Постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 [10].

Постановка объектов НВОС на государственный учет в уполномоченном правительством федеральном органе исполнительной власти или органе исполнительной власти субъекта Федерации в соответствии с их компетенцией проходила в рамках первого этапа перехода на наилучшие доступные технологии параллельно с разработкой справочников НДТ и с одновременным присвоением подобным предприятиям соответствующей категории [11].

Таким образом, в настоящее время все промышленные объекты распределены по категориям и каждый хозяйствующий субъект информирован о том, какие разрешительные документы ему необходимы для продолжения работы.

При этом предприятиям I категории в процессе перехода на НДТ нужно не только получить комплексное экологическое разрешение, но и выполнить следующие условия:

- ▶ разработать и утвердить программу производственного экологического контроля;
- ▶ оснастить стационарные источники системами автоматического контроля выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- ▶ разработать и утвердить программу повышения экологической эффектив-

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года (в ред. Указа Президента РФ от 19.07.2018 № 444)

² в ред. ФЗ от 21.07.2014

№ 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

³ от 28.12.2014 № 1458 «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям»

ности на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов (сбросов), технологических нормативов в случае невозможности их соблюдения.

Вместе с тем, Федеральным законом от 25.12.2018 № 496-ФЗ⁴ были внесены изменения, касающиеся сроков действия:

- ▶ разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- ▶ лимитов на выбросы загрязняющих веществ;
- ▶ разрешения на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду;
- ▶ нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Указанные документы и разрешения, полученные природопользователями до 1 января 2019 года, действуют до дня истечения срока их действия или до дня получения КЭР в соответствии с новым законодательством.

Принятие Федерального закона № 496-ФЗ было вызвано объективно сложившимися обстоятельствами, когда в отсутствие нормативной правовой базы возникала угроза невозможности дальнейшего ведения хозяйственной деятельности. Множество предприятий, включенных в Перечень 300, переоформили разрешительную документацию по старым правилам до 1 января 2019 года.

Порядок выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва был утвержден Постановлением Правительства РФ от 13.02.2019 № 143. Данный документ оказался одним из самых сложных для разработки и согласования. Практики ожидают, что постановление будет пересмотрено после внесения изменений (теперь уже в ФЗ-7), которые обсуждаются в течение длительного времени. Тем не менее, сейчас действующим является именно этот документ и первые объекты из «списка трехсот» могут получить комплексные экологические разрешения в порядке, им установленном [12].

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим про-

цедуру рассмотрения заявок и выдачу КЭР, определен Росприроднадзор (и его территориальные органы).

Форма заявки на получение КЭР содержится в приказе Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 11.10.20018 № 510 «Об утверждении формы заявки на получение комплексного экологического разрешения и формы комплексного экологического разрешения» [13].

Информационное содержание заявки в настоящее время регулируется Федеральным законом № 7-ФЗ [2]. Заявка должна быть подана не позднее чем за 2 месяца до ввода в эксплуатацию построенного, реконструированного объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, или за четыре месяца до истечения срока действия КЭР, полученного ранее.

Если заявитель не может соблюсти технологические показатели, норматив допустимых выбросов, норматив допустимых сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), то он прилагает:

- ▶ проект программы повышения экологической эффективности, разработанной в соответствии со статьей 67.1 Федерального закона № 7-ФЗ [2];
- ▶ планируемые временно разрешенные выбросы, временно разрешенные сбросы с указанием объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в текущий момент, на период реализации программы повышения экологической эффективности и после ее реализации.

Технологические показатели НДТ регулируются нормативными документами в области охраны окружающей среды на основе ИТС НДТ. К моменту написания настоящей статьи утверждено 37 соответствующих приказов Минприроды России. Документ, определяющий технологические показатели НДТ для сжигания топлива на крупных промышленных установках в целях производства энергии, находится на регистрации в Минюсте России.

⁴ О внесении изменений в ст. 14 ФЗ «Об экологической экспертизе» и ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты