

**Законодательные и нормативные  
правовые акты Российской Федерации  
в сфере наилучших доступных технологий:  
основные направления развития**

**М. В. Бегак**

# Принципы государственного регулирования



## Государственное регулирование должно:



быть минимально достаточным для достижения установленных целей;



основываться на чётком и ясном описании полномочий регуляторов и контрольно-надзорных органов;



определять эффективный прозрачный механизм ответственности хозяйствующих субъектов;



совершенствоваться во взаимодействии с заинтересованными участниками при обязательном публичном обсуждении;



периодически пересматриваться;



быть научно обоснованным.

# Действующая система нормирования



Предприятие



Нормативов образования отходов

Структуры-сателлиты

## Разработка обосновывающей документации

Томов ПДВ, НДС,

- ✓ Методика расчета концентраций вредных веществ
- ✓ Учет фоновое загрязнения
- ✓ Условие: достижение ПДК на границе СЗЗ/створа

ПДК не достигается

Структуры-сателлиты

План мероприятий по сокращению выбросов/сбросов

## Получение разрешений

Разрешение на сбросы ЗВ

Разрешение на выбросы ЗВ

Лимиты образования и размещения отходов



Структуры-сателлиты

Значительные административные барьеры

# Основные законодательные акты



- Федеральный Закон от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
  - Изменения касаются преимущественно **наилучших доступных технологий**, технологического нормирования в сфере охраны окружающей среды
- Федеральный закон № 162-ФЗ «О стандартизации» от 29 июня 2015 г. вступил в силу 29 сентября 2015 г., ряд положений вступили в силу с 1 июля 2016 г.
  - Закон о стандартизации включил **информационно технические справочники** (НДТ) в правоприменительную практику, придав им статус документов национальной системы стандартизации.

# Нормативно-правовая база сегодня



Федеральный Закон от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федеральный Закон от 29.06.2015 г. №162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»



Распоряжения Правительства РФ

- от 19.03.2014 г. № 398-р «Комплекс мер... переход на принципы НДТ»
- от 31.10.2014 г. № 2178-р «Поэтапный график создания в 2015 - 2017 годах отраслевых справочников наилучших доступных технологий»
- от 24.12.2014 г. № 2674-р «Перечень областей применения наилучших доступных технологий»

Постановление Правительства РФ

- от 24.12.2015 г. № 1458 «О порядке определения технологий...и разработке справочников»

Информационно-технические справочники

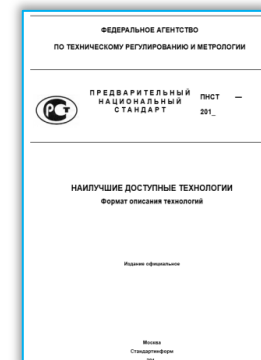
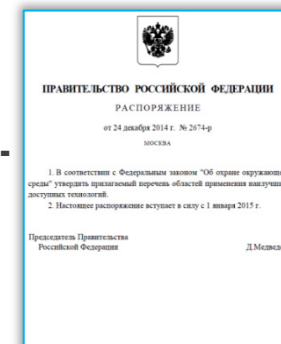
- «Целлюлозно-бумажная промышленность», ... **всего 23 шт.**
- <http://www.burondt.ru/>

Национальные стандарты

- Более 40 стандартов по НДТ, включая: методические рекомендации по разработке ИТС  
<http://www.gost.ru/wps/portal/pages.CatalogOfStandarts>

Предварительные национальные стандарты

- ПНСТ 21-2014, ПНСТ 22-2014, ПНСТ 23-2014 (терминология, структура ИТС)





# НДТ – новая область стандартизации



- Первые российские национальные стандарты по НДТ **появились в 2010 году.**
  - ГОСТ Р 54095-2010 — 54097-2010; 54194-2010 — 54199:2010; 54200-2010 — 54207:2010 Ресурсосбережение. ...
    - Наилучшие доступные технологии. Методология идентификации
    - Руководство по применению наилучших доступных технологий для ...
  - Некоторые из них ещё действуют. Другие - заменены с 1 августа 2016 г.
- **Информационно-технические справочники (ИТС)** разрабатывают с 2015 года.
- **Информационно-технический справочник (ИТС)** - документ национальной системы стандартизации, утвержденный ФОИВ в сфере стандартизации, содержащий систематизированные данные в определенной области и включающий в себя описание технологий, процессов, методов, способов, оборудования и иные данные.

# Федеральный закон 219-ФЗ

Вступил в действие 1 января 2015 года



- Разделение предприятий на 4 категории
- Применение к каждой категории дифференцированных мер государственного регулирования
  - приоритетное внимание – **предприятиям I категории;**
- Замена 3-х действующих разрешений на выбросы сбросы, отходы комплексным экологическим разрешением, декларацией и представлением отчётности
- Введение технологического нормирования на принципах НДТ
- Сокращение перечня регулируемых веществ

# Федеральный закон 219-ФЗ



- Перераспределение поднадзорных объектов между федеральным и региональным надзором
- Систематизация экологической информации о предприятии в рамках ведения государственного экологического учета объектов
- Возрождение института государственной экологической экспертизы
- Внедрение механизмов экономического стимулирования снижения загрязнения окружающей среды
- Законодательное регулирование вопросов платы за негативное воздействие на окружающую среду



# Международный опыт: что учтено в 219-ФЗ?

- Необходимость выдавать комплексные экологические разрешения, основанные на НДТ, всем производствам с высоким потенциалом загрязнения окружающей среды – **ДА**
- Применение разных режимов регулирования для больших и малых загрязнителей – **ДА**
- Надо работать по принципу «одного окна» – **ожидается (подзаконный акт)**
- Необходимо обеспечивать общественное участие на ключевых этапах разрешительной процедуры – **экологическая экспертиза?**
- Разрешительно-регулирующая система должна быть в максимальной степени поддержана информационными и регулятивными материалами общего доступа – **ожидается (подзаконный акт)**
- Разрешительная процедура должна быть связана с другими процедурами (экологическая оценка и экологический аудит) – **есть вероятность**
- При выдаче разрешений должны быть учтены нормативы качества окружающей среды – **ДА**
- При выдаче разрешений должны учитываться местные условия – **ожидается**
- Процедура выдачи разрешений должна быть прозрачной и предусматривать возможность апелляции – **ожидается**

# Градация мер государственного регулирования



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			Постановка на учет
Нормирование на принципах НДТ Комплексное разрешение	Предоставление информации о планируемом воздействии с расчетом нормативов допустимых сбросов, выбросов, объемов размещения отходов в составе декларации		
Требования по проведению первичного учета и производственного экологического контроля (в зависимости от категории опасности)			
Оснащение источников негативного воздействия приборами непрерывного аналитического контроля			
Представление отчетности об осуществленных объемах воздействия			
Представление отчетности о выполнении планов мероприятий по охране окружающей среды/программ внедрения НДТ			
Федеральный государственный экологический надзор	Региональный государственный экологический надзор		Только внеплановые проверки

## 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 её применения.**
- К **областям применения** наилучших доступных технологий относится хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду...
  - Области применения наилучших доступных технологий установлены распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2014 г. № 2674-р.

# Критерии разделения на категории (I)



- Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»
- При разработке критериев учтены:
  - ✓ уровни воздействия объектов на окружающую среду;
  - ✓ уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления;
  - ✓ классификация промышленных объектов и производств;
  - ✓ особенности осуществления деятельности в области использования атомной энергии

# Критерии разделения на категории (II)



- Перечень подобен европейскому (списки и пороги), но расширен
- Высокие пороги для энергетиков (250 МВт электрической мощности для твердого и жидкого топлива и 500 МВт для газа). В Евросоюзе – 50 МВт
- Маленькие пороги:
  - ✓ кирпич – 1 млн штук в год;
  - ✓ стекло и изделия из стекла, включая стекловолокно (с проектной производительностью 20 тонн в сутки и более);
  - ✓ бумага и картон (с проектной производительностью 20 тонн в сутки и более)
- Отсутствие порогов по производству химических веществ и химических продуктов
- Не включены, например, переработка рыбы и производство пива

# Критерии разделения на категории (III)



- **Вторая категория:**
  - то же, что в первой, но меньшей мощности плюс ряд новых видов деятельности (выращивание крупного рогатого скота, хранение (уничтожение) химического оружия, транспортировка нефти и газа магистральными трубопроводами, др.)
  - Порты, аэродромы, инфраструктура ж/д транспорта.
- **Третья категория:**
  - Все, что не вошло в I, II, IV
  - Исследовательские ядерные установки нулевой мощности, ряд радиационных источников
- **Четвертая категория (одновременное наличие):**
  - Выбросы менее 10 тонн в год, отсутствие веществ I и II классов опасности
  - Сбросы только хозяйственно-бытовых сточных вод в системы коммунальной канализации, отсутствие сбросов в окружающую среду
  - Котельные, ТЭС на газовом топливе с мощностью менее 2 Гкал/час
  - Опытные производства (НИИ, КБ)



# Государственный реестр НДТ



- **Правила создания и ведения госреестра объектов, оказывающих негативное воздействие утверждены ПП № 572 от 23.06.2016**
- Государственный реестр состоит из:
  - а) федерального государственного реестра;
  - б) региональных государственных реестров.
- Ведение федерального госреестра осуществляется **территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования** по месту нахождения объектов.
- Ведение региональных госреестров осуществляется **органами исполнительной власти** субъектов Российской Федерации по месту нахождения объектов.

# Обязанности оператора реестра

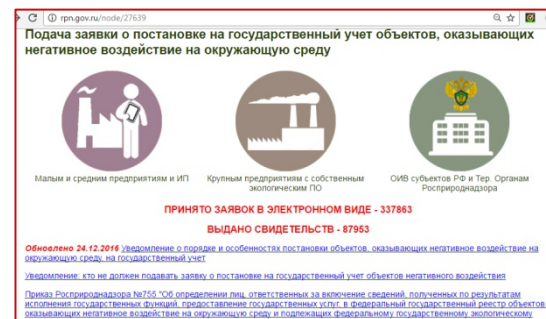


- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является оператором госреестра и выполняет следующие функции:
  - а) осуществляет техническое обеспечение функционирования ;
  - б) определяет электронный формат сведений (информации);
  - в) обеспечивает взаимодействие с иными государственными информационными системами;
  - г) обеспечивает присвоение объектам кодов объектов;
  - д) вносит получаемые по результатам исполнения государственных функций сведения;
  - е) организует информационно-методическое обеспечение ведения региональных госреестров и их поддержку по техническим вопросам;
  - ж) предоставляет Минприроды и ФОИВам доступ к содержащимся сведениям.

# Функционирование Госреестра



- В случае если объект соответствует нескольким критериям, на основании которых он может быть отнесён одновременно к объектам I, II, III и (или) IV категории, объекту присваивается категория, соответствующая категории **по наибольшему уровню негативного воздействия на окружающую среду.**
- С 1.12.2016 г. заработала ГИС учёта объектов НВОС
  - Головной сайт Росприроднадзора <http://rpn.gov.ru/node/27639>
  - Пользователям предложена пошаговая инструкция по подаче заявки
  - Принято заявок в электронном виде - **337863**
  - Выдано свидетельств - **87953**



# Нерешённые вопросы



- Объект, оказывающий НВОС, — это объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, **объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически** и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков.

ст. 1 № 7-ФЗ

- **Каким образом нужно доказать «неразрывную связь» объектов между собой?**
- **Как ставить на учёт арендованные объекты?**
- ...
- 31 октября 2016 г. вышло письмо Росприроднадзора № АС-09-00-36/22354 «О ведении государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду»
- 13 декабря 2016 г. Росприроднадзор разослал в территориальные органы «**Дополнительные разъяснения по вопросам, связанным с постановкой объектов , оказывающих НВОС, на госучёт**».



# **Постановление Правительства от 23.12.2014 г. № 1458 (ред. 28.12.2016 г. ПП № 1508)**

## **Определение технологии в качестве НДТ.**

### **Критерии для ТРГ**

- наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо соответствие другим показателям воздействия на окружающую среду, предусмотренным международными договорами РФ;
- экономическая эффективность внедрения и эксплуатации;
- применение ресурсо- и энергосберегающих методов;
- период внедрения;
- промышленное внедрение технологических процессов, оборудования, технических способов, методов на 2 и более объектах в РФ, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

# Постановление Правительства от 23.12.2014 г. № 1458 (ред. 28.12.2016 г. ПП № 1508)



## Новые институты

### Бюро НДТ (ФГАУ «НИИ Центр Экологической Промышленной Политики»):

- Формирует ТРГ
- Руководит деятельностью ТРГ по разработке Справочников по НДТ (ИТС НДТ)
- Создает и обеспечивает деятельность информационных систем
- Организует экспертизу ИТС НДТ в ТК 113
- Организует публичное обсуждение проекта ИТС НДТ
- Представляет проект ИТС НДТ в уполномоченный орган

### Технический комитет по НДТ (ТК 113):

- Экспертиза проекта ИТС НДТ на соответствие требованиям нац. системы стандартизации и направляет заключение в ТРГ

### Техническая рабочая группа (ТРГ):

- Сбор и анализ данных для ИТС НДТ
- Выбор НДТ
- Составление проекта ИТС НДТ
- Учет замечаний и предложений

### Межведомственная комиссия по переходу на принципы НДТ:

- снятие разногласий, выявленных при публичном обсуждении и не урегулированных ТРГ



# Последние изменения в законодательстве



- С 1.01.17 Минпромторг является уполномоченным органом по определению технологии в качестве НДТ, а также по формированию ТРГ.
- Функции Росстандарта сильно сокращены:
  - а) утверждает ИТС НДТ;
  - б) публикует ИТС НДТ;
  - в) утверждает порядок проведения экспертизы проекта ИТС НДТ в ТК;
  - г) определяет порядок утверждения ИТС НДТ.

# Наилучшая доступная технология (I)



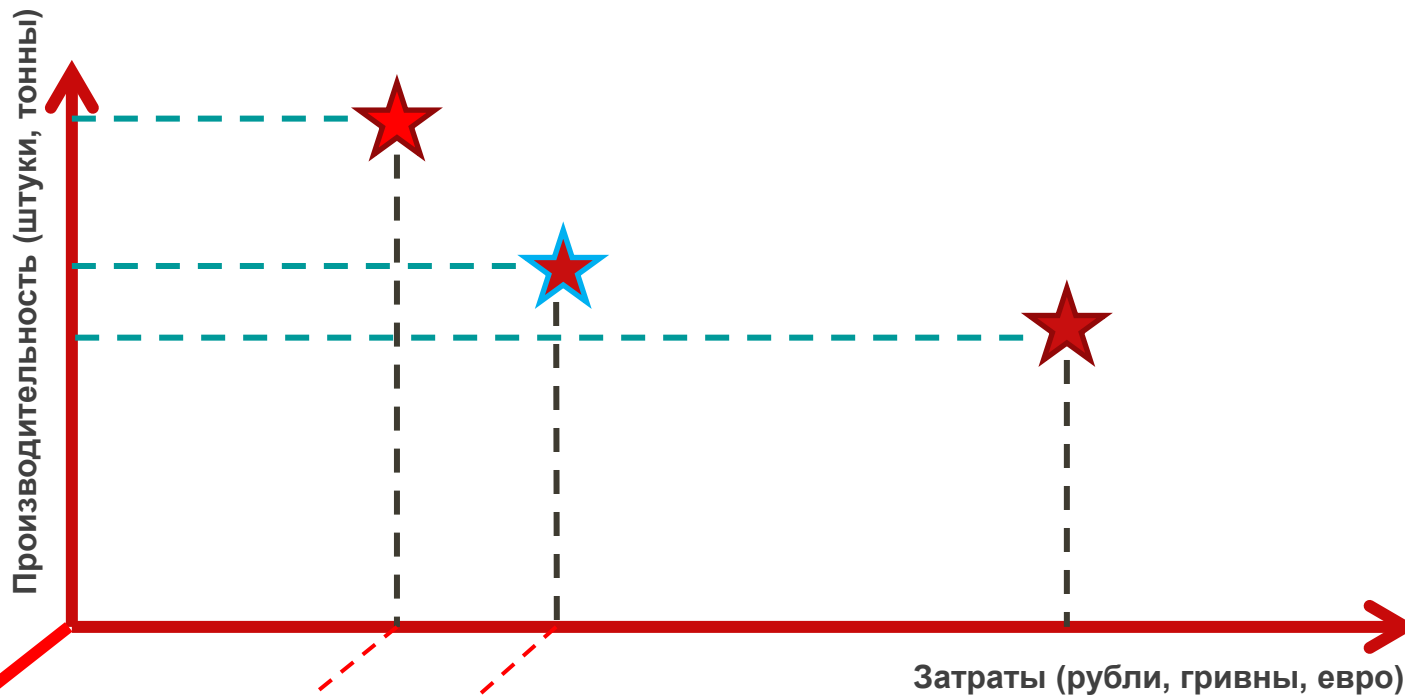
- **Наилучшая** (технология) – это технология, в максимальной мере обеспечивающая охрану окружающей среды и сбережение ресурсов (сырье, вода, энергия)
- **Доступная** (технология) – это экономически целесообразная и неуникальная технология, уже реализованная хотя бы на двух предприятиях отрасли
- **Технология** – это не только технология производства, но и различные технические и нетехнические методы (экологический менеджмент, управленческие решения)

# Наилучшая доступная технология (II)



- **НДТ** – это **экологическая модернизация** крупных промышленных и сельскохозяйственных производств, оказывающих значительное негативное влияние на окружающую среду и здоровье населения
- **НДТ** – это **инновационные решения**, но только те, которые служат конечной цели: уменьшению воздействия на окружающую среду.
- **НДТ** – это **гарантия экологической безопасности** производства (в форме комплексного экологического разрешения или сертификата).
- **НДТ** – это НЕ **импортозамещение**. Технологические и нетехнологические меры по снижению воздействия на окружающую среду интернациональны. Можно говорить о локализации.
- **НДТ** – это **прирост природного капитала** и повышение качества экосистемных услуг в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

# Какая технология является НДТ?



Вред может быть пересчитан в ущерб.  
Но, если вред наносится разным средам (вода, воздух, почва),  
то необходима оптимизация в многомерном пространстве

# Комплексные экологические разрешения и технологические показатели



- **Комплексное экологическое разрешение** – документ, содержащий обязательные для выполнения требования (нормативы) в области охраны окружающей среды, устанавливаемые для крупных производственных объектов.
- **Технологические показатели** – показатели удельного потребления ресурсов и образования выбросов, сбросов загрязняющих веществ и отходов, устанавливаемые с учётом требований наилучших доступных технологий.

# Технологические нормативы и показатели



1. Технологические нормативы разрабатываются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на **объектах I категории**.
2. Технологические нормативы устанавливаются на основе технологических показателей НДТ **комплексным экологическим разрешением**.
3. Технологические показатели НДТ устанавливаются нормативными документами в области охраны ОС в соответствии со статьей 29 ФЗ-219 не позднее шести месяцев после опубликования или актуализации **информационно-технических справочников по НДТ**.
4. Правила разработки технологических нормативов устанавливаются уполномоченным Правительством РФ **федеральным органом исполнительной власти**.



# Технологическое нормирование в области охраны окружающей среды



Технологические  
нормативы  
устанавливаются

Предприятиям I категории

Исходя из технологических параметров (эмиссий, потребления ресурсов и энергии на единицу продукции)

Нормируются маркерные загрязняющие вещества, характерные для эмиссий применяемой технологии

Ожидаемый  
результат

Формирование эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной модели развития экономики

Снижение негативного воздействия на окружающую среду, экологических рисков, улучшение условий жизни граждан

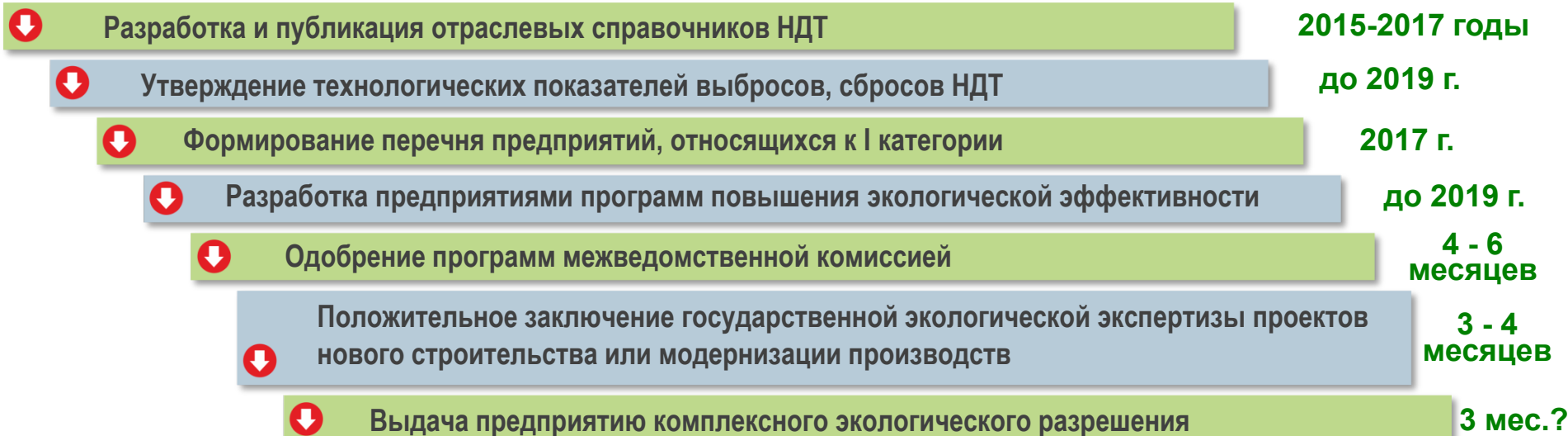
# Установление норматива



**Запрещено любое воздействие на окружающую среду**

**Разрешено любое (max) воздействие на окружающую среду**

# Этапы внедрения НДТ в России



Внедрение НДТ осуществляется на основе программы повышения экологической эффективности

Срок реализации программ:

14 лет — для градообразующих предприятий и предприятий стратегического назначения

7 лет — для остальных предприятий

# Поэтапный переход на новую систему государственного регулирования



2015 - 2018

Принятие подзаконных актов

Разработка и публикация справочников НДТ

Постановка предприятий на государственный учет

2019 - 2022

Выдача комплексных экологических разрешений на основе программ повышения экологической эффективности для:

- новых предприятий
- 300 действующих крупнейших предприятий- «загрязнителей»
- обратившихся предприятий

Реализация программ повышения экологической эффективности

Применение мер экономического стимулирования

Увеличение коэффициентов платы:  
за временно разрешенное воздействие  $K = 25$   
за воздействие, превышающее разрешенное  $K = 100$

2025

Распространение требований на все крупные предприятия

# Инструменты экономического стимулирования (I)



## Льготы

### Инвестиционный кредит

*возмещение процентной ставки по кредиту в счет налога на прибыль*

### Ускоренная амортизация оборудования НДС

*применение дополнительного коэффициента 2 при начислении амортизации на оборудование НДС по утвержденному перечню*

### Корректировка платы за негативное воздействие

*Зачет платы в счет инвестиций до 100%*

**Отказ от взимания платы за негативное воздействие после внедрения НДС (применение нулевого понижающего коэффициента)**

## Санкции

**Рост платежей до размеров, сопоставимых с затратами на очистку выбросов, сбросов в случае несоблюдения технологических нормативов**

*Увеличение повышающих коэффициентов платы:*

*за временно разрешенное воздействие  $K = 25$ ,*

*за воздействие, превышающее разрешенное  $K=100$  (с 01.01.2020)*

### Штрафные санкции

*введение новых составов административных правонарушений, увеличение размеров штрафов*

# Инструменты экономического стимулирования (II)



## Федеральный закон N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»

- предоставление бюджетных субсидий на финансирование создания или модернизации промышленной инфраструктуры, в том числе **с использованием наилучших доступных технологий**, а также на освоение производства промышленной продукции (ст. 10);
- предоставление финансовой поддержки организациям, осуществляющим инновационную деятельность при оказании инжиниринговых услуг, при реализации проектов по повышению уровня экологической безопасности промышленных производств, в том числе **посредством использования наилучших доступных технологий** (ст. 12);
- стимулирование деятельности по использованию **наилучших доступных технологий** в промышленном производстве (ст. 12).

Будет осуществляться через бюджеты различных уровней, а также через государственные Фонды развития промышленности

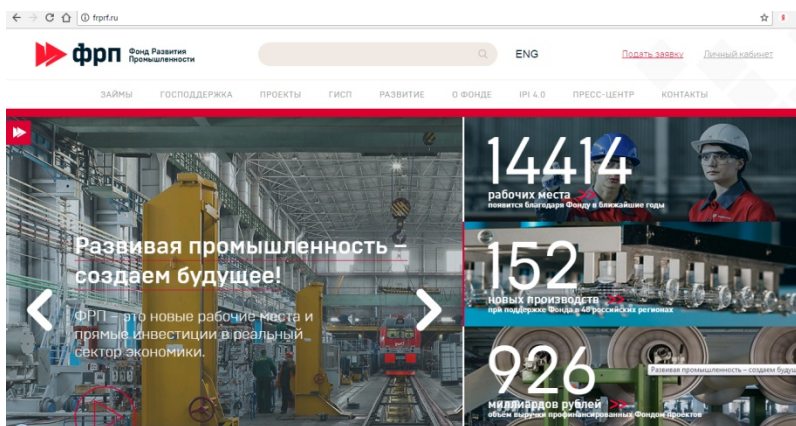


# Инструменты экономического стимулирования (III)

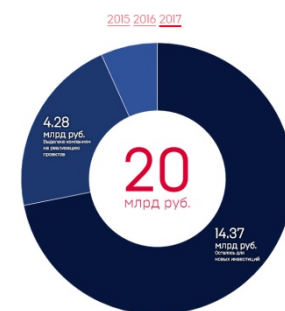


Государственное учреждение «Фонд развития промышленности» создано по распоряжению Правительства РФ в 2014 году. Основная задача ФРП - предоставление займов промышленным компаниям на льготных условиях для развития импортозамещающих и экспортоориентированных производств и перехода на наилучшие технологии. Процентные ставки по кредитам – 5% годовых, срок до семи лет, объем от 50 до 500 млн руб.

В 2015 г. бюджет Фонда составил около 20 млрд. рублей. В 2016 г. ФРП выделил 15 млрд. рублей на реализацию ок. 100 проектов в 39 субъектах страны, 12 млрд. были зарезервированы на одобренные проекты, 648 млн остались в Фонде. В 2017 г. пока зарезервированы 20 млрд., уже выделено 4,28 млрд., 14,37 млрд могут быть получены.



Инвестиционные контракты предоставляются на срок до 10 лет всем отраслям промышленности кроме производителей алкоголя и табака



<http://frprf.ru/>



**Спасибо за внимание!**