



ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ФОРУМ «ИТОГИ ГОДА ЭКОЛОГИИ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ»

6 февраля 2018 г.

г. Москва

РЕЗОЛЮЦИЯ ФОРУМА

По мнению участников Форума, завершившийся в Российской Федерации Год экологии в определенной мере способствовал дальнейшему развитию взаимодействия между бизнесом и властью по вопросам государственного регулирования в области охраны окружающей среды в целях создания условий для поэтапного улучшения экологической обстановки в стране, устранения накопленных проблем в данной сфере и формирования предпосылок для устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

Сегодня для компаний – членов РСПП, да и для всех ведущих компаний России снижение негативного воздействия на окружающую среду является неотъемлемой частью программ модернизации, инвестиционных программ.

Вместе с тем, участники Форума вновь подчеркивают актуальность задач по дальнейшему реформированию природоохранного законодательства с использованием опыта экологического регулирования стран – членов ОЭСР на основе принципов наилучших доступных технологий (НДТ), а также с учетом необходимости сохранения конкурентоспособности отечественных компаний в ходе экологической модернизации базовых отраслей промышленности.

Открытый и конструктивный диалог между бизнесом и властью должен стать ключевым условием для формирования предсказуемых и исполнимых норм регулирования в сфере промышленной экологии, упрощения администрирования.

Современная российская регулятивная практика характеризуется наличием автономных «отраслевых» систем выдачи разрешений (на строительство, на эксплуатацию опасных производственных объектов, на осуществление деятельности на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду и т.д.), влекущим за собой значительное число взаимно противоречащих или, напротив, дублирующих требований, существенно увеличивающих сроки и повышающих риски реализации инвестиционных проектов, что приводит к росту непроизводительных расходов компаний в

результате многократного повторения в целом сходных административных процедур в ходе взаимодействия с отдельно взятым разрешительным органом.

Так, в соответствии с законодательством Российской Федерации проектная документация на строительство объектов I категории требует прохождения государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). Однако за четыре месяца до предполагаемого ввода объекта в эксплуатацию собственник предприятия должен обратиться в уполномоченный орган за получением комплексного экологического разрешения, предварительно получив положительное заключение ГЭЭ на материалы обоснования данного разрешения. В то же время международный опыт показывает, что все необходимые разрешения могут быть получены на этапе проектирования в режиме «одного окна», в качестве которого в переложении на российскую практику могло бы выступать ФАУ «Главгосэкспертиза».

В области природоохранного регулирования сохраняется необходимость решения таких вопросов, например, как отмена обязанности хозяйствующих субъектов по обоснованию и расчету нормативов образования отходов или исключения требований об отнесении к отходам «инертных» и неопасных материалов, таких как вскрышные и попутные породы при добыче рудных и нерудных полезных ископаемых и «инертные» хвосты обогащения, что влечет за собой дополнительные расходы компаний, исчисляемые десятками миллиардов рублей ежегодно.

На фоне широкого обсуждения задачи по снижению уровня аварийности на трубопроводном транспорте нефти и газа представляется антагонизмом принятое решение о внесении отработанных труб в федеральный каталог отходов (ФККО). Не пригодная для эксплуатации в опасном производстве труба представляется ценным ресурсом для прочих нужд. Оформление же документов на трубы б/у как опасный отход дестимулирует их владельцев вести более активную замену изношенных труб. На период оформления отходных документов, получения заключений ГЭЭ на технологии работы с трубами (а это может быть и год и больше) работы по замене труб будут заморожены. Как следствие, в перспективе нужно ждать повышения аварийных разливов.

В связи с этим участники Форума подчеркивают необходимость активизации работы по отдельным поручениям по совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды, сформулированным по результатам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» (декабрь 2016 г.).

Обеспокоенность промышленного сообщества вызывают вопросы, связанные с реализацией положений Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федерации». Так, менее чем за год до вступления в силу указанного Федерального закона (1 января 2019 г.), предусматривающего переход к новой системе природоохранного нормирования – основанной на принципах наилучших доступных технологий – остаются неопределенными:

- состав первоочередных адресатов соответствующего регулирования (трехсот предприятий – крупнейших загрязнителей),

- принципы и правила выдачи комплексных экологических разрешений и согласования программ повышения экологической эффективности действующих предприятий,

- соотношение норм о технологическом нормировании негативного воздействия на окружающую среду с положениями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов и целый ряд других вопросов.

Более того, существенные усилия уполномоченных госорганов направляются сегодня не на скорейшее решение указанных вопросов, а на подготовку очередных изменений в природоохранное законодательство, которые критическим образом искажают изначальный смысл реформы или же вступают с ним в очевидное противоречие. К таким инициативам, в первую очередь, следует отнести подготовленные Минприроды России предложения по пересмотру правил рассмотрения заявок на получение комплексного экологического разрешения и ряд законопроектов, предусматривающих применение инструментов квотирования выбросов загрязняющих веществ для целей нормирования негативного воздействия промышленных предприятий на окружающую среду.

Критически важным представляется завершение разработки и принятие Государственной Думой ФС РФ в период весенней сессии 2018 года проекта федерального закона, обеспечивающего правовое урегулирование порядка оснащения источников негативного воздействия предприятий I категории автоматизированными средствами измерений загрязняющих веществ в выбросах и сбросах.

Несмотря на наличие целого ряда поручений руководства страны относительно неувеличения как налоговой, так и неналоговой нагрузки на отечественные компании в среднесрочной перспективе, а также неустойчивый рост российской промышленности в последние несколько лет, федеральными органами исполнительной власти в 2017 году предложен целый ряд решений, в том числе и «экологической направленности», которые могут привести к дальнейшему ухудшению экономического положения российских предприятий, сокращению инвестиций и росту стоимости конечной продукции практически по всем отраслям промышленности. К таковым, в частности, относятся инициативы по введению специализированного сбора в целях компенсации вреда, причиненного водным объектам, с производителей удобрений и бытовой химии, введению углеродного регулирования и т.п.

Задачи, связанные с подготовкой к ратификации Парижского соглашения по изменению климата, в том числе формирование условий для соблюдения РФ положений этого соглашения, важной составляющей которых являются методы количественного определения объема поглощения парниковых газов лесами, являются критически важной темой для значительного числа российских компаний. Участники Форума отмечают, что на уровне российского законодательства и формируемой нормативной базы не должны реализовываться модели регулирования парниковых газов, связанные с дополнительной финансовой и административной нагрузкой на базовые отрасли экономики, ростом затрат промышленности и населения.

Существенные риски для отечественной промышленности возникают в связи с принятием в ноябре 2017 года постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде». Это решение существенным образом изменило ранее действующий подход и сместило акценты с необходимости доказывания и установления судом факта причинения вреда, его последствий, а также причинно-следственной связи между совершенными деяниями и наступившими последствиями, в сторону минимизации усилий лиц, обращающихся с исками о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

Формируемый указанным постановлением Верховного суда «обвинительный уклон», предложенный к применению судам низших инстанций при рассмотрении дел о причинении вреда окружающей среде, многократно повышает вероятность предъявления соответствующих исков фактически к любому промышленному предприятию, ведет к повышению неопределенности при планировании и осуществлении деятельности в области природопользования и, как следствие, ставит под вопрос возможность осуществления хозяйственной деятельности на территории Российской Федерации как таковой!

С учетом состоявшегося обсуждения участники Форума выделяют следующие **основные задачи** в области промышленной экологии:

- продолжение работы по подготовке предложений по реформированию природоохранного законодательства с учетом необходимости сохранения конкурентоспособности отечественных компаний в ходе экологической модернизации базовых отраслей промышленности, в том числе, с использованием опыта природоохранного регулирования стран-членов ОЭСР, основанного на применении принципов НДТ;

проведение ревизии целесообразности использования для целей природоохранного регулирования норм и нормативов других отраслей законодательства Российской Федерации (в том числе в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, земельного законодательства),

направленной на выявление и устранение положений, препятствующих переходу к природоохранному регулированию на основе принципов НДТ;

разработка и внедрение стандартов качества компонентов окружающей среды, дифференцированных по территориальным зонам, в соответствии с регламентами использования территорий;

подготовка предложений к проектам нормативных правовых актов, устанавливающих порядок выдачи комплексных экологических разрешений для объектов I категории;

исключение материалов обоснования комплексного экологического разрешения из перечня объектов государственной экологической экспертизы;

прекращение разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» и отдельные законодательные акты в части обеспечения снижения загрязнения атмосферного воздуха», предусматривающего внедрение сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха и их применение при нормировании выбросов вредных (загрязняющих) веществ, включая использование системы квотирования таких выбросов;

оптимизация методов количественного определения объема поглощения парниковых газов лесами;

совершенствование правового регулирования закачки сточных вод, образующихся у пользователей недр;

принятие поправок в нормативные правовые акты по расширенной ответственности производителей в сфере обращения с отходами в части декларирования и отчетности;

возобновление общественной дискуссии по вопросам причинения вреда окружающей среде в результате осуществления хозяйственной деятельности.

Рекомендации в адрес Правительства Российской Федерации:

1. Обеспечить разработку и принятие Государственной Думой ФС РФ в период весенней сессии 2018 года проекта федерального закона, предусматривающего правовое урегулирование порядка оснащения источников негативного воздействия предприятий I категории по НДТ средствами автоматизированного измерения загрязняющих веществ в выбросах и сбросах.

2. Подготовить и внести в Государственную Думу ФС РФ проект федерального закона, направленного на уточнение понятий вреда (ущерба), причиненного окружающей среде, в целях однозначного установления факта, что осуществление разрешённой деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду в установленных законом пределах, не формирует ситуации причинения вреда.

3. Подготовить изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие отмену положений об использовании санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов для регулирования воздействия на атмосферный воздух, водные объекты, почвы (выбросы, сбросы,

отходы), а также об отмене норм по установлению санитарно-защитных зон предприятий, для которых применяются технологические нормативы на основе технологических показателей наилучших доступных технологий.

4. Обеспечить разработку и внедрение стандартов качества компонентов окружающей среды, дифференцированных по территориальным зонам, в соответствии с регламентами использования территорий, отнеся к первоочередным задачам разработку указанных документов для зон сельскохозяйственного назначения, производственных зон, зон энергетики, транспорта, инженерной и транспортной инфраструктуры и зон особого назначения.

5. Разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ проект федерального закона, предусматривающий:

исключение требования обязательной экологической экспертизы проектной документации реконструкции, модернизации объектов 1 категории в случаях, когда объект 1 категории является комплексным объектом, состоящим из совокупности отдельных объектов капитального строительства (предприятие, площадка и т.п.), если модернизации, реконструкции подвергаются отдельные объекты капитального строительства, являющиеся частью объекта 1 категории, которые непосредственно не оказывают негативное влияние на окружающую среду, и не являются источниками сбросов, выбросов, образования отходов;

исключение требования о проведении государственной экологической экспертизы в отношении материалов обоснования комплексного экологического разрешения;

выдачу комплексного экологического разрешения заявителю, планирующему осуществлять хозяйственную и (или) иную деятельность на вновь построенном, реконструированном объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, по результатам проведения государственной экспертизы проектной документации такого объекта;

уточнение понятия «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду», а также исключения возможности предъявления лицу, эксплуатирующему объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, требований о пересмотре в полном объеме имеющегося комплексного экологического разрешения в связи с необходимостью проведения реконструкции отдельного производственного объекта в рамках промышленной площадки или строительства нового цеха.

6. Обеспечить пересмотр ранее принятых методик количественного определения прямых и косвенных выбросов парниковых газов, а также их поглощения по результатам апробации этих методик в компаниях различных отраслей и с учетом поступивших от них замечаний и предложений.

7. Разработать модель регулирования выбросов парниковых газов, основанную на совершенствовании существующих государственных программ поддержки инвестиционных проектов повышения энергетической

эффективности, а также совершенствовании методики учета поглощений парниковых газов в процессе хозяйственной деятельности организаций (рекультивации объектов и территорий, земле- и лесопользования, лесовосстановления), исключаящую необоснованное увеличение административной и финансовой нагрузки на бизнес, утрату российской промышленностью своих конкурентных преимуществ.