

О. Р. Кадыров

ПЕРЕХОД К ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ НОРМИРОВАНИЮ. ВЫГОДЫ И РИСКИ ДЛЯ КРУПНЫХ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Статья посвящена анализу актуальных проблем в области нормирования негативного воздействия на окружающую среду, а также в сфере оформления и утверждения разрешительной документации в области охраны окружающей среды для крупных предприятий. Проведена оценка существующих нормативных требований и изменений, которые вступают или должны вступить в силу в ближайшем будущем. Предложены новые подходы к оценке и категорированию объектов, а также к выделению объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Показана необходимость принятия единой концепции перехода на наилучшие доступные технологии для отраслей промышленности (с учетом их особенностей).

Ключевые слова: негативное воздействие, наилучшие доступные технологии, технологические показатели, технологические нормативы, комплексное экологическое разрешение.

Keywords: negative (environmental) impact, Best Available Techniques, technological parameters, technological norms, Integrated Environmental Permit.

1 Предпосылки к переходу к нормированию на основе технологических нормативов

Несовершенство системы нормирования и регулирования выбросов, сбросов загрязняющих веществ и отходов, сложившейся еще в Советском Союзе в 70-х годах XX века и практически завершившей свое развитие в 80-х, обсуждается на протяжении многих лет. В течение последних 20 лет эксперты говорят о недостижимости показателей предельно допустимых концентраций вредных веществ, установленных для водных объектах рыбохозяйственного назначения (ПДК р.х.) в очищенных сточных водах предприятий. Специалисты подчеркивают также, что, оперируя установленными на основании

лабораторных экспериментов ПДК р.х., невозможно описать реальную ситуацию в природном или антропогенно измененном водном объекте.

Руководящие документы (РД), Общесоюзные нормативные документы (ОНД-86 и ОНД-90), принятые в области охраны атмосферного воздуха в 80-х годах, разрабатывались в другой стране и совершенно в других условиях; их применение должно было, в первую очередь, способствовать снижению уровня загрязнения воздуха в городах. Основными загрязнителями в то время были именно объекты промышленности, поскольку доля выбросов частного автотранспорта была незначительна, а доля грузового – намного меньше нынешней. В течение последних 15-20 лет в области нормирования качества воды водных объектов принимались попытки «узаконивания» региональных нормативов качества, однако действенный механизм разработки и утверждения таких нормативов создан не был, а положение о том, что они не могут быть «мягче» соответствующих ПДК р.х., делало разработку таких нормативов нецелесообразной.

Со временем пришло понимание, что с загрязнением практически бесполезно и крайне дорого бороться на «конце трубы», т. е. с помощью очистных сооружений. При такой очистке тратятся большие средства, как на этапе строительства, так и на этапе эксплуатации, а эффективность очистки «на конце трубы» часто невысока. Для того чтобы реально сократить эмиссии, необходимо уменьшать количество загрязняющих веществ, образующихся (или применяемых) с самом технологическом процессе, то есть «в начале трубы», повышая ресурсную и энергетическую эффективность производств. Экологические аспекты связаны с экономическими: более чистые технологии дороги, и только повышая экономическую эффективность производств, можно добиться значительного улучшения экологических показателей.

В итоге необходимость пересмотра сложившейся ситуации была признана на всех уровнях управления. Законопроект по внесению изменений в законодательные акты РФ был разработан в 2009 году, в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации № 889 [1], хотя в Указе предполагалось принять меры по техническому регулированию, направленные

на повышение энергетической и экологической эффективности в электроэнергетике, строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве, транспорте, законопроект был разработан для всех отраслей промышленности. Также в соответствующих поручениях Президента [2, 3] предполагалось обеспечить переход к единым принципам выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. В законопроекте должны были быть предусмотрены экономические механизмы, стимулирующие хозяйствующие субъекты к применению энергосберегающих и «экологически чистых»¹ технологий.

Законопроект получил множество отрицательных отзывов, прошел первое чтение в Государственной Думе 7 октября 2011 года, после чего был отложен вплоть до весенней сессии 2014 года.

К сожалению, такой длительный период переработки не привел к появлению четкой и логичной концепции перехода к наилучшим доступным технологиям (НДТ), созданию порядка нормирования для объектов НДТ и к разработке понятных и действенных механизмов экономического стимулирования. Остался нерешенным вопрос с изменением системы нормирования, а также с распространением действующих санитарных и строительных правил и норм, руководящих и временных документов Росгидромета, распространяющихся на объекты, относящиеся к объектам распространения НДТ.

Основаниями для разработки законопроекта стали следующие обстоятельства:

1. Рассчитанные на основе ПДК нормативы допустимого воздействия жестче мировых.
2. Система установления лимитов субъективна и позволяет предприятиям оказывать неограниченное воздействие.
3. Плата за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС) минимальна и не стимулирует предприятия к экологической модернизации.

¹ Корректнее говорить о более чистых или экологически целесообразных технологиях

4. Отсутствуют экономические стимулы для экологической модернизации предприятий (не связанные с платежами за НВОС).
5. Большое количество административных барьеров ухудшает инвестиционный климат.

В качестве объектов, для которых в первую очередь должны быть введены технологические нормативы, основанные на НДТ, были выбраны 300 предприятий, вносящих наибольшие суммы платежей за НВОС. К сожалению, такой критерий, как плата, не отражает ни степени экологической опасности предприятия, ни масштабов его воздействия на окружающую среду. Другие, часто используемые показатели – «валовый выброс», «валовый сброс» и «объем размещенных отходов» – также не отражают реальной картины воздействия. К примеру, в «ТОП-300» предприятий по плате за НВОС попадают объекты энергетики, что обусловлено валовым выбросом веществ с невысокой токсичностью (по большей части). Второй крупной группой объектов, вошедших в этот список, являются горнодобывающие предприятия. Даже несмотря на низкий класс опасности отходов (и, соответственно, ставки платы), размещаемых на отвалах вскрышных пород, в хвостохранилищах обогатительных фабрик, терриконах и др., из-за объемов размещения, измеряемых миллионами тонн, платежи за загрязнение ОС приносят огромные суммы поступлений в бюджет. Значительно сократить обсуждаемые выбросы и объемы размещения отходов или невозможно, или экономически нецелесообразно.

Особенно четко это недопонимание можно проследить, рассмотрев Финансово-экономическое обоснование (ФЭО), которое было разработано к законопроекту в 2009 году на основе статистических данных 2008 года.

В данном документе были приняты допущения, которые привели к весьма грубым ошибкам.

Ошибка № 1 состоит в том, что расчет выполнен для всей массы сбросов и выбросов, т.е. фактически к расчетному сроку внедрения мероприятий должны быть прекращены **ВСЕ** выбросы и сбросы. Такое требование прямо противоречит тезису об ослаблении административных барьеров. Существует

только один действенный, но нереальный способ прекратить все выбросы и сбросы – остановить производства.

При ссылке на массу выброса и при оценке ежегодной «необходимой платы» совершенно не учтен один существенный момент. Основной вал выброса загрязняющих веществ в атмосферу приходится на следующие компоненты: оксид и диоксид азота, оксид углерода II, оксид серы, метан. Выделение этих веществ происходит при сжигании любого топлива, во всех отраслях экономики, в двигателях внутреннего сгорания, в быту, а также от лесных пожаров, горения торфяников и деятельности вулканов. Основными источникам выделения этих газов являются предприятия теплоэнергетики, нефтегазодобычи, газопоршневые и газотурбинные компрессорные станции перекачки газа. Существующие технологии обезвреживания отходящих газов или снижения концентраций этих компонентов весьма дорогостоящи и практически всегда нерентабельны, а значит их применение приведет к резкому увеличению затрат и, как следствие, к снижению прибыльности производства. Поэтому рассчитывать экономическую эффективность на основе вала выброса является в корне неверным. Значительное снижение этих выбросов может произойти только при сокращении объемов сжигания топлива, то есть, при внедрении энергоэффективных и энергосберегающих технологий. На этом и должен быть сделан акцент при расчете экономической целесообразности при принятии тех или иных решений. Принцип предотвращения загрязнения гласит: бороться с последствиями воздействия всегда труднее и дороже, чем принимать меры по предупреждению такого воздействия.

Ошибка № 2. Оценку стоимости очистки 1 тонны отходящих газов и 1 тонны сточных вод нельзя считать оправданной, так как в ФЭО не приведены никакие реальные источники информации, на основе которых были сделаны предположения о вероятных затратах.

Ошибка № 3. При ссылке на суммы платы за 2008 год за сбросы сточных вод не учтен тот момент, что в тот период происходила смена законодательства в области водных отношений. В результате затягивания принятия методических рекомендаций по расчету нормативно допустимых сбросов (НДС) часть

сверхлимитных сбросов учтена в статотчетности по факту не из-за несовершенства методов очистки сточных вод, а из-за отсутствия у предприятий утвержденных нормативов НДС. Предприятия попросту понесли убытки от несовершенства законотворческой деятельности. Новый Водный кодекс РФ № 74-ФЗ [4] был принят 3 июня 2006 года, а приказ Минприроды России № 333 «Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» был зарегистрирован в Минюсте только 21 февраля 2008 года. Чтобы оформить все разрешительные документы в области водопользования и «узаконить» сброс (насколько это вообще возможно при установлении требований по сбросу на уровне ПДК р.х.) необходимо затратить около 9 месяцев, т.е. следует признать, что предприятия не имели возможности получить НДС до конца 2008 года.

При учете массы сброса сверх установленного норматива и соответствующих сумм платы помимо указанной причины (невозможности своевременно оформить разрешительные документы) нужно принимать во внимание тот факт, что в учитываемый объем недостаточно очищенных стоков (по статистической форме 2ТП «Водхоз») входят стоки, подвергшиеся очистке с применением высокоэффективных методов (в том числе, соответствующих лучшим мировым показателям), но при этом не соответствующие нормам, установленным на основании ПДК р.х.

Это замечание является существенным, поскольку одной из целей перехода на технологическое нормирование с применением НДТ как раз и является изменение существующих подходов и приведение системы нормирования к реальным показателям очистки, достижимым на современном этапе развития технологических и технических решений в этой области.

Экономические стимулы для природопользователей к внедрению новых технологий и очистных установок исчезли с принятием ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год», приложением № 17 которого было приостановлено действие нормы Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» о формировании экологических фондов, позже в ФЗ «Об охране окружающей среды», принятым взамен одноименного закона

РСФСР. Экологические фонды в действующем законодательстве не упоминаются вовсе, исчезли из закона статьи об экологическом страховании (статья 23) и об экономическом стимулировании охраны окружающей природной среды (статья 24). В настоящее время реально работающим экономическим механизмом стимулирования природопользователей можно назвать только льготу по налогу на имущество (в части исключения стоимости природоохранного оборудования из налогооблагаемой базы). Зачет платы в счет каких-либо природоохранных мероприятий фактически возможен только по решениям судов, да и то не во всех случаях.

1.1. «Значительные административные барьеры» для крупного предприятия на стадии эксплуатации

С самого начала Государственным регулятором были выработаны правила [5] разработки, установления нормативов и выдачи разрешений на виды воздействий:

- «Разрешение» действует на период действия нормативов «предельно допустимого воздействия» (ПДВ и ПДС).
- При невозможности достижения ПДВ и ПДС могут быть установлены «лимиты» – временно согласованные нормативы выбросов и сбросов (ВСВ и ВСС), при условии разработки мероприятий на период действия ВСВ и ВСС, реализация которых должна привести к сокращению выбросов и сбросов до уровня допустимых.
- Так как нормативы допустимого воздействия при размещении отходов в то время не были установлены, в качестве нормативов устанавливались лимиты размещения отходов. Фактически лимитами всегда признавались рассчитанные предприятиями предельные объемы образования отходов. Это регламентировалось неопубликованным, но действовавшим с 1994 года документом («Временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления» [6]). Впоследствии, при разработке НДВ для отходов эти правила должны были быть заменены, но фактически продолжают действовать и поныне, хотя практически полностью не

соответствуют действующему законодательству (применяются при принятии решений судами по настоящее время). Разрешение на размещение отходов было документом, разрешающим захоронение отходов определенного вида в определенных количествах в определенных объектах.

После принятия Постановления Правительства РФ № 461 [7] от 16 июня 2000 года понятие «разрешение» исчезло, и срок действия лимитов стал приравниваться к сроку действия лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. То есть, возникает абсурдная ситуация: сначала предприятие получает **специализированное разрешение** (лицензия есть вид специального разрешения) на право осуществления деятельности, а уже потом утверждается норматив такого воздействия.

Фактически при подготовке лицензионных материалов, природопользователем подготавливаются материалы лицензирования в объеме проекта НОиЛРО, но по другим формам, таким образом, материалы разрабатываются дважды.

Абсолютно не решен вопрос с двойной классификацией отходов, так как существует 5 классов опасности отходов для ОПС по ФККО и 4 класса опасности отходов для человека в соответствии с СанПиН 2.1.7.1386-03 [8].

ФЗ № 458 вернул в область лицензирования отходов практически все виды деятельности, несмотря на то, что, по мнению всего сообщества экологов, лицензированию должны подвергаться только два вида воздействия, а именно **обезвреживание и захоронение**, как процессы, действительно способные оказать воздействие на окружающую среду.

Лицензирование деятельности по **сбору и обработке отходов** является излишним, поскольку на настоящем этапе отходы только собираются или сортируются для дальнейшей утилизации, обезвреживания или захоронения.

Утилизация (использование отходов) есть вид производства товаров и услуг, в котором отходы выступают в качестве сырья и фактически перестают быть отходами в понимании закона № 89-ФЗ, т. е. становятся вторичными материальными ресурсами (ВМР). До сих пор в законодательстве не определены

такие понятия, как ВМР и возвратные отходы (термин, применяемый в бухгалтерии), а также «побочная продукция» – вещество, обладающее неким полезным свойством, но по сути являющееся «технологическим отходом» т. е. нецелевым продуктом данной технологии.

Лицензирование **транспортирования** отходов является избыточной мерой регулирования по отношению к этой сфере деятельности, поскольку существует лицензия на перевозку опасных грузов.

Несмотря на смену Водного Кодекса, остались значительные пережитки системы, заложенной еще в законодательстве РСФСР, в части согласований документов. После отмены лицензии на водопользование были введены два документа, регламентирующие право на осуществление сброса. Для того чтобы получить право на сброс сточных вод, необходимо получить решение на право пользования водным объектом от субъекта РФ. В этом разрешении должны быть прописаны исходные данные для разработки НДС и, в то же время, предельный сброс, параметры которого будут определены только при расчете НДС. Документ регистрируется в Росводресурсах. Процедура получения разрешения занимает от 9 до 12 месяцев. При этом Росприроднадзор участвует сначала в процедуре согласования НДС, а потом уже выдает разрешение на сброс, хотя фактически выдача разрешения при ранее установленных нормативах представляет собой совершенно формальную процедуру перепечатывания численных показателей из одного документа в другой.

Как уже сказано, к российским предприятиям предъявляются избыточно жёсткие требования к сбросам сточных вод на уровне ПДК р.х. (для водных объектов рыбохозяйственного назначения), в то время как в европейских странах требования к очистке сточных вод при их сбросах в водные объекты и в канализационные сети оказываются более мягкими, несмотря на зачастую более высокий уровень технологического развития. Нормативы ПДК р.х. едины для всей территории Российской Федерации, и их применение не зависит от природно-климатических, геохимических, гидрохимических и гидрологических особенностей водных объектов. Это приводит к тому, что действие ПДК р.х. распространяется на водные объекты, в которых естественные фоновые

концентрации веществ могут превышать установленные нормативы ПДК р.х. в десятки раз. Несмотря на это, гидробионты таких водных объектов не теряют способности к размножению и нормальному развитию. В существующем законодательстве предусмотрено установление региональных нормативов качества водных объектов, однако, порядок утверждения таких нормативов не регламентирован, и тем более такие нормативы не могут быть выше ПДК р.х, что делает разработку региональных нормативов бессмысленной. Требование очищать стоки до содержания загрязняющих веществ на уровне ПДК р.х. (во многих случаях установленных на уровнях ниже аналогичных естественных фоновых значений), приводит к ситуации, когда стоки с более низким содержанием примесей, чем в водном объекте, учитываются как недостаточно очищенные. Это дает возможность Росприроднадзору предъявлять иски к предприятиям по возмещению вреда водным объектам, исходя из несоблюдения рыбохозяйственных нормативов, безотносительно того, причинен ли реальный вред водному объекту, а также были ли фактически обнаружены превышения фоновых концентраций загрязняющих веществ в контрольных створах. Самые различные предприятия неоднократно подчеркивали абсурдность такой ситуации. Часто цитируемым стал следующий пример: воду питьевого качества нельзя сбросить в природный водный объект, поскольку нормативы ПДК рх значительно жёстче соответствующих показателей для питьевой воды.

1.2. «Значительные административные барьеры» для крупного предприятия на стадии ввода в эксплуатацию после строительства или реконструкции

Для вновь вводимых (реконструируемых) производств и предприятий, ситуация с выдачей разрешений выглядит еще более абсурдной.

Несмотря на существование нормы, которая гласит, что вновь вводимое в строй или реконструируемое предприятие может получить разрешение на выброс загрязняющих веществ на основе проектной документации прошедшей соответствующую экспертизу, Росприроднадзор отказывает в выдаче такого разрешения. При этом ссылка даётся на все то же Постановление Правительства

РФ № 545, в соответствии с которым сначала должны быть утверждены нормативы в виде отдельного документа, а уже затем должно выдаваться разрешение. Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Высшего арбитражного суда Российской Федерации № 2563/13, получение нормативов ПДВ и разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух на срок действия нормативов, является единым процессом.

Для того, чтобы начать работы по подготовке документов в области обращения с отходами, в соответствии с многочисленными разъяснениями Минприроды и Росприроднадзора, предприятию необходимо сначала утвердить и согласовать бланки паспортов отходов в соответствии с ФККО, при этом, каждый паспорт должен быть подтвержден протоколом КХА, выполненный лабораторией, имеющей аттестат аккредитации.

Абсурд № 1. Где взять отходы, если производство еще не работает?

Абсурд № 2. Методик определения конкретных химических веществ непосредственно в отходах чрезвычайно мало. При этом, если это новое производство, не имеющее аналогов, нет и не может быть ни аналогичных отходов, ни методик по определению в них вредных веществ.

Абсурд № 3. Должна быть проведена разработка паспортов по 4 классам опасности отходов для человека.

Таким образом, до момента начала работы объекта и проведения инвентаризации отходов, а также оформления всех паспортов на отходы, предприятие **не может приступить** ни к получению лицензии по обращению с отходами, ни к оформлению нормативов ПНОиЛРО. Осуществление безлицензионной деятельности в соответствии с существующим законодательством может трактоваться как уголовно наказуемое преступление.

2 Изменения законодательства в части перехода на принципы НДТ и технологического нормирования

Принципиальными решениями, направленными на изменение действующей системы нормирования в сфере охраны окружающей среды, при принятии 219 ФЗ были обозначены следующие:

1. Введение учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Категорирование объектов по степени опасности и применение к ним адекватных мер государственного регулирования.
2. Введение системы технологического нормирования в отношении предприятий, относящихся к областям применения НДТ.
3. Переход от отдельных разрешений на выбросы, сбросы, размещение отходов к комплексным разрешениям, декларированию, отчетности.
4. Сокращение перечня регулируемых загрязняющих веществ.
5. Повышение коэффициентов, применяемых при исчислении платы за негативное воздействие.
6. Разработка и внедрение мер экономического стимулирования модернизации производства.
7. Усиление реального экологического контроля, введение обязательности представления экологической отчетности предприятий.

2.1. Категорирование и ведение учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

Законом разделяются этапы постановки объекта воздействия на учет и декларирования этого воздействия (выдачи комплексного разрешения). Однако, исходя из логики процесса, он должен быть достаточно продолжительным. При постановке на учет должно происходить декларирование воздействия. По истечении срока действия декларации или комплексного разрешения должна происходить актуализация данных объекта, внесенного в реестр. Разделение этих двух процессов на отдельные этапы приведет к увеличению продолжительности рассмотрения документов в контролирующих органах и работе предприятий в отсутствие разрешительной документации.

В 2015 г. было издано 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», однако для многих отраслей установлены чрезвычайно низкие или вовсе не определены пороговые значения мощности. Это приводит к

неоправданному увеличению количества предприятий, относимых к области НДС. Напомним, что изначально речь шла о трёхстах крупных предприятиях, теперь же их число возрастает до десятков тысяч. Нет четкого определения понятия «объект, оказывающий негативное воздействие»; под объектом можно понимать как отдельные технологические линии, так и все производства, расположенные на одной и более площадках одного юридического лица.

Существующий в настоящее время принцип одно юридическое лицо – один объект, оказывающий негативное воздействие – прослеживается из проекта [9] приказа Минприроды РФ, который был размещен для публичного обсуждения на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.gov.ru/Projects#npa=22033>). Такой подход применим только к небольшим предприятиям, выпускающим ограниченный перечень товарной продукции и эксплуатирующим одну технологическую линию, в пределах которой происходит выработка готовой продукции из сырья, без промежуточных переделов или возможности выведения полупродуктов в качестве готовой продукции. Поэтому при технологическом нормировании встанет проблема нормирования удельных эмиссий: относить ли их к готовой продукции или к полупродуктам? Требования к предоставлению документации, необходимой для внесения в реестр, весьма обширны, и охватывают не только ту документацию, что в настоящее время должна находиться на предприятии, но и содержит нововведения как-то: требования предоставления географических координат каждого источника выбросов, требования по учету выбросов углекислого газа (хотя 219-ФЗ не имеет отношения к парниковым газам).

При постановке на учет объекта воздействия в данном проекте приказа и в самом законе не учитываются некоторые отраслевые особенности, например, большая территориальная разбросанность объектов газо- и нефтедобычи, линейные объекты газо- и нефтепроводов, особенности организации и работы многопрофильных предприятий, объекты которых территориально находятся на одной производственной площадке, но представляют собой совершенно обособленные производства (см. рис. 1).

Постановка на учет таких крупных предприятий в качестве единого объекта воздействия может вызвать определённые проблемы.

- при модернизации на одном производстве, совершенно не затрагивающем цикл работы остальных производств, у предприятия возникает необходимость актуализировать информацию в реестре объектов, оказывающих негативное воздействие, для всего предприятия;
- на промышленной площадке могут одновременно располагаться обособленные и независимые производства, которые могут быть классифицированы как объекты с незначительным, умеренным и значительным уровнями и (или) объемами воздействия на окружающую среду.

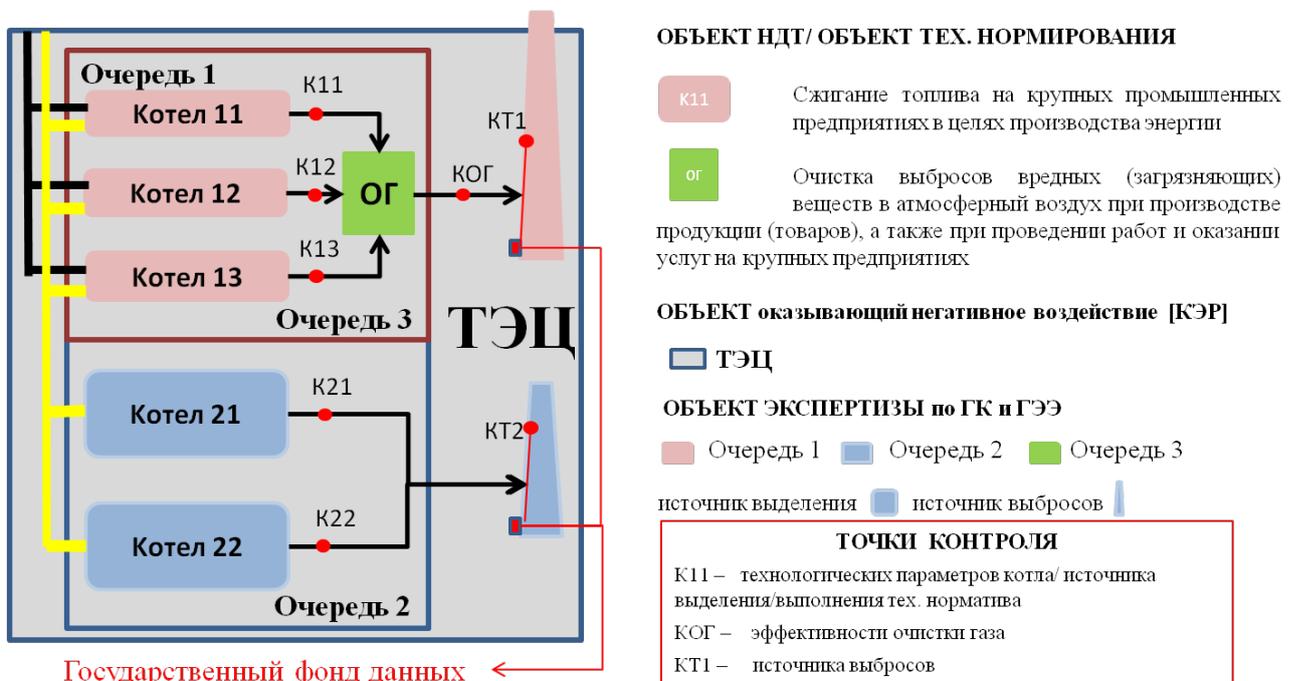


Рисунок 1 - Объект нормирования и объект воздействия

При постановке на учет предприятий как одного объекта воздействия нормироваться будут все производства в комплексе, что очень усложнит процесс постановки на учет в целом.

При проведении государственной экспертизы документации на строительство объектов капитального строительства объектом экспертизы будет новая или реконструируемая установка, а не все предприятие. То же самое будет относиться и к проведению экологической экспертизы строительства объекта I

категории: объектом экспертизы будет не все имущество юридического лица, а только один объект.

В то же время, на действующем производстве может быть несколько объектов технологического нормирования, относящихся к различным областям применения НДТ и характеризующихся различными технологическими показателями [10].

Проблема выбора объекта порождает и проблему выбора точек (постов) производственного экологического контроля, так как выполнение технологических показателей должно контролироваться непосредственно на объекте, т.е. на источнике воздействия. Напомним, что действующая методика ОНД-90 регламентирует обустройство точек контроля только на источниках выбросов. В связи с этим целесообразно разработать новые правила организации производственного экологического мониторинга и контроля и мониторинга, создав дополнительный информационно-технический справочник по НДТ.

2.2. Введение системы технологического нормирования

В настоящее время отсутствует разработанная процедура расчета технологических нормативов, нет ясности, как она будет выглядеть, и когда точно появится нормативный акт, регулирующий процедуру. Проблема заключается еще в том, что отсутствует целостная концепция перехода на НДТ и принципы технологического нормирования, поэтому трудно смоделировать процесс расчета нормативов, их утверждения и применения этих нормативов при выдаче КЭР.

Неясна связь между устанавливаемыми технологическими показателями, технологическими нормативами и КЭР. В 219-ФЗ указано, что технологические нормативы разрабатываются лишь с применением технологических показателей, а не на их основе. В связи с этим тоже встает вопрос о том, что должно контролироваться – соблюдение технологических показателей, технологических нормативов или же выбросы и сбросы непосредственно «на трубе».

Непонятна еще и процедура проведения экологической экспертизы документации КЭР. На каких основаниях она будет проводиться, каковы будут

критерии оценки, будет ли применяться текущая нормативная база (ПДК, СанПиНы, РД, ОНД-85, ОНД-90 и прочие документы)? Будет ли учитываться фоновое состояние атмосферного воздуха или водных объектов (поверхностных и подземных), почв, растительного и животного мира, а если будет, то каким образом? Будут ли рассматриваться риски здоровью населения? Для государственной экологической экспертизы строительной документации объектов НДТ проведение этой процедуры выделено отдельным требованием.

В то же время, полностью сохраняется система санитарно-эпидемиологического нормирования на основе ПДК по обширному перечню загрязняющих веществ (как для природной воды, так и для атмосферного воздуха) и двойная классификация классов опасности для отходов. То есть, принцип «одного окна» и комплексного разрешения относится исключительно к деятельности, регулируемой документами Минприроды в части полномочий Росприроднадзора, но никак не затрагивает другие ведомства (Росводресурсы, Росгидромет), иные федеральные органы исполнительной власти и агентства (Роспотребнадзор, Росрыболовство, и др.). Высока вероятность того, что фактически продолжат действовать морально устаревшие РД, ОНД и другие документы Росгидромета.

2.3. Переход к комплексным экологическим разрешениям

В настоящее время отсутствует разработанная процедура выдачи КЭР. На этапе принятия 219-ФЗ предполагалось проведение «пилотных» проектов на самых крупных предприятиях различных отраслей для обкатки и исправления механизма нормирования и выдачи КЭР. Принятый после вступления в 219-ФЗ Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» вновь вводит отдельное нормирование для отходов на объектах I категории, при этом фактически продолжает действовать требование по получению лицензии по обращению с

отходами для объектов I категории, хотя изначально декларировалось, что эти объекты должны будут иметь только один комплексный разрешительный документ в области охраны ОС.

В 219-ФЗ помимо технологических нормативов, также появилось требование к оформлению проектов томов предельно допустимых выбросов (ПДВ) и нормативов допустимого сброса (НДС) для веществ 1 и 2 классов опасности, однако методические рекомендации по оформлению этих документов к настоящему времени не разработаны. Не совсем понятен и принцип выделения таких веществ из всего списка, так как необязательно вещества 1 и 2 класса будут маркерными (наиболее существенными, типичными) веществами конкретной технологии. Таким образом, нарушается основной принцип нормирования исключительно технологически обусловленных выбросов.

Срок действия комплексного разрешения в соответствии с 219-ФЗ составляет 7 лет, однако исходя из опыта действующих разрешений, можно с уверенностью сказать, что сроки эти выдерживаться не будут, так как новое строительство, любая реконструкция или техперевооружение, освоение выпуска новой продукции (даже без изменения аппаратного оформления) и др. сделают действующее разрешение нелегитимным.

Еще одна оговорка в законе позволяет при проведении проверок и соответствующем намерении федерального органа исполнительной власти оспорить действие любого разрешения в части соблюдения требования «неизменности технологических процессов». Ранее во всех документах Минприроды, Ростехнадзора и Росприроднадзора использовался термин «неизменность производственных процессов». В действующем и вновь принятом законодательстве нет ни определений этих терминов, ни критериев оценки неизменности.

Пункт 16 статьи 1 обсуждаемого 219-ФЗ фактически дает следующее определение: «... изменение технологических процессов основных производств, замена оборудования, сырья, повлекших за собой изменение установленных объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, лимитов на размещение отходов производства и потребления». Таким

образом, неизменность процессов может быть выражена через неопределяемое понятие «изменение технологических процессов основных производств», через состав оборудования и состав сырья, в то же время, критерии и границы такого изменения не установлены.

В разных технологиях «допуски» по качеству сырья весьма различны. Рассмотрим ряд примеров.

В нефтепереработке фракционный состав, содержание серы, солесодержание и содержание микрокомпонентов варьирует в очень широких пределах не только в нефти, поступающей на заводы для переработки, но и в нефти, которую дает одно и то же месторождение. В разные периоды на месторождении добывается нефть различного состава.

Для производства извести или гипса содержание влаги в сырье может являться определяющим фактором, зависящим от месторождения, сорбционных свойств породы, времени года и способа доставки сырья на предприятие. Влагосодержание, в свою очередь, будет определять потребление топлива, необходимого для производства готовой продукции. Более того, даже сами методы определения состава сырья имеют допустимые погрешности. Значения, определяемые для одной и той же пробы, могут изменяться в пределах статистической ошибки погрешности измерения.

Таким образом, в настоящее время доказать неизменность технологического процесса и постоянство сырья просто невозможно. В информационно-технических справочниках по НДТ по соответствующей отрасли должен быть указан «коридор значений» неизменности технологического процесса в процентах или единицах измерения нормируемого технологического параметра.

2.4. Сокращение перечня регулируемых загрязняющих веществ

В 2015 г. было издано Распоряжение Правительства РФ от 8 июня 2015 года № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды», однако перечень контролируемых веществ остался весьма

обширным, особенно для водных объектов. Около 80 % веществ в Перечне составляют загрязняющие вещества, плата за сброс которых достигает лишь 5% от общей суммы платежей, поступающих в бюджет. Нельзя не вспомнить о том, что часть веществ учитываются в формах государственной статистической отчетности 2ТП «Водхоз» даже в тех случаях, когда если их содержание в сточных водах находится на уровне ниже нижнего порога измерения; при этом расчет ведется именно исходя из нижнего порога определения или значения ПДК р.х.

2.5. Повышение коэффициентов, применяемых при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду

Наверное, единственная норма, которая напрямую вводится 219-ФЗ, – это изменение коэффициентов, применяемых при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС). При этом, как уже сказано, коэффициенты рассчитаны исходя из грубых ошибок и предпосылок, и по своей сути являются «убийцами» предприятий.

2.6. Внедрение мер экономического стимулирования модернизации производства

Нормы в отношении экономического стимулирования фактически не реализуются, до настоящего времени не разработаны и не внесены в Госдуму соответствующие изменения в Бюджетный и Налоговый Кодексы РФ, отсутствуют сведения о разработке иных правовых актов, направленных на стимулирование природопользователей. Отсутствует разработанный механизм зачета денежных средств в счет оплаты за НВОС.

Норма по невзиманию платы за НВОС на объектах размещения отходов, не оказывающих воздействие на ООС «подвисает», в 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» эта норма начинает работать с 2016 года, а в статье 16 7-ФЗ аналогичная норма начинает действовать с 2019 года. При этом отсутствуют установленные Правительством Российской Федерации критерии «неоказания воздействия», а также прядок мониторинга объектов захоронения

отходов, без чего невозможно доказать сам факт «неоказания воздействия». Следовательно, можно предположить, что плата за негативное воздействие будет начислена в любом случае – оказывается ли негативное воздействие или нет.

3. Анахронизмы и сверхрегулирование

В существующей системе регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования осталось значительное количество документов, разработанных еще в СССР и РСФСР, в том числе неопубликованных или не прошедших регистрацию в Минюсте временных правил, методик, руководящих и разъясняющих писем и других документов. Практика разъяснения положений нормативно-правовых актов или введения каких-либо инструкций, указаний и других актов с помощью писем федеральных органов исполнительной власти наконец-то стала предметом рассмотрения Генеральной прокуратуры РФ. Многие СанПиН, СП, СН, претерпели множество переизданий, но фактически основные требования у них остаются неизменными или ужесточаются. Нормативы и требования в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, зачастую «конкурируют» с аналогичными нормативами и требованиями природоохранительного законодательства.

Анахронизм № 1. Одним из ярких примеров таких анахронизмов можно назвать регулирование выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий (НМУ) [11]. Документ разрабатывался в начале 80-х годов, в период, когда очень острая экологическая ситуация наблюдалась во многих промышленных городах. Документ устарел, однако пересматривать его никто не собирается. НИИ «Атмосфера» при издании своих Методических указаний [12] для предприятий по формированию томов ПДВ переписывает положения данного РД. При этом сам документ, не имея никакой юридической силы, фактически является обязательным к применению, соблюдение его положений строго проверяется Росприроднадзором при согласовании томов ПДВ. Также это пособие применяется при разработке раздела «Охрана окружающей среды» в документации на строительство новых объектов.

Контроль объявления режима НМУ фактически никто не осуществляет, ярким примером может служить объявление режимов НМУ по г. Салават в период с 2005 по 2014 год (см. рис. 2).

В период с 2005 по 2007 год гидрометеорологической службой объявлено большое число режимов НМУ № 2, без введения режима № 1, что, по сути, является нонсенсом, поскольку 2-й режим объявляется при появлении возможности трехкратного превышения ПДК мр по одному или более веществам. После того, как предприятиями были высказаны претензии к службе, введение 2-го режима было «плавно» заменено введением 1-го режима.

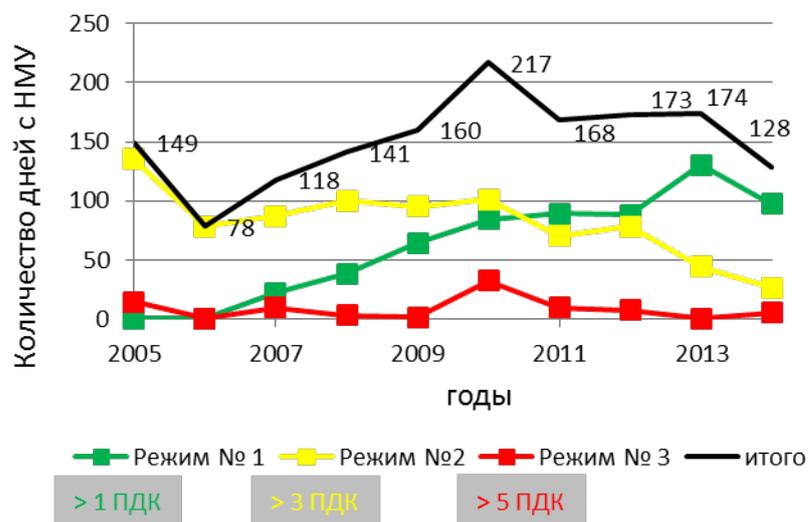


Рисунок 2 – Количество объявлений режимов НМУ по г. Салават за период 2005-2014 гг.

Фактически, по данным отчета Росгидромета, оправданность введения режимов НМУ составляет доли процентов или единицы проценты от всех случаев их объявления в год. Предприятия несут значительные финансовые затраты, так как не могут осуществлять продувки и пропарки, остановки, пуски в эксплуатацию установок уже при объявлении 1-го режима НМУ, не говоря уже о требовании снижения нагрузок до 40 % по 2-му режиму. Это происходит без подтверждения фактического превышения ПДК по тому или иному загрязняющему веществу в городе.

Несоблюдение режимов НМУ – первый пункт проверок Росприроднадзора и прокуратуры. Для того чтобы составить протокол и

выписать штраф, достаточно факта проведения каких-либо работ за пределами перечня разрешенных. Для доказательства факта нарушения режима НМУ необязательно производить замеры характеристик выбросов как на источнике выбросов, так и на границе санитарно-защитной зоны (СЗЗ) и в городе. Наказывать можно просто по формальному признаку; объявлять нарушение режима можно без подтверждения факта превышения ПДК в селитебной зоне.

Анахронизм № 2. Для объектов I категории остается в силе требование СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 [13] по организации санитарно-защитной зоны. За последние годы документ не претерпел значимых изменений, однако в него были внесены требования по расчету рисков здоровья населения. Риски для здоровья населения – пример переноса практик европейских стран и США в российское законодательство. Так как требования по организации и режиму СЗЗ не отменены, новые расчеты представляют собой дополнительные административные барьеры и формируют источник заработка для различных консультационных компаний. В тексте документа остались требования по ограничению использования земель в пределах СЗЗ, которые может выполнить только собственник земельного участка, однако это нереально, поскольку в настоящее время владеть земельным участком в пределах границ СЗЗ экономически нецелесообразно.

По нормам 219-ФЗ с 2019 года оценка рисков должна также выполняться на стадии проектирования объектов НДТ. (Подпункт «б» пункта 18 статьи 219-ФЗ). То есть, процедура оценки рисков здоровью населения будет удвоена: в первый раз она должна быть проведена на стадии проектирования объекта, а во второй – при утверждении границы СЗЗ.

Анахронизм № 3. Внесение в лимиты на размещение отходов сведений о конкретном объекте конечного размещения отходов. Это делает невозможным в процессе хозяйственной деятельности предприятия изменение схемы движения отходов, поскольку как госорганами, так и судами изменение объекта размещения отходов признается нарушением действия лимита, даже если новый объект соответствует всем требованиям природоохранительного законодательства.

В результате выполненного анализа можно сформулировать ряд практических предложений, которые целесообразно вынести в самостоятельный раздел.

4. Необходимые корректировки концепции перехода на принципы наилучших доступных технологий

1. Объектом, оказывающим негативное воздействие, должна быть признана технологическая линия, цех, производство, каждая технологическая цепочка, на которую распространяется действие определенного раздела соответствующего справочника НДТ.

2. Предприятию должно выдаваться не одно комплексное экологическое разрешение, а целый реестр, что позволит адекватно применять технологическое нормирование, связанное с различными технологическими параметрами, относящимся к различным областям НДТ. Это создаст необходимые условия для своевременного оформления разрешений при изменении параметров технологического (производственного) процесса или при реконструкции отдельных линий.

3. Вновь построенный (реконструированный) объект НДТ должен получать КЭР сразу после прохождения государственной экологической экспертизы проекта, со сроком действия два года и возможностью пролонгации до нормативного срока (семь лет), при подтверждении в течение этих лет непревышения проектных показателей воздействия.

4. В справочниках НДТ по соответствующей отрасли должен быть указан интервал значений неизменности технологического процесса (в процентах или единицах измерения нормируемого технологического параметра).

5. В 2016 году должны быть разработаны:

- методика расчета и утверждения технологических нормативов;
- проект регламента выдачи комплексного экологического разрешения;
- поправки в бюджетный и налоговый кодексы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в области экономического стимулирования

природопользователей, с закреплением четкого и понятного механизма учета и зачета средств.

Должен быть также определен порядок нераспространения действия ОНД, РД и других действующих нормативных правовых актов к объектам применения НДТ.

6. До 2019 года должна начаться работа по установлению региональных нормативов:

- качества воды водных объектов (для крупных водохозяйственных участков);
- качества почвы (учитывающих кларковое содержание и допустимое остаточное содержание веществ).

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 от 4 июня 2008 года «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики».
2. Поручение Президента РФ по итогам заседания Президиума Госсовета от 06 июня 2010 года № Пр-1640. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/7980>
3. Поручение Президента РФ по итогам заседания Президиума Госсовета от 20 июня 2011 года № 1742ГС. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/11642>
4. Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 года № 74-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 года).
5. Постановление Правительства РФ от 03 августа 1992 года № 545 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов».
6. Временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в Российской Федерации (утв. Минприроды РФ 15 июля 1994 года). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17685/
7. Постановление Правительства РФ № 461 от 16 июня 2000 года «О правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».
8. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 16.06.2003 № 144 «О введении в действие СП 2.1.7.1386-03» (вместе с "СП 2.1.7.1386-03.

- 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления. Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления» //Российская газета. - 20.06.2000. – № 119/1.
9. Проект приказа Минприроды РФ «Об утверждении формы заявки о постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, содержащей сведения для внесения в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в том числе в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью». URL: <http://regulation.gov.ru/Projects#npa=22033>
 10. Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря года 2014 № 2674-р (ред. от 29 августа 2015 года) «Об утверждении Перечня областей применения наилучших доступных технологий». //Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 1 (часть III), Ст. 399.
 11. «Методические указания. Регулирование выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях. РД 52.04.52-85» (утв. Госкомгидрометом СССР 01.12.1986).
URL: <http://base.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=7221>
 12. Методическое пособие по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. - С-Пб. : НИИ Атмосфера, 2012.
 13. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 года № 74 (ред. от 25.04.2014) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» // Российская газета. – 09.02.2008. - № 28.