

Вестник университета № 2, 2017

УДК 502.34

Г.А. Аракелова

А.В. Агафонов

ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РФ

Аннотация. В статье выявлена одна из важнейших задач необходимости развития эколого-ориентированной деятельности российских предприятий при переходе России на инновационный путь развития. Рассмотрены изменения нормативно-правовой базы РФ по охране окружающей среды за последние годы. Проанализированы проблемы, возникающие у предприятий, в процессе реализации новых законов в области охраны окружающей среды в РФ. Исследованы недостатки нормативно-правового законодательства в области охраны окружающей среды в РФ.

Ключевые слова: инновационное развитие, законодательство в области охраны окружающей среды, негативное воздействие на окружающую среду, эколого-ориентированная деятельность, экологический надзор.

Galina Arakelova

Alexey Agafonov

IDENTIFICATION OF THE PROBLEMS OF PROMOTING ENVIRONMENTAL ACTIVITIES OF ENTERPRISES IN CONDITIONS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT IN RUSSIA

Annotation. In the article is revealed the most important problem of necessity for development of ecologically oriented activities of the Russian enterprises when Russia's passing to innovative way of development. There are considered the changes of the legal framework of the Russian Federation on environmental protection in recent years. There are analyzed the problems occurred in enterprises in the process of implementation of new laws in the field of environmental protection in Russia. It is studied deficiency in legal framework in the field of environmental protection in Russia.

Keywords: innovative development, legal framework of environmental protection, negative impacts on the environment, ecologic, ecological supervision.

Переход России на инновационный путь развития обусловил, в числе многих решаемых задач для этого перехода, необходимость активного развития эколого-ориентированной деятельности предприятий. На сегодняшний день российские предприятия уже не стоят перед выбором – развивать или не развивать эколого-ориентированную деятельность. Глобальные изменения, внесенные в течение двух-трех последних лет в нормативную базу РФ по охране окружающей среды, обязывают российские предприятия перестраивать свою деятельность во исполнение соблюдения новых законов, проводить модернизацию своих производств, снижать негативное воздействие на окружающую среду. Проводя эти изменения, государство решило кардинально изменить систему нормирования воздействия на окружающую среду. Однако следовать букве закона в области охраны окружающей среды с учетом последних изменений в законодательстве многим предприятиям мешают проблемы, связанные как с недостаточно своевременной разработкой подзаконных нормативно-правовых актов, так и с недостатком разъяснений по реализации тех или иных законодательных актов, а иногда и даже с некорректной трактовкой проводимых изменений. Процесс этот, как и любой другой процесс, несущий инновационные изменения, требует определенных усилий по его становлению как со стороны государственных законодательно-контрольных органов, так и со стороны самих предприятий.

Выявлению проблем стимулирования эколого-ориентированной деятельности предприятий в

условиях инновационного развития во многом способствуют проводимые в Москве экологические форумы, являющиеся ведущими площадками по обсуждению важнейших вопросов экологии, особенно в области изменений нормативной базы и практики применения новых требований законодательства. Открытая профессиональная дискуссия, возникающая во время проведения экологических форумов, позволяет найти решения по вопросам исполнения требований органов власти по охране окружающей среды. Рассмотрим проблемы, возникающие в настоящее время у предприятий, проводящих мероприятия в области эколого-ориентированной деятельности [6].

Постановка на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (НВОС). В соответствии с пунктом 2 статьи 69.2 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7–ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7–ФЗ) [10], постановка на государственный учет объектов, оказывающих НВОС, осуществляется на основании заявки о постановке на государственный учет. За невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки статьей 8.46 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность [5]. Срок постановки объектов, оказывающих НВОС, на государственный учет должен был истечь 31.12.2016 г.

Принятие необходимых подзаконных нормативных правовых актов растянулось во времени. Заявку о постановке объекта на учет предприятия могут направлять посредством почтового отправления или в электронном виде. Были зафиксированы факты, когда в некоторых регионах территориальные органы Росприроднадзора не принимали заявки в бумажном виде. Система государственного реестра объектов в назначенные сроки не была готова к принятию заявок и заработала только с 01.12.2016 г. Срок постановки объектов на экологический учет был продлен до 31.12.2017 г. Разработанная форма заявки из-за громоздкости вызвала большие трудности у экологов предприятий в процессе ее заполнения. Отсутствие на тот момент правил ведения реестра не позволили правильно оформить заявки предприятиям. Множество поданных заявок было отклонено.

Возникли вопросы при постановке на учет арендованных объектов, так как постановку на учет должны осуществлять собственники объектов, но арендаторы своей деятельностью тоже могут оказывать НВОС. При постановке на учет объектов, которые используются одним юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, но находятся в разных субъектах РФ, возникает вопрос – подавать ли заявки для каждого субъекта отдельно.

Критерии отнесения объекта к объекту, оказывающему НВОС. Вопрос в терминологии с точки зрения юридического и градостроительного законодательства требует уточнения, что же является объектом негативного воздействия? С юридической точки зрения промышленная площадка не может быть объектом. Согласно ст. 1 Закона № 7–ФЗ [10] и Градостроительного кодекса РФ [4] объект, оказывающий НВОС, – это отдельное здание, строение, сооружение, которое будет эксплуатироваться и оказывать НВОС. Возникает вопрос – можно ли отнести комплекс зданий предприятия, находящихся на одном земельном участке, к одному объекту, оказывающему НВОС. В противном случае на одном предприятии может оказаться множество объектов со своей категорией.

Категоризация объектов, оказывающих НВОС, в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2014 г. № 219–ФЗ. Основной новацией Закона № 219–ФЗ [12] является подразделение предприятий по степени НВОС на четыре категории. Основная цель этого деления – применение дифференцированных норм государственного регулирования, т.е. органы власти должны сосредоточиться на основных загрязнителях окружающей среды, а в отношении других снизить административные барьеры. Некорректно установленная категория объектов может негативно сказаться на предпринимательской и инвестиционной деятельности. Критерии отнесения объектов к той или иной категории базируются на принадлежности объекта, оказывающего НВОС к конкретной отрасли с учетом мощности производства, а ведь согласно ст. 4.2 Закона № 7–ФЗ при установлении критериев

должны учитываться несколько факторов [10]. Именно поэтому в одну категорию могут попасть и крупные нефтеперерабатывающие заводы, и мини-установки по сжиганию нефтеотходов, что может вызвать различные толкования и привести к коррупционным проявлениям. Отнесение малого предприятия по регенерации отработанных масел к первой категории только потому, что оно производит нефтепродукты несправедливо [7].

Росприроднадзор сформировал список из 300 предприятий, отнесенных к I категории, на основе данных 2013 г., что вызвало у руководителей некоторых предприятий из этого списка несогласие, так как за прошедший период на их предприятиях была проведена модернизация, что явилось основанием отнесения их ко II категории. I категория объектов, оказывающих НВОС относится к области применения наилучших доступных технологий (НДТ). Минпромторг России при участии Минсельхоза России, Росстандарта и Роспотребнадзора в течение 2015–2017 гг. должен был разработать 47 справочника по НДТ для различных областей промышленности. В течение 2015–2016 гг. было разработано всего 23 справочника, что создает большие трудности предприятиям.

Отнесение ко II категории аэродромов с длиной основной взлетно-посадочной полосы 2100 м и более вызывает недоумение, так как источниками выбросов являются самолеты, которые принадлежат чаще всего не аэродромам, а авиакомпаниям, в то время как аэродрому принадлежат объекты обслуживания техники, хранения горюче-смазочных материалов и заправки, оказания услуг пассажирам. Правильнее было бы включить в данную категорию собственников авиатехники, на основании данных о пассажиропотоке или количестве вылетов/прилетов самолетов в сутки. Все офисные предприятия, учреждения образования, социальной сферы должны относиться к IV категории, хотя при наличии хотя бы одного стационарного источника выбросов, например, собственного источника теплоснабжения (даже бытового газового котла), небольшое офисное предприятие уже нельзя было бы отнести к IV категории. Отсутствие конкретного списка предприятий, относящихся к той или иной категории, затрудняет понимание экологов, к какой категории относится их предприятия [7].

Уровень государственного экологического надзора. Понимание, к какому уровню надзора будет отнесен объект, требуется не только для определения органа, который уполномочен на проведение проверок в отношении лица, осуществляющего деятельность на данных объектах, но и для решения целого ряда иных вопросов. Например, в какой орган необходимо обращаться за получением природоохранной разрешительной документации, в какой орган нужно будет сдавать экологическую отчетность, в какой орган необходимо подавать заявку о постановке объекта, оказывающего НВОС, на государственный экологический учет, в какой орган необходимо будет представлять декларацию о воздействии на окружающую среду с 01.01.2019 г. (для лиц, осуществляющих деятельность на объектах II категории) и др. [9].

При подаче заявки в государственный экологический учет на постановку объектов, оказывающих НВОС, экологи предприятий столкнулись с проблемой – к какому уровню надзора относится их объект – федеральному или региональному? В зависимости от уровня поднадзорности объектов, предприятия должны подать заявку о постановке на учет их объекта в соответствующий надзорный орган. Некоторые объекты будут подлежать федеральному государственному экологическому надзору (например, молокоперерабатывающий комплекс), а другие – региональному (котельная с бытовым котлом для обогрева административного здания). Возникает множество вопросов: как в таком случае будет осуществляться контроль, нужно ли будет получать на молокоперерабатывающий комплекс комплексное экологическое разрешение, а на котельную разрабатывать декларацию о воздействии на окружающую среду, автоматические средства контроля выбросов ставить в отдельных цехах [7]. Так же возникают вопросы с федеральными землями и объектами, находящимися на них – к какому уровню надзора они будут относиться.

Способы утилизация образующихся отходов на предприятии. Согласно Федеральному закону от 29.12.2014 г. № 458–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 458–ФЗ) [13] производители, импортеры товаров обеспечивают утилизацию отходов путем организации собственных объектов инфраструктуры по сбору, обработке, утилизации или посредством заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО). Федеральным законом от 29.12.2015 г. № 404–ФЗ [11] в пункт 1 статьи 24.6 настоящего Федерального закона внесены изменения, вступающие в силу с 01.01.2016 г., в том числе «1. Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта РФ обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами» [11]. Установленный Правительством РФ срок для утверждения территориальных схем обращения с отходами истек 26.09.2016 г. Из 54 территориальных схем обращения с отходами, поданных в Росприроднадзор РФ на согласование, процедуру согласования прошли лишь только 25 территориальных схем, и только 5 субъектов РФ смогли утвердить свои схемы. Во многих регионах схемы находятся в разной степени готовности. В связи с этим поправками к законопроекту предусматривается поэтапный запуск новой системы обращения с ТКО с предельным сроком наступления обязанности по оплате коммунальной услуги по обращению с ТКО 01.01.2019 г. Определяются также необходимые переходные положения. Осуществить выбор регионального оператора по обращению с ТКО собственники объектов I–IV категорий, оказывающих НВОС, не смогут при отсутствии территориальных схем обращения с отходами, поскольку именно региональные операторы должны вносить плату за НВОС, то следует предположить какого количества средств не дополучат бюджеты разных уровней.

Производственный экологический контроль. Программу производственного экологического контроля (ПЭК), согласно ст. 67 п.2 Закона № 7–ФЗ [10], обязаны разрабатывать и утверждать юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, оказывающих НВОС. В соответствии с п. 7 ст. 67 Закона № 7–ФЗ [10], юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны представлять в Росприроднадзор или орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ отчет об организации и осуществлении ПЭК. В настоящее время требования к содержанию программы ПЭК Минприроды России не установили. Однако в форме заявки при постановке объекта на государственный экологический учет объектов, оказывающих НВОС и Правил ведения реестра требуется указать сведения о программе ПЭК для объектов, отнесенных к I–III категориям. Хотя, до постановки эксплуатируемых объектов, оказывающих НВОС, на государственный учет и присвоения им категории в зависимости от уровня НВОС хозяйствующие субъекты не обязаны разрабатывать программу ПЭК. Получается, что при постановке на учет, органы Росприроднадзора будут требовать от представителей предприятий, относящихся к I–III категориям обязательного наличия ПЭК. Если у заявителя не будет ПЭК и уведомления от Росприроднадзора о корректности ПЭК – в регистрации предприятию будет отказано [1].

Плата за негативное воздействие на окружающую среду. Согласно п. 2 ст. 16.4 Закона № 219–ФЗ [12] отчетным периодом с 01.01.2016 г. является календарный год. В соответствии с п. 3 данной статьи срок уплаты рассчитанной платы за НВОС – не позднее 1 марта, следующего за отчетным годом. За несвоевременную оплату данного налога придется оплатить пени, за каждый календарный день просрочки, начиная со 2 марта в размере 1 / 300 ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на день уплаты пеней, при этом размер пени не может превышать 0,2 % за каждый день просрочки. Получается, что предприятия, не вставшие по разным причинам на государственный экологический учет объектов, оказывающих НВОС, вынуждены будут платить пени.

Нормирование НВОС. Перечень загрязняющих веществ (далее – Перечень), в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, утвержден распоряжением Правительства РФ от 08.07.2015 г. № 1316-р (далее – Постановление № 1316-р) [9]. На отсутствующие в Постановлении № 1316-р загрязняющие вещества не устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ), но в разрабатываемом проекте ПДВ они все же присутствуют. Количество загрязняющих веществ, присутствующих в Перечне, хотя и уменьшилось по сравнению с ранее существующим, все же вызывает у предприятий некоторые сомнения в обоснованности их количества, что активно обсуждалось на состоявшемся в ноябре 2016 г. XIX Экологическом форуме в Москве. Все данные из согласуемых проектов ПДВ, проектов нормативов предельно допустимых сбросов и проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение должны заноситься во внутренние базы Росприроднадзора. Но из-за огромного перечня нормируемых загрязняющих веществ и большого объема информации, содержащихся в этих документах, Росприроднадзор даже за 5 лет не смог создать такие базы [3]. Предприятия испытывают большие затруднения при выборе нужной методики разработки нормативов допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в поверхностные водоемы из числа уже утвержденных. Правомочность использования той или иной методики должна быть прозрачной, необходим утвержденный реестр методик, который в Минприроды России только планирует создать.

Стационарные источники объектов I категории с 01.01.2018 г., в соответствии с Законом № 219-ФЗ [12], должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и концентрации загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации об объеме или о массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и о концентрации загрязняющих веществ в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга. На создание автоматизированной системы контроля системы может уйти больше года, что не позволит предприятиям уложиться к 01.01.2018 г. сроку, установленному Правительством РФ.

Лицензирование деятельности по обращению с отходами. До 01.07.2016 г. юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I–IV классов опасности, обязаны были получить лицензию на ее осуществление, так как в соответствии с Законом № 458-ФЗ [13] после указанного срока осуществление данной деятельности без лицензии не допускается. Срок получения новой лицензии переносился дважды: сначала с 01.07.2015 г. на 01.01.2016 г., а затем – на 01.07.2016 г. На получение лицензии, в соответствии с новой формой заявления, у хозяйствующих субъектов оказалось в распоряжении только 18 рабочих дней (с 06.06.2016 г. по 30.06.2016 г.). Многие предприятия не смогли уложиться в указанный срок. Если говорить о реальных сроках по получению новой лицензии для осуществления деятельности с отходами, то они таковы: сбор, транспортировка – 3 месяца, обработка – 4 месяца, утилизация, обезвреживание – 6 месяцев, размещение – 6–8 месяцев. На 13.05.2016 г., по данным Росприроднадзора, за оформлением лицензий обратились не более 40 % возможных заявителей. Необходимая нормативная база по лицензированию отходов Росприроднадзором в настоящее время сформирована не в полном объеме [2].

У многих арендодателей возник вопрос – считается ли оказание услуг по предоставлению в пользование мест временного складирования отходов сбором и подлежит ли такая деятельность лицензированию. Арендодателями могут выступать торговые центры, рынки, предприятия, которые предоставляет арендатору для временного складирования отходов специально оборудованные места, площадки, контейнеры, которые согласно п. 2 ст. 11 Закона № 458-ФЗ [13] должны соответствовать требованиям, правилам и нормам в области обращения с отходами. Арендодатели, сдающие свои

площади в аренду не должны получать лицензию на обращение с отходами I–IV классов опасности, однако были прецеденты по этому вопросу – арендодатели получили предписание от контролирующих органов о необходимости получения лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов [8].

В соответствии с Законом № 458–ФЗ [13], лица, которые допущены к разным видам деятельности с отходами I–IV классов опасности, обязаны иметь соответствующие документы о квалификации. Положение о порядке профессиональной подготовки лиц, допущенных к сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов, утвержденным Минобрнауки России по согласованию с Минприроды России, просуществовало всего полгода, а упомянутый порядок так и не был принят. Экологи находятся в ожидании утверждения Минприроды России типовых дополнительных профессиональных программ образования лиц, которые допущены к оперированию с отходами [2].

Анализ вышеприведенных проблем свидетельствует о ряде пробелов в экологическом законодательстве, отсутствии или не своевременном принятии подзаконных актов, которые должны быть направлены на реализацию новых законов в области охраны окружающей среды с целью упростить экологический контроль, снизить нагрузку на средний и малый бизнес, тем самым стимулировать эколого-ориентированную деятельность предприятий.

Библиографический список

1. Алымова, В. А. Категория объекту еще не присвоена, а о программе ПЭК извольте сообщить [Электронный ресурс] / В. А. Алымова // Справочник эколога. – 2016. – № 12. – Режим доступа : http://www.profiz.ru/eco/12_2016/gosu4et_PЕК/ (дата обращения : 05.11.2016).
2. Бабич, М. Е. Лицензирование деятельности по обращению с отходами : проблемы правоприменения [Электронный ресурс] / М. Е. Бабич // Справочник эколога. – 2016. – № 7. – Режим доступа : http://www.profiz.ru/eco/7_2016/licenz_problemy/ (дата обращения : 05.11.2016).
3. Венчикова, В. Р. Выступление на XIX Экологическом форуме [Электронный ресурс] / В. Р. Венчикова. – Режим доступа : <http://forum.paradigma.center/> (дата обращения : 20.11.2016).
4. Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ) от 29.12.2004. № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12138258/#ixzz4XEos72aQ> (дата обращения : 25.11.2016).
5. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.11.2016).
6. Куликов, И. В. Федеральный или региональный : об особенностях отнесения объектов хозяйственной деятельности к уровню госэконадзора / И. В. Куликов // Справочник эколога. – 2016. – № 7. – Режим доступа : http://www.profiz.ru/eco/7_2016/federal_regional_nadzor/ (дата обращения : 15.11.2016).
7. Ламихова, М. Постановление на государственный учет объектов, оказывающих НВОС : как обстоят дела? [Электронный ресурс] / М. Ламихова // Справочник эколога. – 2016. – № 7. – Режим доступа : http://www.profiz.ru/eco/7_2016/gos_u4et_new/ (дата обращения : 5.11.2016).
8. Никитина, В. В. Особенности лицензирования деятельности в области обращения с отходами, или Что считать сбором отходов? [Электронный ресурс] / В. В. Никитина // Справочник эколога. – 2016. – № 7. – Режим доступа : http://www.profiz.ru/eco/9_2016/sbor_ili_net/ (дата обращения : 28.01.2017).
9. Постановление Правительства РФ от 16.05.2016 г. № 422 «Об утверждении Правил разработки и утверждения методик расчета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 14.11.2016).
10. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7–ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 05.11.2016).
11. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2015 г. № 404-ФЗ (действующая редак-

- ция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 12.11.2016).
12. Федеральный закон от 21.07.2014. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/70700466/#ixzz4SWsBrVIL> (дата обращения : 12.11.2016).
 13. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ «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» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/70831116/> (дата обращения : 15.11.2016).