



О повышении энергетической и экологической эффективности работы промышленности и роли экологического надзора в решении задач, поставленных Указом Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» от 04.06.08 № 889

(Доклад начальника Управления государственной экологической экспертизы и разрешительной деятельности Ростехнадзора С.В. Миллера на заседании Общественного совета Ростехнадзора 22 мая 2009 г.)

На заседании Совета Безопасности Российской Федерации 30 января 2008 г. по вопросу «О мерах по обеспечению экологической безопасности в Российской Федерации» (протокол № 238-Пр утвержден Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 13.02.08) отмечена недостаточная эффективность функционирования системы природоохранного регулирования. Законодательно установленная система природоохранного регулирования не отвечает требованиям, предъявляемым к таким системам в странах с высоким уровнем социально-экономического развития и сформировавшейся системой гражданских институтов, существенно проигрывает им по факторам «прозрачности» и эффективности, и в нынешнем виде не имеет внутренних ресурсов для развития.

В связи с этим на заседании определены следующие первоочередные задачи в области обеспечения экологической безопасности:

- ✓ повышение эффективности государственного управления в природоохранной сфере, экологического контроля и надзора, государственной экологической экспертизы;
- ✓ исключение дублирования и упорядочение полномочий ведомств;
- ✓ совершенствование:
 - ✓ законодательства, в том числе по вопросам платежей за негативное воздействие на окружающую среду и экологического нормирования, ориентированного на снижение негативного воздействия на окружающую среду за счёт модернизации производства и внедрения наилучших доступных экологически безопасных технологий;
 - ✓ системы регулирования обращения с отходами;
 - ✓ правовых и инвестиционных механизмов возмещения экологического ущерба, реализацию мероприятий по устранению последствий экологического вреда, нанесённого ранее в результате хозяйственной и военной деятельности.

При обсуждении вопроса «О мерах по обеспечению экологической безопасности в Российской Федерации» названы основные проблемы в сфере обеспечения экологической безопасности, связанные с несовершенством законодательства и нормативно-правового обеспечения в сфере

охраны окружающей среды, и поставлены задачи по совершенствованию государственного регулирования в указанной сфере, включая разработку законопроектов, предусматривающих совершенствование системы экологических платежей, стимулирующих предприятия к модернизации основных фондов и использованию ресурсо- и энергосберегающих технологий, а также системы нормирования в области охраны окружающей среды, которое должно быть ориентировано на снижение выбросов и сбросов загрязняющих веществ путём внедрения наилучших доступных экологически безопасных технологий.

3 июня 2008 г. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев провёл совещание по вопросам повышения экологической и энергетической эффективности российской экономики. Глава государства указал на отсутствие в настоящее время стимулов к внедрению природоохранных и ресурсосберегающих технологий, подчеркнув, что консервация устаревших технологий в конечном счете определяет и уровень конкурентоспособности России в мире.

Среди первоочередных мер повышения энергоэффективности экономики и улучшения экологической ситуации Президент, в частности, назвал подготовку полноценной системы нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, а также дифференцированной системы нормативов качества воды, воздуха и почв для каждой территории.

4 июня 2008 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», в котором перед Правительством Российской Федерации поставлены задачи:

а) в 2008–2009 гг.:

- ✓ принять меры по техническому регулированию, направленные на повышение энергетической и экологической эффективности таких отраслей экономики, как электроэнергетика, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт;
- ✓ обеспечить переход к единым принципам выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду;

б) до 1 октября 2008 г. подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, в которых предусмотрены экономические механизмы, стимулирующие хозяйствующие субъекты применять энергосберегающие и экологически чистые технологии;

в) до 1 октября 2009 г. подготовить и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, направленных на усиление ответственности хозяйствующих субъектов за несоблюдение нормативов допусти-



мого воздействия на окружающую среду в целях стимулирования перехода на энергосберегающие и экологически чистые технологии.

В 2007 г. в Российской Федерации образовалось около 3,9 млрд. т отходов, из которых:

92 % – практически неопасные (V класс опасности) – крупнотоннажные, образующиеся в основном при добыче полезных ископаемых и в электроэнергетике (золошлаковые отходы);

7 % – малоопасные (IV класс опасности) – в основном несортированные коммунальные отходы (ТБО);

1 % – опасные (I–III классы опасности).

От 91 до 94 % отходов, образование которых учитывается в статистических отчётах по форме № 2-ТП (отходы), имеет промышленное происхождение.

Наибольшее количество отходов образуется (т/год) в добывающих отраслях промышленности (~ 2,8 млрд.); в обрабатывающих производствах (~ 250 млн.); металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий (~ 150 млн.).

В связи с отсутствием надлежащих объектов и установок, а также рентабельных отечественных экологически эффективных технологий утилизации опасных отходов крайне низок уровень использования и обезвреживания отходов (в период 2004 – 2006 гг. перерабатывалось порядка 40 % отходов; в 2007 г. доля переработанных отходов увеличилась до 58 %). Преобладающим способом утилизации отходов остаётся их размещение в окружающей среде, причём ежегодное накопление отходов производства и потребления составляет ~ 2 млрд. т.

По состоянию на 2001 г. в России было накоплено свыше 85 млрд. т отходов, что указано в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 гг.)», утверждённой Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860.

Таким образом, к настоящему времени на территории Российской Федерации накоплено около 100 млрд. т отходов, из которых ~ 2 млрд. т – опасные и особо опасные отходы, в том числе устаревшие пестициды и ядохимикаты (~ 30 тыс. т), ртутьсодержащие отходы, полихлорированные бифенилы (более 35 тыс. т).

При этом из хозяйственного оборота выведено около 1 млн. га земель, занятых отходами (включая золошлакоотвалы, шламонакопители, хвостохранилища, терриконы), в том числе образовавшихся до 1991 г. и не учтённых в процессе приватизации промышленных предприятий, в результате деятельности которых образовались эти отходы. Многие из этих объектов не соответствуют экологическим и санитарным требованиям, выведены из эксплуатации, и в настоящее время бесхозные.

Во исполнение протокола заседания Совета Безопасности от 30 января 2008 г., Указа Президента от 4 июня 2008 г. № 889 в Ростехнадзоре подготовлены и представлены в Минприроды России предложения о первоочередных мероприятиях, в том числе о внесении соответствующих изменений в законодательство, направленных на совершенствование государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды и повышение экологической эффективности российской экономики.

В частности, Ростехнадзором сделаны предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части природоохранного регулирования, введения новых норм права в указанных ниже целях совершенствования:

✓ административных инструментов регулирования:

представлены предложения по разработке проектов законодательных актов (внесение изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и др.) и иных нормативных правовых актов по вопросам нормирования в области охраны окружающей среды, предусматривающих переход на новую систему нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, переход от индивидуального порядка установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду к введению системы экологического (территориального) нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, с учётом нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду в пределах конкретной территории (устанавливаемых с учетом функционального зонирования территорий, природных особенностей конкретных территорий и (или) акваторий, анализа и оценки источников техногенного воздействия на территории), с одновременным введением технологических нормативов, установленных на основе показателей «наилучших доступных технологий»;

✓ экономических инструментов регулирования:

предложено внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие закрепление норм права, направленные на предотвращение загрязнения окружающей среды путём стимулирования модернизации производства и внедрения наилучших существующих (экологически безопасных) технологий (НСТ), в том числе:

✓ освобождение от платы за негативное воздействие на окружающую среду (снижение платы за счет понижающих «стимулирующих» коэффициентов) при внедрении НСТ и соблюдении технологических нормативов;

✓ предоставление льгот (зачета) по плате за негативное воздействие и налоговых льгот при осуществлении природоохранных мероприятий и реализации экологических программ;



✓ системы регулирования обращения с отходами производства и потребления – введение ответственности производителя за утилизацию отходов; введение норм права об обязательности раздельного сбора отходов (обязывающих органы местного самоуправления внедрять системы раздельного сбора отходов с последующей переработкой отходов, обладающих ресурсным потенциалом); введение ограничений на захоронение органических отходов и отходов, обладающих ресурсным потенциалом, которые могут быть использованы экологически безопасным и экономически целесообразным способом и др.;

✓ а также в целях сокращения административных барьеров при регулировании негативного воздействия на окружающую среду и поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе для субъектов малого и среднего предпринимательства – замена разрешительных процедур на декларирование.

Указанные предложения Ростехнадзора по сокращению административных барьеров реализованы, в частности, Федеральным законом «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.12.08 № 309-ФЗ. Законом внесены существенные изменения в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», в том числе такие, которыми для субъектов малого и среднего предпринимательства предусматривается упрощение процедур нормирования в области обращения с отходами, а именно: замена процедуры разработки проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение процедурой представления отчётности об образовании и размещении отходов.

Одновременно Законом упорядочены подходы к классификации отходов, а также регулирующие нормы в отношении отходов различных классов опасности, в частности, исключены нормы о паспортизации отходов V класса опасности.

Законом внесены изменения, ограничивающие виды деятельности в сфере обращения с отходами, подлежащие лицензированию. Согласно новой редакции статьи 17 Федерального закона от 08.08.01 № 128-ФЗ лицензированию не подлежит деятельность по накоплению отходов I–IV классов опасности, деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов V класса опасности.

В настоящее время Ростехнадзор в соответствии с Планом нормотворческой деятельности Минприроды России на 2009 г., утверждённым приказом Минприроды России от 20.01.09 № 7, участвует в подготовке нормативных правовых актов по вопросам совершенствования регулирования в сферах охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и повышения экологической эффективности.