

«Российское законодательство в сфере обращения с отходами производства и потребления и изменения в этом законодательстве»

По данным государственного статистического учета в РФ в 2013 г. образовалось более 5,1 млрд. тонн отходов производства, из них более 90% приходится на добычу полезных ископаемых. Использовано, обезврежено в 2013 г. только 40% всех образованных отходов, причем начиная с 2008 г. наметилась тенденция к сокращению объемов использованных и обезвреженных отходов с 50% (2008 г.) до 40% (2013 г.). соответственно увеличился объем размещения отходов на объектах размещения отходов производства и потребления.

В настоящее время основными законами России в области обращения с отходами производства и потребления являются:

- 1..Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»,
- 2.Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
- 3.Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- 4.Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
- 5.Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»
- 6.Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».
- 7.Федеральный закон от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля
- 8.Федеральный закон РФ от 4 мая 2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» .
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190 –ФЗ.
- 10.Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. №136-ФЗ
- 11.Гражданский Кодекс РФот13.04.2011 г.
- 12.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от

30.12.2001 г. №195-ФЗ

13.Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. №63-ФЗ (в редакции от 30.12.2008г.).

Во исполнение вышеуказанных законов действуют постановления правительства РФ, приказы и распоряжения органов исполнительной власти различных уровней управления.

Действующие основные законы: Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» были разработаны в период переходного периода развития экономики России.

В этот период они сыграли серьезную роль в развитии природоохранительного законодательства России: ввели организационные, административные и экономические государственные регуляторы по установлению экологических требований при построении системы обращения с отходами производства и потребления. За период реализации действующих законов снизилась их стимулирующая роль, а также требования, содержащиеся в них устарели и кроме того, создали коррупционную систему согласования массы документов, необходимых для осуществления деятельности природопользователей (нормирование, лицензирование, документы по платежам, паспортизации отходов и т. д.).

В данные законные акты постоянно вносились изменения, но они не создали систему управления обращением с отходами адекватными настоящему периоду развития России.

7 октября 2011 года Государственной Думой в первом чтении были приняты два законопроекта: № 584587-5 (в части совершенствования системы нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий) и № 584399-5 (в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами).

Не вызывает сомнений, что правовые положения Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» требуют совершенствования и, безусловно, экономическое стимулирование в сфере обращения с отходами является приоритетным направлением этой работы. Напомним, что последние концептуальные изменения в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» были внесены Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 309-ФЗ. После этого изменения касались в основном исключения из лицензирования отдельных видов деятельности в сфере обращения с отходами (сбор, транспортирование и использование), нахождения объектов размещения отходов в границах

Новой Москвы (до 2025 года), введение положений об утилизационном сборе за колесные транспортные средства (статья 24¹).

Подготовка законопроекта № 584399-5 ко второму чтению продолжается, при этом работа над законопроектом № 584587-5 завершена. В этой связи хотелось бы отметить некоторые существенные изменения в нормативно-правовом регулировании в сфере обращения с отходами производства (промышленными отходами) в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 219-ФЗ).

Закон №219 –фз формирует правовые основы и стимулы для модернизации производства, снижения загрязнения окружающей среды, для энерго- и ресурсосбережения и в конечном счёте для повышения конкурентоспособности российской промышленности.

Основные новации Закона направлены на реформирование действующей системы регулирования деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, и включают в себя:

1. Государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, ведение реестра таких объектов .
2. Разделение объектов на категории и применение к ним дифференцированных мер государственного регулирования, что позволит усилить контроль и надзор за крупнейшими и крупными загрязнителями и сократить избыточное регулирование в отношении остальных .

В качестве базового принципа новой системы нормирования для объектов I категории предлагается переход на принципы наилучших доступных технологий (НДТ) - это оборудование и технологии, отвечающие последним достижениям науки, с минимальным уровнем загрязнения окружающей среды и при этом экономически доступные для субъектов предпринимательства. С этой целью предполагается разработка отраслевых справочников наилучших доступных технологий. Создание справочников будет осуществляться поэтапно в 2015-2017 гг.

Так, в 2015 г. (I этап) планируется создать 10 справочников, в т. ч. по производству меди, керамических изделий, цемента, извести, по очистке сточных вод при изготовлении продукции (товаров), выполнении работ и оказании услуг на крупных предприятиях.

В 2016 г. (II этап) - 12 - по производству основных органических химических веществ, оксида магния, по обращению с вскрышными и вмещающими горными породами и др.

Наконец, в 2017 г. (III этап) - 25 справочников. Среди них - документы по сокращению выбросов, сбросов загрязняющих веществ при хранении и складировании товаров (грузов), по дублированию, крашению, выделке шкур и кожи, по интенсивному разведению с/х птицы.

Всего планируется подготовить 47 справочников

3. Замену действующих сегодня трех разрешений (на выбросы, сбросы, размещение отходов):

- для объектов I категории - одним комплексным экологическим разрешением (рис. 3), выдаваемым на основании программ повышения экологической эффективности (программ экологической модернизации для внедрения НДТ) (рис.4);
- для объектов II категории - представлением декларации о воздействии на окружающую среду;
- для объектов III категории - представлением отчетности об уровнях (или) объемах воздействия.

В отношении объектов IV категории меры государственного регулирования применяться не будут, за исключением внеплановых проверок.

4. Установление закрытого перечня регулируемых загрязняющих веществ, что упростит процесс нормирования, контроля и взимания платы.

5. Введение государственной экологической экспертизы в отношении проектной документации объектов I категории.

6. Установление дифференцированных требований к производственному экологическому контролю и представлению отчетности об уровнях воздействия и о реализации программ в органы государственной власти, требований к оснащению источников ряда отраслей промышленности приборами аналитического контроля.

При этом предусмотрено введение мер экономического стимулирования экологической модернизации.

Меры экономического стимулирования включают: отнесение платы за негативное воздействие в пределах норматива к себестоимости, за сверхнормативное воздействие – к прибыли; зачет затрат на осуществление мер по снижению негативного воздействия и внедрение НДТ в счет платы; увеличение коэффициентов, применяемых к ставкам платы за сверхнормативное воздействие; возмещение затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам; введение для оборудования НДТ дополнительного коэффициента амортизации 2; определение перечня природоохранных мероприятий, к которым будут применяться льготы.

Для достижения конечной цели Закона – снижения негативного воздействия на окружающую среду – необходима разработка около 20 подзаконных актов и создание организационного механизма, обеспечивающих реализацию Закона и переход на НДТ.

Реализация Закона напрямую связан с выполнением утвержденного

распоряжением Правительства РФ от 19.03.2014 №398-р комплекса мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий.

В комплекс мер также включены мероприятия, направленные на создание дополнительных экономических механизмов, а также дополнительных условий для внедрения российскими предприятиями наилучших доступных технологий, в первую очередь основанных на достижениях отечественной науки и техники. Комплексом мер переход на НДТ рассматривается как механизм структурной модернизации экономики в целом.

Модернизация предприятий будет проводиться на основе программ повышения экологической эффективности (ППЭЭ), которые разрабатываются на определённый, не подлежащий продлению срок. Проектирование и строительство новых объектов, относящихся к областям применения НДТ, в случае использования технологий, соответствующих показателям НДТ, допускаться не будет.

Законом предусмотрено внесение изменений в ряд федеральных законов, в частности в Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха», «Об экологической экспертизе» и др. Закон можно разделить на несколько отдельных блоков, каждый из которых заслуживает отдельного рассмотрения.

К основным следует отнести установление новых требований к нормированию негативного воздействия на окружающую среду и связанные с этим новые условия разрешительной деятельности, а также постепенный переход промышленных предприятий на наилучшие доступные технологии.

В отношении отходов можно отметить следующие новеллы.

1. В части платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС) уточнен плательщик этой платы в случае размещения отходов (часть 1 статьи 16).

Как известно, в 2013 году Конституционный суд Российской Федерации указал на необходимость внесения изменений в федеральное законодательство в целях уточнения лица, обязанного вносить плату за НВОС при размещении отходов на специализированных объектах размещения (Постановление КС РФ от 6 марта 2013 года). Во исполнение этого соответствующие изменения были внесены в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Введены стимулирующие коэффициенты к плате за НВОС. Следует сразу отметить, что новая редакция статьи 16 вступает в силу с 2019 года. Поэтому

до 31 декабря 2018 года будет действовать действующая система взимания платы за НВОС. В соответствии со статьей 16³ перечень коэффициентов значительно расширен, в том числе в сфере обращения с отходами. В частности, вводятся следующие стимулирующие коэффициенты:

коэффициент 0 - за объем или массу отходов производства и потребления, подлежащих накоплению и фактически использованных с момента образования в собственном производстве в соответствии с технологическим регламентом или переданных для использования в течение срока, предусмотренного законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами (сейчас этот срок составляет 6 месяцев – прим.автора);

коэффициент 1 - за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных в пределах лимитов на их размещение, а также в соответствии с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами;

коэффициент 25 - за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных с превышением установленных лимитов на их размещение либо указанных в декларации о воздействии на окружающую среду, а также в отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами;

Необходимо отметить, что требование о предоставлении отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления закреплено за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории (с незначительным негативным воздействием на окружающую среду). Таким образом, субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие деятельность на объектах I или II категории обязаны будут разрабатывать лимиты на размещение отходов.

Вместе с этим, Законом № 219-ФЗ определено, что плата за размещение отходов производства и потребления вносится плательщиком платы по месту нахождения объекта размещения отходов. Эта новелла изменяет существующий порядок поступления платы за размещение отходов по месту регистрации хозяйствующего субъекта – образователя отходов.

2. В части нормирования воздействия на окружающую среду при обращении с отходами производства и потребления.

В настоящее время нормированию подлежит образование отходов и их размещение в окружающей среде. Новые принципы экологического нормирования предусматривают ограничение лишь размещения отходов в природных объектах, т.е. именно той деятельности, которая приводит к загрязнению окружающей среды. По мнению законодателя, лимитирование деятельности по хранению и захоронению отходов (эти виды деятельности являются составляющими размещения отходов) и так приведет к сокращению образованию отходов, поэтому непосредственно образование отходов не будет подлежать нормировать нет необходимости.

Кроме этого, как отмечалось выше, Законом № 219-ФЗ предусмотрен переход на технологическое нормирование воздействия на окружающую среду. Если кратко, это предусматривает регулирование воздействия на окружающую среду исходя из применяемой технологии при производстве продукции (товаров), выполнении работ, оказании услуг. При этом технологические показатели любой технологии характеризуются выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросами загрязняющих веществ в составе сточных вод в водные объекты и образованием отходов, а также потреблением воды и использованием энергетических ресурсов. Применяя ту или иную технологию, признанную техническими рабочими группами наилучшей доступной технологией, хозяйствующий субъект по сути осуществляет ее в пределах допустимого воздействия на окружающую среду.

Необходимо отметить, что обязательный переход на технологическое нормирование предусмотрен для объектов хозяйственной и (или) иной деятельности, которые будут отнесены к I категории – объектам, оказывающим значительное воздействие на окружающую среду (часть 1 статьи 23). Объекты II категории - объекты, оказывающие умеренное воздействие на окружающую среду, могут добровольно перейти на технологическое нормирование при наличии соответствующих технических справочников по наилучшим доступным технологиям (часть 12 статьи 31¹).

Таким образом, разработка лимитов на размещение отходов предусмотрена только для объектов I и II категории. Для объектов III категории (минимальное воздействие) предусмотрена подача отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов. Разработка лимитов на размещение отходов для объектов IV категории (незначительное воздействие) не требуется.

Новые принципы нормирования воздействия на окружающую среду вступают в силу с 2019 года.

3. Государственная поддержка природоохранной деятельности.

Статья 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды» изложена в новой редакции и значительно расширена. При этом статья 14 «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды» утрачивает силу (Закон № 219-ФЗ вступает в силу 1 января 2015 года).

Новой редакцией статьи 17 закрепляются принципы государственной поддержки деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды. Среди направлений такой поддержки, помимо прочих содействие в осуществлении использования вторичных ресурсов. К такой деятельности можно отнести, например, производство биогаза на полигонах, использование вторичного сырья при производстве товаров (например, макулатуры при производстве упаковки) и др.

Часть 4 статьи 17 конкретно прописывает на реализацию каких именно мероприятий можно будет получить поддержку государства в виде налоговых льгот, льгот в отношении платы за НВОС в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном в статье 16³ Закона. Среди них проектирование, строительство, реконструкция сооружений по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод, а также установка оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления.

Объемы ежегодного образования отходов производства значительно превышают объемы образования отходов потребления. Поэтому обеспечение экологической безопасности при обращении с промышленными отходами является первоочередной задачей. Положения Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» направлены на комплексное решение основных экологических проблем, в том числе в сфере обращения с отходами производства. Поэтому его принятие следует рассматривать как значительный шаг в нормативно-правовом регулировании охраны окружающей среды.