

УДК 502.17(1/9)
JEL H610, K320, O120
DOI 10.25205/2542-0429-2020-20-3-148-165

Формирование институциональной среды природоохранной деятельности (на примере внедрения принципа НДТ)

О. П. Бурматова

*Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН
Новосибирск, Россия
Новосибирский национальный исследовательский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Статья посвящена анализу состояния институциональных аспектов формирования экологической политики в условиях России. Показан целый ряд институциональных условий, которые из-за своей неэффективности не способствуют улучшению современной государственной экологической политики. Особое внимание уделено проблемам разработки и применения экологического законодательства, характер которого во многом определяет состояние всей институциональной среды, влияющей на формирование и эффективность использования различных элементов управления охраной окружающей среды. Раскрыты основные причины, обуславливающие слабость российского природоохранного законодательства, высказаны рекомендации по возможным направлениям его совершенствования. Предложенные рекомендации могут быть использованы при разработке ключевых элементов механизма управления экологической сферой. На примере законодательного оформления перехода на принцип наилучших доступных технологий показаны возможности и проблемы такого перехода в условиях России. Проанализированы плюсы и минусы принятой категоризации объектов по уровню их негативного воздействия на окружающую среду с выдачей комплексного экологического разрешения как одного из главных направлений деятельности при переходе на принцип наилучших доступных технологий.

Ключевые слова

экологическая политика, природоохранное законодательство, охрана окружающей среды, механизм применения экологических законов, институциональная среда, механизм управления природоохранной сферой, комплексное экологическое разрешение, государственный экологический контроль

Источник финансирования

Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках Проекта XI.173.1.2. «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации» (№ АААА-А17-117022250118-6).

Для цитирования

Бурматова О. П. Формирование институциональной среды природоохранной деятельности (на примере внедрения принципа НДТ) // Мир экономики и управления. 2020. Т. 20, № 3. С. 148–165. DOI 10.25205/2542-0429-2020-20-3-148-165

© О. П. Бурматова, 2020

Formation of Institutional Environment in the Ecological Sphere (By the Example of BAT Implementation)

O. P. Burmatova

*Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS
Novosibirsk, Russian Federation
Novosibirsk National Research State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article analyses institutional aspects of the formation of environmental policy in Russia. It shows a number of inefficient institutional conditions which can hardly contribute to the improvement of modern state environmental policy. Special attention is paid to the development and application of environmental legislation largely determining the state of the institutional environment as a whole, which affects the formation and effectiveness of various environmental protection management elements. The paper explains the main reasons why the Russian environmental legislation is weak, and proposes possible directions for its improvement. The proposed recommendations can be used to develop key elements of the environmental management mechanism. By the example of establishing legislative framework for the transition to best available technologies, the article shows possibilities and problems of such a transition in Russia. The advantages and disadvantages of the accepted categorization of the objects according to the degree of their negative impact on the environment with the issuance of integrated environmental permit as one of the main areas of activity in the transition to the best available technologies are analyzed.

Keywords

environmental policy; environmental legislation, environmental protection, mechanism for the application of environmental laws, institutional environment, environmental management mechanism, integrated environmental permit, state environmental control

Funding

The research was carried out with the plan of IEIE SB RAS, project XI.173.1.2. № AAAA-A17-117022250118-6

For citation

Burmatova O. P. Formation of Institutional Environment in the Ecological Sphere (By the Example of BAT Implementation). *World of Economics and Management*, 2020, vol. 20, no. 3, p. 148–165. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0429-2020-20-3-148-165

Введение

Институциональные аспекты формирования государственной экологической политики во многом определяют ее результативность и обеспечение экологической безопасности в стране в целом и ее регионах. Они охватывают, в частности, сферу природоохранного права; систему экологического нормирования (включая поддержку принципа наилучших доступных технологий); институт экологической экспертизы; подходы к экономическому стимулированию инвестиций и инноваций в природоохранные мероприятия и в целом механизм финансирования природоохранной деятельности (включая систему платежей за негативное воздействие на окружающую среду); налоговое, таможенное и кредитное регулирование и стимулирование экологизации производства; формирование государственного экологического мониторинга и экологического контроля; использование стратегических подходов к решению экологических проблем; экологические рейтинги как оценки результативности экологической политики предприятий и регионов и др. [1–9].

Результативность применения названных инструментов экологического управления во многом зависит от эффективности правовых и экономических механизмов регулирования природоохранной деятельности.

В современных условиях сфера государственного управления охраной окружающей среды в России характеризуется целым рядом институциональных проблем, среди которых ключевое место занимают проблемы разработки и применения экологического законодательства, на котором по существу выстраиваются все остальные экологические институты. В России разработано более семидесяти федеральных экологических законов и более четырех тысяч региональных законов и правовых актов. В то же время имеющиеся нормативно-правовые акты пока не стали эффективными инструментами регулирования охраны окружающей среды. Более того, многими авторами отмечается, что в последние годы происходит не только ослабление законодательной базы¹ по отдельным направлениям природоохранной деятельности, но оно становится и менее прозрачным [8–11].

Покажем, что довольно высокая законотворческая активность в природоохранной деятельности в последние годы (особенно с 2014 г.) не привела к существенному улучшению по упорядочению отношений в области охраны окружающей среды, хотя определенные достижения, безусловно, достигнуты.

Особенности экологического законодательства в России

Многие современные институциональные проблемы в сфере государственного управления охраной окружающей среды, связанные с ослаблением экологического законодательства, вытекают из следующих основных причин системного характера [2; 10; 11].

Во-первых, недостаточный учет рамочного характера основополагающего федерального закона «Об охране окружающей среды»², требующего полного обеспечения содержащихся в нем отсылочных норм путем разработки специальных законов и подзаконных актов, раскрывающих и конкретизирующих различные положения основного экологического закона. Данные нормы остаются пока либо не отраженными в природоохранном законодательстве совсем, либо учитываются частично.

Во-вторых, имеет место постоянное принятие новых редакций экологических законов, которые зачастую не делают их лучше, а сопровождаются последовательным ослаблением природоохранных норм. В частности, это относится к новым редакциям Градостроительного кодекса (2004 г. с учетом последовавших с 2005 г. и позже изменений и дополнений к нему), а также Водного и Лесного Кодексов и других законов.

¹ Владимир Путин провел заседание по вопросу об экологическом развитии РФ в интересах будущих поколений. 27 декабря 2016. URL: <http://путин.ru-an.info/новости/владимир-путин-провел-заседание-по-вопросу-об-экологическом-развитии-рф-в-интересах-будущих-поколений/>; Главные законы, которые необходимы России: Экологическое законодательство. URL: <http://www.zelife.ru/ekoplanet/stateeco/15746-mainzeco.html/>; Чуркин Н. П. Основные проблемы федерального законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. URL: <http://rospromeco.com/expertnoe-mnenie/28-analytic/expertnoe-mnenie/375->

² Об охране окружающей среды: Федеральный Закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019).

В-третьих, требования охраны окружающей среды остаются недоучтенными или проигнорированными при разработке и принятии ряда базовых законов, включая Бюджетный, Налоговый, Земельный, Гражданский и другие Кодексы, в результате чего реализация многих экологических норм становится проблематичной.

Названные причины, в свою очередь, обуславливают возможность формирования вытекающих из них факторов, неблагоприятно влияющих на положение дел в природоохранной сфере. К ним можно отнести:

- лоббирование интересов определенных бизнес-групп во властных структурах, приводящее, в частности, к принятию новых редакций экологических законов, их ослабляющих;
- сложившееся пренебрежение со стороны предпринимательского сообщества к экологическим проблемам;
- отсутствие или условность механизмов наказания за экологические правонарушения (особенно в части соблюдения законодательства);
- отсутствие стимулирующих эффектов для природоохранной деятельности, включая исключительно низкие базовые ставки платежей за негативное воздействие на окружающую среду и платежей за использование природных ресурсов;
- неудовлетворительный механизм реализации правовых норм и их обязательного исполнения.

Важными природоохранными институтами в свете сложившейся в России практики управления охраной окружающей среды являются формирование и развитие таких направлений природоохранного права, как внедрение принципа наилучших доступных технологий, реформирование обращения с отходами, восстановление и развитие экологической экспертизы и др.

Одним из направлений выстраивания природоохранных институтов является их заимствование из зарубежной практики и адаптация к условиям России. К числу таких институтов, относится, в частности, внедрение подхода, основанного на принципе наилучших доступных технологий (НДТ), которому в настоящее время уделяется повышенное внимание среди инструментов государственной экологической политики³, в том числе в сфере экологического права. Оценка возможностей, проблем и перспектив перехода на новую для России систему экологического нормирования в виде принципа НДТ, а также соображения, насколько обоснован и подготовлен такой переход исходя из имеющихся для этого предпосылок в Российской Федерации, дан нами в работе [12].

Здесь же рассмотрим, как все начиналось в мире и в России, к чему пришли, каковы проблемы и перспективы на пути внедрения данного принципа⁴.

³ Согласно Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176, внедрение наилучших доступных технологий относится к основным инструментам экологической политики. Это положение закреплено и в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018.

⁴ Согласно Федеральному закону от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» наилучшая доступная технология определяется как «технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники

Основные возможности принципа наилучших доступных технологий

Одним из ключевых аспектов, определяющих приоритет принципа НДТ среди других механизмов экологической и промышленной политики страны, является его высокая значимость как важнейшего инновационного инструмента в области управления охраной окружающей среды, ориентированного на достижение экологической безопасности производства, повышение конкурентоспособности отечественной продукции и усиление инвестиционной привлекательности бизнеса. Он успешно реализован в развитых странах (ЕС, США, Китай и др.) и потребовал для его внедрения почти два с половиной десятилетия.

Принцип НДТ объединяет в себе комплекс мер по регулированию воздействия на окружающую среду, включая такие меры, как:

- стимулирование внедрения ресурсосберегающих, энергоэффективных и эколого-ориентированных технологий;
- контроль за загрязнением непосредственно на источниках образования разного рода загрязнения;
- разработку программ осуществления мероприятий по сокращению выбросов, сбросов и образованию твердых отходов на основе соблюдения устанавливаемых экологических нормативов и принятых стандартов;
- регулирование платежей за негативное воздействие на окружающую среду с целью стимулирования природоохранной деятельности;
- организацию экологического мониторинга функционирования предприятия;
- внедрение системы экологического менеджмента на предприятиях и др.

Интеграция перечисленных мер, работающих на экономическое развитие и экологическую безопасность государства, обеспечивает высокую эффективность подхода, основанного на принципе НДТ, и делает его привлекательным инструментом не только для достижения целей экологической и промышленной, но и социально-экономической политики в целом.

Обращение к успешному зарубежному опыту в деле внедрения принципа НДТ показывает, что его результативная реализация требует соблюдения по крайней мере следующих обязательных условий [12]⁵:

1) функционирование на предприятиях системы экологического менеджмента на основе международных стандартов семейства ISO 14000, которые предусмат-

и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности её применения».

⁵ См. также: BAT – Best Available Techniques in Central and Eastern Europe. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8110-1.pdf?pid=3887>; Best Available Techniques for Preventing and Controlling Industrial Pollution, Activity 3: Measuring the Effectiveness of BAT Policies, Environment, Health and Safety, Environment Directorate, OECD. 2018. URL: <https://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/measuring-the-effectiveness-of-best-available-techniques-policies.pdf>; Christian Tebert. Industrial Emission and Best Available Techniques (BAT). URL: <http://www.oekopol.de/en/themen/industrieemissionen/>; Commission Implementing Decision (EU) 2017/1442 of 31 July 2017 establishing best available techniques (BAT) conclusions, under Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council, for large combustion plants (notified under document C(2017) 5225) (Text with EEA relevance). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32017D1442&qid=1502965218389/>; EU Best Available Techniques reference documents (BREFs). URL: <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>; EU European Integrated Pollution Prevention Bureau and its work on BAT, IPPC and BREFs (BAT reference documents). URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/index.htm>.

ривают налаживание на предприятии собственной системы автоматизированного экологического мониторинга для оперативного и постоянного получения информации о загрязнении окружающей среды;

2) широкое распространение в реальном секторе экономики ресурсосберегающих, энергоэффективных и малоотходных технологий (в том числе отечественного производства), а также наличие работающих механизмов стимулирования перехода на инновационные технологии;

3) взаимоувязка интересов экономического, экологического и социального характера как одной из основных целей проводимой государственной социально-экономической политики на пути движения к устойчивому развитию и широкому внедрению различных секторов зеленой экономики, что обеспечивает улучшение состояния окружающей природной среды в качестве основного критерия результативности государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

Рассмотрим, какова степень представленности перечисленных условий в российской практике и насколько формируемая правовая база в России и прочие принимаемые и намечаемые действия в рамках перехода на принцип НДТ вписываются в данные требования.

Проблемы адаптации принципа НДТ к условиям России

Подготовка к переходу на принцип наилучших доступных технологий в РФ в плане разработки и формирования необходимого правового обеспечения длилась несколько лет и в 2014 г. была законодательно оформлена в результате принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ. Затем был внесен и целый ряд необходимых поправок в другие нормативно-правовые акты, определяющие правовые основы внедрения принципа НДТ⁶.

Период 2015–2018 гг. отводился для принятия необходимых подзаконных актов, составления справочников НДТ и постановки предприятий на государственный учет⁷. Практическая реализация данного принципа началась в России с 01.01.2019 и в соответствии с принятыми нормативно-правовыми требованиями должна охватывать объекты, относящиеся к I и II категориям⁸. Хотя перечень по-

⁶ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»; Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2014 № 1458 «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям»; Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2014 г. № 398-р «Комплекс мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий». Информационно-технические справочники по НДТ.

⁷ Пересмотр технологий, определенных в качестве наилучшей доступной технологии, осуществляется не реже одного раза в десять лет.

⁸ В целом выделены 4 категории объектов, по отношению к каждой из которых предусмотрены дифференцированные меры государственного регулирования. Объекты, относящиеся к I и II категориям, оказывают значительное и умеренное негативное воздействие на окружающую среду. К категории I отнесены 300 предприятий, доля которых в суммарных выбросах и сбросах загрязняющих веществ составляет в совокупности более 60 %. Список данных предприятий утвержден приказом Минприроды

добных объектов до сих пор не утвержден Министром России и не подготовлены (и в том числе не приняты все необходимые подзаконные акты в отношении перехода на НДТ) и не реализованы некоторые другие условия, однако процесс перехода к функционированию промышленности страны на принципе НДТ активно реализуется⁹.

Поскольку дифференциация объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на категории (I–IV), по отношению к которым предусмотрено проведение различных мер регулирования, выступает в качестве ключевой меры в рамках формируемого подхода НДТ, то остановимся на этом подробнее.

По отношению к объектам I категории закон № 219-ФЗ вводит особое требование нормирования, предусматривающее необходимость получения комплексного экологического разрешения (КЭР), выдаваемого Росприроднадзором¹⁰. КЭР заменяет действующие до сих пор требования о предоставлении в органы государственного экологического контроля трех разрешений на выбросы, сбросы и твердые отходы соответственно. Для получения КЭР предприятию необходимо разработать программу повышения экологической эффективности (включающую технологические показатели выбросов и сбросов в соответствии с НДТ в соответствующей отрасли), представить ее в Росприроднадзор, получить ее одобрение на Межведомственном совете по НДТ, пройти государственную экологическую экспертизу (если речь идет о проектах нового строительства или модернизации производства). Для подачи заявки на получение КЭР соответствующим предприятиям отводится трехлетний срок (с 1 января 2019 по 31 декабря 2022 г.). До 2025 г. предполагается тиражирование данных требований на все остальные предприятия I категории. В целом срок перехода на принцип НДТ оценивается в 7–10 лет в зависимости от характера производства.

Получение КЭР сопровождается включением предприятия в реестр комплексных экологических разрешений и открывает возможность общественного контроля.

Категоризация производственных объектов по степени негативного воздействия на окружающую среду хотя и рассматривается в ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды Российской Федерации» как главная мера при переходе на принцип НДТ, однако она, на наш взгляд, остается одним из слабых мест проводимых преобразований. Так, пока не разработаны четкие критерии отнесения предприятий к той или иной категории. Немаловажно, что пока остается неясным, на основе каких количественных показателей должен проводиться контроль воздействия на окружающую среду производственных объектов II и III категорий. Имеются и другие проблемы.

РФ. Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий см.: Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186693/572c291b3e72b1350786b3cca798258d8417450a/. См. также: Определен порядок выдачи комплексных экологических разрешений. 19 февраля 2019. URL: <https://www.garant.ru/news/1259429/>.

⁹ В качестве организации, исполняющей функции Бюро наилучших доступных технологий, Правительством РФ определен ФГАУ НИИ «Центр экологической промышленной политики».

¹⁰ О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва: Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 143 (официальный сайт Правительства РФ – <http://government.ru/>).

В ФЗ № 7 для определения НДТ предложена следующая совокупность параметров:

- а) наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо другие предусмотренные международными договорами Российской Федерации показатели;
- б) экономическая эффективность от внедрения и функционирования НДТ;
- в) применение ресурсо- и энергосберегающих методов;
- г) период внедрения;
- д) промышленное внедрение НДТ на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Очевидно, что нужны конкретные унифицированные критерии отнесения объектов к той или иной категории, которые исключали бы возможность двойственного толкования каждой конкретной ситуации и учитывали бы территориальную концентрацию производства в одном месте, технические и технологические характеристики предприятий, их мощность и др. Требуются также стандартизированные методики для оценки экономических аспектов технологий, которые пока описываются в основном на качественном уровне и часто базируются на мнении экспертов. Кроме того, такая информация предоставляется, как правило, заинтересованными лицами – самими предприятиями, производителями оборудования, производственными ассоциациями [13].

Для объектов II категории заявка на получение КЭР подается в Росприроднадзор юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями добровольно. Это условие, на наш взгляд, содержит в себе опасность, связанную с тем, что предприятие может и не подавать заявку и тем самым уклониться от постановки на учет и избежать плановых проверок. При этом наказание за это законом № 219-ФЗ не предусмотрено. Для объектов III и IV категорий предусмотрен порядок отчетности или вообще регулирование отсутствует. Очевидно, что в данном случае особенно важен вопрос о правильности категорирования предприятий, об исключении всех возможных лазеек для недобросовестных хозяйствующих субъектов для ухода от ответственности.

Принцип НДТ в России распространяется только на объекты I категории, которые оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду (и которых на первом этапе рассматривается всего 300 предприятий). Именно на такие объекты нацелены все меры, реализуемые в рамках подхода по внедрению НДТ, включая выдачу КЭР, а также финансовую и прочую поддержку со стороны государства.

Для предприятий других категорий, прежде всего II категории, которые отличаются от I категории по существу лишь масштабами производства¹¹, режим экологического контроля их функционирования существенно смягчается вплоть до перевода с федерального уровня государственного экологического надзора на региональный. На них не распространяются и экономические стимулы по внедре-

¹¹ 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».

нию НДТ. Это в конечном счете означает, что предприятия II–IV категорий не будут заинтересованы в переходе на более прогрессивные технологии [14]. Соответственно их вклад в загрязнение окружающей среды будет расти.

Кроме того, экологическая вредность объектов загрязнения определяется не только объемами выхода загрязняющих веществ, но и характером и структурой эмиссий, включая канцерогенность, мутагенность, тератогенность их ингредиентов, количественная оценка негативного воздействия которых часто проблематична. Совершенно не учитываются такие явления, как синергизм и аддитивность взаимодействий загрязняющих веществ, выделяемых разными предприятиями, функционирующими в одном районе, что требует недопущения экологически несовместимых сочетаний производств на отдельной ограниченной территории. Однако подобные проблемы выпадают из сферы механизма НДТ.

Новым шагом в деле внедрения принципа НДТ является требование обязательного оснащения стационарных источников выбросов и сбросов на предприятиях I категории автоматическими приборами непрерывного контроля и измерения параметров выхода загрязняющих веществ. Данные параметры должны фиксироваться и передаваться в органы государственного экологического надзора с занесением в реестр объектов соответствующей категории. В связи с этим одной из актуальных проблем работы предприятий в условиях НДТ является проблема формирования системы показателей, с помощью которых должен осуществляться контроль за экологической деятельностью производственных объектов со стороны природоохранных органов. Предприятиям отводится четырехлетний срок на установку соответствующих приборов (со дня получения или пересмотра КЭР).

Признавая важность и насущность мер по созданию систем экологического мониторинга на предприятиях, хотелось бы заметить, что в Российской Федерации такие системы до сих пор не являлись обязательными и, как правило, отсутствовали за ненадобностью, за исключением ряда крупных компаний, выходящих на мировые рынки. Для предприятий, работающих преимущественно на внутренний рынок, пока не имеется прецедентов их налаживания и успешного функционирования. Это означает, что всю работу придется начинать с нуля и выстраивать систему автоматического контроля за счет средств предприятий. Остается неясным и вопрос о возможности обеспечения таких систем дистанционными методами сбора информации, необходимыми измерительными и другими приборами отчетственного производства, которое пока не налажено в требуемых объемах [12].

Отсутствие соответствующих технологий контроля, датчиков и приборов для оценки промышленных источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ может поставить под вопрос контроль за соблюдением экологического регламента со стороны государственных органов контроля. При этом сами природоохранные органы тоже не обладают техническими и финансовыми возможностями для организации системы оперативного автоматизированного экологического мониторинга и контроля.

В зарубежной практике требование установки автоматизированной системы контроля за загрязнением действует в рамках собственного экологического мониторинга, связанного с функционированием отлаженной системы экологического менеджмента на предприятиях. Такие системы контроля и мониторинга являются обязательными элементами экологического менеджмента организаций. В разви-

тых странах система экологического менеджмента активно внедряется с середины 1990-х гг. и зарекомендовала себя как эффективный инструмент по регулированию, контролю и сокращению негативного воздействия производственных объектов на окружающую среду.

В условиях России пока не созданы условия, благоприятствующие внедрению и повсеместному развитию экологического менеджмента (хотя первый стандарт из серии международных стандартов ISO 14000 был принят в качестве национального еще в 1998 г.). Установленные законом в рамках перехода на принцип НДТ правила подачи заявки на получение комплексного экологического разрешения предусматривают необходимость обязательного учета технического уровня производства на предприятии и должны включать подтверждение соответствия его технологических показателей требованиям, содержащимся в Справочниках НДТ¹². Это, в свою очередь, предполагает оснащение предприятия эффективно работающей и сертифицированной по ISO 14000 системы экологического менеджмента. В случае отсутствия такой системы предприятие будет вынуждено ее создать, на что потребуются время, специально обученные специалисты и немалые затраты [3]. Однако данная проблема, связанная с зависимостью системы экологического менеджмента и принципа НДТ, в многочисленных публикациях по теме НДТ остается в тени.

Большое значение в деле выстраивания автоматизированных систем экологического мониторинга на предприятиях имеет и то, что надзорные природоохранные органы тоже не обладают необходимым и достаточным техническим потенциалом для контроля и мониторинга за загрязнением окружающей среды по большей части вредных веществ, для которых установлены экологические нормативы в виде норм ПДК (для выбросов и сбросов). «В настоящее время систематический контроль охватывает не более 3 % от общего количества таких веществ, при этом предприятия обязаны соблюдать нормативы ПДК постоянно, независимо от внештатных ситуаций» [15]. Природонадзорные органы в условиях функционирования с использованием принципа НДТ должны иметь единую систему мониторинга, в которую будет оперативно поступать и обрабатываться информация от

¹² Согласно Федеральному закону № 219-ФЗ предполагается разработка собственных справочников НДТ с учетом имеющихся в России технологий, оборудования, сырья, других ресурсов, а также с учетом климатических, экономических и социальных особенностей. Но пока подготовка справочников НДТ осуществляется посредством аутентичного перевода справочников, разработанных в ЕС. Это означает ориентацию на наилучшие европейские технологии. Но насколько реально они подходят для РФ в качестве технологических ориентиров? Насколько Россия способна обеспечить себя наилучшими доступными технологиями собственного производства, без чего весь замысел с НДТ обречен на провал? Без положительных ответов на эти вопросы надеяться на успех от внедрения НДТ не приходится.

В общем виде во всех справочниках НДТ ЕС содержится следующая информация: законодательные аспекты; сведения о развитии конкретной отрасли промышленности в ЕС; технологическое описание традиционно применяемых производственных процессов; данные о выбросах (сбросах), образовании отходов, потреблении сырья и энергии на протяжении всего производственного цикла; технологии и методологии, применяемые при идентификации НДТ; краткое описание НДТ для конкретной отрасли; оценка возможных экологических преимуществ при внедрении НДТ; данные по ограничению применимости НДТ; экономические показатели НДТ (капитальные и эксплуатационные затраты, расход сырья и материалов на единицу продукции и др.); сведения о новейших технологиях, находящихся в стадии научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ или опытно-промышленного внедрения.

всех объектов-загрязнителей, поставленных на учет в качестве источников значительного негативного воздействия на окружающую среду. Создание такой системы требует значительных финансовых, технических, организационных, кадровых, временных и других затрат. Поскольку механизм на базе НДТ запущен с 01.01.2019, то и соответствующая система мониторинга или хотя бы ее существенный задел должны были быть созданы к этому сроку. Однако это требование пока не реализовано.

В России пока не существует реестра выхода загрязняющих веществ и их переноса по воде и воздуху; данные о производственной деятельности доступны только на федеральном уровне для 15 секторов экономики; государственные органы располагают лишь агрегированными показателями мониторинга, содержащихся в государственных (федеральных и региональных) докладах «О состоянии и об охране окружающей среды». Требуется сбор, передача и верификация информации на уровне отдельного предприятия.

К сказанному следует добавить, что по результатам заседания Государственного совета РФ по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 г., предусмотрено исключение материалов обоснования комплексного экологического разрешения из перечня объектов государственной экологической экспертизы, что до сих пор не нашло своего отражения в российском правовом поле¹³.

Законодательные меры по формированию подхода, основанного на НДТ¹⁴, предусматривают также сокращение числа контролируемых загрязняющих веществ; перераспределение поднадзорных функций между федеральным и региональным надзором по объектам, относящимся к разным категориям; технологическое нормирование на принципах НДТ с использованием информационно-технологических справочников по НДТ; возрождение института государственной экологической экспертизы (что исключительно важно, на наш взгляд); введение некоторых элементов механизма поддержки и стимулирования внедрения принципа НДТ.

Таким образом, в рамках механизма НДТ меры государственного регулирования по категориям объектов существенно различаются. Так, для объектов I категории предусмотрен комплекс мер, предусматривающих охват государственной экологической экспертизой; постановку предприятий на государственный учет при обязательном соблюдении нормирования на принципах НДТ, включая выдачу комплексного экологического разрешения; оснащение стационарных источников приборами непрерывного экологического мониторинга; отчетность о выполнении программ природоохранных мероприятий и об объемах воздействия перед органами федерального государственного экологического надзора.

Оценка экологических результатов деятельности объектов II категории ограничивается добровольным декларированием показателей воздействия на окружающую среду (объемы выхода газообразных, жидких и твердых отходов) и от-

¹³ Представители Минприроды России объяснили, почему до сих пор не приняты необходимые для перехода на НДТ подзаконные акты. URL: <https://news.ecoindustry.ru/2018/04/predstaviteli-minprirody>.

¹⁴ О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва: Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 143 (официальный сайт Правительства РФ – <http://government.ru/>); Определен порядок выдачи комплексных экологических разрешений. 19 февраля 2019 г. URL: <https://www.garant.ru/news/1259429/>.

четностью о выполнении программ внедрения НДТ перед органами регионального экологического надзора.

Для объектов III категории предусмотрен региональный государственный экологический надзор, для объектов IV категории – только внеплановые проверки.

Меры по стимулированию внедрения НДТ

Особое значение имеют предусматриваемые законами меры по стимулированию и государственному регулированию внедрения НДТ. Среди таких мер можно назвать, в частности, следующие [3; 12–14; 16]:

- налоговые льготы;
- право на заключение специальных инвестиционных контрактов¹⁵;
- льготы, связанные с внесением платежей за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС);
- финансирование из федерального и региональных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Налоговые льготы охватывают возможность возмещения процентов по инвестиционным кредитам в счет налога на прибыль (если при внедрении НДТ был предоставлен инвестиционный налоговый кредит). Кроме того, для основных средств предприятия может применяться ускоренная амортизация техники и технологий, относящихся к НДТ в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ (с правом использовать специальный коэффициент 2 к норме амортизации)¹⁶.

Специальные инвестиционные контракты, утвержденные Постановлением Правительства № 708, предоставляют займы предприятиям на нужды модернизации производства; создание предприятий по производству продукции, не имеющей аналогов в РФ, и внедрение НДТ. Срок действия подобных контрактов должен быть не более 10 лет (при этом соответствовать времени выхода проекта на операционную прибыль плюс 5 лет). Минимальный объем инвестиций составляет 750 млн руб. (при участии в финансировании органов власти разных уровней).

Что касается предоставления льгот в отношении платы за НВОС, то законодательством предусмотрен, во-первых, зачет платы за НВОС в счет инвестиций (до 100 % – с 01.01.2016) и, во-вторых, освобождение предприятий от платы за НВОС после внедрения НДТ (при условии выхода загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов – с 01.01.2020). Эта мера распространяется на объекты I категории, которые уже перешли на НДТ, а также на предприятия II категории, относящиеся к областям применения принципа НДТ. В случае несоблюдения технологических нормативов возможен рост платежей до размеров, сопоставимых с затратами на борьбу с загрязнением, в том числе увеличение коэффициентов платы за НВОС: за временно разрешенное воздействие вводится коэффициент $K = 25$, за воздействие, превышающее разрешенное, – $K = 100$ (с 01.01.2020).

Средства из федерального и региональных бюджетов предполагается выделять в соответствии с бюджетным законодательством в виде субсидий и займов, а так-

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 16 июля 2015 г. № 708.

¹⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации (в редакции, действующей с 01.01.2019), п. 5 ч. 1 ст. 259.3.

же из Фонда развития промышленности РФ¹⁷. Из данного фонда финансируются проекты развития, проекты консорциумов и проекты в рамках отдельных отраслей (станкостроение, автомобилестроение, медбиофарма), а также лизинговые проекты по приобретению промышленного оборудования.

Будут ли работать данные меры в нужном направлении и если будут, то насколько эффективно, а также достаточны ли они для решения поставленных масштабных задач, покажет ближайшее будущее. В то же время уже сейчас имеются определенные сомнения по поводу достижения ряда намеченных мер в заданных объемах и в планируемые сроки. Прежде всего возникает вопрос относительно готовности отечественного машиностроения к выполнению заданий по обеспечению производства отечественными разработками в области НДТ. Принцип НДТ предполагает не только наличие задела по разработке отечественного технологически передового оборудования, но и его отлаженное производство, которое либо получило широкое распространение в стране, либо подготовлены условия для его массового внедрения (при наличии и технологий и инвестиций). Однако подобное внедрение в России сдерживается действием целого ряда серьезных факторов, которые общеизвестны и многие десятилетия служат тормозом на пути масштабной модернизации производства.

Если в странах ЕС принцип НДТ встраивался в механизм управления в условиях широкого внедрения новых ресурсосберегающих и малоотходных технологий (которое началось во второй половине 1970-х и особенно активизировалось в 1980-е гг.), объединяя промышленную и экологическую политику, то в России подобная ситуация еще не сложилась. В этом смысле можно в определенной мере считать, что в данном случае «телега поставлена впереди лошади».

На наш взгляд, сложившаяся в России система государственного управления в сфере охраны окружающей среды, технологическое состояние экономики, экологическое право и другие аспекты институциональной среды вряд ли смогут обеспечить эффективную реализацию в обозначенные сроки такого важного инструмента регулирования, каким является принцип НДТ. Для реализации данного принципа предстоит колоссальная работа и государственных органов, и промышленного предпринимательского сообщества по формированию необходимых технологических, законодательных¹⁸, организационных и информационно-аналитических и других условий.

В целом внедрение новых инструментов управления путем заимствования сложившихся подходов из зарубежной практики экологической политики (в случае с НДТ имеет место ориентация на опыт ЕС) и переноса их на российскую действительность требует четкой организации и осуществления определенной последовательности действий, их продуманности с точки зрения возможности вклю-

¹⁷ Государственное учреждение «Фонд развития промышленности» (ФРП) создано по распоряжению правительства РФ в 2014 г. (по инициативе Министерства промышленности и торговли РФ путем преобразования Российского фонда технологического развития). Основная задача ФРП – предоставление займов промышленным компаниям на льготных условиях для развития импортозамещающих и экспортноориентированных производств и перехода на наилучшие технологии. Процентные ставки по целевым займам – до 5 % годовых, срок до семи лет, объем 500–750 млн руб.

¹⁸ Реализация Закона № 219-ФЗ требует принятия тридцати шести подзаконных актов, большая часть которых к настоящему времени уже готова.

чения в сложившуюся систему управления новых для российской государственной экологической политики методов регулирования, учета специфики эколого-экономических условий страны и ее регионов, а также необходимости дополнения существующего механизма управления новыми подходами и инструментами, без которых принцип НДТ не сможет эффективно и полноценно заработать и обеспечить желаемые результаты. Очевидно, что путь реализации принципа НДТ будет непростым и болезненным.

Заключение

Проанализированные ключевые институциональные аспекты формирования экологической политики, базирующиеся на сложившемся в стране природоохранном законодательстве, свидетельствуют о слабости существующего механизма экологического регулирования и в целом во многом определяют его неэффективность.

Кроме усиления природоохранного законодательства по охарактеризованным направлениям и ужесточения экологической ответственности за его нарушение большое значение, на наш взгляд, должны иметь и многие другие ключевые направления формирования институциональных условий, которые способны улучшить современную государственную экологическую политику. К их числу следует отнести следующие [2; 3; 5; 8–10; 12; 13; 17]:

- 1) налаживание финансового механизма природоохранной деятельности, адекватного потребностям обеспечения экологической безопасности;
- 2) восстановление и развитие института государственного экологического экспертирования;
- 3) совершенствование экологического нормирования, включая обоснованный и постепенный переход на принцип наилучших доступных технологий;
- 4) воссоздание системы государственных органов специальной компетенции, несущих полную ответственность за формирование государственной политики в сфере экологического управления;
- 5) усиление и расширение экономической базы по стимулированию природоохранной деятельности;
- 6) отнесение функций государственного контроля за природопользованием и организации ресурсопользования к отдельным самостоятельным структурам;
- 7) создание современной системы оперативного экологического мониторинга и наблюдения на всех уровнях управления;
- 8) продуманное реформирование сферы обращения с отходами;
- 9) формирование условий для внедрения системы производственного экологического менеджмента и экологического аудита организаций.

В целом формирование институциональных условий в области охраны окружающей среды (и прежде всего экологического права) относится к числу ключевых аспектов, определяющих результативность природоохранного управления. Сложившееся в России экологическое законодательство нуждается в дальнейшей разработке и совершенствовании прежде всего по рассмотренным направлениям. Первостепенное значение, на наш взгляд, имеет формирование таких направлений природоохранного права, как стимулирование внедрения принципа наилучших

доступных технологий, организация утилизации и переработки отходов, восстановление и развитие экологической экспертизы и др.

Создание необходимой институциональной среды в природоохранной сфере будет способствовать решению целого ряда важных проблем для совершенствования методов управления природоохранной деятельностью и социально-экономическим развитием регионов и страны в целом, включая такие важные и назревшие направления, как:

- модернизация производства с выходом на новый технологический и экологически безопасный уровень функционирования производственных объектов;
- стимулирование инвестиций в зеленую экономику с целью повышения энергоэффективности, снижения ресурсоемкости и обеспечения высокого качества среды обитания людей;
- усиление экономических методов регулирования, прежде всего стимулирования природоохранной деятельности;
- развитие прикладных научных и проектных разработок в сфере экологии и др.

Рассмотренные аспекты формирования институциональной среды в природоохранной деятельности на примере внедрения принципа НДТ показывают, что используемый российскими органами государственного экологического управления прием, основанный на заимствовании тех или иных результативных подходов из практики других стран (главным образом ЕС) и переноса их на российскую почву без учета ее специфики и корректировки соответствующих приемов, может не дать ожидаемого эффекта и в лучшем случае потребовать большего времени и сил, а в худшем – потерпеть фиаско.

В целом, оценивая возможности и перспективы внедрения принципа НДТ в российскую практику экологической политики, представляется необходимым отметить в качестве первостепенных мер прежде всего деятельность по упреждающим существенным государственным усилиям в области стимулирования, мотивации и поддержки развития и внедрения эколого-ориентированных инновационных технологий и видов деятельности. Только в этом случае можно надеяться, что реализация идеологии НДТ даст толчок для технологического рывка российской экономики и обеспечит решение не только проблем охраны окружающей среды, но и развития и модернизации отечественной промышленности на фоне роста энергоэффективности, импортозамещения и конкурентоспособности.

Список литературы

1. **Арсланова Х. Д., Арсланов Ш. Д.** Институциональные проблемы экологизации социально-экономического развития проблемного региона // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 7 (часть 2). С. 299–303.
2. **Блоков И. П.** Окружающая среда и ее охрана в России. Изменения за 25 лет. М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2018. 422 с.
3. **Бурматова О. П.** Государственное экологическое управление в России // *Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием* / Под ред. А. С. Новосёлова, В. Е. Селиверстова. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. С. 402–462.

4. **Нуртдинов А. Р.** Институциональные основы государственной политики устойчивого развития // *Экономические науки*. 2010. № 12 (73). С. 51–54.
5. **Природоохранные институты в современной России** / Науч. ред. Г. А. Фоменко; Научно-исследовательский проектный ин-т “Кадастр”. М.: Наука, 2010. 447 с.
6. **Степанов К.** Институциональный аспект регулирования природоохранной деятельности. Система экологических рейтингов (2012). URL: <http://ecopalata.ru/?p=1278>
7. **Фоменко Г. А.** Институциональные особенности управления природоохранной деятельностью в России // *Проблемы региональной экологии*. 2013. № 3. С. 71–83.
8. **Фоменко Г. А.** Управление природоохранной деятельностью: эволюция институциональных изменений. Часть 1 // *Проблемы региональной экологии*. 2019. № 4. С. 52–63.
9. **Фоменко Г. А.** Управление природоохранной деятельностью: эволюция институциональных изменений. Часть 2 // *Проблемы региональной экологии*. 2019. № 5. С. 112–118.
10. **Боголюбов С. А.** Актуальные проблемы экологического права. М.: Юрайт, 2011. 607 с.
11. **Бурматова О. П.** Проблемные аспекты применения лесного и водного законодательства в России // *Вестник НГУЭУ*. 2019. № 2. С. 10–24.
12. **Бурматова О. П.** Возможности внедрения принципа НДТ в российскую практику экологической политики // *Мир экономики и управления*. 2018. Т. 18, № 3. С. 29–41.
13. **Тяглов С. Г., Воскресова Г. Н.** Особенности определения технологии в качестве НДТ: российский и зарубежный опыт // *Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики)*. 2019. Т. 10, № 2. С. 97–112.
14. **Белокрылова Е. А., Уаге М. Б.** Наилучшие доступные технологии в экологическом праве Российской Федерации: проблемы и перспективы // *Вестник Удмурт. ун-та. Серия Экономика и право*. 2014. Т. 24, вып. 4. С. 119–123.
15. **Лунышин П. Д.** Что ждать промышленности от перехода на принципы НДТ? // *Золотодобыча: геология, горное дело, обогащение, металлургия, консалтинг*. 2017. № 221, апр.
16. **Бабина Ю. В.** Нормативные основы и условия внедрения наилучших доступных технологий // *Справочник эколога*. 2018. № 4. URL: https://www.profiz.ru/eco/4_2018/ NDT/.
17. **Ястребов А. Е.** Основные направления совершенствования экологического законодательства РФ // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2013. № 1. С. 142–146.

References

1. **Arslanova Kh. D., Arslanov Sh. D.** Institutional problems of greening the socio-economic development of a problem region. *Fundamental research*, 2016, no. 7 (part 2), p. 299–303. (in Russ.)
2. **Blokov I. P.** Environment and its protection in Russia. Change over 25 years. Moscow, Sovet Grinpis Publ., 2018, 422 p. (in Russ.)

3. **Burmatova O. P.** State Environmental Management in Russia. In: Strategic Management of Regional and Municipal Development. Novosibirsk: IEIE SB RAS Publ., 2018, p. 402–462. (in Russ.)
4. **Nurtdinov A. R.** Institutional foundations of state policy for sustainable development. *Ekonomicheskiye nauki [Economic sciences]*, 2010, no. 12 (73), p. 51–54. (in Russ.)
5. Environmental institutions in modern Russia. Ed. by G. A. Fomenko. Moscow, Nauka, 2010, 447 p. (in Russ.)
6. **Stepanov K.** Institutional aspect of environmental regulation. Environmental Rating System (2012). URL: <http://ecopalata.ru/?p=1278> (in Russ.)
7. **Fomenko G. A.** Institutional features of environmental management in Russia. *Problems of regional ecology*, 2013, no. 3, p. 71–83 (in Russ.)
8. **Fomenko G. A.** Environmental management: the evolution of institutional change. Part 1. *Problems of regional ecology*, 2019, no. 4, p. 52–63. (in Russ.)
9. **Fomenko G. A.** Environmental management: the evolution of institutional change. Part 2. *Problems of regional ecology*, 2019, no. 5, p. 112–118. (in Russ.)
10. **Bogolyubov S. A.** Actual problems of environmental law. Moscow, Yurayt Publ., 2011, 607 p. (in Russ.)
11. **Burmatova O. P.** Problematic aspects of the application of forest and water legislation in Russia. *Vestnik NSUEM*, 2019, no. 2, p. 10–24. (in Russ.)
12. **Burmatova O. P.** Possibilities of introducing the BAT principle in the Russian practice of environmental policy. *World of Economics and Management*, 2018, vol. 18, no. 3, p. 29–41 (in Russ.)
13. **Tyaglov S. G., Voskresova G. N.** Features of defining technology as BAT: Russian and foreign experience. *Journal of Economic Regulation*, 2019, vol. 10, no. 2, p. 97–112. (in Russ.)
14. **Belokrylova E. A., Uage M. B.** Best available technologies in environmental law of the Russian Federation: Problems and prospects. *Bulletin of the Udmurt University: Economics and Law*, 2014, vol. 24, no. 4, p. 119–123. (in Russ.)
15. **Lunyashin P. D.** Chto zhdet' promyshlennosti ot perekhoda na printsipy NDT? [What can industry expect from the transition to BAT principles?]. *Zolotodobycha: geologiya, gornoye delo, obogashcheniye, metallurgiya, konsalting [Gold mining: geology, mining, metallurgy, consulting]*, 2017, no. 221, April. (in Russ.) URL: <https://zolotodb.ru/article/11624>
16. **Babina Yu. V.** Regulatory framework and conditions for the implementation of the best available technologies. *Spravochnik ekologa [Reference ecologist]*, 2018, no. 4. (in Russ.) URL: https://www.profiz.ru/eco/4_2018/ NDT/.
17. **Yastrebov A. E.** The main directions of improving the environmental legislation of the Russian Federation. *Central Russian Bulletin of Social Sciences*, 2013, no. 1, p. 142–146. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию 18.05.2020

Принят к печати 23.06.2020

The article was submitted 18.05.2020

Accepted for publication 23.06.2020

Сведения об авторе

Бурматова Ольга Петровна, доктор экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирск, Российская Федерация), доцент, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Российская Федерация)

burmatova@ngs.ru

Scopus AuthorID 6507688655

ResearcherID I-8723-2018

ORCID 0000-0002-8377-9464

Information about the Author

Olga P. Burmatova, Doctor of Economics, Associate Professor, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (Novosibirsk, Russian Federation), Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russian Federation)

burmatova@ngs.ru

Scopus AuthorID 6507688655

ResearcherID I-8723-2018

ORCID 0000-0002-8377-9464