

ПРАВОВОЕ регулирование реализации природоохранных мероприятий

*Н.Р. Соколова
Д.А. Зайд*

*Управление государственного экологического надзора
Росприроднадзора*

Нередко при планировании и реализации природоохранных мероприятий, их учёте и отчётности у хозяйствующих субъектов возникают трудности. В свою очередь и уполномоченные органы не всегда четко представляют себе, какие мероприятия следует учитывать при выдаче лимитов, корректировке платежей, возмещении вреда.

Согласно российскому законодательству в целях обеспечения экологической безопасности применяются следующие методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды:

- ♦ плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- ♦ установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ;
- ♦ предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, использовании нетрадиционных видов энергии, вторичных ресурсов и при переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды;
- ♦ возмещение вреда окружающей среде.

Перечисленные методы тем или иным образом должны стимулировать хозяйствующих субъектов внедрять природоохранные мероприятия, направленные на снижение или

исключение негативного воздействия на окружающую среду.

Однако при планировании и реализации природоохранных мероприятий, их учёте и отчётности по их проведению у хозяйствующих субъектов возникают трудности, вынуждающие обращаться в суд. Особенно часто с такими проблемами сталкиваются предприятия, реализующие мероприятия по снижению негативного воздействия на водные объекты.

Многие современные предприятия понимают необходимость модернизации производства в целях достижения установленных нормативов воздействия на окружающую среду, что обусловлено выбранным курсом государственной экологической политики на ужесточение нормативов воздействия на компоненты природной среды и санкций за их несоблюдение, на увеличение базовых ставок платы за негативное воздействие. Кроме того, надзорные органы всё чаще предъявляют требования о воз-



мещении вреда, причинённого окружающей среде, в результате нарушений природоохранного законодательства.

Словосочетание «природоохранные мероприятия» встречается в ряде нормативных правовых актов. Вопрос об их проведении встаёт, когда принимается решение уполномоченного органа о выдаче лимитов на сбросы и выбросы (о временно согласованных сбросах и выбросах), о корректировке размеров платежей за негативное воздействие на окружающую среду, о расчёте вреда поверхностным водным объектам вследствие нарушения природоохранного законодательства, а также при составлении и представлении форм статистической отчётности.

Право предприятий на получение лимитов на сбросы и выбросы и общий подход к рассмотрению соответствующих заявлений уполномоченными органами определены в ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в которой указано,

что при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учётом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов. Там же определено, что установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

План снижения сброса, например, предусматривает, по сути, указание количественных показателей уменьшения массы сбрасываемых загрязняющих веществ в водные объекты по сравнению с

фактическими показателями. Форма такого плана была утверждена Административным регламентом Ростехнадзора по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, утверждённым приказом Минприроды России от 31.10.2008 № 288 (далее – регламент Ростехнадзора, приказом Минприроды России от 31.10.2012 № 357 он признан утратившим силу).

Но даже при действии указанного регламента процедура получения лимитов затруднялась в связи с отсутствием чётких требований, предъявляемых к содержанию планов снижения сброс, к перечню природоохранных мероприятий и предлагаемым срокам их реализации.

Корректировка размеров платежей за негативное воздействие на окружающую среду также является актуальным неразрешённым вопросом для многих природопользователей. Право предприятий на осуществление корректировки фактической платы за негативное воздействие на окружающую среду с учётом стоимости реализуемых природоохранных мероприятий с 1992 г. и до настоящего времени определено подп. «а» п. 4 постановления Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

Порядок корректировки размеров платежей природопользователей с учётом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий определён в гл. 6 Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утверждённых 26.01.1993 Минприроды России (далее – Инструктивно-методические указания).

Предложения по корректировке размеров платежей разрабатываются самими природопользователями на основе планируемых природоохранных меро-

приятий, которые согласно сложившейся арбитражной практике 2011–2012 гг. должны быть согласованы с территориальными органами Росприроднадзора.

Конкретные природоохранные мероприятия, затраты на которые могут засчитываться в счёт платы за негативное воздействие на окружающую среду, и порядок их зачёта определены в гл. 6 и приложении 2 Инструктивно-методических указаний.

В целом основные критерии учёта мероприятий при корректировке размеров платежей можно охарактеризовать следующим образом:

- ♦ сокращение объёмов поступления загрязняющих веществ в окружающую среду;
- ♦ реализация международных обязательств Российской Федерации, направленных на охрану окружающей среды;
- ♦ мероприятия, осуществляемые в рамках региональных целевых экологических программ.

В случае выполнения мероприятий по предупреждению сверхнормативного или сверхлимитного сброса загрязняющих веществ размер вреда, исчисляемый в соответствии с п. 11 Методики исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (утверждена приказом Минприроды России от 13.04.2009 № 87, далее – Методика), уменьшается на величину фактических затрат на выполнение указанных мероприятий в текущем году, осуществлённых на момент исчисления размера вреда.

Таким образом, и приказ Минприроды, регламентирующий порядок расчёта вреда поверхностным водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, указывает на необходимость учёта реализованных природоохранных мероприятий и вычитания их стоимости из сумм рассчитанного вреда.

Тем не менее в каждом случае корректировки размеров платы за нега-



тивное воздействие или предъявления к возмещению вреда водным объектам у уполномоченных органов возникают трудности – какие принимать во внимание реализуемые природоохранные мероприятия.

Анализируя правоприменительную практику, в которой обжалуются в установленном порядке действия и бездействия государственных органов, осуществляющих свои полномочия по исполнению каждой из названных процедур, можно сделать следующие выводы.

- ◆ Законодательством не уточняется, какой период реализации мероприятий при установлении лимита на сброс необходимо учитывать:
- ◆ от начала проектирования сооружений до окончания строительства (реконструкции) и ввода в эксплуатацию;
- ◆ только период строительных работ до ввода в эксплуатацию;
- ◆ период пусконаладочных работ и ввода в эксплуатацию.

В ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится о «позапном достижении установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов».

Возникают вопросы о возможности учёта строительства или реконструкции отводящих каналов, повышающих их пропускную способность, насосных станций и иных, хотя эти мероприятия зачастую также приводят к снижению негативного воздействия, что необходимо рассматривать в каждом отдельном случае.

Ряд природопользователей представляют в своих планах ремонтно-восстановительные работы на уже действующих сооружениях природоохранного значения. В этом случае необходимо руководствоваться следующими соображениями:

во-первых, содержание имущества в надлежащем состоянии является обязанностью собственника или эксплуатирующей его организации;



во-вторых, затраты на природоохранные мероприятия – это капитальные затраты на создание сооружений, их реконструкцию, техническое перевооружение и прочее для снижения или исключения негативного воздействия на окружающую среду.

Различаются и подходы сторон к оформлению плана снижения сбросов. Ранее действовавшим регламентом Ростехнадзора утверждена была только форма такого плана, а порядок его заполнения отсутствовал. Поэтому при согласовании плана у уполномоченных органов неоднократно возникали вопросы, в том числе и повторные, по заполнению плана снижения сброса (например, наименование водных объектов с указанием координат сбросов, подробное описание мероприятий с указанием характеристик строящихся или реконструируемых сооружений и пр.).

При разрешении споров о зачёте стоимости природоохранных мероприятий

в судебном порядке в счёт предъявленного вреда поверхностным водным объектам возникали вопросы и об источнике финансирования реализуемых мероприятий. Так, при финансировании строительства очистных сооружений за счёт собственных средств хозяйствующего субъекта, но при этом и за счёт муниципального, регионального и федерального бюджетов, в соответствии с п. 14 Методики суммы, подлежащие зачёту, не дифференцируются по источникам финансирования, что находит отражение и в ходе сложившейся арбитражной практики.

Кроме того, можно выделить такие системные вопросы, как:

- ♦ каким должен быть перечень документов, есть ли необходимость в приложении обоснований (проектно-сметной документации, разрешения на строительство, исполнительной документации, документов бухгалтерского учёта затрат, результатов количественных химических исследований проб сточных

вод до и после реализации мероприятий и пр.);

- ♦ каков объём корректировки платежей за негативное воздействие – уменьшение должно проводиться на всю сумму платы или же только в той её части, которая отражает снижение воздействия за счёт мероприятий;
- ♦ возможность учёта реализованных мероприятий, которые не были включены в согласованные планы природоохранных мероприятий;
- ♦ учёт эффективности природоохранных мероприятий на стадии планирования и реализации.

Принципиально важным для хозяйствующих субъектов является вопрос о возможности перехода разницы в случае зачёта сумм или их корректировки в счёт платы за негативное воздействие на окружающую среду или размеров вреда на следующие периоды. Если стоимость природоохранных мероприятий превышает размеры соответствующих платежей или вреда окружающей среды. В настоящий момент действующее законодательство такой процедуры не предусматривает, хотя для стимулирования внедрения мероприятий по снижению негативного воздействия данный экономический механизм нуждается в проработке и урегулировании, в особенности для таких случаев, когда стоимость очистных сооружений превышает среднегодовой размер платы за негативное воздействие на окружающую среду многократно.

Кроме того, в соответствии с законодательством о противодействии коррупции при согласовании планов снижения сбросов считаются недопустимыми и неоднократные отказы в согласовании таких планов с указанием каждый раз новых препятствующих согласованию обстоятельств, которые могли быть выявлены и при первом рассмотрении.

На сегодняшний день отсутствует порядок выдачи лимитов на сбросы и вы-

бросы, не утверждены требования к содержанию планов снижения сбросов и планов природоохранных мероприятий, к порядку их согласования, нет порядка корректировки сумм платы за негативное воздействие на окружающую среду – всё это приводит к невозможности урегулирования предусмотренных законом процедур, существенно затягивает сроки рассмотрения и вынуждает заинтересованные стороны обращаться в судебные органы для разрешения возникших вопросов.

Одним из документов, в котором подробно описываются мероприятия и затраты, имеющие преимущественно природоохранный характер, является приказ Росстата от 01.10.2010 № 336 «О проведении в 2011 г. пилотного обследования природоохранных расходов».

В указаниях по заполнению форм названного федерального статистического наблюдения перечислены конкретные природоохранные мероприятия. Например, в первом разделе отражаются инвестиции в основной капитал, направленные на природоохранные мероприятия. К инвестициям в основной капитал относятся затраты на строительство, реконструкцию и модернизацию объектов (включая затраты по модернизации объектов, осуществляемой во время капитального ремонта), которые приводят к увеличению первоначальной стоимости объекта и относятся на добавочный капитал организации, затраты на приобретение оборудования, транспортных средств и т.д.

Сведения показывают по мероприятиям, осуществляемым как на вновь строящихся предприятиях, так и на действующих.

Все мероприятия и затраты, показываемые в первом разделе, должны иметь целевой природоохранный характер, т.е. должны быть направлены на охрану окружающей среды.



К прямым природоохранным инвестициям можно отнести капитальные затраты, направленные на мероприятия по улавливанию (сбору, накоплению) и удалению, очистке, обезвреживанию, захоронению, утилизации, размещению и т.д. загрязняющих веществ и субстанций – мероприятия по «очистке загрязнения».

Таким образом, при планировании природоохранных мероприятий природопользователи могут использовать указанный приказ Ростата для обоснования своих предложений.

В 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 07.12.2012 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», однако ряд статей по регулированию сброса вступит в силу позднее, с 2014 г. Данный закон для организаций, осуществляющих водоснабжение, и ряда их абонентов предусматривает наличие планов

снижения сбросов, корректировку размеров платежей за негативное воздействие на окружающую среду и получение лимитов на сброс на период реализации природоохранных мероприятий.

Во исполнение положений данного федерального закона подготовлен ряд проектов постановлений Правительства РФ, устанавливающих требования в развитие экономических механизмов стимулирования хозяйственной деятельности в целях снижения негативного воздействия на водные объекты.

Сложившаяся позитивная тенденция в сфере регулирования негативного воздействия на окружающую среду даёт основания полагать, что в ближайшее время будет законодательно закреплён порядок, стимулирующий хозяйствующих субъектов к осуществлению природоохранных мероприятий.