

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного,  
экологического права  
и криминологии

**Правовое регулирование разработок и внедрения наилучших доступных технологий в России: состояние законодательства и проблемы охраны окружающей среды**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 265 группы  
направления 40.04.01. – «Юриспруденция»  
юридического факультета  
**Резник Ларисы Сергеевны**

Научный руководитель  
д-р юрид. наук, профессор  
кафедры уголовного,  
экологического права  
и криминологии

\_\_\_\_\_

Н.Т. Разгельдеев

Заведующий кафедрой  
уголовного, экологического права  
и криминологии, д-р юрид. наук,  
профессор:

\_\_\_\_\_

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2018

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность.** Системы экологического нормирования в настоящий момент представляют собой основные правовые инструменты, с помощью которых ограничиваются и сдерживаются негативные последствия хозяйственной деятельности человека. Единственный результативный способ охраны окружающей среды и здоровья человека при недостижимости технологий безотходного и безвредного производства – это совершенствование такие инструментов.

Экологическая доктрина РФ предусматривает «внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности». В настоящее время в РФ формируется перечень мер с целью отказа от использования устаревших и неэффективных технологий, разрабатывается нормативно-правовая база для перехода на нормирование допустимого воздействия на окружающую среду с использованием принципов наилучших доступных технологий.

С 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 №219-ФЗ, который внес коррективы, в том числе ввел понятие «наилучшая доступная технология». Некоторые положения закона будут вступать в силу поэтапно до 2020 года. При реализации данного закона планируется выдача комплексных экологических разрешений, основанных на наилучших доступных технологиях, всем предприятиям с высоким уровнем воздействия на окружающую среду, применение разных режимов регулирования в зависимости от уровня воздействия на окружающую среду.

**Научная новизна** магистерской работы заключается в том, что в данной работе проведено исследование правового регулирования внедрения и применения наилучших доступных технологий на современном этапе.

**Степень научной разработанности темы.** Вопросы, связанные с внедрением и применением наилучших доступных технологий и объектами НВОС ставились и обсуждались А.Ю. Белозерским, Е.А. Белокрыловой, В.К. Быковским, В. Вагиным, Т.В. Гусевой, Н.С. Зиновкиным, Д.В. Люгаем и др.

**Целью** магистерской работы является анализ законодательства, регулирующего правовой режим объектов негативного воздействия на окружающую среду, а также внедрение и применение наилучших доступных технологий в Российской Федерации и за рубежом.

В соответствии с этим, были поставлены и решены следующие основные **задачи**:

1. Раскрыть правовой режим объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а именно понятие, классификация таких объектов, правовой статус их владельцев;
2. Рассмотреть российское законодательство о наилучших доступных технологиях и определить проблемы, характерные для данной сферы;
3. Изучить зарубежное законодательство в сфере внедрения и применения наилучших доступных технологий.

**Объектом** исследования являются правовые отношения, возникающие при оказании негативного воздействия на окружающую среду, а также при внедрении и применении наилучших доступных технологий.

**Предмет** исследования – правовые нормы, регламентирующие правовой режим объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, внедрение и применение наилучших доступных технологий как в Российской Федерации, так и за рубежом.

В процессе исследования было проведено обобщение положений Директивы Совета Европы №96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г. по комплексному предотвращению и контролю загрязнения, Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», Федерального закона от 21 июля 2014 г. №219 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

Разработанные в ходе исследования положения, выводы и рекомендации являются носителями научной новизны, наиболее значимые из них **вынесены на публичную защиту**:

1. Создание условий, стимулирующих и финансово мотивирующих внедрение и использование наилучших доступных технологий в виде государственной поддержки необходимо для создания эффективной системы управления охраной окружающей среды, что не только улучшит экологическую обстановку в России, но и повысит уровень конкурентоспособности российских предприятий и производимой ими продукции на внешнем рынке;

2. В настоящее время идет сложный процесс внедрения наилучших доступных технологий, рассчитанный на несколько лет вперед, уже сейчас существуют успешные примеры внедрения НДТ на российских предприятиях. Однако о полной эффективности реформы говорить рано, поскольку она находится на начальном этапе разработок всех подзаконных актов, регламентирующих внедрение и применение наилучших доступных технологий;

3. Предполагается более целесообразным следующее определение, закрепленное в абз. 32 ст. 1 Федерального закона №7: «Наилучшая доступная технология - технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды»;

4. В российском законодательстве существует большое число подзаконных нормативных актов, которые регулируют деятельность внедрения и применения наилучших доступных технологий. Целесообразным представляется, создание единого правового акта, включающего в себя методы и способы выбора наилучших доступных технологий, области их применения, формирования и организации рабочих технических групп и других важных вопросов.

**Структура магистерской работы** состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В Главе 1 «Правовой режим объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду» раскрываются понятие и признаки объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду подразделяются на четыре категории в зависимости от уровня такого воздействия. Объекты данных категорий имеют разный правовой режим, поскольку отчитываются за негативное воздействие отличными друг от друга способами

Параграф 1.1 «Понятие и классификация объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду». Каждый вид производства вносит определенное количество негативного воздействия на окружающую среду. Так, предприятия, занимающиеся сжиганием топлива на крупных установках для производства энергии, оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду, в то время как офисы оказывают минимальное воздействие. Для разграничения таких объектов Федеральным законом от 21 июля 2014 г. №219-ФЗ были внесены изменения в основной нормативный документ в области негативного воздействия на окружающую среду – Федеральный закон от 10 января 2022 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Одним из нововведений стала категоризация хозяйствующих субъектов в зависимости от степени их воздействия на окружающую среду.

Такой подход направлен на решение ряда задач, включая снижение контроля за объектами IV категории, наряду с повышением уровня контроля за опасными производственными объектами. Кроме этого, задачей категоризации является уменьшение неоправданных экономических издержек предприятий, снижение нагрузки на контролирующие органы и др.

Параграф 1.2 «Категории объектов и их правовой режим». Постановлением 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» определены данные критерии. В Постановлении содержатся конкретные виды деятельности, например, деятельность по производству кокса, сырой нефти из горючих сланцев и песка и др. Данный перечень четко ограничивает категории, к которым относятся объекты, что исключает вопросов по отнесению их к рассмотренным категориям.

Параграф 1.3 «Правовой статус владельцев объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду». Плату за негативное воздействие на окружающую среду обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые осуществляют хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, на территории РФ, континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ. Исключением являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность на объектах IV категории.

**Глава 2. «Понятие и виды наилучших доступных технологий по законодательству российской федерации»** состоит из трех параграфов:

Параграф 2.1 «Законодательство, устанавливающее требования к НДТ». В Российской Федерации принцип наилучших доступных технологий был введен Федеральным законом от 21 июля 2014 г. №219-ФЗ, который заменил понятие «наилучшая существующая технология» на «наилучшая доступная технология». В Федеральном законе от 10 января 2002 №7-ФЗ содержится положение, согласно которому применение наилучших доступных технологий направлено на комплексное предотвращение, а также минимизацию негативного воздействия на окружающую среду. Распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2014 №2674 утверждены области применения НДТ, к которым относятся добыча нефти и природного газа, угля и антрацита, производство полимеров, целлюлозы, древесной массы и др. Приказом Минпромторга РФ от 31 марта 2015 г. №665 утверждены методические рекомендации по определению технологии в качестве наилучшей доступной

технологии. В настоящее время существует большое число подзаконных нормативных актов, которые регулируют деятельность внедрения и применения наилучших доступных технологий.

Параграф 2.2 «Понятие и структура наилучших доступных технологий для целей охраны окружающей среды». Построение системы государственного регулирования на основе принципов НДТ направлено на одновременное решение задач экологической и промышленной политики РФ, так как применение современных технологий ведет не только к соблюдению природоохранных требований, но и к инновационному развитию промышленности, достижению и поддержанию высокой конкурентоспособности национальной экономики, а также повышению конкурентоспособности промышленной продукции, производимой на территории Российской Федерации.

Государственный Доклад об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений подчеркивает, что в РФ наилучшие доступные технологии являются механизмом экологического регулирования и промышленной политики. Согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 №219-ФЗ юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах I категории, обязаны получить комплексное экологическое разрешение. Данное положение вступает в силу в 2019 году. В настоящее время предполагается, что выдачу таких разрешений будут осуществлять территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

В параграфе 2.3 «Анализ информационно-технических справочников по НДТ» рассматриваются информационно-технические справочники по НДТ в качестве одного из элементов государственного регулирования на основе наилучших доступных технологий, который разрабатываются в качестве документов национальной системы стандартизации. В 2015 году было разработано 10 информационно-технических справочников по НДТ, в 2016 – 13 справочников. В конце 2017 года было принято 51 информационно-

технических справочников в целом. Также в параграфе рассматривается процесс формирования технических рабочих групп и порядок формирования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям.

**Глава 3. «Зарубежный и отечественный опыт разработок, внедрения и применения НДТ в различных отраслях народного хозяйства»** состоит из двух параграфов:

Параграф 3.1 «Законодательство Европейского союза в области наилучших доступных технологий» содержит исследование зарубежного опыта в области НДТ. Система природоохранного законодательства Европейского Сообщества является общепризнанной и наиболее совершенной. Данная правовая система является законодательством прямого действия, в отличие от рамочных законов Российской Федерации, которые нуждаются в дополнительном толковании. Система Европейского Сообщества охватывает практически все основные вопросы охраны окружающей среды и природопользования.

С одной стороны, между экологическим законодательством Европейского союза и Российской Федерации большое количество различий, однако, государственная политика России направлена на унификацию с требованиями и законодательством ЕС. Это касается и экологического нормирования на основе наилучших доступных технологий. Невозможно полностью обойтись без зарубежного опыта в сфере внедрения принципов наилучших доступных технологий, поскольку для того, чтобы догнать в техническом плане зарубежные страны, необходимо учитывать зарубежный опыт, возвращая при этом отечественную науку.

Параграф 3.2 «Проблемы и перспективы внедрения и применения НДТ в РФ». Поскольку в настоящее время происходит постоянное развитие технологий, становится проблематично выбрать среди имеющихся технологий наилучшую. Для того чтобы определить наилучшую технологию в конкретных практических условиях, необходимы критерии, которые зависят от

субъективных решений. Так, для электростанций, с точки зрения защиты окружающей среды, наилучшим решением было бы применение электроэнергии, выработанной на солнечных элементах, однако, это может оказаться затратным или невозможным вариантом, например, в условиях Заполярья. В случае если на территории имеются большие залежи каменного угля, то наилучшим вариантом будет теплоэлектроцентраль, работающая на угле. В то же время, данная технология может оказывать значительное негативное воздействие на окружающую среду.

В качестве положительного момента внедрения наилучших доступных технологий в Российской Федерации можно отметить государственную поддержку для хозяйствующих субъектов. Согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 г. №219-ФЗ внедрение наилучших доступных технологий предполагает экономическое стимулирование субъектов хозяйственной деятельности, а именно налоговых льгот, порядка начисления платы за негативное воздействие на окружающую среду, содействия в осуществлении инвестиционной деятельности.

Переход на принципы наилучших доступных технологий предполагает возрастание потребности в подготовке кадров в области НДТ, совершенствование методов подготовки специалистов для различных отраслей промышленности. Это создает необходимость создания системы профессионального обучения и повышения квалификации в области НДТ. Такая подготовка кадров реализуется Росстандартом в рамках деятельности Академии стандартизации, метрологии и сертификации, которая осуществляет тесное взаимодействие с Бюро НДТ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Систематическое увеличение уровня негативного воздействия на окружающую среду со стороны предприятий, которые работают на экологически неэффективном оборудовании, а также глобальная экологизация международных отношений требуют повышенного внимания к системе управления охраной окружающей среды в Российской Федерации. Внедрение принципов наилучших доступных технологий помогает значительно улучшить экологическую ситуацию, повысить конкурентоспособность промышленности, создать энергоэффективные и ресурсосберегающие производственные мощности.

Построение системы государственного регулирования на основе принципов НДТ направлено на одновременное решение задач экологической и промышленной политики РФ, так как применение современных технологий ведет не только к соблюдению природоохранных требований, но и к инновационному развитию промышленности, достижению и поддержанию высокой конкурентоспособности национальной экономики. Создание условий, стимулирующих и финансово мотивирующих внедрение и использование наилучших доступных технологий в виде государственной поддержки необходимо для создания эффективной системы управления охраной окружающей среды, что не только улучшит экологическую обстановку в России, но и повысит уровень конкурентоспособности российских предприятий и производимой ими продукции на внешнем рынке.

Работа по внедрению и использованию НДТ оказалось значительно сложнее, чем виделось вначале, поскольку потребовалось комплексное решение задач согласования различных процессов: начиная от ужесточения экологических требований до обеспечения условий модернизации и импортозамещения в промышленности. В настоящее время идет сложный процесс внедрения наилучших доступных технологий, рассчитанный на несколько лет вперед, уже сейчас существуют успешные примеры внедрения НДТ на российских предприятиях. Однако о полной эффективности реформы

говорить рано, поскольку она находится на начальном этапе разработок всех подзаконных актов, регламентирующих внедрение и применение наилучших доступных технологий.

В настоящий момент ответственными министерствами осуществляется разработка нормативных правовых актов, направленных на содействие внедрению НДТ промышленными предприятиями, а также создана необходимая инфраструктура. Однако вышеуказанной нормативной правовой базы еще недостаточно для осуществления полноценного государственного регулирования в сфере внедрения и применения наилучших доступных технологий.

Предполагается более целесообразным следующее определение, закрепленное в абз. 32 ст. 1 Федерального закона №7: «Наилучшая доступная технология - технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды». Данное определение не содержит условия наличия технической возможности применения наилучших доступных технологий, которое закреплено в настоящее время в федеральном законодательстве. Однако данное изменение может вступить в силу лишь после 1 января 2020 г., поскольку с этого времени переход на принципы наилучших доступных технологий для объектов I категории является обязательным. Настоящая норма без изменения с 2020 г. будет противоречить федеральному законодательству в сфере внедрения и применения наилучших доступных технологий.

В настоящее время существует большое число подзаконных нормативных актов, которые регулируют деятельность внедрения и применения наилучших доступных технологий. Целесообразным представляется, создание единого правового акта, включающего в себя методы и способы выбора наилучших доступных технологий, области их применения, формирования и организации рабочих технических групп и других важных вопросов. Данный нормативный акт может быть создан лишь после полного внедрения принципов наилучших

доступных технологий в Российской Федерации, поскольку в настоящее время идет поэтапный процесс, на каждой стадии которого формируется определенный актуальный нормативный правовой акт.

**Апробация.** Отдельные положения магистерской работы были представлены на:

1. Всероссийской научно-практической конференции «Обеспечение национальной безопасности в контексте Евразийской интеграции» 15 марта 2017, ВВИ, Вольск;

2. Международной научно-практической конференции студентов «Право, общество, государство: история, современные тенденции и перспективы развития» 27 апреля 2017, РАНХиГС, Липецк;

3. IV Международной научно-практической конференции «Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: состояние и эффективность посвященной году Экологии в России» 6 октября 2017, СГУ, Саратов и др.

**Публикации по теме магистерской работы:**

1. Новикова Л.С. Новации в природоохранном законодательстве Российской Федерации и проблемы их реализации // Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и европейского союза: состояние и эффективность: материалы III Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Сборник научных статей – Саратов: Саратовской источник, 2017. С. 197-200.

3. Новикова Л.С. Об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду // Право, общество, государство: история, современные тенденции и перспективы развития. Липецк. 2017. С. 493-497.

4. Новикова Л.С. Государственная поддержка по внедрению и использованию наилучших доступных технологий // Актуальные проблемы экономики и управления: теория и практика. 2017. С. 79-82.