

Учёт объектов негативного воздействия: третья попытка

Н.Д. Сорокин, канд. физ-мат. наук

ООО «Фирма "Интеграл"»

С 1 января 2015 г. во исполнение требований Федерального закона «Об охране окружающей среды» должно было начаться присвоение объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, соответствующей категории и формирование государственного и регионального реестров в результате постановления таких объектов на государственный учёт.

Почему понадобилось почти два года, чтобы приступить к этой работе, и каковы перспективы её успешного завершения?

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Первая попытка организовать государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – объекты НВОС), проводилась территориальными органами Ростехнадзора в соответствии с приказом этого ведомства от 24.11.2005 № 867 «О ведении территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного учёта объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду».

Далее полномочия по ведению государственного учёта объектов НВОС были переданы Росприроднадзору постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 № 717.

Вторая попытка организовать государственный учёт объектов, оказывающих вредное воздействие уже на атмосферный воздух, проводилась территориальными органами Росприроднадзора во исполнение приказа Минприроды России от

26.10.2011 863 «Об утверждении порядка государственного учёта юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, имеющих источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также количества и состава выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух». Юридические лица и индивидуальные предприниматели (хозяйствующие субъекты), имеющие источники выбросов, подлежали государственному учёту путём формирования и наполнения базы данных сведениями о хозяйствующем субъекте и источнике выбросов.

Третья попытка инициирована Минприроды России в Федеральном законе от 21.07.2014 № 219-ФЗ без учёта того, что в течение последних лет Росприроднадзор ведёт государственный учёт объектов НВОС путём утверждения нормативов и выдачи соответствующих разрешений. Следовательно, объекты НВОС фактически на государственный учёт уже поставлены.

ПОЛНОМОЧИЯ

Статьей 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) определено, что государственный учёт объектов НВОС осуществляется в форме ведения государственного реестра таких объектов, который состоит из федерального реестра и региональных государственных реестров. Юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах НВОС, в порядке, установленном Законом № 7-ФЗ, выдаётся свидетельство о постановке на государственный учёт.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, с 01.01.2015 относится ведение государственного учёта объектов НВОС (ст. 5 Закона № 7-ФЗ). К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, с 01.01.2015 относится ведение государственного учёта объектов НВОС, подлежащих региональному государственному экологическому надзору (ст. 6 Закона № 7-ФЗ).

Минприроды России, согласно Положению о министерстве, утверждённому постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (с изм. на 07.07.2016), принимает нормативные правовые акты, включая:

- ▶ форму заявки о постановке объектов НВОС на государственный учёт;
- ▶ порядок формирования кодов объектов НВОС и присвоения их соответствующим объектам.

Росприроднадзор, согласно п. 5.5.10 Положения о Службе, утверждённого постановлением Правительства РФ от

30.07.2004 № 400 (с изм. на 07.07.2016), ведёт федеральный государственный реестр объектов НВОС, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

Следует обратить внимание, что Росприроднадзор и органы государственной власти субъектов Российской Федерации согласно своим полномочиям ведут реестры объектов НВОС, а не осуществляют постановку на государственный учёт. Это вопрос принципиальный – категорию объекта хозяйствующий субъект выбирает и обосновывает самостоятельно.

Во исполнение требований Закона № 7-ФЗ и Положения о Минприроды России были выпущены:

▶ постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору»;

▶ постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»;

▶ постановление Правительства РФ от 23.06.2016 № 572 «Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду»;

▶ приказ Минприроды России от 23.12.2015 № 554 «Об утверждении формы заявки о постановке объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учёт, содержащей сведения для внесения в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в том числе в фор-

ме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью»;

► приказ Минприроды России от 23.12.2015 № 553 «Об утверждении порядка формирования кодов объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, присвоения их соответствующим объектам».

ЧТО НА ПРАКТИКЕ?

Согласно ст. 69.2 Закона № 7-ФЗ по постановке на государственный учёт объектов НВОС осуществляется на основании заявки, которая утверждена приказом Минприроды России от 23.12.2015 № 554. Данный приказ вступил в силу вместе с постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 № 572 «Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду» с 05.07.2016.

Таким образом, с 05.07.2016 Росприроднадзор и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны были приступить к приёму заявок о постановке объектов НВОС на государственный учёт.

Однако письмом от 05.07.2016 № АА-03-04-36/13116 Росприроднадзор сообщил, что заявки о постановке на учёт будут приниматься только после ввода в эксплуатацию соответствующей информационной системы. Надо отметить, что сама по себе попытка поправить нормативный правовой акт письмом уже вызывает удивление. Следующим письмом Росприроднадзора от 01.09.2016 № АС-03-01-36/17836 письмо от 05.07.2016 было признано не подлежащим применению.

Таким образом, с 01.09.2016 Росприроднадзор во исполнение ч. 4 ст. 69.2 Федерального закона № 7-ФЗ начал ра-

боту по постановке на государственный учёт объектов НВОС, проинформировав об этом свои территориальные органы письмом от 01.09.2016. К письму прилагались типовая форма Свидетельства о постановке на учёт, форма Заявления об актуализации данных и другие документы.

Остаётся непонятным, почему не был издан приказ, обязывающий территориальные органы Росприроднадзора приступить с 01.09.2016 к приёму заявок. Этим приказом могли быть утверждены и формы свидетельств о постановке на учёт, об актуализации учётных сведений, о снятии с государственного учёта. Направление информационного письма, а не издание приказа Росприроднадзора привело к тому, что часть территориальных органов начала принимать заявки о постановке на учёт, а другие стали отказывать заявителям, и это при том, что все юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны поставить принадлежащие им объекты НВОС на учёт до 01.01.2017 (п. 3 ст. 11 Федерального закона № 219-ФЗ).

Согласно ст. 8.46 КоАП РФ невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 тыс. до 20 тыс. руб., на юридических лиц – от 30 тыс. до 100 тыс. руб.

С учётом ситуации Минприроды России был подготовлен проект федерального закона, в котором предлагается продлить срок постановки на учёт до 01.01.2018.

Однако Минприроды России не учло требования п. 2 ст. 16.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», который вступил в силу с 01.01.2016: «Учёт лиц, обязанных вносить плату, осу-

ществляется при ведении государственного учёта объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду». Отсюда следует, что обязанность по внесению платы возникает только при постановке на учёт.

Плату за НВОС обязаны вносить все юридические лица и индивидуальные предприниматели, ведущие хозяйственную деятельность, за исключением тех, которые осуществляют деятельность на объектах IV категории. Присвоение объекту НВОС соответствующей категории осуществляется при его постановке на государственный учёт. Таким образом, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность исключительно на объектах IV категории, плату за НВОС за 2016 г. вносить не должны. Авансовые платежи им должны быть возвращены, поскольку их невозможно зачесть.

Территориальным органам Росприроднадзора через казначейство необходимо будет вернуть авансовые платежи в начале 2017 г. Процессу возврата этих платежей будет мешать исполнение других государственных функций. Так, 01.03 – срок внесения платы за НВОС, кроме плательщиков, отнесённых к IV категории; 10.03 – срок представления Декларации о плате за НВОС; 01.04 – срок представления Декларации производителями, импортёрами товаров, подлежащих утилизации, количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе упаковки; 01.04 – срок представления расчёта суммы экологического сбора и уплата экологического сбора.

В этой ситуации автор считает, что Минприроды России необходимо задуматься, насколько целесообразно прод-

ление срока приёма заявок при отсутствии корректировки других статей Закона № 7-ФЗ.

Теперь рассмотрим последовательность действий при постановке на государственный учёт:

- 1) определяется, что собственно должно быть поставлено на государственный учёт;
- 2) определяется и обосновывается орган государственной власти, в который надо подать заявку о постановке на учёт;
- 3) определяется и обосновывается категория объекта с использованием критериев отнесения объектов НВОС к объектам I, II, III и IV категорий;
- 4) заполняется форма заявки о постановке на учёт;
- 5) оформленная заявка представляется в уполномоченный орган.

На что заявителям следует обратить особое внимание?

1. На самом первом этапе заявитель должен определиться, а что собственно он хочет поставить на государственный учёт – объект или предприятие. Определение объекта НВОС приведено в ст. 1 Закона № 7-ФЗ. Это объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, объединённые единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков. Под это определение подпадают как непосредственно объекты воздействия на окружающую среду (источники выбросов, сбросов и т.д.), так и предприятия. С точки зрения автора, заявителю лучше оформлять заявку на предприятие. Во-первых, если на территории одного предприятия несколько объектов НВОС, то они могут быть отнесены заявителем к разным категориям и разной поднадзорности, что

сильно усложнит ему жизнь. Во-вторых, вопросы нормирования, платы за НВОС, производственного экологического контроля неразрывно связаны с категорией предприятия, а не объекта.

2. Орган государственной власти, в который представляется заявка о постановке на учёт, определяется хозяйствующим субъектом самостоятельно на основании критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (утверждены постановлением Правительства РФ от 28.08.2015 № 903).

Согласно ст. 65 Закона № 7-ФЗ, под государственным экологическим надзором понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством мер. Субъектом государственного экологического надзора является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие хозяйственную деятельность на тех или иных объектах. С этой точки зрения, критерии определения объектов федерального экологического надзора, утверждённые постановлением Правительства РФ от 28.08.2015 № 903, вызывают сомнения.

Например, к объекту федерального государственного экологического надзора критерии относят «порт, расположенный на внутренних водных путях Российской Федерации, допускающий проход судов водоизмещением 1350 тонн и более». Согласно Кодексу внутреннего водного транспорта РФ, речной порт – это комплекс сооружений, расположенных на земельном участке и акватории внутренних водных путей, обустроенных и оборудованных в целях обслуживания



пассажиров и судов, погрузки, выгрузки, приёма, хранения и выдачи грузов, взаимодействия с другими видами транспорта. В порту работает значительное число юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанных как с грузооборотом, так и с обслуживанием пассажиров (продажа билетов, продуктов в дорогу, кафе и рестораны и пр.). И что, все они являются объектами федерального экологического надзора? Кроме того, приведённое в критериях ограничение по проходу судов для порта не имеет смысла.

Другой пример – к объекту федерального государственного экологического надзора критерии относят «объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта». Постановлением Правительства РФ от 18.07.2016 № 686 к объектам инфраструктуры железнодорожного транспорта отнесены участки железнодорожных путей (например, участки, на которых осуществляется высокоскоростное и скоростное железнодорожное сообщение),

пассажирские остановочные железнодорожные пункты и др. Какое отношение к объекту федерального государственного экологического надзора имеет участок пути или пассажирские пункты? Это тоже непонятно.

К сожалению, невнятность всех критериев даёт хозяйствующему субъекту возможность выбирать поднадзорность.

3. Критерии определения категорий объектов НВОС, утверждённые постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029, сформированы по тому же принципу, что и критерии отнесения объектов к федеральному надзору. Можно было бы на примерах показать их абсурдность, но всех хозяйствующих субъектов сейчас интересует только одно: как в заявке обосновать IV категорию. Такое стремление связано с тем, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах IV категории, не разрабатывают НДВ и НДС, не вносят плату за НВОС, не обязаны организовывать производственный экологический контроль.

В критериях определения категорий ничего не говорится про школы, детские сады, больницы, столовые и другие объекты социальной сферы, которые можно было бы сразу отнести к объектам IV категории. Эти недоработки сейчас пытаются исправить Росприроднадзор. Например, в письме Росприроднадзора от 29.09.2016 № АА-03-04-32/20054 отмечается, что по смыслу ч. 1 ст. 4.2 Закона № 7-ФЗ к объектам IV категории относятся объекты, которые оказывают меньшее по сравнению с объектами III категории негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, по мнению Росприроднадзора, при соответствии объекта подп. «б» п. 6 ч. IV Критериев и при отсутствии на объекте

стационарных источников загрязнения окружающей среды (источников выбросов в атмосферный воздух) представляется целесообразным отнесение таких объектов (офисные помещения, школы, детские сады и т.д.) к IV категории объектов НВОС.

Поскольку критерии определения категорий, разработанные Минприроды России, весьма расплывчатые, у хозяйствующего субъекта есть возможность выбора категории объекта.

4. В соответствии с Законом № 7-ФЗ постановка на государственный учёт объектов НВОС осуществляется на основании заявки. Форма заявки утверждена приказом Минприроды России от 23.12.2015 № 554. Отметим, что практически вся информация, необходимая для заполнения заявки, уже имеется в территориальных органах Росприроднадзора и может быть передана в рамках межведомственного взаимодействия региональным природоохранным органам.

Собственно форма заявки о постановке на учёт по количеству нелепостей ничем не отличается от других нормативных правовых актов по этой тематике. Например, при заполнении строки «Место нахождения объекта» необходимо указать координаты угловых точек объекта. При этом какая система координат должна использоваться, с какой точностью должны быть приведены координаты – не указано. Также и в разделе «Сведения о стационарных источниках выбросов в атмосферный воздух» требуется дать географические координаты места нахождения источника выбросов.

Постановлением Правительства РФ от 28.12.2012 № 1463 «О единых государственных системах координат» установлены следующие единые государственные системы координат:

– сведений и документов, которые в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами находятся в распоряжении государственных органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления и (или) подведомственных государственным органам и органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг.

Согласно п. 6 ст. 69 Закона № 7-ФЗ, проверка сопоставимости сведений, приведённых в заявке, обеспечивается за счёт использования кодов объектов НВОС, идентификационных номеров налогоплательщиков, общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации. Других критериев проверки сопоставимости сведений, приведённых в заявке, Законом № 7-ФЗ не предусмотрено.

Основанием для отказа в постановке на государственный учёт является отсутствие в составе заявки сведений, указанных в п. 17 Правил. Речь здесь идёт о незаполнении отдельных строк заявки, а не о проверке сведений, указанных в этих строках.

Уполномоченный орган включает сведения об объекте в федеральный или региональные реестры в течение 10 дней со дня получения заявки о постановке на учёт и выдаёт заявителю свидетельство о постановке объекта на государственный учёт (п. 25 Правил).

Теперь обобщим сказанное ранее. Заявитель должен помнить:

► заявка представляется в уведомительном порядке;

► поднадзорность заявитель выбирает сам и обосновывает свой выбор;

► категорию объекта заявитель выбирает сам и обосновывает свой выбор;

► механизм проверки сведений, содержащихся в заявке, не предусмотрен, проверяться может исключительно заполнение разделов, строк заявки;

► Росприроднадзор и органы государственной власти субъектов Российской Федерации исходя из своих полномочий ведут реестры объектов НВОС, а не осуществляют постановку на государственный учёт;

► сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации в заявке о постановке на учёт влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц – от 3 тыс. до 6 тыс. руб.; на юридических лиц – от 20 тыс. до 80 тыс. руб. (ст. 8.5 КоАП РФ).

ЧТО БУДЕТ ДАЛЬШЕ?

Делать прогнозы – занятие неблагодарное, однако, по мнению автора, возможен эволюционный или революционный вариант развития событий.

Эволюционный вариант основан на том, что никому, кроме хозяйствующих субъектов, постановка на государственный учёт не нужна. Государственный реестр объектов НВОС не нужен ни Росприроднадзору, ни субъектам Российской Федерации. Любой, кто знаком с основами построения информационных систем, знает, что систематическое ведение созданной информационной системы – это тяжёлый труд, а избыток информации гораздо хуже, чем её недостаток. В заявке о постановке на учёт содержится более 120 показателей. Для крупного предприятия, имеющего, например, 8–12 тыс. источников выбросов,

нужно внести более 1,5 млн показателей и ежегодно эти данные обновлять. Чтобы работать с такой информационной системой, необходимо либо резко увеличить численность сотрудников Росприроднадзора, либо создать самостоятельную структуру, ориентированную на поддержку и обработку материалов, накапливаемых в информационной системе. Сейчас же государственный реестр объектов НВОС напоминает, скорее, кладбище ненужной информации. При этом позиция Минприроды России, что главное – это собрать информацию, а зачем её собираем, будем думать потом, вызывает недоумение. Вот страна и занята заполнением абсолютно никому не нужных форм, которые так и умрут естественным путём в Росприроднадзоре, и третья попытка учёта объектов НВОС закончится так же, как и две предыдущие.

Революционный вариант развития событий, по мнению автора, маловероятен, поскольку никто не любит признавать свои ошибки. Он основан на том, что Правительство РФ и Минприроды России отменяют все пять нормативных правовых актов, связанных с постановкой объектов на учёт, поскольку доработать или откорректировать эти документы невозможно. Разрабатывается новый комплект нормативных правовых актов, основанный на Определении Конституционного суда РФ от 01.12.2002 № 284-О, согласно которому платежи за различные виды НВОС взимаются с хозяйствующего субъекта за осуществление деятельности, которая оказывает НВОС. При этом они дифференцируются и индивидуализируются в зависимости от видов и степени воздействия, оказываемого в ходе этой деятельности на окружающую среду, от экономических

особенностей отдельных отраслей народного хозяйства, экологических факторов, объёма загрязнения.

Таким образом, во исполнение Определения Конституционного суда РФ от 01.12.2002 № 284-О категории объектов НВОС логично установить исходя из размеров платы за НВОС в пределах норматива. При таком подходе, сокращая воздействие на окружающую среду за счёт проведения природоохранных мероприятий, т.е. сокращая размер платы за НВОС, предприятие может изменить категорию.

Введение категорирования предприятий на основе платы за НВОС резко стимулировало бы проведение природоохранных мероприятий, поскольку предполагает простой и понятный всем стимул – сократи воздействие и тогда сможешь изменить категорию.

Разбив плату за НВОС на три составляющие – выбросы, сбросы, размещение отходов, территориальные органы Росприроднадзора получили бы мощный инструмент планирования при переходе к риск-ориентированному надзору. Проверять надо только ту составляющую, которая даёт максимальный вклад в плату за НВОС и по которой отсутствует динамика уменьшения. В результате эффективность контрольно-надзорных мероприятий Росприроднадзора возросла бы обязательно.

Реестр плательщиков платы за НВОС уже сформирован Росприроднадзором как администратором платы за НВОС. На его основе можно последовательно формировать государственный реестр объектов НВОС, на первом этапе отобразив все объекты на единой электронной картографической основе Единого государственного реестра недвижимости. ■