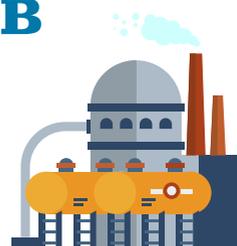




Исчисление платы за НВОС для объектов III категории



В. А. Субботинская, ведущий юрист
ООО «Центр правовой экологии»

С учетом новой редакции Правил исчисления и взимания платы рассмотрим особенности и проблемы исчисления платы за негативное воздействие при осуществлении деятельности на объектах III категории. Большинство изменений вступило в силу 30 декабря 2019 г. и применяется к правоотношениям, возникшим с 1 января 2019 г.

В минувшем году стартовал переход на новую систему нормирования негативного воздействия на окружающую среду (НВОС) в зависимости от категории, присвоенной объекту хозяйственной деятельности.

С учетом того что вопросы нормирования НВОС неразрывно связаны с вопросами взимания платы за такое воздействие, реформа природоохранного законодательства сопровождается изменением порядка исчисления платы за НВОС.

Начиная с 2020 г. хозяйствующим субъектам необходимо адаптироваться к новым положениям, которые касаются механизма исчисления платы и предусмотрены:

- ▶ Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ);
- ▶ Правилами исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 (далее – Правила).

Следует отметить, что для цели исчисления и взимания платы за НВОС законодательство предусматривает **специальное правило** признания нормативами допустимых выбросов (НДВ), нормативами допустимых сбросов (НДС) **объемов и массы** выбросов, сбросов загрязняющих веществ, за исключением радиоактивных, высокотоксичных, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опас-





Лимиты на выбросы и сбросы сегодня

В. А. Субботинская, ведущий юрист
ООО «Центр правовой экологии»

О проблеме установления временно разрешенных выбросов (ВРВ) и временно разрешенных сбросов (ВРС) для объектов II и III категории.

Многим специалистам экологических служб приходилось в своей профессиональной деятельности разрабатывать и получать лимиты на выбросы и сбросы. Однако сегодня возможность получения подобных разрешительных документов доступна лишь некоторым хозяйствующим субъектам.

Что изменилось в законодательстве? Что мешает установлению лимитов на выбросы и сбросы?

Как известно, начало прошлого года ознаменовалось переходом на новую систему нормирования воздействия, оказываемого на окружающую среду.

Состав экологической документации, которую так или иначе должны оформлять (разрабатывать, заполнять) и представлять в уполномоченные органы природопользователи, во многом зависит от того, на объекте какой категории осуществляется деятельность.

Если обратиться к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», то мы не найдем там привычных положений об установлении лимитов на выбросы, лимитов на сбросы (которые раньше устанавливались при наличии согласованных планов снижения выбросов и сбросов).

На смену лимитам пришли ВРВ и ВРС, по сути то же самое, но с иным порядком установления.

ВРВ и ВРС устанавливаются в отношении объектов I, II и III категорий в случае, если отсутствует возможность соблюдения технологических нормативов, нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов (для каждой категории особенности разработки и установления таких нормативов свои).

Это может удивить, но по возможности установления ВРВ и ВРС в самом привилегированном положении сегодня находятся владельцы объектов I категории. У них есть две различные возможности:

- ▶ установление лимитов на выбросы, лимитов на сбросы в «старом» порядке до получения КЭР;
- ▶ установление ВРВ, ВРС в рамках процедуры получения КЭР (при наличии утвержденной программы повышения экологической эффективности).

С объектами II и III категории все значительно сложнее.

Что имеем? На законодательном уровне порядку установления ВРВ и ВРС посвящена ст. 23.1 и отчасти ст. 67.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

ВРВ и ВРС для объектов II и III категории **устанавливаются разрешениями** на временные выбросы и **разрешениями** на временные сбросы.



Проще всего решить вопрос с установлением лимитов на выбросы и сбросы сейчас, как ни странно, объектам I категории.

Условие установления ВРВ и ВРС – наличие утвержденного в установленном порядке плана мероприятий по охране окружающей среды (правила разработки и утверждения плана определены приказом Минприроды России от 17.12.2018 № 667).

ВРВ и ВРС для объектов II и III категории устанавливаются **на период выполнения** плана мероприятий по охране окружающей среды в соответствии с графиком достижения установленных НДС и НДС.



При этом ВРВ и ВРС устанавливаются на основе фактических показателей объема или массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

На этом какая-то определенность заканчивается. Далее начинаются сложности.

Разрешения на временные выбросы и разрешения на временные сбросы должны выдаваться в порядке, установленном Правительством РФ. Как известно, такой порядок не установлен. **Состав и форма документации, представляемой для выдачи разрешений, неизвестны.**

Можно предположить, что для получения разрешений необходимо представить в уполномоченный орган заявление, план мероприятий по охране окружающей среды и, возможно, планируемые ВРВ и ВРС (по аналогии с процедурой, предусмотренной для объектов I категории).

Но какой орган уполномочен на выдачу разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы? Росприроднадзор в лице своих терорганов (например, для объектов федерального надзора)?

Однако в перечне полномочий Росприроднадзора (согласно Положению) нет ни слова о ВРВ и ВРС.

Конечно, мы понимаем, что с большой долей вероятности эту функцию будут выполнять органы госэконадзора.

Тем не менее это лишь домыслы, которые основаны на опыте и общих представлениях о порядке выдачи экологической разрешительной документации. Нормативного подтверждения этому пока нет.

Правовая стерильность наблюдается и в вопросе о том, в каком порядке и как долго должна проходить процедура выдачи разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы, каковы основания для отказа в выдаче таких разрешений, на какой период они могут быть выданы, будут ли условия для их действия или продления (например, в виде ежегодного представления отчета о ходе выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды).

Означает ли это, что природопользователям не надо даже пытаться получить разрешения на временные выбросы и разрешения на временные сбросы?

Совершенно точно нет.

Обоснованным и нелишним, на наш взгляд, видится совершение всех возможных действий для получения таких разрешений.

Как минимум, нам понятно главное условие для установления ВРВ, ВРС – наличие плана мероприятий по охране окружающей среды. Также известно, каким требованиям должен соответствовать план, какие положения должен содержать.

С госорганом, куда обращаться с заявлением, пожалуй, определиться несложно, не так много вариантов. Первые



Порядок выдачи разрешений на временные выбросы и сбросы не установлен.



в очереди – органы госэконадзора (федерального и регионального уровня).

Однако все это, конечно, не гарантирует хозяйствующим субъектам получение разрешений в условиях правовой неопределенности.

Как долго Минприроды России будет готовить проекты постановлений Правительства РФ, когда они будут изданы непосредственно Правительством РФ – никто не знает. Соответственно, чем дольше такие документы отсутствуют, тем больше будет предприятий с истекшим сроком действия прежних лимитов на выбросы и сбросы и с отсутствием разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы.

На наш взгляд, важно начать формировать практику обращений за выдачей разрешений, не дожидаясь издания актов Правительства РФ.

Возможно, это будет сопровождаться отказами в выдаче разрешений, но позволит наглядно проиллюстрировать и правоприменительным органам, и нормотворческому органу важность и срочность решения сложившейся проблемы.

Отметим, что 30.04.2020 стало известно о планах Минприроды России определить порядок выдачи разрешений на временные выбросы для объектов II и III категории. На федеральном портале проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru) опубликовано уведомление о начале разработки проекта постановления Правительства РФ «О порядке выдачи разрешений на временные выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух». Текст документа по состоянию на 30.04.2020 не размещен.

При этом 08.05.2020 в информационной правовой системе «Консультант Плюс» появились разъяснения министерства о порядке выдачи временно разрешенных сбросов (Письмо Минприроды России от 17.04.2020 № 12-47/9513).



Важно начать формировать практику обращений за выдачей разрешений, не дожидаясь издания актов Правительства РФ.



В письме отмечается, что до момента утверждения порядка выдачи разрешений на временные сбросы **при разработке ВРС разрешения на них выдаются в порядке, предусмотренном** постановлением Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» (далее – постановление № 469).

Согласно этому документу при невозможности соблюдения нормативов **Росприроднадзор может устанавливать лимиты на сбросы веществ** (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов, с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов и **при условии наличия согласованных с Росприроднадзором планов снижения таких сбросов.**

Также Минприроды России в письме уточняет, что планы снижения сбросов загрязняющих веществ, разработанные до 01.01.2019, действуют до окончания срока их действия и признаются программами повышения экологической эффективности или планами мероприятий по охране окружающей среды.

Судя по позиции, изложенной в письме, в данной области отношений существенных проблем нет – все решается с помощью постановления № 469.

Однако нельзя не заметить очевидного:



- ▶ во-первых, постановление № 469 **не регулирует порядок выдачи разрешений на сбросы** в принципе. И конечно, не затрагивает вопросы установления ВРС;
- ▶ во-вторых, постановление № 469 определяет **универсальный порядок утверждения НДС и лимитов на сбросы**, который действовал до перехода на новую систему нормирования воздействия, оказываемого на окружающую среду, и **не учитывает специфики нормирования сбросов объектов II и III категории**. Применение указанного порядка к существующей системе правоотношений повлечет за собой ряд проблем правоприменения. Например, может реализоваться на практике заблуждение о том, что для объектов II и III категорий сначала утверждаются НДС, а лишь потом устанавливаются ВРС;
- ▶ в-третьих, постановление № 469 **требует согласованного плана снижения сбросов**, тогда как определенный законом общий порядок установления ВРС требует наличия плана мероприятий по охране окружающей среды, который с учетом действующего законодательства **не подлежит какому-либо согласованию**.

И хотя позиция госоргана в письме не обосновывается, нельзя исключать, что для отдельных водопользователей предлагаемый министерством взгляд на проблему может стать простым решением (в случае, если такие водопользователи имеют согласованные до 01.01.2019 планы снижения сбросов и если терорганы Росприроднадзора проникнутся таким подходом).

Тем не менее это лишь часть водопользователей.

Как поступать в сложившейся ситуации остальным хозяйствующим субъектам, заинтересованным в установлении ВРС, Минприроды России, к сожалению, не сообщает. ■



ности), **указанных в отчете** об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля (ПЭК).

Объем или масса выбросов, сбросов, указанные в отчете об организации и о результатах осуществления ПЭК, признаются в пределах НДС, НДС (за исключением определенной группы веществ) при исчислении платы за НВОС лицами, осуществляющими деятельность на объектах III категории.



Исключение составляют выбросы, сбросы радиоактивных веществ, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности).

На перечисленные группы веществ общее правило не распространяется, поэтому для начала мы рассмотрим правила выбора формул и применения повышающих («сверхнормативных», «сверхлимитных») коэффициентов при исчислении платы:

- ▶ за выбросы, сбросы веществ, **не являющихся** радиоактивными, высокотоксичными, веществами, обладающими канцерогенными, мутагенными свойствами (веществами I, II классов опасности);
- ▶ за размещение отходов (за исключением ТКО).

Затем назовем проблемы, которые могут возникнуть при применении порядка исчисления платы за НВОС лицами, осуществляющими деятельность на объектах III категории.

В первую очередь отметим, что при исчислении платы за НВОС применительно к объектам III категории выбор формул и, как следствие, необходимость применения повышающих коэффициентов зависят от следующего:

- ▶ представлен или нет отчет об организации и о результатах осуществления ПЭК (далее – отчет о результатах ПЭК);
- ▶ имеются или нет превышения фактических выбросов, сбросов, размещения отходов над значениями, указанными в отчете о результатах ПЭК.

Еще раз подчеркнем: сначала речь пойдет о порядке исчисления платы за НВОС при осуществлении выбросов, сбросов веществ, не являющихся радиоактивными, высокотоксичными, веществами, обладающими канцерогенными, мутагенными свойствами (веществами I, II классов опасности).



Пример 1А

В отношении объекта III категории представлен отчет о результатах ПЭК.

Фактический объем выбросов, сбросов **не превысил** указанные в этом отчете данные.

В данной ситуации:

- применима формула, установленная в п. 17 Правил: плата в пределах (равных или менее) НДС, НДС в соответствии с отчетом о результатах ПЭК;
- **не применяется** повышающий коэффициент.

Пример 1Б

В отношении объекта III категории представлен отчет о результатах ПЭК. Отчет содержит в том числе отчетность об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов (далее – отчетность об отходах).

Фактический объем (масса) размещенных отходов **не превысили** указанные в отчете о результатах ПЭК (в отчетности об отходах) значения объема и массы размещаемых отходов.

В указанной ситуации:

- применима формула, установленная в п. 18 Правил: плата за размещение отходов (за исключением ТКО) в соответствии с отчетностью об отходах в пределах лимитов на размещение отходов;
- **не применяется** повышающий коэффициент.

Пример 2А

В отношении объекта III категории представлен отчет о результатах ПЭК.

Фактический объем выбросов, сбросов **превысил** указанные в отчете значения объема и массы выбросов, сбросов.

В указанной ситуации плата за НВОС исчисляется как **сумма**:

- платы в пределах (равных или менее) НДС, НДС в соответствии с отчетом о результатах ПЭК;
- платы сверх нормативов при превышении объема или массы выбросов или сбросов загрязняющих веществ над указанными в отчете о результатах ПЭК значениями.

В отношении объема воздействия, указанного в отчете о результатах ПЭК:

- применима формула, установленная в п. 17 Правил: плата в в пределах (равных или менее) НДС, НДС в соответствии с отчетом о результатах ПЭК;
- **не применяется** повышающий коэффициент.

В отношении объема (массы) воздействия, превышающего объем (массу) выбросов или сбросов загрязняющих веществ над указанными в отчете о результатах ПЭК:

- применима формула, установленная в п. 21 Правил: плата (сверх нормативов) при превышении объема или массы выбросов загрязняющих веществ или сбросов загрязняющих веществ над указанными в отчете о результатах ПЭК;
- применяется коэффициент – $K_{np} = 25$.

Пример 2Б

В отношении объекта III категории представлен отчет о результатах ПЭК. В нем содержится отчетность об отходах.

Фактический объем (масса) размещенных отходов **превысили** указанные в отчете о результатах ПЭК (в отчетности об отходах) значения объема (массы) размещаемых отходов.

В указанной ситуации плата за НВОС исчисляется как сумма:

- платы за размещение отходов (за исключением ТКО) в соответствии с отчетностью об отходах (в пределах лимитов на размещение отходов);
- сверхлимитной платы – за превышение объема или массы отходов, указанных в отчетности об отходах.

В отношении объема отходов, размещенных в пределах значений, указанных в отчетности об отходах:

- применима формула, установленная в п. 18 Правил: плата за размещение отходов (за исключением ТКО) в соответствии с отчетностью об отходах (в пределах лимитов на размещение отходов);
- **не применяется** повышающий коэффициент.

В отношении объема отходов, размещенных с превышением значений, указанных в отчетности об отходах:

- применима формула, установленная в п. 20 Правил: плата за размещение отходов (за исключением ТКО) при выявлении превышения фактических значений размещенных отходов над указанными в отчетности об отходах (с превышением лимитов на размещение отходов);
- применяется коэффициент – $K_{сч} = 25$.

Уже на этапе осмысления различных возможных ситуаций вырисовываются **проблемы**, которые с большой долей вероятности приобретут практический характер при попытке исчисления платы за НВОС.

Проблема 1

Важно обратить внимание на то, что законодательством **не предусмотрено признание** объема или массы выбросов, сбросов, указанных в отчете о результатах ПЭК, нормативами допустимых выбросов, сбросов **в отношении** радиоактивных веществ, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (**веществ I, II классов опасности**).

В каком-то смысле ситуация понятна: для объектов III категории применительно к указанным группам веществ рассчитываются НДС, НДС.

Но как в данном случае исчислять плату за выброс, сброс таких веществ в окружающую среду?

Мы ведь помним, что на сегодняшний день законодательство, хотя и содержит указание на необходимость рас-

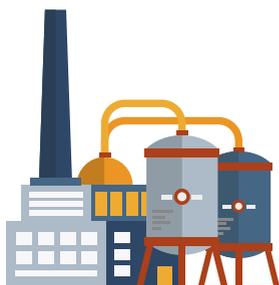


Непонятно, нужно ли объектам III категории согласовать, утверждать или устанавливать НДС и НДС в отношении радиоактивных и высокотоксичных веществ и как это можно сделать.

чета лицами, осуществляющими деятельность на объектах III категории, НДС и НДС в отношении радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности), однако не отвечает на вопрос: каким образом рассчитанные нормативы применяются в дальнейшем (подлежат ли согласованию, утверждению, установлению).

При этом стоит учитывать, что в отношении объектов III категории законом не предусмотрено оформление разрешений на выброс, сброс загрязняющих веществ в окружающую среду (в пределах НДС, НДС).

Надо признать, что для случаев, когда фактически оказываемое воздействие на окружающую среду не превышает рассчитанные НДС, НДС для перечисленных веществ, «ларчик открывается просто».



Пример 3

В отношении объекта III категории **рассчитаны НДС и НДС** (веществ I, II классов опасности). Фактический объем выбросов, сбросов **не превысил** рассчитанные НДС, НДС (веществ I, II классов опасности).

В указанной ситуации:

- применима формула, установленная в п. 17 Правил: плата в пределах (равных или менее) НДС, НДС;
- **не применяется** повышающий коэффициент.

Но возможна **более сложная ситуация**.

Например, в отношении объекта III категории **рассчитаны НДС, НДС** (веществ I, II классов опасности).

Фактический объем выбросов, сбросов превысил рассчитанные НДС, НДС (веществ I, II классов опасности).

Правила на этот счет (применительно к данной ситуации) **указаний не содержат**.

Логично попытаться применить к ситуации формулу из п. 21 Правил, которая формально не подходит, потому что позволяет исчислить плату в трех случаях:

- ▶ при превышении установленных комплексным экологическим разрешением (КЭР) выбросов или сбросов загрязняющих веществ – для объектов I категории;
- ▶ превышении выбросов или сбросов загрязняющих веществ, указанных в декларации о воздействии на окружающую среду, – для объектов II категории;
- ▶ превышении объема или массы выбросов или сбросов загрязняющих веществ над указанными в отчете о ре-

зультатах ПЭК – для объектов III категории (по идее – для веществ, не являющихся веществами I и II классов опасности).

Аналогичная проблема с выбором формулы возникает **в следующей ситуации.**

Например, в выбросах, сбросах объекта III категории присутствуют вещества, для которых должны быть рассчитаны НДС и НДС.

Однако в отношении такого объекта III категории НДС, НДС (веществ I, II классов опасности) **не рассчитаны.**

По логике к такой ситуации должна быть применима формула из п. 21(1) Правил.

Однако эта формула, как и в предыдущем примере, к рассматриваемой ситуации не подходит, так как позволяет исчислить плату в трех случаях:

- ▶ при отсутствии КЭР, выданных в установленном законодательством РФ порядке;
- ▶ непредставлении лицами, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, декларации о воздействии на окружающую среду;
- ▶ непредставлении лицами, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, отчета о результатах ПЭК (по идее – для веществ, не являющихся веществами I и II классов опасности).

Получается, что в случаях со «сверхнормативным» воздействием, воздействием в отсутствие НДС и НДС невозможно выбрать формулу, применимую для исчисления платы за выбросы, сбросы, в отношении которых цифры из отчета о результатах ПЭК **не признаются** НДС, НДС.

Проблема 2

И законом № 7-ФЗ, и Правилами предусмотрено, что объем или масса выбросов и сбросов, указанные в отчете о результатах ПЭК, признаются осуществляемыми в пределах НДС, НДС при исчислении платы за НВОС лицами, осуществляющими деятельность на объектах III категории.

Примечательно, что в соответствии с требованиями к форме и содержанию отчета о результатах ПЭК в данном отчете **НЕ ПОДЛЕЖАТ указанию объем или масса выбросов, сбросов загрязняющих веществ.**

Следовательно, формально в настоящее время фактически **не представляется возможным использование**



Данные об объеме и массе выбросов и сбросов загрязняющих веществ, указанные в отчете о результатах ПЭК, невозможно использовать для исчисления платы за НВОС.

данных об объеме и массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ, **указанных в отчете** о результатах ПЭК, **для цели исчисления платы** за НВОС **ввиду отсутствия соответствующих данных в отчете.**

Проблема 3

При исчислении платы за НВОС в части размещения отходов может возникнуть похожая проблема.

С 1 января 2020 г. отчетность об отходах представляется в составе отчета о результатах ПЭК.

В свою очередь, значения массы и объемов размещенных отходов, указанные в отчетности, играют определяющую роль при исчислении платы за размещение отходов в отношении объектов III категории.

При этом в настоящее время требования к форме и содержанию отчета о результатах ПЭК не предусматривают отражения в отчете каких-либо данных о количестве размещенных отходов.

И хотя эта проблема преодолевается легче, чем проблемы с отражением в отчете о результатах ПЭК данных о выбросах, сбросах, тем не менее она также требует внесения изменений в требования к форме отчета о результатах ПЭК.

Временно разрешенные выбросы, сбросы

Отдельного рассмотрения заслуживают ситуации, когда для объекта III категории установлены временно разрешенные выбросы (ВРВ), временно разрешенные сбросы (ВРС) на основании разрешений на временные выбросы, сбросы.

Напомним, что при невозможности соблюдения НДС, НДС устанавливаются ВРВ, ВРС (п. 1 ст. 23.1 Закона № 7-ФЗ).

Несмотря на то, что законодательство не содержит прямого указания на обязанность лиц, осуществляющих деятельность на объектах III категории, обращаться за установлением ВРВ, ВРС, считается, что эта обязанность косвенно все же установлена ввиду следующего:

- ▶ для объектов III категории рассчитываются НДС, НДС радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности);
- ▶ п. 1 ст. 67.1 Закона № 7-ФЗ предписывает разрабатывать планы мероприятий по охране окружающей среды,



в том числе в отношении объектов III категории, в случае невозможности соблюдения НДС, НДС;

- ▶ п. 1 ст. 23.1 Закона № 7-ФЗ предписывает устанавливать ВРВ, ВРС при невозможности соблюдения НДС, НДС (без конкретизации по категориям объектов).

При этом Правила определяют особенности исчисления платы за НВОС, в частности, в зависимости от следующего:

- ▶ установлены или нет ВРВ, ВРС на основании разрешений на временные выбросы, сбросы (при необходимости установления);
- ▶ имеются или нет превышения фактических выбросов, сбросов над ВРВ, ВРС (при наличии).

Прежде чем перейти к рассмотрению типичных ситуаций, которые определяют выбор формул для исчисления платы за НВОС, отметим, что ВРВ, ВРС разрабатываются и устанавливаются в отношении веществ, для которых рассчитываются НДС, НДС. В случае объектов III категории это вещества I, II классов опасности.

Пример 4

Выбросы и сбросы в отчетном году осуществлялись на основании разрешения на временные выбросы и (или) разрешения на временные сбросы, которыми установлены в том числе ВРВ и (или) ВРС.

Фактический объем выбросов, сбросов **не превысил** установленные ВРВ, ВРС.

В указанной ситуации плата за НВОС исчисляется как **сумма**:

- платы за размещение отходов в пределах (равных или менее) НДС, НДС;
- платы за размещение отходов в пределах ВРВ, ВРС.

В отношении объема воздействия, не превышающего значения, полученные при расчете НДС, НДС:

- применима формула, установленная в п. 17 Правил: плата в пределах (равных или менее) НДС, НДС;
- **не применяется** повышающий коэффициент.

В отношении объема воздействия в пределах установленных ВРВ, ВРС:

- применима формула, установленная в п. 19 Правил: плата в пределах ВРВ, ВРС, превышающих НДС или НДС;
- применяется коэффициент – $K_{\text{вп}} = 25$.

И вновь вырисовывается очередная проблема правоприменения.

Несмотря на то, что по заданной в Правилах логике, на наш взгляд, в такой ситуации должен применяться смоделированный алгоритм, на самом деле применение п. 19 Правил при исчислении платы в отношении объектов III категории не так однозначно, как хотелось бы.

Важно



В формуле, приведенной в п. 19 Правил, при определении платежной базы (объема или массы выбросов, сбросов) должны быть учтены:

- ▶ фактические выбросы, сбросы;
- ▶ **установленные НДС, НДС;**
- ▶ ВРВ, ВРС.

Однако, как известно, законодательство не предусматривает установления НДС, НДС для объектов III категории (НДВ, НДС **рассчитываются**, а не устанавливаются).

Именно поэтому вдумчивый природопользователь при попытке применить формулу, указанную в п. 19 Правил, в рассматриваемой ситуации неизбежно столкнется с проблемой отсутствия установленных НДС, НДС (если, конечно, НДС, НДС в отношении объектов III категории на практике вдруг не станут устанавливать на основании разрешений на временные выбросы, сбросы).

Рассмотрим такую ситуацию. Выбросы и сбросы в отчетном году осуществлялись на основании разрешения на временные выбросы и (или) разрешения на временные сбросы, которыми установлены в том числе ВРВ и (или) ВРС.

Фактический объем выбросов, сбросов **превысил** установленные ВРВ, ВРС.

Такая ситуация фактически **не предусмотрена в Правилах**.

При классическом подходе плата за НВОС должна была бы исчисляться как **сумма:**

- ▶ платы за размещение отходов в пределах (равных или менее) НДС, НДС;
- ▶ платы за размещение отходов в пределах ВРВ, ВРС;
- ▶ платы за размещение отходов при превышении (сверх) ВРВ, ВРС.

При этом в отношении объема воздействия, не превышающего значения, полученные при расчете НДС, НДС, правильно было бы:

- ▶ применять формулу, установленную в п. 17 Правил: плата в пределах (равных или менее) НДС, НДС;
- ▶ **не применять** повышающий коэффициент.

В отношении объема воздействия в пределах установленных ВРВ, ВРС правильно было бы:

- ▶ применять формулу, установленную в п. 19 Правил: плата в пределах ВРВ, ВРС, превышающих НДС или НДС;
- ▶ применять коэффициент – **$K_{вр} = 25$** .

Оговорка о проблеме применения данной формулы при исчислении платы за НВОС объектов III категории сделана ранее.

И далее в отношении объема воздействия сверх установленных ВРВ, ВРС правильно было бы:

- ▶ применять формулу, установленную в п. 21 Правил: плата при превышении установленных выбросов, сбросов;
- ▶ применять коэффициент – $K_{np} = 25$.

Однако ни п. 17, ни п. 19, ни п. 21 Правил не могут быть бесспорно применены в рассматриваемой ситуации при исчислении платы за НВОС в части выбросов, сбросов веществ, для которых в отношении объектов III категории рассчитываются НДС, НДС, ВРВ, ВРС (веществ I, II классов опасности).

Другой пример. Выбросы и сбросы в отчетном году осуществлялись **в отсутствие разрешений** на временные выбросы, сбросы.

Специальной модели для такой ситуации **не предусмотрено**, так как в отсутствие разрешений перед нами фактически следующая ситуация:

- ▶ в отношении объекта III категории рассчитаны НДС, НДС (веществ I, II классов опасности);
- ▶ фактический объем выбросов, сбросов превысил рассчитанные НДС, НДС (веществ I, II классов опасности).

Подобная ситуация рассматривалась ранее. На наш взгляд, в случаях со «сверхнормативным» воздействием, воздействием в отсутствие НДС и НДС для объектов III категории **невозможно выбрать формулу**, применимую при исчислении платы за выбросы, сбросы, в отношении которых цифры из отчета о результатах ПЭК не признаются НДС, НДС.

Представляется, что в данной ситуации технически возможно лишь частично исчислить плату за НВОС – в отношении объема и массы выбросов, не превышающих значения рассчитанных НДС, НДС.

Выводы

Изменения, внесенные в Правила, – важный шаг на пути адаптации этого нормативного правового акта к изменениям законодательства.

Мы рассмотрели только особенности и проблемы исчисления платы за НВОС в отношении объектов III категории. При этом изменения, внесенные в Правила, предусматривают также особенности исчисления платы за НВОС на объектах I, II категорий. Вместе с тем в положениях Правил кроется еще множество проблем, которые требуют незамедлительного устранения. На наш взгляд, этот процесс может быть ускорен, если в адрес Минприроды России плательщики платы за НВОС будут направлять различные запросы, указывающие на недостатки механизма исчисления платы, установленного в настоящее время. ■



Лимиты на выбросы и сбросы сегодня

В. А. Субботинская, ведущий юрист
ООО «Центр правовой экологии»

О проблеме установления временно разрешенных выбросов (ВРВ) и временно разрешенных сбросов (ВРС) для объектов II и III категории.

Многим специалистам экологических служб приходилось в своей профессиональной деятельности разрабатывать и получать лимиты на выбросы и сбросы. Однако сегодня возможность получения подобных разрешительных документов доступна лишь некоторым хозяйствующим субъектам.

Что изменилось в законодательстве? Что мешает установлению лимитов на выбросы и сбросы?

Как известно, начало прошлого года ознаменовалось переходом на новую систему нормирования воздействия, оказываемого на окружающую среду.

Состав экологической документации, которую так или иначе должны оформлять (разрабатывать, заполнять) и представлять в уполномоченные органы природопользователи, во многом зависит от того, на объекте какой категории осуществляется деятельность.

Если обратиться к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», то мы не найдем там привычных положений об установлении лимитов на выбросы, лимитов на сбросы (которые раньше устанавливались при наличии согласованных планов снижения выбросов и сбросов).

На смену лимитам пришли ВРВ и ВРС, по сути то же самое, но с иным порядком установления.

ВРВ и ВРС устанавливаются в отношении объектов I, II и III категорий в случае, если отсутствует возможность соблюдения технологических нормативов, нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов (для каждой категории особенности разработки и установления таких нормативов свои).

Это может удивить, но по возможности установления ВРВ и ВРС в самом привилегированном положении сегодня находятся владельцы объектов I категории. У них есть две различные возможности:

- ▶ установление лимитов на выбросы, лимитов на сбросы в «старом» порядке до получения КЭР;
- ▶ установление ВРВ, ВРС в рамках процедуры получения КЭР (при наличии утвержденной программы повышения экологической эффективности).

С объектами II и III категории все значительно сложнее.

Что имеем? На законодательном уровне порядку установления ВРВ и ВРС посвящена ст. 23.1 и отчасти ст. 67.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

ВРВ и ВРС для объектов II и III категории **устанавливаются разрешениями** на временные выбросы и **разрешениями** на временные сбросы.



Проще всего решить вопрос с установлением лимитов на выбросы и сбросы сейчас, как ни странно, объектам I категории.

Условие установления ВРВ и ВРС – наличие утвержденного в установленном порядке плана мероприятий по охране окружающей среды (правила разработки и утверждения плана определены приказом Минприроды России от 17.12.2018 № 667).

ВРВ и ВРС для объектов II и III категории устанавливаются **на период выполнения** плана мероприятий по охране окружающей среды в соответствии с графиком достижения установленных НДС и НДС.



При этом ВРВ и ВРС устанавливаются на основе фактических показателей объема или массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

На этом какая-то определенность заканчивается. Далее начинаются сложности.

Разрешения на временные выбросы и разрешения на временные сбросы должны выдаваться в порядке, установленном Правительством РФ. Как известно, такой порядок не установлен. **Состав и форма документации, представляемой для выдачи разрешений, неизвестны.**

Можно предположить, что для получения разрешений необходимо представить в уполномоченный орган заявление, план мероприятий по охране окружающей среды и, возможно, планируемые ВРВ и ВРС (по аналогии с процедурой, предусмотренной для объектов I категории).

Но какой орган уполномочен на выдачу разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы? Росприроднадзор в лице своих терорганов (например, для объектов федерального надзора)?

Однако в перечне полномочий Росприроднадзора (согласно Положению) нет ни слова о ВРВ и ВРС.

Конечно, мы понимаем, что с большой долей вероятности эту функцию будут выполнять органы госэконадзора.

Тем не менее это лишь домыслы, которые основаны на опыте и общих представлениях о порядке выдачи экологической разрешительной документации. Нормативного подтверждения этому пока нет.

Правовая стерильность наблюдается и в вопросе о том, в каком порядке и как долго должна проходить процедура выдачи разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы, каковы основания для отказа в выдаче таких разрешений, на какой период они могут быть выданы, будут ли условия для их действия или продления (например, в виде ежегодного представления отчета о ходе выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды).

Означает ли это, что природопользователям не надо даже пытаться получить разрешения на временные выбросы и разрешения на временные сбросы?

Совершенно точно нет.

Обоснованным и нелишним, на наш взгляд, видится совершение всех возможных действий для получения таких разрешений.

Как минимум, нам понятно главное условие для установления ВРВ, ВРС – наличие плана мероприятий по охране окружающей среды. Также известно, каким требованиям должен соответствовать план, какие положения должен содержать.

С госорганом, куда обращаться с заявлением, пожалуй, определиться несложно, не так много вариантов. Первые



Порядок выдачи разрешений на временные выбросы и сбросы не установлен.



в очереди – органы госэконадзора (федерального и регионального уровня).

Однако все это, конечно, не гарантирует хозяйствующим субъектам получение разрешений в условиях правовой неопределенности.

Как долго Минприроды России будет готовить проекты постановлений Правительства РФ, когда они будут изданы непосредственно Правительством РФ – никто не знает. Соответственно, чем дольше такие документы отсутствуют, тем больше будет предприятий с истекшим сроком действия прежних лимитов на выбросы и сбросы и с отсутствием разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы.

На наш взгляд, важно начать формировать практику обращений за выдачей разрешений, не дожидаясь издания актов Правительства РФ.

Возможно, это будет сопровождаться отказами в выдаче разрешений, но позволит наглядно проиллюстрировать и правоприменительным органам, и нормотворческому органу важность и срочность решения сложившейся проблемы.

Отметим, что 30.04.2020 стало известно о планах Минприроды России определить порядок выдачи разрешений на временные выбросы для объектов II и III категории. На федеральном портале проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru) опубликовано уведомление о начале разработки проекта постановления Правительства РФ «О порядке выдачи разрешений на временные выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух». Текст документа по состоянию на 30.04.2020 не размещен.

При этом 08.05.2020 в информационной правовой системе «Консультант Плюс» появились разъяснения министерства о порядке выдачи временно разрешенных сбросов (Письмо Минприроды России от 17.04.2020 № 12-47/9513).



Важно начать формировать практику обращений за выдачей разрешений, не дожидаясь издания актов Правительства РФ.



В письме отмечается, что до момента утверждения порядка выдачи разрешений на временные сбросы **при разработке ВРС разрешения на них выдаются в порядке, предусмотренном** постановлением Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» (далее – постановление № 469).

Согласно этому документу при невозможности соблюдения нормативов **Росприроднадзор может устанавливать лимиты на сбросы веществ** (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов, с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов и **при условии наличия согласованных с Росприроднадзором планов снижения таких сбросов.**

Также Минприроды России в письме уточняет, что планы снижения сбросов загрязняющих веществ, разработанные до 01.01.2019, действуют до окончания срока их действия и признаются программами повышения экологической эффективности или планами мероприятий по охране окружающей среды.

Судя по позиции, изложенной в письме, в данной области отношений существенных проблем нет – все решается с помощью постановления № 469.

Однако нельзя не заметить очевидного:



- ▶ во-первых, постановление № 469 **не регулирует порядок выдачи разрешений на сбросы** в принципе. И конечно, не затрагивает вопросы установления ВРС;
- ▶ во-вторых, постановление № 469 определяет **универсальный порядок утверждения НДС и лимитов на сбросы**, который действовал до перехода на новую систему нормирования воздействия, оказываемого на окружающую среду, и **не учитывает специфики нормирования сбросов объектов II и III категории**. Применение указанного порядка к существующей системе правоотношений повлечет за собой ряд проблем правоприменения. Например, может реализоваться на практике заблуждение о том, что для объектов II и III категорий сначала утверждаются НДС, а лишь потом устанавливаются ВРС;
- ▶ в-третьих, постановление № 469 **требует согласованного плана снижения сбросов**, тогда как определенный законом общий порядок установления ВРС требует наличия плана мероприятий по охране окружающей среды, который с учетом действующего законодательства **не подлежит какому-либо согласованию**.

И хотя позиция госоргана в письме не обосновывается, нельзя исключать, что для отдельных водопользователей предлагаемый министерством взгляд на проблему может стать простым решением (в случае, если такие водопользователи имеют согласованные до 01.01.2019 планы снижения сбросов и если терорганы Росприроднадзора проникнутся таким подходом).

Тем не менее это лишь часть водопользователей.

Как поступать в сложившейся ситуации остальным хозяйствующим субъектам, заинтересованным в установлении ВРС, Минприроды России, к сожалению, не сообщает. ■





Лимиты на выбросы и сбросы сегодня

В. А. Субботинская, ведущий юрист
ООО «Центр правовой экологии»

О проблеме установления временно разрешенных выбросов (ВРВ) и временно разрешенных сбросов (ВРС) для объектов II и III категории.

Многим специалистам экологических служб приходилось в своей профессиональной деятельности разрабатывать и получать лимиты на выбросы и сбросы. Однако сегодня возможность получения подобных разрешительных документов доступна лишь некоторым хозяйствующим субъектам.

Что изменилось в законодательстве? Что мешает установлению лимитов на выбросы и сбросы?

Как известно, начало прошлого года ознаменовалось переходом на новую систему нормирования воздействия, оказываемого на окружающую среду.

Состав экологической документации, которую так или иначе должны оформлять (разрабатывать, заполнять) и представлять в уполномоченные органы природопользователи, во многом зависит от того, на объекте какой категории осуществляется деятельность.

Если обратиться к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», то мы не найдем там привычных положений об установлении лимитов на выбросы, лимитов на сбросы (которые раньше устанавливались при наличии согласованных планов снижения выбросов и сбросов).

На смену лимитам пришли ВРВ и ВРС, по сути то же самое, но с иным порядком установления.

ВРВ и ВРС устанавливаются в отношении объектов I, II и III категорий в случае, если отсутствует возможность соблюдения технологических нормативов, нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов (для каждой категории особенности разработки и установления таких нормативов свои).

Это может удивить, но по возможности установления ВРВ и ВРС в самом привилегированном положении сегодня находятся владельцы объектов I категории. У них есть две различные возможности:

- ▶ установление лимитов на выбросы, лимитов на сбросы в «старом» порядке до получения КЭР;
- ▶ установление ВРВ, ВРС в рамках процедуры получения КЭР (при наличии утвержденной программы повышения экологической эффективности).

С объектами II и III категории все значительно сложнее.

Что имеем? На законодательном уровне порядку установления ВРВ и ВРС посвящена ст. 23.1 и отчасти ст. 67.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

ВРВ и ВРС для объектов II и III категории **устанавливаются разрешениями** на временные выбросы и **разрешениями** на временные сбросы.



Проще всего решить вопрос с установлением лимитов на выбросы и сбросы сейчас, как ни странно, объектам I категории.

Условие установления ВРВ и ВРС – наличие утвержденного в установленном порядке плана мероприятий по охране окружающей среды (правила разработки и утверждения плана определены приказом Минприроды России от 17.12.2018 № 667).

ВРВ и ВРС для объектов II и III категории устанавливаются **на период выполнения** плана мероприятий по охране окружающей среды в соответствии с графиком достижения установленных НДС и НДС.



При этом ВРВ и ВРС устанавливаются на основе фактических показателей объема или массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

На этом какая-то определенность заканчивается. Далее начинаются сложности.

Разрешения на временные выбросы и разрешения на временные сбросы должны выдаваться в порядке, установленном Правительством РФ. Как известно, такой порядок не установлен. **Состав и форма документации, представляемой для выдачи разрешений, неизвестны.**

Можно предположить, что для получения разрешений необходимо представить в уполномоченный орган заявление, план мероприятий по охране окружающей среды и, возможно, планируемые ВРВ и ВРС (по аналогии с процедурой, предусмотренной для объектов I категории).

Но какой орган уполномочен на выдачу разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы? Росприроднадзор в лице своих терорганов (например, для объектов федерального надзора)?

Однако в перечне полномочий Росприроднадзора (согласно Положению) нет ни слова о ВРВ и ВРС.

Конечно, мы понимаем, что с большой долей вероятности эту функцию будут выполнять органы госэконадзора.

Тем не менее это лишь домыслы, которые основаны на опыте и общих представлениях о порядке выдачи экологической разрешительной документации. Нормативного подтверждения этому пока нет.

Правовая стерильность наблюдается и в вопросе о том, в каком порядке и как долго должна проходить процедура выдачи разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы, каковы основания для отказа в выдаче таких разрешений, на какой период они могут быть выданы, будут ли условия для их действия или продления (например, в виде ежегодного представления отчета о ходе выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды).

Означает ли это, что природопользователям не надо даже пытаться получить разрешения на временные выбросы и разрешения на временные сбросы?

Совершенно точно нет.

Обоснованным и нелишним, на наш взгляд, видится совершение всех возможных действий для получения таких разрешений.

Как минимум, нам понятно главное условие для установления ВРВ, ВРС – наличие плана мероприятий по охране окружающей среды. Также известно, каким требованиям должен соответствовать план, какие положения должен содержать.

С госорганом, куда обращаться с заявлением, пожалуй, определиться несложно, не так много вариантов. Первые



Порядок выдачи разрешений на временные выбросы и сбросы не установлен.



в очереди – органы госэконадзора (федерального и регионального уровня).

Однако все это, конечно, не гарантирует хозяйствующим субъектам получение разрешений в условиях правовой неопределенности.

Как долго Минприроды России будет готовить проекты постановлений Правительства РФ, когда они будут изданы непосредственно Правительством РФ – никто не знает. Соответственно, чем дольше такие документы отсутствуют, тем больше будет предприятий с истекшим сроком действия прежних лимитов на выбросы и сбросы и с отсутствием разрешений на временные выбросы и разрешений на временные сбросы.

На наш взгляд, важно начать формировать практику обращений за выдачей разрешений, не дожидаясь издания актов Правительства РФ.

Возможно, это будет сопровождаться отказами в выдаче разрешений, но позволит наглядно проиллюстрировать и правоприменительным органам, и нормотворческому органу важность и срочность решения сложившейся проблемы.

Отметим, что 30.04.2020 стало известно о планах Минприроды России определить порядок выдачи разрешений на временные выбросы для объектов II и III категории. На федеральном портале проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru) опубликовано уведомление о начале разработки проекта постановления Правительства РФ «О порядке выдачи разрешений на временные выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух». Текст документа по состоянию на 30.04.2020 не размещен.

При этом 08.05.2020 в информационной правовой системе «Консультант Плюс» появились разъяснения министерства о порядке выдачи временно разрешенных сбросов (Письмо Минприроды России от 17.04.2020 № 12-47/9513).



Важно начать формировать практику обращений за выдачей разрешений, не дожидаясь издания актов Правительства РФ.



В письме отмечается, что до момента утверждения порядка выдачи разрешений на временные сбросы **при разработке ВРС разрешения на них выдаются в порядке, предусмотренном** постановлением Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» (далее – постановление № 469).

Согласно этому документу при невозможности соблюдения нормативов **Росприроднадзор может устанавливать лимиты на сбросы веществ** (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов, с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов и **при условии наличия согласованных с Росприроднадзором планов снижения таких сбросов.**

Также Минприроды России в письме уточняет, что планы снижения сбросов загрязняющих веществ, разработанные до 01.01.2019, действуют до окончания срока их действия и признаются программами повышения экологической эффективности или планами мероприятий по охране окружающей среды.

Судя по позиции, изложенной в письме, в данной области отношений существенных проблем нет – все решается с помощью постановления № 469.

Однако нельзя не заметить очевидного:



- ▶ во-первых, постановление № 469 **не регулирует порядок выдачи разрешений на сбросы** в принципе. И конечно, не затрагивает вопросы установления ВРС;
- ▶ во-вторых, постановление № 469 определяет **универсальный порядок утверждения НДС и лимитов на сбросы**, который действовал до перехода на новую систему нормирования воздействия, оказываемого на окружающую среду, и **не учитывает специфики нормирования сбросов объектов II и III категории**. Применение указанного порядка к существующей системе правоотношений повлечет за собой ряд проблем правоприменения. Например, может реализоваться на практике заблуждение о том, что для объектов II и III категорий сначала утверждаются НДС, а лишь потом устанавливаются ВРС;
- ▶ в-третьих, постановление № 469 **требует согласованного плана снижения сбросов**, тогда как определенный законом общий порядок установления ВРС требует наличия плана мероприятий по охране окружающей среды, который с учетом действующего законодательства **не подлежит какому-либо согласованию**.

И хотя позиция госоргана в письме не обосновывается, нельзя исключать, что для отдельных водопользователей предлагаемый министерством взгляд на проблему может стать простым решением (в случае, если такие водопользователи имеют согласованные до 01.01.2019 планы снижения сбросов и если терорганы Росприроднадзора проникнутся таким подходом).

Тем не менее это лишь часть водопользователей.

Как поступать в сложившейся ситуации остальным хозяйствующим субъектам, заинтересованным в установлении ВРС, Минприроды России, к сожалению, не сообщает. ■

