

ОТРАСЛЕВАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Д. В. Мангуров¹,

Министерство промышленности и торговли РФ
(Москва, Россия)

ПЕРЕХОД НА НАИЛУЧШИЕ ДОСТУПНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В АСПЕКТЕ СОВРЕМЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наилучшие доступные технологии (НДТ) — это современный инструмент российской экологической промышленной политики. НДТ следует рассматривать в контексте экологического и экономического регулирования. Гармонизация приоритетных мер промышленной и экологической политики России направлена на обеспечение устойчивого роста, технологического обновления и экологизации промышленности. В самое ближайшее время более восьми тысяч отечественных предприятий должны будут перейти на систему регулирования, основанную на НДТ, выполнив установленные новым законодательством требования. Для этого многим компаниям придется привлечь значительные инвестиции; государству будет необходимо разработать дополнительные инструменты финансовой поддержки внедрения наилучших доступных технологий. Переход к НДТ будет поэтапным, и для оценки результатов необходимо выбрать показатели, характеризующие, с одной стороны, промышленный рост, а с другой — улучшение экологической и ресурсной эффективности производства и последовательное снижение негативного воздействия на окружающую среду. Потребуется система эколого-экономических показателей, так как для каждой отрасли, региона существуют особенности, обусловленные как структурой промышленности, так и состоянием окружающей среды и природных ресурсов. К оценке результатов перехода к НДТ на различных уровнях будут привлечены эксперты в области наилучших доступных технологий, сообщество которых уже начало формироваться в Российской Федерации.

Ключевые слова: наилучшие доступные технологии (НДТ), экологическая промышленная политика, технологическое обновление, экономический рост, инструменты финансовой поддержки, показатели перехода к НДТ.

¹ Мангуров Денис Валентинович, к.э.н., министр промышленности и торговли Российской Федерации, e-mail: manturov@minprom.gov.ru

THE IMPLEMENTATION OF BEST AVAILABLE TECHNIQUES AS THE ASPECT OF THE MODERN INDUSTRIAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

In Russia, Best Available Techniques (BAT) form the modern instrument of the environmental industrial policy. One should consider BAT from the positions of the environmental and economic regulation. In Russia, harmonization of priority measures of the industrial and the environmental policy aims at the sustainable economic growth, technological renewal and environmental improvement of the industry. In the nearest future, over eight thousand Russian enterprises will turn to the new BAT-based regulation system; they will need to meet new legislative requirements. To achieve this, many companies will need to attract substantial investments; the state will have to work out additional instruments of the financial support for the BAT implementation. The transition to BAT will be organized on a phased basis; to evaluate results being achieved, it is needed to select indicators characterizing, on one hand, the industrial growth, and on the other hand — the improvement of the production environmental and resource efficiency as well as the gradual reduction of the negative environmental impact. A whole system of indicators is needed because each industrial branch and each region have their specifics caused by the structure of industry and by the state of the environment and natural resources. To analyse the results of the transition to BAT at various levels, experts in Best Available Techniques will be called on; the formation of the society of BAT experts has already begun.

Key words: Best Available Techniques, environmental industrial policy, technological renovation, economic growth, financial support instruments, BAT transition indicators.

Роль НДТ в экологической и промышленной политике

Наилучшие доступные технологии (НДТ), вошедшие в российскую нормативную и экономическую реальность с принятием Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ...], рассматриваются как один из механизмов повышения экологической эффективности и технологичности российского производства.

Несмотря на то что в законодательстве наилучшая доступная технология описана как «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 при условии наличия технической возможности ее применения», включение в качестве критерия для отнесения технологий к НДТ экономической эффективности их внедрения (п. 4 ст. 28.1. Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», далее — Закон №7-ФЗ [Федеральный закон от 10.01.2002

№ 7-ФЗ...]) позволяет говорить о том, что НДТ в равной степени являются инструментом и экологической, и промышленной политики.

Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» [Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ...] неоднократно подчеркивает необходимость использования НДТ для достижения основной цели промышленной политики — формирования высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития. В соответствии с указанным законом информация о применении НДТ должна получать отражение в ежегодном докладе о состоянии и развитии промышленности, использование НДТ принимается во внимание при предоставлении мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, в том числе — финансовых, а сведения об информационно-технических справочниках по НДТ и о методических рекомендациях по их применению должны включаться в государственную информационную систему промышленности.

Таким образом, НДТ должны рассматриваться одновременно с позиции экологического и экономического регулирования. То есть наилучшие доступные технологии — категория экономико-экологическая, промышленно-экологическая. Понятие «промышленная экология» было предложено российскими учеными-технологами — Геннадием Ягодиным и Валентином Зайцевым еще в конце 70-х гг. прошлого века [Ягодин, Зайцев, 1982]. Промышленная экология как научно-практическая область деятельности была направлена на разработку малоотходных технологических процессов и формирование кластеров, состоявших из предприятий различных отраслей, взаимодействовавших между собой для повышения эффективности их функционирования и сокращения негативного воздействия на окружающую среду. В 80-е гг. предложенное российскими учеными понятие прочно закрепилось в англоязычной терминологии (Industrial Ecology); в те же годы пришло осознание необходимости обеспечения тесного взаимодействия, своего рода «симбиоза» межотраслевых промышленных и природных экологических систем [Sathre, Grdzlishvili, 2006]. Сегодняшний интерес к НДТ — отражение этих процессов. Так, в 2009 г. наилучшие доступные технологии рассматривались Евгением Шварцем [Шварц и др., 2009] с позиции обеспечения конкурентоспособности российской экономики — более эффективного использования природного капитала как источника глобальных конкурентных преимуществ. Современные исследователи говорят о необходимости создания «зеленого» производства, необходимой ступенью которого и является внедрение НДТ [Begak et al., 2015].

Неотложность решения задач согласования мер российской промышленной и экологической политики вызвана тем, что промышленное производство нуждается в модернизации, и современные взгляды на эффектив-

ность использования природных ресурсов, сокращение негативного воздействия на окружающую среду диктуют свои условия: модернизация должна быть эколого-технологической. Решающими характеристиками российского промышленного роста должны стать не мощность производственных процессов и не количество промплощадок, а их качество, экологичность и ресурсоэффективность [Гусева и др., 2015]. Решение данных задач можно обеспечить, только создав эффективную систему мер стимулирования бизнеса к использованию наилучших доступных технологий в промышленном производстве. Изначально сформировавшееся в экологической среде понятие НДТ тем самым дополняется содержанием, присущим инструментам промышленной политики. Это, в свою очередь, требует соответствующего правового регулирования и уже нашло отражение в распределении полномочий. Правительство России возложило функции по определению НДТ [Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2014...] на Минпромторг России, тем самым признав, что это министерство обладает необходимыми компетенциями для поддержки широкого распространения наилучших доступных технологий в промышленности.

Можно согласиться с Алексеем Калининым и Марией Осолодченко [Калинин, Осолодченко, 2017] в том, что нормативные требования по внедрению НДТ, являясь инструментом не только экологической, но и промышленной политики, могут стимулировать привлечение инвестиций в сферу промышленности и формировать спрос на российское оборудование. При этом, по нашему мнению, выполнять указанные функции НДТ будут только при выполнении двух условий.

Во-первых, если будет создан продуманный и эффективный механизм формирования информационной базы о тех технологиях, которые признаются НДТ (в то же время нельзя не подчеркнуть, что действенность тех или иных решений и применимость их в конкретных условиях должны оцениваться особо, прежде всего — когда обсуждается создание и размещение нового объекта). Во-вторых, если будет создана система разноплановых мер стимулирования внедрения НДТ в промышленном производстве.

Формирование информационной базы НДТ

Основой информационной базы о технологиях, признаваемых НДТ, являются информационно-технологические справочники (ИТС) НДТ, при создании которых было принято решение опираться на опыт Европейского союза, где регулирование на основе НДТ имеет более чем 20-летнюю успешную практику [Бегак и др., 2010; Directive 2010/75 EU...]. Полное копирование европейской системы не представлялось возможным, поскольку в Российской Федерации сложилась иная система государст-

венного регулирования в природоохранной сфере, а структура российской промышленности значительно отличается от европейской.

Задача создания ИТС НДТ осложнялась тем, что опыта подготовки и использования документов такого типа в российской правоприменительной практике до сих пор не существовало. Необходимо было не только определить порядок разработки указанных документов, но и создать соответствующую институциональную инфраструктуру. Основными элементами такой инфраструктуры стали Межведомственный совет по переходу на НДТ, Бюро НДТ, технические рабочие группы, технический комитет по стандартизации ТК 113 «Наилучшие доступные технологии», а также формирующееся в настоящее время экспертное сообщество в области НДТ.

В частности, основной задачей Межведомственного совета по переходу на НДТ стала выработка и актуализация плана действий по переходу на наилучшие доступные технологии и согласование спорных позиций. На Бюро НДТ были возложены функции координации деятельности технических рабочих групп, сопровождения всей институциональной инфраструктуры и создания необходимой для разработки ИТС НДТ научно-методической базы.

Научное направление «Наилучшие доступные технологии» получило мощный импульс: методология НДТ развивается при участии ведущих высших учебных заведений и институтов Российской академии наук, отраслевых проектных и консультационных организаций. При разработке ИТС НДТ были внимательно проанализированы результаты работ в сфере промышленной экологии, проектов, направленных на повышение ресурсоэффективности производства и сокращение негативного воздействия на окружающую среду, выполненных в России в последние 10–15 лет. Это позволило сформировать критерии определения НДТ (фактически — промышленно-экологические) и определить подходы к учету экономической целесообразности решений, относимых к НДТ.

В ходе разработки ИТС НДТ проходила их практическая апробация на предприятиях отраслей промышленности в режиме деловых игр. Такая форма отработки порядка выдачи комплексных экологических разрешений показала, что отраслевая и региональная специфика оказывает значительное влияние на реалии правоприменения разрабатываемых нормативных правовых актов. Опыт деловых игр как инструмента межведомственного диалога в области НДТ, в частности, изложен в докладе «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» [Доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации...», 2016]. В дальнейшем в ходе деловых игр будет отрабатываться механизм рассмотрения программ повышения экологической эффективности, выполнение которых для ряда действующих предприятий является обязательным условием выдачи комплексных экологических разрешений.

Создание необходимой инфраструктуры для разработки ИТС НДТ и привлечение к сотрудничеству ведущих отечественных специалистов-технологов и промышленных экологов позволило в 2015–2017 гг. разработать 39 отраслевых и 12 межотраслевых справочников, содержащих актуальную информацию о текущем технологическом уровне развития отраслей промышленности и готовности российских предприятий к ужесточению требований к ресурсной (в том числе энергетической) и экологической эффективности производства.

Опыт внедрения НДТ в России как комплексного инструмента экологической и промышленной политики привлек внимание зарубежных исследователей. В 2015 г. Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) инициировала трехлетний проект «Наилучшие доступные технологии: мировой опыт», основные задачи которого включают сбор информации о применении инструментов НДТ в различных странах, анализ и систематизацию полученных данных и разработку рекомендаций по развитию законодательства и практики в сфере наилучших доступных технологий в государствах — членах ОЭСР, а также в странах Восточной Европы и Центральной Азии, где до настоящего времени подходы НДТ еще не получили распространения. Российский подход, заключающийся в сочетании двух приоритетов — развития промышленности и обеспечения экологической безопасности производства, — заинтересовал даже экспертов государств, которые имеют многолетний практический опыт применения наилучших доступных технологий.

Формирование инструментов стимулирования перехода на НДТ

Говоря о втором условии для успешного применения НДТ в качестве инструмента промышленной политики (наличие комплекса мер стимулирования к внедрению НДТ), условно разделим возможные и применяемые инструменты государственной политики на льготы (применяемые в ходе внедрения либо после внедрения) и санкции [Иванов, 2017].

К льготам, применяемым в ходе внедрения НДТ, относятся:

- 1) зачет платы за негативное воздействие в счет инвестиций до 100%;
- 2) инвестиционный налоговый кредит;
- 3) установление временно разрешенных нормативов выбросов и сбросов на уровне фактических выбросов и сбросов на период внедрения НДТ.

К льготам, применяемым после внедрения НДТ, относятся:

- 1) зачет платы за негативное воздействие в счет инвестиций до 100%;
- 2) отказ от взимания платы за негативное воздействие после внедрения НДТ (установление коэффициента 0 к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду);

- 3) ускоренная амортизация оборудования, установленного в ходе внедрения НДТ.

Помимо этого ст. 17 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации на реализацию природоохранных мероприятий.

Дополнительным механизмом стимулирования к внедрению к НДТ может стать специальный инвестиционный контракт. Указанный механизм позволяет обеспечить стабильность применяемых условий ведения бизнеса, в том числе налоговых льгот, для предприятий, внедряющих НДТ [Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 708...].

К санкциям относится установление повышающих коэффициентов к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду (коэффициент 100) для предприятий, не выполняющих условия НДТ и не разрабатывающих программы повышения экологической эффективности для постепенного достижения установленных требования.

Ближайшие перспективы: внедрение в практику и расширение инструментария поддержки

Основной задачей на ближайшее время станет обеспечение практического внедрения и широкого распространения наилучших доступных технологий в промышленности. Это предполагает, в частности, выбор показателей для проведения сравнительного анализа предприятий, отраслевого бенчмаркинга, для оценки результатов перехода к НДТ в субъектах Федерации. Следует уделить внимание развитию понятийного аппарата и методологии в сфере промышленной экологии, организовать целенаправленные экономические исследования для того, чтобы обосновать необходимые инвестиционные и последующие операционные затраты предприятий различных отраслей промышленности, а также прогнозировать совершенствование технологического уровня отраслей и социально-экономического развития регионов. Наконец, должна получить развитие система объективной оценки внедрения НДТ, построенная по межведомственному принципу. Сообщество экспертов в области наилучших доступных технологий уже начинает формироваться (ядро этого сообщества составляют специалисты, активно участвовавшие в разработке ИТС НДТ), но нормативную правовую базу оценки внедрения НДТ еще предстоит подготовить, причем в кратчайшие сроки.

В условиях недостаточности инвестиций в промышленность рассмотренные выше управленческие действия и меры стимулирования могут оказаться недостаточными для успешного завершения в запланирован-

ные сроки перехода отечественной промышленности к наилучшим доступным технологиям.

Уже сейчас, по нашему мнению, необходимы поиск и разработка дополнительных финансовых инструментов поддержки внедрения НДТ на крупных предприятиях основных отраслей промышленности. В противном случае возрастет риск того, что процесс внедрения НДТ может резко замедлиться, сроки перехода будут неоднократно переноситься, и это не позволит воспользоваться таким важным эффектом от внедрения НДТ, как повышение спроса на российское оборудование.

Кроме того, продуманные действия государства в рамках представленных направлений позволят в максимальной степени использовать эффекты от внедрения НДТ для решения одной из важнейших задач промышленной политики — стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности рационально и эффективно использовать материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, обеспечивать повышение производительности труда, внедрение импортозамещающих, ресурсоэффективных и экологически безопасных технологий.

Список литературы

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2014 № 1458 «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям» // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 1. — Ст. 253.
2. Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 30. — Ст. 4587.
3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
4. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4220.
5. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 41.
6. *Бегак М. В., Гусева Т. В., Боровская Т. В.* и др. Наилучшие доступные технологии и комплексные экологические разрешения: перспективы применения в России / под ред. М. В. Бегака. — М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2010. — 220 с.
7. *Гусева Т. В., Молчанова Я. П., Миронов А. В., Малков А. В.* Наилучшие доступные технологии: новое экологическое измерение качества в промышленности строительных материалов // Компетентность. — 2015. — № 8. — С. 4–8.
8. Доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений». — М.: Кремль, 2016. — 312 с.

9. *Иванов О. М.* Государственная поддержка банковского кредитования и внедрение наилучших доступных технологий. — М.: Инфотропик Медиа, 2017. 193 с.
10. *Калинин А., Осолодченко М.* Наилучшие доступные технологии как инструмент государственной промышленной политики // Общество и экономика. — 2017. — № 7. — С. 64–73.
11. *Шварц Е. А., Аверченков А. А., Бобылев С. Н., Герасимчук И. В.* Экологическая политика и международная конкурентоспособность российской экономики // Общественные науки и современность. — 2009. — № 4. — С. 58–70.
12. *Ягодин Г. А., Зайцев В. А.* Химическая технология, промышленная экология и охрана окружающей среды. — М.: Знание, 1982. — 124 с.
13. *Begak M., Manvelova A., Guseva T., Molchanova Ya.* Best Available Techniques and Natural Capital Management // Proc. International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management. — 2015. — Book 5. — Vol. 2. — P. 609–616.
14. Directive 2010/75 EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on Industrial Emissions (Integrated Pollution Prevention and Control).
15. *Sathre R., Grdzelishvili I.* Industrial symbiosis in the former Soviet Union // Progress in Industrial Ecology. — 2006. — 3 (4). — P. 379–392.

The List of References in Cyrillic Transliterated into Latin Alphabet

1. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 23.12.2014 № 1458 «O porjadke opredelenija tehnologii v kachestve nailuchshej dostupnoj tehnologii, a takzhe razrabotki, aktualizacii i opublikovanija informacionno-tehnicheskikh spravocnikov po nailuchshim dostupnym tehnologijam» // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 1. — St. 253.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16.07.2015 № 708 «O special'nyh investicionnyh kontraktah dlja otдел'nyh otraslej promyshlennosti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 30. — St. 4587.
3. Federal'nyj zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ «Ob ohrane okružhajushhej sredy» // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2002. — № 2. — St. 133.
4. Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 № 219-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob ohrane okružhajushhej sredy» i otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2014. — № 30 (Chast' I). — St. 4220.
5. Federal'nyj zakon ot 31.12.2014 № 488-FZ «O promyshlennoj politike v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 1 (chast' I). — St. 41.
6. *Begak M. V., Guseva T. V., Boravskaja T. V.* i dr. Nailuchshie dostupnye tehnologii i kompleksnye jekologicheskie razresheniya: perspektivy primeneniya v Rossii / pod red. M. V. Begaka. — М.: JurInfoR-Press, 2010. — 220 s.
7. *Guseva T. V., Molchanova Ja. P., Mironov A. V., Malkov A. V.* Nailuchshie dostupnye tehnologii: novoe jekologicheskoe izmerenie kachestva v promyshlennosti stroitel'nyh materialov // Kompetentnost'. — 2015. — № 8. — С. 4–8.
8. Doklad «Ob jekologicheskom razvitii Rossijskoj Federacii v interesah budushhix pokolenij». — М.: Kreml', 2016. — 312 s.

9. *Ivanov O. M.* Gosudarstvennaja podderzhka bankovskogo kreditovaniya i vnedrenie nailuchshih dostupnyh tehnologij. — M.: Infotropik Media, 2017. — 193 s.
10. *Kalinin A., Osolodchenko M.* Nailuchshie dostupnye tehnologii kak instrument gosudarstvennoj promyshlennoj politiki // *Obshhestvo i jekonomika*. — 2017. — № 7. — S. 64–73.
11. *Shvarc E. A., Averchenkov A. A., Bobylev S. N., Gerasimchuk I. V.* Jekologicheskaja politika i mezhdunarodnaja konkurentosposobnost' rossijskoj jekonomiki // *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*. — 2009. — № 4. — C. 58–70.
12. *Jagodin G. A., Zajcev V. A.* Himicheskaja tehnologija, promyshlennaja jekologija i ohrana okruzhajushhej sredy. — M.: Znanie, 1982. — 124 s.