



# РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17  
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31  
Факс: (495) 663-04-32, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 812/05  
Дата «22» мая 20 13 г.

Министру  
природных ресурсов и экологии  
Российской Федерации

С.Е.Донскому

Уважаемый Сергей Ефимович!

В журнале «Коммерсантъ-Власть» (№ 18 от 13 мая 2013 года) было размещено Ваше обширное интервью о будущем экологического регулирования России. В указанной публикации со ссылкой на позицию РСПП обсуждаются аспекты экологической реформы, реализация которой Минприроды России предлагается в виде принятия нескольких законопроектов. На наш взгляд, перенос дискуссии на страницы СМИ не является продуктивным – и не только потому, что смысл мотивов и доводов РСПП, высказываемых в процессе обсуждения, передан в статье далеко не полностью – само обсуждение изменений экологического регулирования между Министерством и РСПП с использованием СМИ вряд ли может сблизить наши позиции в период энергичного поиска компромиссов, в том числе на площадках Открытого правительства и Экспертного совета при Правительстве РФ.

РСПП готов вести конструктивный диалог по проблемам действующего экологического регулирования и по оценке последствий предлагаемых изменений, а также представить свое мнение по затронутым Вами вопросам на имеющихся для этого рабочих площадках и продолжить доработку с Минприроды России данных законопроектов. Мы уверены, что без такого диалога предлагаемые сегодня Министерством изменения не достигнут поставленных целей.

Будем рады продолжить экспертную работу с Минприроды России в конструктивном русле.

С уважением и надеждой на дальнейшее плодотворное сотрудничество.

Приложение: на 5 л.

Президент Российского союза  
промышленников и предпринимателей

А.Н.Шохин

**Позиция Комитета РСПП по экологии и природопользованию  
в отношении интервью Министра природных ресурсов и экологии  
России С.Е.Донскому изданию «Коммерсантъ-Власть»,  
опубликованному 13 мая 2013 г.**

1. **РСПП не стремится отложить реформу экологического регулирования.** Наоборот, именно РСПП выступил с инициативой Экологической реформы и последовательно настаивает на комплексной, системной и безотлагательной реформе правовых механизмов экологического регулирования, на сближении российского и европейского законодательства, на переходе к правовому регулированию деятельности крупнейших предприятий на основе показателей наилучших доступных технологий (НДТ). Вместе с тем, чтобы стать эффективной, данная реформа должна быть продуманной и согласованной с ее основными участниками.

Что касается издержек регулирования, то РСПП действительно придает им первостепенное значение, однако под издержками РСПП понимает не инвестиционные расходы на модернизацию, а административные издержки, связанные с избыточным регулированием и тотальным нормированием, которые в рыночных условиях приводят к коррупции, отвлечению средств от инвестиций и не способствуют улучшению качества окружающей среды. По этой причине РСПП выступает против предлагаемой в законопроекте Минприроды России (о переходе на технологическое нормирование воздействия на окружающую среду) трактовки «наилучших доступных технологий» как системы нормирования, включающей перечень конкретных общеобязательных показателей, поскольку в европейской практике – это система правового регулирования, которая позволяет установить такие показатели индивидуально для каждого регулируемого предприятия на конкретной территории.

Вместе с тем, РСПП поддерживает тезис о текущей невыполнимости для предприятий гигиенических и рыбохозяйственных ПДК и о необходимости приведения ПДК к технологическим возможностям природопользователей. Однако законопроект о технологическом нормировании данных изменений не содержит и принятие нового

экологического законодательства не приведет к изменению ситуации, не решит проблему невыполнимости норм и связанную с ней проблему коррупции.

**2. Минприроды России не рассматривает проблему заинтересованности регуляторов в давлении на бизнес.** РСПШ выступил с предложениями по снижению административного давления на бизнес и повышению эффективности регулирования в части обращения с отходами. Суть одного из них заключается в отмене норматива образования отходов, являющегося частью плановой системы экономики, переносе лимитов на размещение отходов с мест образования на объекты размещения отходов с установлением лимитов в зависимости от ёмкости объекта размещения.

Данный подход имеет ряд преимуществ в регулировании. Во-первых, множество мелких организаций освобождается от необходимости разработки и утверждения в регулирующих органах проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР). По некоторым оценкам, данная мера выведет из-под избыточного регулирования примерно 50% контролируемых объектов или 500 тыс. юридических лиц. Во-вторых, контроль регуляторов переносится с объектов образования отходов на объекты размещения, что является более эффективной мерой охраны окружающей среды, для которой первостепенное значение имеют способ и место размещения отходов. Учитывая, что количество объектов размещения отходов меньше, чем объектов образования, соответственно возрастает и эффективность надзора. В-третьих, установление лимита на размещение отходов не на год, а в зависимости от емкости объекта размещения отходов позволяет снизить административное давление, а для коммунальных отходов создать рынок услуг по их переработке, на котором собственники полигонов смогут самостоятельно регулировать цены в условиях конкуренции. Данное предложение многократно сокращает рынок услуг по разработке и согласованию ПНООЛР – прямых административных издержек и коррупционных схем, которые ложатся бременем на бизнес, не достигая поставленных целей регулирования.

Другим примером является ситуация с вскрышными породами. В мировой практике полностью отсутствует классификация вскрышных

пород в качестве отходов, которые, по сути, являются перемещённой пустой породой. Однако бизнесу, по-прежнему, не удастся изменить данную ситуацию, при которой в России из-за некорректного определения одного из ключевых понятий ежегодно учитывается образование миллиардов тонн отходов, требующих разработки неэффективных ПНООЛР и сбора платы за размещение.

**3. Позиции РСПП и Министерства о реальности и эффективности реформ различаются.** Бизнес под реформой понимает не просто принятие закона, а построение прозрачного и от начала до конца понятного механизма правового регулирования, который на каждую ситуацию даёт конкретный ответ - кому, что и в какой последовательности делать. К сожалению, текущая версия законопроекта такой ясности не даёт. Например, предлагается разработать справочники наилучших доступных технологий с перечнем экономически доступных технических методов с наибольшим уровнем защиты окружающей среды. Такие справочники с общезначимым исчерпывающим перечнем технологических показателей, создать невозможно в принципе. Копирование европейских справочников не даст результата, поскольку в них критерии приведены лишь частично, по большей части – в качестве примеров, соответственно, никакой нормативной силы они не имеют.

Однако данная позиция не находит понимания у Министерства, в связи с чем для ведомства остается непонятным, почему бизнес так обеспокоен сроком реализации этой идеи к 2021 г. Если речь идёт о введении механизмов правового регулирования, то 2020 г. – вполне реальный и достаточный срок, но если в законопроекте делается попытка декларировать механизм нормирования на основе НДТ, то 2021 г. – совершенно недостаточный срок, т.к. цикл проектирования и строительства в промышленных отраслях составляет 7 и более лет. Озабоченность бизнеса объясняется концептуальной ошибкой, из-за которой такие справочники не будут созданы, либо будут содержать невыполнимые требования.

**4. Нормирование, отходы и аудит – для бизнеса инициативы одного порядка, ни одна из них не имеет ясно выраженной цели и все несут риск роста административных издержек.** Например, в

законопроекте об отходах закрепляется искусственная система единых принципов регулирования для пяти абсолютно разных субстанций, объединяемых сегодня понятием отходы:

- вскрышных пород (которые отходами не являются и переработке не подлежат вообще);

- ломов металлов, которые являются вторичным сырьём и перерабатываются почти на 100% уже сегодня;

- твёрдых бытовых (коммунальных) отходов, основной проблемой которых в России является не столько переработка, сколько организованный сбор;

- промышленных отходов (например, шлаков), использование которых ограничено не нежеланием предприятий, а санитарным законодательством, фактически запрещающим их использование, например, в дорожном строительстве, несмотря на успешную мировую практику;

- утилизированных автомобилей.

У этих «отходов» нет ничего общего и к ним не может быть применена единая политика.

То же касается экологического аудита. Аудит – это оценка соответствия объекта целевому состоянию, но цели сегодня не сформулированы и целевые значения не сформированы. До решения проблем нормирования говорить об обязательном экологическом аудите нецелесообразно. При этом сторонниками введения такой формы аудита выступают в основном частные экспертные организации при надзорных органах, которые существуют благодаря прорехам и не стыковкам в системах регулирования.

**5. Нельзя заставить внедрять технологии одним законом.** Одна из целей принятия закона – «внедрение НДТ». Технологическое и экономическое развитие происходит значительно быстрее, чем изменение правовых механизмов – это аксиома для правовых систем развитых стран, в которых не осталось предписаний, вмешивающихся во внутреннюю деятельность предприятий. Вместо этого устанавливаются и постепенно ужесточаются пределы воздействия на окружающую среду, как для автомобильного топлива - от «Евро-1» до «Евро-6». Однако в российском

законодательстве от советской эпохи остался гигантский объём детальных предписаний, сдерживающих инновации. И вместо устранения барьеров вновь предлагается «перечень к внедрению». Такая мера не будет работать.

**6. Утверждения, что экологический ущерб составляет до 5% ВВП** (более 2 трлн.руб. в год) и ситуация с каждым годом ухудшается не подтверждаются ни данными Росприроднадзора, ни официальной государственной статистикой, ни адекватными расчётами. Напротив, постепенная модернизация передовых производств и закрытие наиболее отсталых из них сокращает объёмы негативного воздействия. Необходимо анализировать и поддерживать данные процессы.