



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)
СТАТС-СЕКРЕТАРЬ-
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА**

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,

ГСП-3, А-47, 125993

Тел. (495) 694-03-53, Факс (495) 251-69-65

E-mail: mineconom@economy.gov.ru

<http://www.economy.gov.ru>

31.08.2012 № 18412-09/0264

Правительство
Российской Федерации

На № _____ от _____

На законопроект № 584587-5
«О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской
Федерации в части совершенствования
нормирования в области охраны
окружающей среды и введения мер
экономического стимулирования
хозяйствующих субъектов для
внедрения наилучших технологий»

Поручение Правительства Российской
Федерации от 4 июля 2012 г.
№ АД-П9-3782ГД, пункт 2

ДОКЛАД

об оценке регулирующего воздействия
на подготовленный ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания
Российской Федерации законопроект № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в
области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования
хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»

Министерство экономического развития Российской Федерации во исполнение
пункта 2 поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации
от 4 июля 2012 года № АД-П9-3782ГД рассмотрело законопроект № 584587-5 «О внесении
изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части
совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер
экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших
технологий» (далее – законопроект) и сообщает следующее.



Разработка законопроекта осуществлена в соответствии с пунктом 22 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2010 год, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 г. № 2063-р во исполнение положений пунктов 2 и 3 Указа Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 г. № 889.

Настоящая оценка регулирующего воздействия проводилась в отношении редакции законопроекта, представленной письмом Председателем подкомитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экологии А.И. Фокина от 28 мая 2012 г. № ФА-4/118 и поступившей в составе приложений к письму Правительства Российской Федерации от 4 июля 2012 г. № АД-П9-3782ГД. Окончательная редакция законопроекта, подготовленная ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – окончательная редакция законопроекта), поступила в Минэкономразвития России 20 августа 2012 г. письмом Минприроды России от 6 августа 2012 г. № 03-12-31/12185.

Кроме того, обращаем внимание, что ранее первоначальная редакция законопроекта поступала в Минэкономразвития России на заключение об оценке регулирующего воздействия письмом Минприроды России от 13 апреля 2011 г. № 03-12-31/5671. По итогам проведения оценки регулирующего воздействия было подготовлено и представлено письмом Минэкономразвития России от 25 мая 2011 г. № 10619-ОФ/Д26 заключение, в соответствии с которым законопроект нуждался в доработке.

Согласно пояснительной записке принятие законопроекта направлено на достижение следующих целей:

- формирование новой системы нормирования воздействия на окружающую среду, предусматривающей установление оптимального соотношения мер государственного регулирования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, позволяющей снизить негативные воздействия до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям;

- введение мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих мероприятия по снижению негативного воздействия и применяющих наилучшие технологии.

Достижение заявленных целей предполагается за счет внесения изменений в ряд федеральных законов (далее – Изменения), направленных на установление:

- дифференцирования предприятий по значимости воздействия на окружающую среду и применения к ним пропорциональных мер государственного регулирования;
- создания основ технологического нормирования и установления области его применения, закрепления основных понятий, принципов внедрения и регулирования НДТ в Российской Федерации;
- устранения пробелов в правовых нормах установления временных нормативов (лимитов) выбросов и сбросов загрязняющих веществ и планов поэтапного снижения загрязнения;
- введения методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, применяющих НДТ;
- закрепление поэтапного перехода к системе нормирования в области охраны окружающей среды.

Минэкономразвития России, представители Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Минприроды России, а также представители субъектов предпринимательской деятельности, принявшие участие в обсуждении влияния норм законопроекта на правовое регулирование в области охраны окружающей среды, концептуально поддерживают необходимость совершенствования действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды, направленного на установление организационных, правовых и административных мер, направленных на достижение поставленных целей законопроекта.

I. Оценка предлагаемых законопроектом мер и возможности достижения целей, на принятие которых направлено принятие законопроекта

1. В целях проведения настоящей ОРВ представляется целесообразным последовательно рассмотреть предлагаемые законопроектом изменения и концептуально оценить их влияние на вероятность достижения целей предлагаемого регулирования. При проведении ОРВ осуществлялся анализ предлагаемых законопроектом механизмов регулирования, в первую очередь устанавливаемых в ключевом Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – закон № 7-ФЗ).

1.1. Оценка предполагаемого механизма дифференцирования предприятий по значимости воздействия на окружающую среду и применения к ним пропорциональных мер государственного регулирования.

Предлагаемой законопроектом редакцией статьи 69² закона №7-ФЗ устанавливается четыре категории объектов хозяйственной деятельности:

- экологически опасные объекты;
- объекты с умеренным уровнем воздействия;
- объекты с незначительным уровнем воздействия;
- объекты с минимальным уровнем воздействия.

В рамках экологически особо опасных объектов законопроектом выделяется подкатегория объектов, отнесенных к областям применения наилучших доступных технологий. Указанная подкатегория не определяется нормами законопроекта напрямую, при этом в предлагаемой законопроектом редакции статьи 28¹ закона № 7-ФЗ устанавливается отсылочная норма, согласно которой перечень областей применения НДТ устанавливается Правительством Российской Федерации. Дополнительно необходимо обратить внимание, что законопроект не устанавливает критериев отнесения объектов к другим категориям (с умеренным, незначительным и минимальным уровнем воздействия), при этом соответствующие положения вынесены в отсылочную норму, устанавливаемую предлагаемой законопроектом редакцией части 5 статьи 69² закона № 7-ФЗ.

Вместе с тем, экспертами, участвовавшими в публичных консультациях по законопроекту, отмечено, что Минприроды России в период с 2009 года и по настоящий момент не предложило такие критерии.

Таким образом, имеется существенный риск того, что указанную отсылочную норму затруднительно разработать в сроки, необходимые для применения норм законопроекта в случае его принятия. Учитывая, что к категории экологически опасных по данным Минприроды России будет относиться не более нескольких тысяч объектов, то более 650 тысяч предприятий, деятельность которых в настоящее время регулируется законодательством об охране окружающей среды, будут не в состоянии отнести себя к какой-либо конкретной категории. Такая неопределенность может привести к необоснованному применению в отношении отдельных категорий предприятий избыточных требований со стороны соответствующих органов власти и в том числе, перевести основную массу средних и малых предприятий в категорию нарушителей законодательства в сфере охраны окружающей среды.

Таким образом, представленные механизмы дифференцирования предприятий по значимости воздействия на окружающую среду представляются недостаточно проработанными, при этом возможность их эффективного практического применения в настоящее время, без дополнительной проработки, вызывает сомнения.

Вместе с тем необходимо отметить, что в отношении предприятий осуществляющих свою деятельность на объектах, оказывающих умеренное, незначительное или минимальное воздействие на окружающую среду, законопроектом предлагается снизить административную нагрузку и сократить меры государственного регулирования (не требуется получение разрешения, все они объекты контроля регионального уровня). Кроме того, согласно информации, представленной разработчиком законопроекта в рабочем порядке, в настоящее время перечень объектов категории «D» (оказывающие минимальное воздействие) разработан в рамках проекта постановления Правительства Российской Федерации «О категориях хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и критериях, на основании которых устанавливаются категории для целей государственного экологического надзора», подготовленного в целях реализации Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

1.2. Оценка предложений по созданию основ технологического нормирования и закреплению принципов внедрения и регулирования НДТ в Российской Федерации.

Предлагаемой законопроектом редакцией статьи 1 закона № 7-ФЗ определяется термин «технологические нормативы» как нормативы, установленные для процессов и оборудования, отнесенных к областям применения НДТ с применением показателей НДТ. Законопроектом не определяется понятие «области применения НДТ», при этом в предлагаемой законопроектом редакции статьи 28¹ закона № 7-ФЗ устанавливается отсылочная норма, согласно которой перечень областей применения НДТ устанавливается Правительством Российской Федерации. Таким образом, фактическое применение новой системы нормирования, основанной на технологических нормативах, с момента вступления в силу законопроекта может быть осложнено.

В соответствии с предлагаемой законопроектом редакцией статьи 21 закона № 7-ФЗ технологические нормативы относятся к нормативам допустимого воздействия на

окружающую среду, причем частью 2 указанной статьи устанавливается, что применение этих нормативов должно обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды. Указанная оговорка направлена на снятие основной проблемы в существующей системе нормирования, которая устанавливает промышленным предприятиям нормативы допустимого воздействия на уровне, обеспечивающем нормативы качества окружающей среды, что зачастую недостижимо на практике.

Вместе с тем, предлагаемой законопроектом редакцией части 3 статьи 23 закона № 7-ФЗ устанавливается, что технологические показатели НДТ устанавливаются нормативными документами в области охраны окружающей среды по результатам разработки справочников НДТ. Таким образом, технологические нормативы выбросов, устанавливаемые в соответствии с определением на основе показателей НДТ, фактически будут устанавливаться для всех однотипных предприятий по решению соответствующего федерального органа исполнительной власти, то есть с организационной точки зрения не будут отличаться от применяемых сегодня нормативов, также установленных решением соответствующего уполномоченного органа. Изложенное фактически означает, что предлагаемая система нормирования, в данной части отношений экологически опасных объектов, на практике будет являться аналогичной ныне существующей малоэффективной системе. Принцип построения такой системы противоположен европейскому опыту, согласно которому справочники НДТ не используются в целях нормирования воздействия предприятий на окружающую среду. Установление нормативов для конкретного предприятия (показателей НДТ) в европейской практике в соответствии со статьей 9(4) директивы 96/61/ЕС осуществляется индивидуально, принимая во внимание технические характеристики конкретного предприятия, его географическое положение, состояние окружающей среды в месте его расположения.

Следует подчеркнуть, что практика зарубежных стран показывает, что подготовка и согласование таких, не имеющих нормативной силы справочников по НДТ, потребует значительного времени (при этом необходимо учесть, что в Российской Федерации эту работу придется начать с формирования порядка и механизма разработки справочников НДТ). В Европейском союзе решение о необходимости разработки таких справочников сформулировано в версии директивы IPPC, принятой в 1996 г. Предполагалось, что полностью эта директива будет реализована к октябрю 2007 г. Из намеченных к разработке 35 справочников НДТ первые четыре утверждены для применения в декабре 2001 года, пять

- после 2007 года, из которых два – только в марте 2012 года, а последние два не существуют пока даже в виде проектов. Разработчиком законопроекта в дополнительных материалах не представлено достаточной информации, дающей возможность считать, что в существующих условиях удастся быстрее выполнить работы по формированию справочников НДТ, требующих участия многих заинтересованных сторон. Без разработанных и согласованных справочников НДТ остается неясным, каких же экологических показателей должна достичь отечественная промышленность.

В предлагаемой законопроектом редакции части 3 статьи 28¹ закона № 7-ФЗ установлено положение, согласно которому все решения по справочникам НДТ принимает соответствующий федеральный орган исполнительной власти, при этом из критериев отнесения к НДТ исключен принципиальный, а именно наличие фактически внедренных технологий, чьи показатели используются как справочные. Таким образом, законопроектом предлагается система, в которой показатели НДТ, используемые для нормирования, включая объемы выбросов, сбросов, экономическую эффективность, сроки внедрения и другие, в отдельных случаях (например, в отношении НДТ в нефтегазодобывающей отрасли) будут устанавливаться на основе заявок разработчиков технологий, не имеющих опыта практического внедрения и не учтенных в существующих европейских справочниках НДТ. Соответственно, законопроект предлагает построить новую систему технологического нормирования на неопределенных показателях, к тому же в отдельных случаях не имеющих подтверждения фактическим внедрением в отдельных отраслях экономики.

Таким образом, законопроект в контексте фактической реализации предлагаемых им норм не содержит положений, создающих новую систему нормирования с охватом всех отраслей экономики, а усугубляет существующие регулятивные противоречия.

1.3. Оценка предложений по устранению пробелов в правовых нормах установления временных нормативов (лимитов) выбросов и сбросов загрязняющих веществ и планов поэтапного снижения загрязнения.

Для промышленных предприятий, которые не относятся к областям применения НДТ, нормативы допустимых выбросов в соответствии с предлагаемой законопроектом редакцией части 1 статьи 22 закона № 7-ФЗ устанавливаются на основе нормативов качества окружающей среды и (или) гигиенических нормативов, то есть фактически полностью сохраняется существующая система нормирования, малая эффективность которой основана на практической невыполнимости предъявляемых требований. Установленные в настоящее

время требования в отношении нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ нуждаются в тщательном пересмотре и уточнении с целью установления реально достижимых показателей и сокращения общего числа нормируемых веществ, что соответствует европейской практике.

Предлагаемая законопроектом редакция части 2 статьи 22 закона № 7-ФЗ предусматривает в случае невозможности достижения нормативов, возможность установления временно разрешенных выбросов, сбросов загрязняющих веществ при условии подготовки плана мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Рассматриваемый механизм (аналогичен существующему в настоящее время механизму установления – лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов) является необходимым временным и частичным решением для обеспечения функционирования промышленных предприятий в условиях, когда нормативное правовое регулирование предъявляет к ним невыполнимые требования. Однако предлагаемая законопроектом редакция части 4 статьи 22 законопроекта ограничивает срок действия плана мероприятий семью годами и запрещает его продление. В условиях предполагаемой невыполнимости требований (невозможности для промышленного предприятия достичь уровня воздействия, необходимого для соблюдения нормативов качества окружающей среды, указанная норма не устраняет пробелы в регулировании, а лишь откладывает существующий регулятивный конфликт на незначительный срок либо до момента соответствующего пересмотра и установления нормативов качества окружающей среды на достижимом уровне.

Предусмотренная предлагаемой законопроектом редакцией предпоследнего абзаца части 4 статьи 22 закона № 7-ФЗ норма о перечне предприятий, на которых достижение нормативов экономически нецелесообразно или невозможно с выдачей таким предприятиям временного разрешения без плана мероприятий представляется сомнительной. Так, остается неясным, является ли такое временное разрешение бессрочным (исходя из положения предлагаемой законопроектом редакцией части 7 статьи 22 закона № 7-ФЗ о том, что временные разрешения выдаются на срок действия плана мероприятий) и при отсутствии в законопроекте норм, прямо устанавливающих срок действия или порядок установления срока действия такого временного разрешения. Кроме того, предлагаемая норма представляется необоснованной вследствие того, что невозможность достижения нормативов допустимого воздействия не означает невозможности какого-либо снижения

объемов загрязнений в абсолютном значении. Таким образом, для таких предприятий разработка планов мероприятий по снижению негативного воздействия (даже без достижения нормативов) представляется целесообразной.

Дополнительно необходимо отметить позицию субъектов предпринимательской деятельности, согласно которой предлагаемое регулирование может привести к риску возникновения существенного коррупционного потенциала, так как включение в перечень предприятий, которые соответствуют установленным в положении предлагаемой законопроектом редакцией части 4 статьи 22 закона № 7-ФЗ, экономически более выгодно, чем любая серьезная модернизация.

1.4. Оценка предлагаемых методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, применяющих существующие НДС.

Предлагаемые законопроектом меры экономического стимулирования перехода предприятий на использование НДС различаются по степени ожидаемой эффективности.

Наилучшие оценки экспертов, принявших участие в публичных консультациях, получил предлагаемый законопроектом механизм корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду, предусматривающий зачет расходов на природоохранные мероприятия в счет платы за негативное воздействие. При этом указанными экспертами отмечается избыточность предлагаемой законопроектом нормы части 11 статьи 16³ закона № 7-ФЗ, предусматривающей принятие дополнительного акта Правительства о порядке корректировки платы, хотя такой порядок фактически предусмотрен в иных положениях законопроекта. По мнению представителей предпринимательского сообщества, данная норма позволит отложить вступление в силу нормы о корректировке платы в фискальных целях.

Отказ от взимания платы за негативное воздействие при применении НДС представляется отложенной нормой, вследствие длительного периода, необходимого для разработки справочников НДС, который в предложенном варианте может занять несколько лет. Дополнительно экспертами выражается опасение, что указанная норма может привести к усложнению администрирования в случаях, если показатели НДС будут установлены не для конкретных предприятий, а для основных производственных процессов. В случае, если на площадке будет два и более процессов, один из которых соответствует показателям НДС, а другой нет, администрирование платы потребует отдельного учета, который не всегда будет возможен технологически.

Также на практике может оказаться отложенной (фактически декларативной и малозначительной) норма пункта 2 статьи 5 законопроекта по амортизации оборудования, используемого при применении НДС. По мнению представителей предпринимательского сообщества, действительной мерой поддержки ускоренной экологической модернизации могла бы быть полная амортизация оборудования, предназначенного для снижения негативного воздействия на окружающую среду в первый год эксплуатации.

Дополнительно необходимо обратить внимание на избыточность предполагаемых платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Сопоставление законопроекта с рекомендациями ОЭСР по применению экономических инструментов в природоохранной политике C(90)177 показывает, что из всего набора экономических инструментов (плата за негативное воздействие, налоги на продукцию для коллективного управления отходами и сбросами, торгуемых квот на выбросы и сбросы, депозитов, оказания прямой финансовой поддержки предприятиям для сокращения загрязнений) в рассматриваемом законопроекте используется только один – плата за негативное воздействие. Так, в качестве второго инструмента – налога на продукцию для коллективного управления отходами – может рассматриваться недавно введенный утилизационный сбор на автомобили.

Таким образом, с одной стороны, применение широко распространенных в мире механизмов экономического стимулирования с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду при действующем бюджетном законодательстве Российской Федерации представляется достаточно сложным механизмом, сопряженным с дополнительным администрированием и соответствующими издержками, с другой стороны, ограниченный набор возможных мер (корректировка платы) в законопроекте снабжен предохранительными механизмами, позволяющими органам государственной власти отказаться от их использования.

1.5. Оценка предложений по поэтапному переходу к системе нормирования в области охраны окружающей среды.

Представляется, что предполагаемая поэтапность предусматривает сохранение практики установления временно разрешенных выбросов, сбросов на период реализации планов мероприятий, но не более чем на 7 лет в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, отнесенных к областям применения НДС. При этом предусматривается повышение платы за негативное воздействие на окружающую среду через пять лет после принятия законопроекта.

Целесообразность установления предлагаемой поэтапности вызывает серьезные сомнения. Так, сохранение существующей системы (в ряде случаев установление трудновыполнимых показателей) и ее отмена через 8 лет не создает существенной разницы для предприятий в регулятивной среде, так как в настоящее время и через восемь лет к предприятиям могут быть предъявлены трудновыполнимые требования.

Кроме того, нормами законопроекта устанавливается требование ко всем действующим крупнейшим загрязнителям фактического достижения показателей НДТ в течение 8 лет к 2021 году или в течении 7 лет на период действия плана мероприятий с момента установления соответствующих технологических нормативов. Указанная норма представляется труднореализуемой на практике и способной привести к возникновению значительных издержек и существенных административных и иных обязанностей и ограничений в отношении субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Дополнительно представляется необходимым обратить внимание, что устанавливаемые в соответствии с предлагаемой законопроектом редакцией части 1 статьи 36 закона № 7-ФЗ требования по проектированию на основе НДТ с 2017 г. и запрету в соответствии с предлагаемой законопроектом редакцией части 2 статьи 38 закона № 7-ФЗ по вводу в эксплуатацию объектов, не соответствующих показателям НДТ, с 2019 г. также могут быть невыполнимы на практике. Так, согласно информации, представленной экспертами в ходе проведения публичных консультаций по законопроекту, практика осуществления крупных модернизационных проектов, связанных со снижением негативного воздействия на окружающую среду до уровня лучших мировых предприятий, показывает, что с момента принятия решения по осуществлению проекта, до начала строительства проходит 2-3 года, до ввода объекта в эксплуатацию 6-7 лет, до выхода объекта на проектную мощность 7-8 лет. Таким образом, проектирование предприятий, которые будут вводиться в эксплуатацию в 2019 году необходимо начинать в настоящий момент, при этом в настоящее время разработка справочников НДТ не осуществляется. Как уже отмечалось, существует вероятность того, что указанные справочники НДТ не будут разработаны ни к 2017, ни к 2019 году, а с учетом предлагаемой модели разработки и использования таких справочников НДТ вероятность того, что объекты, вводимые в эксплуатацию с 2019 года, будут не соответствовать справочникам НДТ, представляется существенной. Учитывая изложенное и нормы предлагаемой законопроектом редакцией части 3 статьи 28¹ закона № 7-ФЗ, согласно которой определение основных технологических процессов,

оборудования, технических методов, способов, приемов и средств в качестве НДТ для конкретной области применения определяется уполномоченным федеральным органом государственной власти, реализация отдельных норм законопроекта на практике может привести к возникновению коррупционных рисков.

Дополнительно требуется обратить внимание на то, что законопроектом в целях надлежащей реализации предлагаемых им норм, предполагается разработать и принять 24 подзаконных нормативных правовых акта в срок, ограниченный двумя годами. Кроме того, существует вероятность необходимости приведения действующего отраслевого законодательства в соответствии с положениями предлагаемого регулирования, что также потребует временных затрат. Представляется, что если указанные нормативные правовые акты не смогут быть разработаны в указанный срок, на практике это приведет к невозможности субъектов предпринимательской деятельности выполнять установленные законопроектом требования, а соответствующим уполномоченным органам исполнительной власти реализовывать надлежащим образом свои полномочия. При этом необходимо отметить, что разработчиком законопроекта в дополнительных материалах не представлены данные, обосновывающие практическую возможность разработки указанных нормативных правовых актов в указанные сроки. Таким образом, вследствие принятия законопроекта в настоящей редакции возникает риск возникновения невозможности исполнения участниками регулируемых отношений возложенных на них обязанностей вследствие противоречий или пробелов в правовом регулировании, отсутствия необходимых организационных или технических условий у органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления.

Дополнительно необходимо обратить внимание на норму пункта 4 статьи 9 законопроекта, согласно которой в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, отнесенных к областям применения НДТ, разрешения на строительство которых выданы в течение четырех лет со дня вступления в силу законопроекта, требования пунктов 15 и 16 статьи 7 законопроекта не применяются. Указанными пунктами статьи 7 законопроекта устанавливается, что проектирование, строительство и реконструкция объектов, относящихся к областям применения НДТ, должны осуществляться с учетом технологических показателей НДТ и устанавливается запрет на ввод в эксплуатацию объектов хозяйственной и иной деятельности, относящихся к

областям применения НДС, на которых применяются технологии с технологическими показателями, превышающими технологические показатели НДС.

Учитывая изложенное и определенный риск невозможности на практике подготовить соответствующие справочники НДС (пункт 2.2 настоящего доклада) в установленные законопроектом сроки, появляется риск невозможности субъектов предпринимательской деятельности осуществлять проектирование, строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов, относящихся к областям применения НДС, по истечению шестилетнего срока с момента вступления в силу законопроекта.

Исходя из вышеизложенного, представляется очевидным, что предлагаемая законопроектом поэтапность носит формальный юридический характер и не увязана с практикой осуществления хозяйственной деятельности, реальными возможностями предприятий.

1.6. Оценка финансово – экономических последствий реализации норм законопроекта приведена в *Приложении № 3* к настоящему докладу.

При этом, особое внимание в целях оценки финансово-экономических последствий реализации норм законопроекта необходимо обратить на следующее.

Разработчиком в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указывается сумма минимально необходимых инвестиций в очистные сооружения загрязненных сточных вод в масштабах страны в сумме 705 млрд. рублей и общий объем затрат на улавливание и (или) обезвреживание загрязняющих атмосферный воздух веществ в сумме 603 млрд. рублей, в совокупности 1,308 трлн. рублей.

В связи с тем, что разработчиком не предоставлено детальных расчетов в обоснование указанных сумм, высока вероятность значительного занижения инвестиционных расходов, требующихся для реализации норм законопроекта, например, за счет процентных расходов и других взаимосвязанных с инвестициями на экологические цели расходов. Также стоит отметить, что бюджетная система Российской Федерации может понести потери от недополучения средств только по налогу на прибыль в совокупности в размере более 200 млрд. рублей (при прочих равных условиях) из-за увеличения производственных и амортизационных издержек субъектов предпринимательской деятельности.

II. Выводы и альтернативные предложения в отношении норм законопроекта итогам оценки норм законопроекта

2. Учитывая замечания, изложенные в разделах 1 и 2 настоящего доклада, механизмы предлагаемые законопроектом, на практике могут не привести к достижению заявленных целей регулирования – созданию и практическому внедрению концептуально новой системы нормирования воздействия на окружающую среду, предусматривающую установление оптимального соотношения мер государственного регулирования при осуществлении хозяйственной деятельности и применению механизмов экономического стимулирования в предлагаемые законопроектом сроки.

Целый ряд положений законопроекта создает существенные риски создания трудновыполнимых требований для широкого круга предприятий и возможным одновременным ростом непроизводственных издержек.

Фактически устанавливаемая законопроектом норма, согласно которой крупнейшим действующим предприятиям, оказывающим негативное влияние на окружающую среду, необходимо достигнуть показателей НДТ в течение восьми лет до 2021 года (или в предусмотренных законопроектом случаях в течение пятнадцати лет до 2028 года), представляется трудновыполнимой на практике.

Стоимость модернизации существующих предприятий, относящихся к экологически опасным объектам в целях достижения показателей НДТ в отдельных случаях сопоставима со стоимостью строительства аналогичных предприятий «с нуля». Предприятиям, осуществляющим модернизацию производства в целях выполнения норм законопроекта, потребуется источники финансирования за счет заемных средств или за счет существенного увеличения объема производства, что позволит обеспечить необходимый объем инвестиций.

Также следует обратить внимание, что принятие законопроекта приводит к положительному эффекту в части снятия избыточной административной нагрузки и дифференциации мер государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды в отношении субъектов, осуществляющих свою деятельность на объектах, не относящихся к категории экологически опасных.

В целях выявления возможных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, которые могут возникнуть в связи с принятием законопроекта, Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности. Законопроект направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную

организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», Российский союз промышленников и предпринимателей, Консультативный совет по иностранным инвестициям, Российско - Германскую внешнеторговую палату, а также размещен на официальном сайте Минэкономразвития России. Субъектами предпринимательской и иной деятельности в ходе проведения публичных консультаций представлены ключевые концептуальные замечания и предложения, учтенные в настоящем докладе. Кроме того, указанные субъекты представили ряд замечаний в отношении конкретных положений законопроекта, нуждающихся в обязательном рассмотрении разработчиком в целях их учета при доработке законопроекта, и которые приведены в справке о проведении публичных консультаций по законопроекту (*Приложение 1*).

По итогам подготовки проекта настоящей оценки регулирующего воздействия 28 августа 2012 г. Минэкономразвития России провело совещание с целью обсуждения норм законопроекта и итогов оценки регулирующего воздействия на законопроект с участием представителей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Минприроды России и общественных организаций предпринимателей.

Дополнительно представляется целесообразным рекомендовать разработчику законопроекта рассмотреть альтернативные предложения в рассматриваемой области регулирования, представленные субъектами предпринимательской деятельности в ходе проведения публичных консультаций по законопроекту.

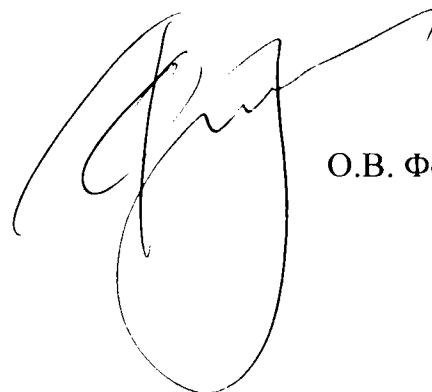
- необходимо пересмотреть подход к категорированию. Целесообразно направить нормы законопроекта на совершенствование государственного регулирования воздействия на окружающую среду крупнейших предприятий-загрязнителей, начав с предельно ограниченного количества таких предприятий (10-30 предприятий в первый год) с последующим постепенным (в течение 5-7 лет) включением в сферу действия остальных предприятий-загрязнителей, относящихся к категории экологически опасных объектов. Исходя из выявленных в ходе подготовки и длительного обсуждения законопроекта наиболее проблемных положений предлагаемого регулирования, критически важных для снижения негативного воздействия крупнейшими предприятиями-загрязнителями путем модернизации производства (с использованием технологического нормирования), проанализировать возможность создания (и соответствующего законодательного закрепления) процедуры регулирования деятельности промышленных предприятий и их

воздействия на окружающую среду с учетом их индивидуальных особенностей (производственных, географических, экономических);

- необходимо ускорить принятие отдельных норм законопроекта однозначно поддерживаемых экспертным сообществом (механизм корректировки платы, перечень загрязняющих веществ).

3. Таким образом, по итогам проведения оценки регулирующего воздействия законопроекта выявлены положения, несущие высокие риски введения избыточных административных и иных ограничений и обязанностей для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующие их введению, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также риски недостижения заявленных целей регулирования.

Приложения: на 27 л. в 1 экз.



О.В. Фомичев

Справка

по результатам публичных консультаций, проведенных в целях оценки регулирующего воздействия на подготовленный ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроект № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»

В рамках оценки регулирующего воздействия на подготовленный ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроект № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» (далее - законопроект) Департаментом оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России в период с 13 августа 2012 г. по 26 августа 2012 г. проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Законопроект размещался на официальном сайте Минэкономразвития России и направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «ДЕЛОВАЯ РОССИЯ», Российский союз промышленников и предпринимателей, а также в субъекты Российской Федерации.

В рамках публичных консультаций поступило 11 отзывов от субъектов предпринимательской и иной деятельности (организаций, представляющих интересы указанных субъектов) и от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Свод замечаний и предложений субъектов предпринимательской и иной деятельности, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по тексту законопроекта прилагаются.

Свод замечаний и предложений субъектов предпринимательской и иной деятельности, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по тексту подготовленного ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
<p>Статья 7⁴ Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (далее – закон № 174-ФЗ)</p>	<p>В статье 7⁴ устанавливается, что государственной экологической экспертизе подлежат материалы, обновляемые планируемое строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию, ликвидацию объектов хозяйственной и иной деятельности, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды к объектам хозяйственной и иной деятельности категории «А».</p> <p>Разработка такого вида документа, как «материалы, обновляемые строительство» не предусмотрена Градостроительным Кодексом Российской Федерации и инвестиционным процессом.</p> <p>Кроме того, в настоящее время все предпроектные и проектные материалы в установленном порядке проходят государственную экспертизу, а также государственную экологическую экспертизу, если размещение этих объектов действительно может нанести значимый ущерб окружающей среде.</p> <p>В законопроекте все объекты добычи газа и единой системы газоснабжения отнесены к объектам категории «А». Необходимо заметить, что природный газ (метан) не является токсичным веществом (практически во всех странах мира не нормируется как выбросы вредного вещества). Перечень экологически опасных объектов включен непосредственно в текст законопроекта и построен на основе аналогичного перечня Директивы Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/1/ЕС от 15 января 2008 г. о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (принята взамен</p>	<p>ОАО «Газпром»</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>директивы 96/61/ЕС) и устанавливает конкретные типы объектов (предприятий), относимых к категории экологически опасных. Однако предлагаемый законопроект перечень расширен по сравнению с европейским первоисточником. Например, в него необоснованно включены магистральные газопроводы, основное воздействие на окружающую среду которых состоит в выбросах практически безвредного метана, которые в других странах не нормируются.</p> <p>При этом следует отметить, что в соответствии со статьей 55 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, ратифицированного Федеральным законом от 25 ноября 1996 г. № 135-ФЗ, Россия стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества. Процесс сближения законодательств распространяется, в частности, и на охрану окружающей среды.</p> <p>Из законопроекта следует, что вся реконструкция объектов газовой отрасли (более 700 проектов в год) на стадии планирования должна будет проходить процедуру государственной экологической экспертизы с предварительными общественными обсуждениями. В случае установления такого порядка увеличения продолжительности инвестиционного процесса (с учетом подготовки материалов) в среднем составит 6-8 месяцев. При этом, дополнительные затраты на подготовку таких материалов, согласований и экспертизы составят порядка 2 млн. рублей на проект.</p> <p>Таким образом, только при планировании реконструкции и строительства, их реализация затянется на указанный срок и потребует более 1 млрд. рублей дополнительных затрат. При этом реконструкция производится в целях поддержания системы транспортировки газа (164,7 тыс. км. магистральных газопроводов, 3630 газоперекачивающих агрегатов) и, в основном, представляет собой замену оборудования на более современное, которое снижает негативное воздействие на окружающую среду.</p>	
Статья 7 ⁴ Федерального	На текущий момент максимальный срок согласования проектной документации в экспертных органах по 95% объектов строительства Группы Компаний «Газпром	ОАО «Газпром нефть»

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
<p>закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (далее – закон № 174-ФЗ) и в целом по законопроекту</p>	<p>нефть» составляет 85 дней. При этом ни один объект из 5% объектов строительства Группы Компаний «Газпром нефть», проходящих процедуру экологической экспертизы, в итоге не получил одобрения.</p> <p>После вступления в силу с 1 апреля 2012 г. поправок в Федеральный Закон от 6 декабря 2011 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и в случае принятия законопроекта минимальный срок согласования проектной документации в экспертных органах по 80% объектов строительства Группы Компаний «Газпром нефть» составит 249 дней, а максимальный срок согласования проектной документации в экспертных органах по 20% объектов строительства Группы Компаний «Газпром нефть» составит 339 дней.</p> <p>Таким образом, нормы законопроекта способны привести к существенному и необоснованному сроку увеличения согласования проектной документации.</p>	
<p>Часть 10 статьи 31² закона № 7-ФЗ</p>	<p>Предлагается установить открытый перечень условий получения комплексного экологического разрешения (далее – КЭР), что создает для органов государственной власти возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.</p> <p>Считаем целесообразным установить исчерпывающий перечень вышеуказанных условий именно в законе, а не в подзаконных актах. Аналогичное замечание относится и к положениям законопроекта, регулирующим вопросы НДТ, в части отсутствия прозрачности механизмов отнесения технологии к НДТ.</p>	<p>ООО «УК Металлоинвест»</p>
<p>Статья 1 законопроекта</p>	<p>Статьей 1 законопроекта предлагается определить новый вид документации, подлежащей государственной экологической экспертизе: материалы, обосновывающие планируемое строительство, реконструкцию, техническое перевооружение и т.д. Это может привести к произвольному толкованию уполномоченными органами нового объекта государственной экологической экспертизы. При этом не ясен смысл нововведения и объект государственной экологической экспертизы: проект планировки территории, градостроительный план земельного участка, результаты инженерных изысканий, проектная документация и так далее. Необходимо иметь ввиду, что</p>	<p>ООО «УК Металлоинвест»</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>использование данного понятия в качестве объекта государственной экологической экспертизы может привести к тому, что государственные органы будут обязывать проходить государственную экологическую экспертизу любых документов, которые якобы будут обосновывать планируемую деятельность. Предлагаем исключить необходимость прохождения экспертизы данных материалов или определить конкретный вид документации, подлежащей государственной экологической экспертизе.</p>	
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>В проекте акта предлагается, через 4 года с момента вступления законопроекта в силу, ввести требования, обязывающие предприятия оснастить свои стационарные источники автоматическими средствами измерения и учета объема выбросов, сбросов и концентрации вредных (загрязняющих) веществ. Применение предлагаемых автоматизированных систем непрерывного инструментального контроля потребует от предприятий горно-металлургического комплекса значительных средств и капитальных затрат на их внедрение и разработку. При этом, сертифицированные системы в данной области отсутствуют (имеются только приборы для производственного экологического контроля). В этой связи, необходимо установить шестилетний переходный период для вступления данных положений в силу.</p>	<p>ООО «УК Металлоинвест»</p>
<p>Статья 9 законопроекта</p>	<p>Статьей 9 законопроекта предлагается действие разрешительной документации до конца срока его действия (5 лет), а временно согласованных не более года, а затем предприятия должны получать комплексное экологическое разрешение. То есть, при окончании срока действия одного из разрешений или через год после опубликования, предприятие должно иметь КЭР, за полгода до этого подав на рассмотрение предельно допустимых выбросов (далее – ПДВ), нормативов допустимых сбросов (далее – НДС), на следующие 7 лет вперед. Ориентировочный срок проведения инвентаризации выбросов – 0,5-1,5 года, срок разработки ПДВ 1-2 года. При том, что все крупные предприятия окажутся в данной ситуации, поиск компетентных организаций для выполнения таких работ представляется проблематичным.</p>	<p>ООО «УК Металлоинвест»</p>
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>В законопроекте закрепляется необходимость получения одного КЭР, вместо нескольких по видам воздействия. Однако, при необходимости (в случае увеличения допустимых объемов воздействия) пересмотра одного из нормативов воздействия, например по выбросам, необходимо будет подавать документы для пересмотра всего</p>	<p>ООО «УК Металлоинвест»</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>КЭР, включая сбросы, отходы и т.д., величины которых не изменились - представлять полный комплект документов как для нового (КЭР). В законопроекте необходимо предусмотреть возможность изменения одного или нескольких условий (нормативов) КЭР, а также упрощенный порядок их изменения.</p>	
В целом по законопроекту	<p>Законопроект содержит множество отсылочных норм к подзаконным актам, которые должны будут быть разработаны для его реализации (более 25). До настоящего времени отсутствуют не только концепции данных документов, но и общее понимание их регулирующего воздействия. В законопроекте необходимо ввести обязанность разработки и принятия Правительством Российской Федерации в течение, например, двух лет всех необходимых подзаконных актов.</p>	ООО «УК Металлоинвест»
В целом по законопроекту	<p>Введение повышающих коэффициентов (до 100-кратного) создаст дополнительные риски в комплексе с другими нормами законопроекта. Так, система нормирования остается в неизменном виде – ставки платы за негативное воздействие определяются Правительством Российской Федерации. При этом законом не ограничено, насколько могут возрасти размеры ставок платы. Иначе говоря, если введение 100-кратного повышающего коэффициента будет сопровождаться увеличением ставок платы, то финансовая нагрузка на промышленный сектор вырастет более, чем заявлено в финансово-экономическом обосновании к проекту акта.</p>	СИБУР
В целом по законопроекту	<p>Имеется риск, что в случае проблем с регулятивным применением предлагаемого законопроектом механизма, он может быть переориентирован преимущественно на фискальные функции. По сути, в законопроекте воспроизведен действующий в настоящее время механизм, который разработчиком законопроекта признается неэффективным. В реальности же ничего не указывает на то, что в новой редакции этот механизм станет более результативным.</p>	СИБУР
В целом по законопроекту	<p>Обусловленные сроками введения повышающих коэффициентов, спешные попытки производственных предприятий снизить размеры платы за негативное воздействие могут создать риски для промышленной безопасности. Как указано в заключении, массовые заказы со стороны российского бизнеса создаст повышенную нагрузку на проектировщиков и производителей оборудования. По законам рынка, это обеспечит заказами не только добросовестных участников: дефицит в этой области подстегнет также недобросовестное предложение, появятся непроработанные решения, суррогаты</p>	СИБУР

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
В целом по законопроекту	<p>и подделки. В результате эти решения будут внедряться на опасных производствах, что создает дополнительные риски с точки зрения аварийности. Законопроект не учитывает, что крупная авария (например на химическом производстве) может обесценить все попытки снизить регулярные выбросы и сбросы.</p> <p>Не ясно, как предлагаемый механизм стимулирования будет применяться в отношении средних и малых предприятий, которые не подпадают под признаки экологически опасных. В фокусе законопроекта находится крупный бизнес, вместе с тем, что касается производства конечной продукции, средний и малый бизнес является важнейшим звеном производственной цепочки. Особенно заметно это при формировании нефтехимических кластеров, где средние предприятия перерабатывают полученное с крупнотоннажных производств сырье в конечную продукцию. Необходимо, чтобы средние и малые предприятия также имели стимулы для экологически ответственного поведения и принимали активное участие в снижении экологической нагрузки.</p>	СИБУР
В целом по законопроекту	<p>Законопроект не обеспечивает механизма установления для всех природопользователей практически достижимых нормативов.</p> <p>Для групп природопользователей с умеренным и незначительным воздействием, а также для тех, кто отводит сточные воды через централизованные системы водоотведения сохраняется действие нормативов допустимого сброса и лимитов, которые должны обеспечить соблюдение требований в области охраны окружающей среды. То есть законопроект в нынешнем виде формирует ситуацию, в которой требования к крупным экологически опасным водопользователям будут определяться на основании технологических нормативов, не ориентированных на нормативы качества окружающей среды, а лишь на реальные инженерные возможности, то есть на НДТ. А в то же время требования к менее опасным абонентам, прежде всего категории «В», будут по-прежнему рассчитываться от нормативов качества окружающей среды и будут также, как и сейчас, инженерно невыполнимыми.</p> <p>Необходимо отказаться от понятия НДС и создать основу для перевода всех природопользователей на технологически обоснованные нормативы. Также целесообразно ограничить действие механизмов нормирования через НДС очевидным</p>	Российская ассоциация по водоснабжению и водоотведению

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>требуем, что НДС не могут быть жестче технологических нормативов, определенных для нормируемых по ним объектов, аналогичных, либо подобных по характеру производства. Более того, учитывая меньшую экологическую опасность, необходимо ввести смягчающий коэффициент к технологическим нормативам, который позволял бы умеренно опасным объектам сбрасывать, например, на 30-50% больше на единицу продукции, чем экологически опасным.</p>	
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>Предлагаемые ранее версии рассматриваемого регулирования предусматривали для объектов, внедривших НДС, использование коэффициента платы 0 (вместо того, чтобы прямо освободить эти объекты от платы).</p> <p>Однако в рассматриваемой версии, подготовленной ко второму чтению, коэффициент 0 предлагается использовать только применительно к тем массам выбросов и сбросов, которые осуществляются без превышения предельно допустимых концентраций, в том числе нормативами содержания загрязняющих веществ в водных объектах. При этом не удалось обнаружить в законопроекте, с использованием какого значения коэффициента предлагается исчислять плату для объектов, внедривших НДС сверх указанных значений масс, что, безусловно, недопустимо.</p> <p>Данное изменение очень важно отнюдь не с финансовой точки зрения. Оно означает значительное искажение самой идеологии НДС в законопроекте. Если без этой поправки принцип НДС означал, что природопользователь должен сделать для сокращения воздействия на окружающую среду то, что в его силах, без увязки с состоянием окружающей среды, то поправка косвенно вводит эту увязку, без какого либо указания на реальный механизм ее применения.</p> <p>Предлагается отказаться от последней трактовки часть 5 статьи 163 и вернуться к прежней формулировке:</p> <p>«коэффициент 0 - за объемы (массы) выбросов, сбросов загрязняющих веществ в пределах допустимых уровней воздействия на окружающую среду, установленных уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом</p>	<p>Российская ассоциация по водоснабжению и водоотведению</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	исполнительной власти в отношении отдельных загрязняющих веществ в соответствии с пунктом 5 статьи 22 настоящего Федерального закона а также технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий предусмотренной статьей 281 настоящего Федерального закона;»	
В целом по законопроекту	Законопроект не дает ясности, к каким объектам будет применяться регулирование по НДТ. Вводимые им категории хозяйственной и иной деятельности не связаны с отнесением той или иной категории к обязанности регулирования по НДТ, хотя перечень объектов категории «А» разработан на базе европейского перечня объектов и отраслей, регулируемых по НДТ. Данная двусмысленность законопроекта не позволяет ответственно провести анализ последствий его применения.	Российская ассоциация по водоснабжению и водоотведению
Часть 9 статьи 67 закона № 7-ФЗ	<p>Часть 9 статьи 67 в части использования автоматических средств измерения невыполнима. Так, согласно указанной статьи в целях обеспечения достоверной информации об объеме и уровнях воздействия на окружающую среду стационарные источники на объектах хозяйственной и иной деятельности категории «А» в соответствии с перечнем, устанавливаемым Правительством Российской Федерации, должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учета объемов (масс) выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ, а также техническими средствами передачи информации об объеме выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ в единую систему государственного экологического мониторинга.</p> <p>Требования к автоматическим средствам измерения и учета объема выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ, техническим средствам фиксации и передачи информации об объеме выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ в единую систему государственного экологического мониторинга определяются в соответствии с законодательством о техническом регулировании.»</p> <p>Современный уровень развития средств автоматического измерения и учета концентраций и масс загрязняющих веществ не позволяет использовать такой подход ко всем загрязняющим веществам, нормируемым для объектов категории «А». Так, например, для сбросов организации, осуществляющей водоотведение, необходимо</p>	Российская ассоциация по водоснабжению и водоотведению

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>будет использовать около 20 автоматических приборов-мониторов (практически полностью – импортного производства), общая стоимость которых составит не меньше 20 млн. рублей для одного выпуска любой производительности. Кроме этого, будут требоваться очень большие затраты на эксплуатацию комплекса приборов, включая услуги специализированных организаций. Даже несмотря на профессиональное обслуживание, срок работы таких приборов невелик (5-6 лет максимум), а точность мала. Таким образом, огромные затраты на автоматическое измерение в масштабах отрасли и страны будут бесцельными.</p> <p>В связи с вышеизложенным, полный автоматизированный контроль не применяется даже на самых передовых очистных сооружениях централизованных систем водоотведения в развитых странах. Следует говорить об автоматическом измерении 4-5 наиболее опасных и характерных загрязняющих веществ, определив нижнюю границу обязательного применения таких приборов объектами централизованных систем водоотведения производительностью не ниже 100 тыс. м³ сточных вод в сутки.</p>	
	<p>Версия от мая 2012 г. предусматривала отнесение к экологически опасным (категория «А») всех крупных и средних, а также и многих мелких объектов водоотведения («Сооружения по очистке сточных вод, жидких бытовых отходов с годовым стоком более 5% от объема стока реки (сток реки определяется по наименьшему среднемесячному расходу года 95% обеспеченности) или мощностью 20 тыс. куб. м в сутки и более»)</p> <p>В рассматриваемой версии эта формулировка заменена в части 3 статьи 69 на пункт 8 «Объекты централизованных систем водоотведения (канализации)». То есть, к категории «А» отнесены все централизованные системы водоотведения, включая даже те, которые обслуживают небольшие населенные пункты и микрорайоны с населением в несколько сотен человек.</p> <p>С одной стороны, Ассоциация (с учетом изложенного выше) приветствует отнесение всей отрасли к сфере технологического регулирования по НДС как инженерно достижимого (если, с учетом предыдущего замечания, трактовать перечень отраслей</p>	<p>Российская ассоциация по водоснабжению и водоотведению</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
<p>Часть 4 статьи 20 закона № 7-ФЗ</p>	<p>Статьи 69 как регулируемых по НДТ). С другой стороны, очевидно, что отнесение всех объектов к категории «А» (ранее – экологически опасные объекты) влечет за собой уровень регулирования, несопоставимый с потенциальной экологической опасностью. Так, к категории «А» проект акта относит откормочные свиноплощадки более 2000 голов, что по соотношению выделяемых загрязняющих веществ эквивалентно примерно 20 тыс. жителей (около 5 тыс. м³ сточных вод), т.е. в 20-50 раз больше, чем малые централизованные системы водоотведения. Такой режим регулирования, предусматривающий все эти системы к уровню федерального экологического надзора и экспертизы, абсолютно избыточен и будет крайне обременительно как для организаций, осуществляющих водоотведение, так и для контролирующих органов.</p> <p>Учитывая, что даже плохо работающие устаревшие очистные сооружения централизованных систем водоотведения удаляют не менее 50% загрязняющих веществ, предлагается распространить режим регулирования категории «А» только на объекты с расходом свыше 10 тыс. м³/сутки, либо, если отнести к категории по численности населения (что предпочтительнее) – то свыше 20 тыс. условных жителей (общепринятая за рубежом величина массового расхода органических загрязнений от населенного пункта).</p> <p>Другие объекты централизованных систем водоотведения должны быть по требованиям к режиму регулирования отнесены к объектам категории В, а самые малые, доля которых в расходе стока реки также мала – к категории С.</p> <p>Предлагается дополнить законопроект отсылкой по особенностям регулирования объектов централизованного водоотведения к законодательству о водоснабжении и водоотведении, аналогично отсылкам по другим специфическим вопросам.</p>	<p>Российская ассоциация по водоснабжению и водоотведению</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>для объектов централизованных систем водоотведения невыполним не только с финансовой, но и с технической точки зрения. Предлагается дополнить законопроект положением, что особенности разработки планов мероприятий по охране окружающей среды для объектов централизованного водоотведения устанавливаются законодательством о водоснабжении и водоотведении, аналогично другим специфическим вопросам.</p>	
<p>Часть 6 статьи 20 закона № 7-ФЗ</p>	<p>Положением части 6 статьи 20 установлено, что в состав разрешения, выдаваемого юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по водоотведению, включаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, временно разрешенные сбросы загрязняющих веществ, поступающие от абонентов централизованных систем водоотведения, противоречит подходу по применению НДТ к объектам централизованных систем водоотведения, должны нормативы, применяемые к объектам централизованных систем водоотведения, должны основываться на показателях НДТ для очистки сточных вод централизованных систем водоотведения и учет нормативов для абонентов в этой связи нецелесообразен.</p>	<p>ОК РУСАЛ</p>
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>Следует учитывать разносторонней и однозначно индивидуальный характер перехода к технологическому нормированию для разных отраслей, предприятий и территорий. Создание современной системы управления качеством окружающей среды невозможно при так называемом «универсальном подходе» ко всем предприятиям в части организации снижения негативного воздействия. Более того, это противоречит нормам международного права в части сочетания общих принципов и индивидуального подхода при переходе к технологическому нормированию на основе НДТ.</p> <p>В законопроекте необходимо внести изменения, определяющие условия, правила и порядок принятия индивидуальных программ повышения экологической эффективности по каждому предприятию (объекту) со значительным объемом негативного воздействия (до 500 предприятий - крупнейших загрязнителей дают подавляющее большинство выбросов, сбросов и отходов в стране). Доведение же числа предприятий, участвующих в процессе согласования программ перехода к НДТ на федеральном уровне, делает однозначно невозможным индивидуальный и объективный подход к оценке, согласованию и контролю реализации таких программ.</p> <p>С этой целью необходимо предусмотреть создание межведомственного</p>	<p>ОК РУСАЛ</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>координационного органа (комиссии) при Правительстве Российской Федерации, наделенного полномочиями рассматривать отраслевые особенности реализации программ экологической модернизации, оценивать макроэкономические последствия новых требований законодательства и готовить рекомендации в адрес Правительства Российской Федерации, а также рассматривать предложения (программы) предприятий по повышению экологической эффективности с учетом перспектив перехода на технологическое нормирование и применение НДТ.</p> <p>При формировании решения комиссии важно учитывать как экологический аспект, предусматривающий поэтапное снижение воздействия на окружающую среду, так и экономический аспект, учитывающий финансовую возможность субъекта хозяйственной деятельности по внедрению технологии.</p>	
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>В качестве дополнительной меры, определяющей меры экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к переходу на технологическое нормирование, целесообразно введение коэффициента 5 (вместо 25) за фактические массы и (или) объемы выбросов, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешенных объемов на период реализации программы внедрения НДТ при возможности полного зачета начисленных сумм на финансирование программ перехода к НДТ.</p> <p>Предлагаемое ко второму чтению законопроекта изменение формулировки в отношении применения стимулирующего коэффициента ноль к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду с учетом соблюдения нормативов качества атмосферного воздуха/воды в водных объектах может привести к невозможности его применения даже при соблюдении технологических нормативов после внедрения НДТ. Указанное условие противоречит положениям вышеназванных международных документов (Директивы ЕС и закона МПА), в соответствии с которыми в случае, если национальные и международные нормы и нормативы в области охраны окружающей среды содержат более высокие (жесткие) требования, чем те, которые могут быть выполнены при использовании НДТ, уполномоченный государственный орган готовит предложения по пересмотру национальных нормативов в сторону смягчения требований до уровня, достижение которого возможно при использовании НДТ.</p>	<p>ОК РУСАЛ</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
В целом по законопроекту	<p>Следует обратить особое внимание на расхождения в трактовке понятий «технологический норматив выброса» (ТНВ) и «предельно допустимый выброс» (ПДВ) с точки зрения обеспечения качества атмосферного воздуха. Оба норматива, являясь ограничительными величинами для выбросов, никак не увязаны между собой. Если для отдельного предприятия параметры ПДВ ниже, то это лишает ТНВ регулирующего значения. Однако в обратном случае это не снимает с предприятия ответственности за превышение норматива.</p> <p>Исходя из предлагаемого определения понятия «временно разрешенный выброс», эта величина устанавливается «на период, необходимый для достижения предельно допустимого выброса или технологического норматива выброса», то есть с точки зрения целеполагания ПДВ и ТНВ идентичны. Но в случае ПДВ качество атмосферного воздуха обеспечивается, в случае ТНВ это не является обязательным условием. В связи с этим следует указать, что нормирование негативного воздействия на окружающую среду осуществляется:</p> <ul style="list-style-type: none"> - применительно к объектам хозяйственной и иной деятельности - на основе нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, - к территориям - на основе нормативов качества окружающей среды. <p>Вводимые по отдельным территориям показатели качества окружающей среды не могут служить основанием для санкций против действующих предприятий. выполняющих согласованные программы мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду.</p>	ОК РУСАЛ
В целом по законопроекту	<p>Перечисленные в проекте ст. 69² закона № 7-ФЗ не в полной мере можно отнести именно к экологически опасным объектам. Так, степень воздействия на окружающую среду может меняться в зависимости от объемов производства и других характеристик предприятия.</p> <p>Кроме того, необходимо определить критерии, которые характеризуют тот или иной объект (производство) к опасным. Следовательно, такой список должен представлять собой более объемный и обоснованный труд, с указанием всех потенциально негативных для охраны природы факторов.</p>	ООО «СМ-Вест»

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
В целом по законопроекту	<p>Представляется также обременительным и ненужным в практическом плане все те формы отчетности, которые вводятся проектом закона для природопользователей и в частности декларации, отчеты о программах производственного контроля. Ответственным за разработку ведомством на всех стадиях рассмотрения законопроекта так и не было представлено обоснование необходимости увеличения потока информации, направляемой в ведомства хозяйствующими субъектами и способности ее результативно обработать и использовать.</p>	ООО «СМ-Вест»
Статья 1 закона № 174-ФЗ	<p>Действующая редакция указанной нормы предусматривает необходимость проведения государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ) проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти РФ.</p> <p>Предлагаемая редакция предусматривает проведение государственной экологической экспертизы только проектов методик расчета выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух источниками загрязнения атмосферного воздуха.</p> <p>При этом непонятно, почему ГЭЭ будет проводиться в отношении документов, касающихся только одного компонента окружающей природной среды – атмосферного воздуха, а также статус таких документов – только ли в отношении методик, обязательных для применения, или вообще любых методик.</p> <p>Одновременно полагаем, что сохранение требования о проведении ГЭЭ проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, при условии исполнения данной нормы позволило сократить количество нормативных правовых актов, применение которых создавало бы риски для окружающей среды</p>	ООО «Юридический центр промышленной экологии»
статья 7 ⁴ закона № 174-ФЗ	Фактически введение требований о проведении ГЭЭ материалов оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) означает ликвидацию ГЭЭ в отношении проектной документации уже и так на сегодняшний день сравнительно небольшого числа объектов нового строительства. Порядок проведения ОВОС регламентируется подзаконными	ООО «Юридический центр промышленной

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>нормативными правовыми актами, нуждающимися в модернизации. Полагаем, что в случае принятия нормы в предлагаемой Проектом редакции, требования к материалам ОВОС следует включить в нормативный правовой акт уровня федерального закона.</p>	экологии»
<p>Пункт 8 статьи 7 законопроекта</p>	<p>В соответствии с предлагаемой редакцией коэффициент 0,3 при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС) при размещении отходов может применяться при расчете платы за объемы (массы) размещенных отходов производств и потребления на специализированных полигонах и площадках, оборудованных в соответствии с установленными требованиями и расположенных в пределах промышленной площадки объекта, оказывающего НВОС. Такое ограничение полагаем не вполне обоснованным по следующим причинам.</p> <p>1. Поскольку основная цель – минимизация НВОС, предоставление права применения пониженного коэффициента 0,3 при размещении отходов на полигонах, сооруженных в соответствии с установленными требованиями и потому минимизирующих НВОС, но расположенных за пределами промышленной площадки объекта негативного воздействия, будет стимулировать строительство предприятиями собственных полигонов или передавать отходы для размещения на специализированные полигоны. В противном случае хозяйствующие субъекты не будут заинтересованы в строительстве полигонов, так как затраты на обустройство полигона, минимизирующего НВОС, не будут компенсированы за счет меньшего размера платы за НВОС. Одновременно не будет создано конкурентное преимущество для организаций, владеющих специализированными полигонами и предоставляющими услуги по приему отходов для размещения.</p> <p>2. Если полигон сооружен в соответствии с установленными требованиями и минимизирует/исключает НВОС, не имеет значения расположения ли он в пределах промышленной площадки объекта негативного воздействия или вне ее, поскольку это не влияет на уровень НВОС.</p>	<p>ООО «Юридический центр промышленной экологии»</p>
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>Законопроект содержит внутренние противоречия. Например, в положениях, регламентирующих порядок получения комплексного экологического разрешения, предусмотрено предоставление копии положительного заключения государственной</p>	<p>ООО «Юридический центр</p>

Предлагаемая редакция изменений	Замечания и (или) предложения	Автор комментария
	<p>экологической экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение экологически опасного объекта (предлагаемая законопроектной редакцией пункта 4 статьи 31² закона № 7-ФЗ). В изменениях, предлагаемых к внесению в закон № 174-ФЗ, корреспондирующая норма, устанавливающая такой объект государственной экологической экспертизы как вышеуказанная проектная документация, отсутствует.</p>	<p>промышленной экологии»</p>
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>Законопроект содержит внутренние противоречия. Например, в положениях, регламентирующих порядок получения комплексного экологического разрешения, предусмотрено предоставление копии положительного заключения государственной экологической экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение экологически опасного объекта (предлагаемая законопроектной редакцией пункта 4 статьи 31² закона № 7-ФЗ). В изменениях, предлагаемых к внесению в закон № 174-ФЗ, корреспондирующая норма, устанавливающая такой объект государственной экологической экспертизы как вышеуказанная проектная документация, отсутствует.</p>	<p>ООО «Юридический центр промышленной экологии»</p>
<p>В целом по законопроекту</p>	<p>Законопроект не содержит норм, регламентирующих ситуацию, когда не соблюдаются условия комплексного экологического разрешения. Не ясно, какие последствия для хозяйствующего субъекта наступят, например, в случае нарушения условий комплексного экологического разрешения в отношении лишь одного компонента – будет ли разрешение приостановлено полностью или в соответствующей части.</p>	<p>ООО «Юридический центр промышленной экологии»</p>

Приложение 2

к заключению об оценке регулирующего воздействия
законопроекта № 584587-5 «О внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации
в части совершенствования нормирования в области
охраны окружающей среды и введения мер экономического
стимулирования хозяйствующих субъектов для
внедрения наилучших технологий»

Информация о временных и материальных издержках,
понесенных владельцами при модернизации ОАО «СУМЗ»,
направленной среди прочего на снижение негативного воздействия на окружающую среду

Согласно информации, представленной в ходе проведения публичных консультаций по законопроекту, в начале 2000 годов, удельные объемы выбросов ОАС «СУМЗ» составляли 0,5 тонны на тонну продукции. Указанный уровень выбросов являлся существенным и в 2003 году началась реконструкция химико-металлургического производства ОАО «СУМЗ», которая продлилась до 2010 г. и стоимость которой составила 12 млрд. рублей.

При этом необходимо обратить внимание, что согласно европейскому справочнику НДТ в части медного производства, в конце 1990-х – начале 2000-х гг. строительство медеплавильного завода «с нуля» «под ключ» обходилось в 3000 евро на тонну установленной мощности, что на 110 тыс. тонн производства составляло 330 млн. евро или около 13 млрд. рублей (Таблица 1).

Таблица 1

	Альтернатива	
	Закреть ОАО «СУМЗ» (построить новый завод в новом месте)	Модернизировать ОАО «СУМЗ» (постепенно решать накопленные проблемы)
Наличие накопленных экологических проблем	нет	да
Наличие накопленных социальных проблем	нет	Да
Общая стоимость	13,1 млрд. рублей	12 млрд рублей

Таким образом, затраты, направленные на модернизацию действующего производства ОАО «СУМЗ» (12 млрд. рублей), сравнимы со стоимостью строительства нового завода, соответствующего современным требованиям по уровню воздействия на

окружающую среду, с аналогичным объемом производства (13 млрд. рублей). Учитывая сложность проблем (социальных, экологических и технических), которые могут возникнуть при закрытии ОАО «СУМЗ», было принято решение о его модернизации.

Источником финансирования работ по модернизации ОАО «СУМЗ» среди прочего являлось увеличение производственной мощности предприятия. В ходе реконструкции производства была прекращена эксплуатация устаревшей отражательной печи для выплавки штейна и осуществлен переход на плавку шихты только в печи Ванюкова. Также была построена вторая печь Ванюкова, что и позволило увеличить годовую проектную мощность предприятия до 150 тыс. тонн черновой меди в год. Организован сбор и очистка неорганизованных выбросов загрязняющих веществ в плавильном и конвертерном отделениях медеплавильного производства. Построен новый сернокислотный цех, позволивший практически полностью утилизировать серосодержащие газы, образующиеся при получении медного штейна и его конвертировании с получением черновой меди.

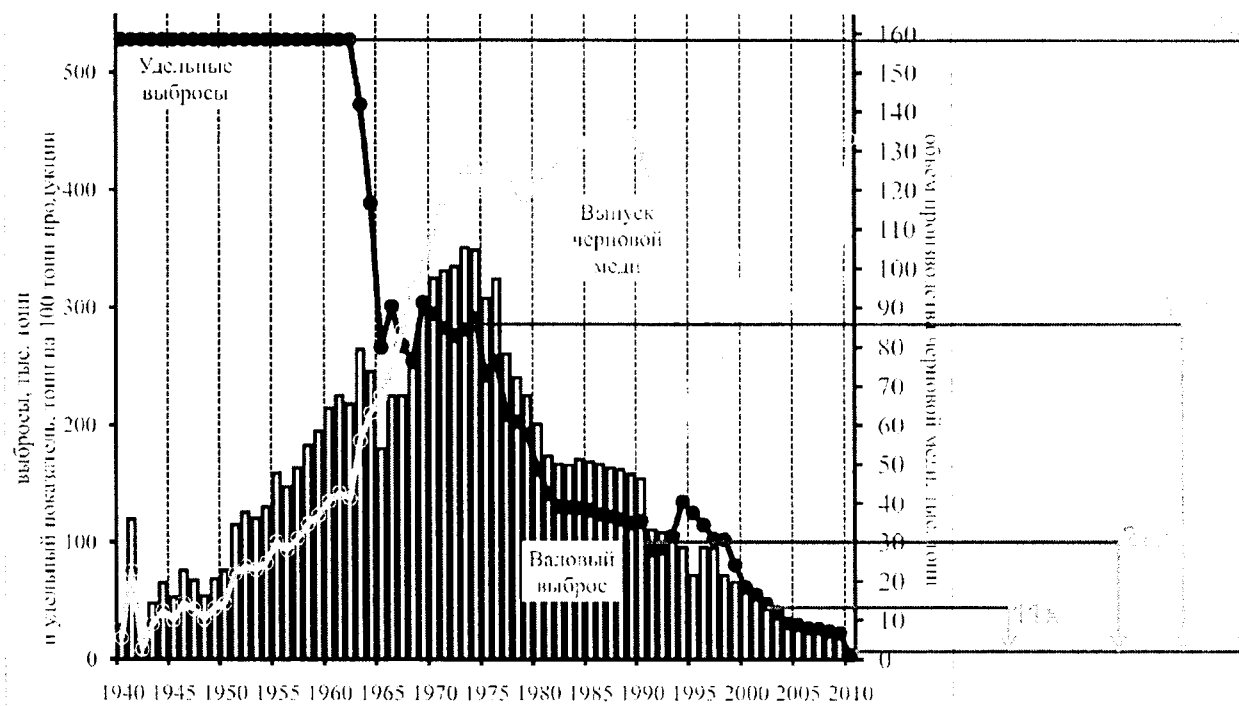
При этом, указанная реконструкция позволила прекратить выбросы технологических серосодержащих газов через конвертерную трубу; прекратить выбросы через санитарную трубу старого сернокислотного производства (труба демонтирована); сократить число организованных источников выбросов оксидов азота, серной кислоты, сернистого ангидрида с 18 до 3. По всем загрязняющим веществам достигнуты нормативы предельно допустимых выбросов.

По итогам проведенной модернизации в 2010 году выбросы загрязняющих веществ составили 4 600 тонн или 35 килограммов на тонну черновой меди, что в 11 раз меньше, чем в 2003 году, в 27 раз меньше, чем в 1991 году, в 70 раз меньше, чем в 1975 году и в 150 раз меньше, чем в период до 1963 года. При этом валовый объем выбросов достиг исторического минимума, и составил меньшую величину, чем в 1942 году, когда завод выплавил всего 2,5 тысячи тонн меди (Диаграмма 1). Указанный показатель соответствует текущему уровню лучших предприятий развитых стран.

Кроме того, проведены мероприятия по реконструкции водоочистного оборудования, в три раза увеличена мощность отделения очистки промышленных стоков, сокращено использование свежей природной воды на 800 тыс.куб.м. в год (это примерно 20 процентов). Ликвидированы выпуски фильтрационных сточных вод малосернистого хвостохранилища и пиритного хвостохранилища.



СУМЗ: 1940-2010

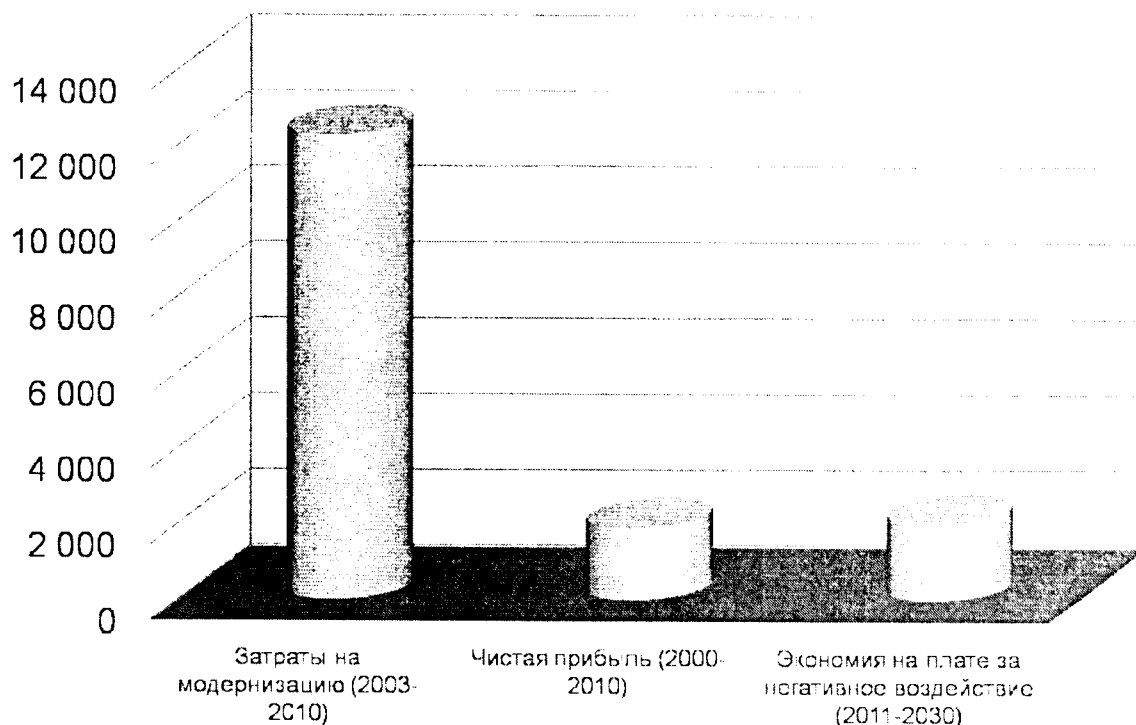


Указанных результатов удалось достичь вследствие осуществления общего объема инвестиций в реконструкцию ОАО «СУМЗ» за период 10 лет с 2000 по 2010 год в 6,5 раз превышающего общий объем чистой прибыли предприятия за указанный период (Диаграмма 2). Указанные инвестиции на практике удалось осуществить исключительно при помощи Уральской горно-металлургической компании, в чей состав входит ОАО «СУМЗ».

Дополнительно требуется отметить, что плата за негативное воздействие практически не играет никакой положительной роли в части мотивации субъектов предпринимательской деятельности, направленной на осуществление такими субъектами модернизации принадлежащих им предприятий в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду. Так, затраты на выполненную реконструкцию ОАО «СУМЗ» составили 12 млрд. рублей. А экономия на плате за негативное воздействие за 20 лет до 2030 года составит менее 2 млрд. рублей и только в том случае, если не произойдет ее резкого повышения.



Модернизация СУМЗа: финансы



На рассмотренном примере модернизации ОАО «СУМЗ» можно сделать несколько следующих выводов.

1. Фактически устанавливаемая законопроектом норма, согласно которой крупнейшим предприятиям, оказывающим негативное влияние на окружающую среду, необходимо достигнуть показателей НДТ в течение семи лет (до 2021 года), представляется невыполнимой на практике.

2. Стоимость модернизации существующих крупных предприятий в целях достижения показателей НДТ сопоставима со стоимостью строительства аналогичных предприятий «с нуля».

3. Предприятиям, осуществляющим модернизацию производства в целях выполнения норм законопроекта, потребуется источники финансирования за счет заемных средств или за счет существенного увеличения объема производства, что позволит обеспечить необходимый объем инвестиций.

4. Плата за негативное воздействие практически не играет никакой положительной роли в части мотивации субъектов предпринимательской деятельности, направленной на осуществление такими субъектами модернизации принадлежащих им предприятий в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду.

**Оценка финансово – экономических последствий реализации норм
законопроекта**

1. В целях надлежащей подготовки настоящего доклада об оценке регулирующего воздействия на законопроект (далее – ОРВ) перед оценкой влияния норм законопроекта на правовое регулирование в области охраны окружающей среды в отношении субъектов предпринимательской деятельности, представляется необходимым рассмотреть финансово - экономическое обоснование последствий реализации законопроекта (далее – ФЭО), представленное письмом Минприроды России от 14 августа 2012 г. № 02-12-53/12639.

1.1. Согласно позиции разработчика, представленной в ФЭО, основные финансово-экономические результаты и последствия принятия законопроекта связаны с законодательным закреплением основных положений механизма исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду. Вместе с тем, согласно позиции предпринимательского сообщества, представленной в ходе проведения публичных консультаций по проекту акта, в настоящее время существенное количество прямых и косвенных издержек субъектов предпринимательской деятельности, направленных на выполнение требований природоохранного законодательства, связано с проведением соответствующих экспертиз и исследований, необходимых для согласования разрешительной документации. Так, согласно представленной позиции объем таких издержек зависит от размера предприятия и может совпадать по порядку величины с платой за негативное воздействие на окружающую среду, а в отдельных случаях и существенно превышать величину указанной платы. Например, согласно информации, представленной субъектами предпринимательской деятельности в ходе проведения публичных консультаций по законопроекту, затраты только на разработку и согласование разрешительной документации (предельно допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов) оказались в 2-4 раза больше платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Вместе с тем, представленное разработчиком ФЭО не содержит оценки указанных ожидаемых расходов субъектов предпринимательской деятельности, несмотря на внесение законопроектом значительных изменений в действующие нормативные правовые акты в

части регулирования вопросов подготовки разрешительной документации, а именно расширения сферы экологической экспертизы (статья 1 законопроекта); разработки новых технологических нормативов на основе показателей наилучших доступных технологий (далее – НДТ), получения комплексных экологических разрешений и подготовки деклараций о воздействии на окружающую среду.

Таким образом, оценить потенциал снижения расходов и издержек, связанных с необходимостью разработки материалов обосновывающих комплексное экологическое разрешений для экологически опасных объектов, деклараций и расчетов нормативов для объектов, оказывающих умеренное воздействие на окружающую среду, не представляется возможным.

1.2. Также представленной редакцией ФЭО не в полной мере учитывается положение части 5 статьи 9 законопроекта, фактически устанавливающее норму, согласно которой крупнейшим предприятиям, оказывающим негативное влияние на окружающую среду и относящихся к категории экологически опасных объектов, необходимо достигнуть показателей НДТ в течение семи лет (максимальный срок предусмотренный планом природоохранных мероприятий) с момента обращения субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность на указанных действующих объектах, отнесенных к областям применения НДТ, в случае их обращения в установленный уполномоченный орган для установления технологических нормативов в период с 1 января 2017 года до 1 июля 2020 года.

Учитывая информацию субъектов предпринимательской деятельности, согласно которой от момента принятия решения о проектировании до ввода новых производств в эксплуатацию на крупных предприятиях проходит не менее 7-8 лет, и следуя предлагаемым нормам законопроекта, после вступления в силу законопроекта таким предприятиям - крупнейшим загрязнителям потребуются практически одновременное начало работ по внедрению НДТ (согласно информации, приведенной в пояснительной записке к проекту акта, около 11 тыс. предприятий). Необходимость одновременного запуска такого количества проектов по строительству и генеральной реконструкции соответствующих производств на практике способна привести к формированию спроса, значительно превышающего предельные возможности проектных организаций в Российской Федерации и за рубежом, а также к риску роста конкуренции покупателей и цен на услуги таких проектных организаций.

Аналогичная ситуация произойдет и с ценами производителей и поставщиков соответствующего оборудования. Приведенный в ФЭО объем затрат на очистные сооружения по воде и воздуху составляет 1,3 трлн. рублей, что согласно информации, полученной в ходе проведения публичных консультаций по законопроекту, составляет около 30 % мирового рынка соответствующего оборудования. Согласно позиции представителей предпринимательского сообщества, представленной в ходе проведения публичных консультаций по законопроекту, даже если предположить, что указанный объем оборудования будет востребован не сразу, а например, в течение двух лет после вступления в силу законопроекта, существует существенный риск возникновения скачкообразного 15-процентного прироста спроса, который мировая промышленность не будет в состоянии удовлетворить. Кроме того, представленным ФЭО не учитывается тот факт, что единственным способом достижения окупаемости экологических инвестиций (а значит, возможности получения кредитного финансирования) является реализация проектов, увязывающих экологические инвестиции с общей модернизацией производства и значительным увеличением его объемов. Согласно информации субъектов предпринимательской деятельности выполнение такого расчета для экономики в целом представляется весьма затруднительным, однако, отдельные успешно реализованные в России проекты по снижению выбросов в атмосферу достигают окупаемости при условии роста объемов производства на 30-36%. В целях иллюстрации указанной позиции в *Приложении 2* к настоящему докладу приведена информация о временных и материальных издержках, понесенных владельцами одного из российских предприятий при его модернизации, направленных среди прочего на снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Однако, учитывая изложенное, для основных загрязнителей окружающей среды, которыми являются добывающий и перерабатывающий сектора российской экономики, такой рост в течение ближайших лет с учетом продолжающегося мирового кризиса представляется маловероятным. При этом в ФЭО не приводятся предполагаемые расчеты расходов субъектов предпринимательской деятельности на финансирование значительного объема соответствующих проектных и строительных работ. Согласно позиции субъектов предпринимательской деятельности, отечественная банковская система не в состоянии предложить необходимые финансовые ресурсы, при этом зарубежные кредитные организации в предполагаемых условиях с высокой степенью вероятности повысят

стоимость своих услуг. Кроме того, привлечение зарубежного финансирования способствует появлению дополнительных валютных рисков у предприятий промышленности, попадающих в сферу регулирования законопроекта.

Таким образом, для значительной части предприятий, попадающих в сферу регулирования законопроекта, выполнение требования по достижению показателей НДТ в установленные сроки представляется трудновыполнимым. К таким предприятиям в соответствии с законопроектом предполагается применять штрафные санкции в форме платы за негативное воздействие с коэффициентом 100, что на практике может привести к стремлению указанных предприятий попасть в список исключений, для которых достижение показателей наилучших технологий, либо выполнение общих сроков необязательно.

1.3. Повышение платы за негативное воздействие на окружающую среду, рассматриваемое в ФЭО как основной финансово-экономический результат принятия законопроекта, представляется не в полной мере соответствующим мировой практике. Полагаем, что экономическая обоснованность предлагаемого Минприроды России существенного увеличения объема экологических платежей является недостаточной. Согласно ФЭО возможность увеличения объема экологических платежей обосновывается тем фактом, что в странах ОЭСР экологические платежи и налоги генерирует доходы бюджета, эквивалентные 2-2,5% внутреннего продукта. Однако анализ данных Евростата за 2007 г., приведенных в *Таблице 1*, показывает, что в структуру «экологических» платежей входят налоги и акцизы на энергоносители (1,77 % ВВП) и транспортный налог (0,58 % ВВП). Плата за негативное воздействие в статистике объединена с платой за пользование природными ресурсами (изъятие ресурсов) и суммарно составляет лишь 0,11% ВВП. Собственно плата за негативное воздействие столь незначительна, что даже не приводится в выкладках Евростата.

Принимая во внимание данную информацию, можно сделать вывод, что платежи за негативное воздействие в Европе не несут стимулирующей функции, а с большой степенью вероятности направлены на возмещение ущерба окружающей среде от предприятий-загрязнителей. Доля платы за негативное воздействие в ВВП Франции составляет 0,03%, Германии – 0,015%, что меньше российского показателя, составившего в 2008 г. 0,046%.

Таблица 1

Environmental taxes in EU 27, 2007

Environmental taxes	Value, mln. euro	% of total environmental taxes	% of GDP*
Energy taxes	219 244,14	72	1,77
Transport taxes	71 884,87	24	0,58
Pollution/Resource	13 139,33	4	0,11
Total environmental taxes	304 268,34	100	2,46

* GDP – валовый внутренний продукт

Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2009 году (Таблица 2).

Таблица 2

Environmental taxes in EU 27, 2009¹

Environmental taxes	Value, mln. euro	% of total environmental taxes	% of GDP
Energy taxes	212 189	74	1,8
Transport taxes	62 499	22	0,53
Pollution/Resource	11 915	4	0,10
Total environmental taxes	286 603	100	2,43

Дополнительно требуется отметить, что плата за негативное воздействие на окружающую среду, взимаемая с субъектов предпринимательской деятельности в настоящее время среди прочего и в целях их мотивации, направленной на осуществление модернизации принадлежащих им предприятий для снижения негативного воздействия на окружающую среду, представляется недостаточно эффективным инструментом (Приложение № 2).

¹ Источник: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-067