



РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

103070, Москва, Старая площадь, 10/4
Телефоны: (495) 663-04-04, 606-70-28
Факс: (495) 606-11-29, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 1283/05
Дата « 24 октября 20 10 г.

Министерство
экономического развития
Российской Федерации

Российский союз промышленников и предпринимателей в рамках совместной с Министерством экономического развития Российской Федерации работы по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых федеральными органами исполнительной власти, направляет заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части расширения прав должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль)», разрабатываемый Минприроды России.

Приложение: на 8 л.

Президент Российского союза
промышленников и предпринимателей

А.Н.Шохин

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ РСПП
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(В ЧАСТИ РАСШИРЕНИЯ ПРАВ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ)»**

1. Вопросы по изменениям положений Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»

1.1. Согласно части 3 статьи 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» субъекты предпринимательской деятельности обязаны сокращать выбросы вредных веществ при получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий.

1) Считаете ли Вы необходимым предлагаемое проектом ФЗ уточнение требований к содержанию данных прогнозов?

Нет!

В предлагаемой законопроекте поправке нет нормы, касающейся конкретных обязанностей хозяйствующих субъектов при прогнозе неблагоприятных метеорологических условий (НМУ). Данная норма уже регулируется законом «Об охране атмосферного воздуха» (часть 3, статья 19). Указанный законопроект не предполагает уточнения требований к содержанию прогнозов, а только устанавливает отсылочную норму, определяющую ответственный за их содержание орган власти.

Требования к содержанию прогнозов должны содержаться в федеральных законах «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О гидрометеорологической службе», определяться Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794, постановлениями Правительства Российской Федерации от 23.07.2004 № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» и от 24.03.1997 № 334 «О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Для субъектов предпринимательской деятельности наиболее важным является порядок согласования мероприятий по снижению объемов выбросов в атмосферный воздух, который должен предусматривать, в том числе, особенности для предприятий с непрерывным производственным циклом.

Кроме того, при рассмотрении данного вопроса следует иметь в виду следующие нормативные акты, действующие в данной сфере:

РД 52.04.52-85 Методические указания. Регулирование выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях. Л., Гидрометеоиздат 1987 г.;

РД 52.04.306-92 Руководство по прогнозу загрязнения воздуха.

2) Облегчат ли новые положения порядок взаимодействия субъектов предпринимательской деятельности с органами государственного экологического контроля?

Нет.

Законопроект не меняет порядок взаимодействия субъектов предпринимательской деятельности с органами государственного экологического контроля, а предусматривает лишь разграничение полномочий между органами государственной власти в указанной области.

3) Позволят ли данные положения снизить затраты времени на проведение мероприятий по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух? Как сильно, на Ваш взгляд, они могут сократиться?

Нет.

Проведение мероприятий по сокращению выбросов при получении сообщения о НМУ определяется приказами (либо стандартами, введенными приказами) по предприятию с назначением ответственных лиц, порядка выполнения мероприятий, времени выполнения и содержания мероприятий.

Время на выполнение мероприятий определяется не содержанием сообщения, а технологическими возможностями (время на снижение производительности, приостановку операций и пр.). Количественно снижение выбросов заранее просчитывается, с тем, чтобы при НМУ на границе СЗЗ не были превышены фоновые концентрации. Исходя из расчета требуемого сокращения выбросов, выбираются технологические меры, которые и записываются в приказе. Таким образом, эти мероприятия являются организационно-техническими, их длительность обусловлена временем/трудоемкостью реализации инвестиционных и прочих технических мероприятий, направленных на снижение НВОС.

2. Вопросы по изменениям положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

2.1. Проектом ФЗ предлагается увеличение числа должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, и расширение прав, а именно возможность наложения административного приостановления деятельности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и увеличение перечня случаев, по которым возможно применение данного наказания.

1) Обеспечат ли данные положения улучшение экологической обстановки?

Нет.

Указанные положения будут эффективно действовать в отношении субъектов/объектов, производственная деятельность которых характеризуется, как «отсутствие системы» природоохранной деятельности, таких, как, например, сезонный асфальтовый завод, различные драги и т.п. В отношении же стабильно работающего производства, имеющего необходимую нормативную документацию и соответствующее проекту природоохранное оборудование, действия должностных лиц при отсутствии судебных решений заранее обуславливают либо волюнтаристические решения последних, либо побуждение к «взятке».

Слабость экологического контроля определяется не количеством инспекторов, а слабой методологической проработкой:

2) Способствуют ли данные положения увеличению издержек субъектов предпринимательской деятельности, в том числе способствуют ли они возникновению дополнительных административных барьеров? Оцените, в какой степени они могут вырасти.

Да.

Увеличатся издержки и административные барьеры пропорционально увеличению количества госслужащих, не всегда компетентных в исполнении инспекторских функций. При этом необходимо учитывать ужесточение санкций, предусматривающих увеличение размеров штрафов, а также дополнение оснований для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток или дисквалификации должностного лица. Приостановление деятельности автоматически приведет к усилению социальной напряженности, создаст технологические риски, угрозу промышленных аварий на объектах, подконтрольных органам промышленного надзора. Приостановление деятельности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды без суда, противоречит проводимой административной реформе.

3) Приведет ли реализация данных положений к увеличению числа коррупционных проявлений (злоупотреблений должностных лиц своими полномочиями)?

Да.

Законопроект не содержит норм, обеспечивающих возможность эффективного контроля за действием государственных органов власти, их должностных лиц, а также норм об ответственности указанных лиц. КоАП предусматривает возможность рассмотрения жалобы на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности (глава 30). Законопроект не вносит изменений в процедуру обжалования постановления о приостановлении деятельности в случаях обжалования аналогичного постановления, вынесенных должностным лицом государственного органа власти.

Неправомерное применение административного приостановления деятельности может привести к банкротству данного предприятия, а также к тяжелым социально-экономическим последствиям, в том числе по отношению к работникам предприятия.

3. Предложения по изменениям положений Федерального закона «Об охране окружающей среды»

3.1. Проектом ФЗ предлагается ввести категоризацию объектов хозяйственной и иной деятельности, по степени негативного воздействия на окружающую среду и экологической опасности.

1) Понятен ли Вам порядок присвоения той или иной категории? Кто, на Ваш взгляд, должен осуществлять присвоение категории экологической опасности и в рамках какой уже существующей или новой процедуры?

Согласно действующему законодательству списки объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю по территориальному принципу, утверждаются приказами Минприроды России. Критерием включения в указанные списки является перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, установленный постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 285. Классификация объектов по степени опасности устанавливается также ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 года №52-ФЗ и ФЗ «О промышленной безопасности» от 21.07.1997 №116-ФЗ.

В настоящее время Минприроды России подготавливает 2 законопроекта: (1) «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» и (2) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части расширения прав должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль)», в которых пытаются ввести новые принципы классификации объектов по степени экологической опасности. Предлагаемое в данном законопроекте принятие экстремально высокого загрязнения окружающей среды (ст. 56.1 законопроекта 2) не устанавливает для данных показателей загрязнения критерии, объемы временные рамки выбросов/сбросов загрязняющих веществ. Новое категорирование несет дополнительную путаницу и приведет новый закон в противоречие с санитарным законодательством и законом о промышленной безопасности.

2) Является ли, на Ваш взгляд, данная классификация адекватной, необходимой, корректной и достаточной? Позволяет ли данная классификация однозначно отнести объект к одной из категорий?

Непонятно, зачем вообще вводится такая классификация? Что меняется для объектов предпринимательской деятельности, отнесенных к разным категориям? Какого-либо основания для такой классификации нет.

3) Существует ли, на Ваш взгляд, необходимость дополнить или уточнить данную классификацию?

Нет.

Менять нормы действующего ФЗ №7 «Об охране окружающей среды» и классификацию по критериям, установленным постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 №285 нецелесообразно. Пока нет четкого понимания, зачем нужно классифицировать объекты – нельзя их и квалифицировать.

4) Возможна ли, на Ваш взгляд, ситуация при которой присвоенная категория не соответствует фактической экологической опасности объекта?

В соответствии с предлагаемыми правками – да.

Например, большое офисное здание – администрация в течение 3-х месяцев накапливает для передачи специализированной организации ртутные осветительные лампы (деятельность регулируется ФЗ «Об отходах производства и потребления»). Получается, что в соответствии с предлагаемыми критериями данный объект должен быть отнесен к 1 классу опасности, что не отвечает действительности.

5) К какой категории экологической опасности Вы бы отнесли принадлежащие Вам объекты хозяйственной и иной деятельности, исходя из предложенной классификации?

Крупный бизнес в основном располагает объектами 1-2 класса опасности. Предлагаемая в законопроекте статья 57.1 «высокое и экстремально высокое загрязнение окружающей среды», согласно которой «Показатели экстремально высокого и высокого химического загрязнения окружающей среды устанавливаются на основании превышений предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в компонентах окружающей среды», требует существенной переработки, поскольку она противоречит действующей системе нормирования воздействия на окружающую среду.

3.2. Проектом ФЗ предлагаются определения угрозы причинения (причинения) вреда и существенного вреда окружающей среде и соответствующие критерии.

1) Считаете ли Вы данные критерии однозначными и объективными?

Нет.

Согласно новой статье 66.1 вводится понятие угрозы причинения (причинение) вреда (существенного вреда) окружающей среде через перечисление последствий хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой без получения предусмотренных законодательством Российской Федерации разрешительных документов либо с нарушением условий таких документов. Фактически угрозой причинения вреда признается факт отсутствия у хозяйствующего субъекта разрешительной документации, однако отсутствие указанных документов уже является нарушением требований законодательства и подлежит наказанию в соответствии с КоАП. То есть, смещены понятия нарушения законодательства в части, предусмотренной КоАП (гл. 8) и причинения вреда окружающей среде (вред окружающей среде - негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов – ФЗ «Об охране окружающей среды»)*.

2) Возможна ли ситуация, при которой деятельность, на Ваш взгляд, не оказывающая негативного воздействия на окружающую среду, может быть воспринята должностными лицами как угроза причинения (причинение) вреда окружающей среде? Приведет ли введение данной классификации к увеличению числа злоупотреблений со стороны должностных лиц своими полномочиями?

Любое предприятие, не получившее вовремя разрешительной документации, становится не только нарушителем законодательства, но и источником причинения вреда окружающей среды, независимо от того, сколько он выбрасывает/сбрасывает загрязняющих веществ и происходит ли негативное изменение окружающей среды. Учитывая длительность необходимых согласований и неоднозначность результата по согласованию нормативной природоохранной документации (ПДВ, НДС, ПНООЛР, решений на водопользование, лимитов на отходы и т.д.) – задержка в выдаче разрешений будет расценена инспектором как угроза причинения вреда окружающей среде и он получает полномочия (1) дисквалифицировать руководителя, (2) выписать штраф, (3) приостановить деятельность.

Внесение предлагаемых изменений приведет к увеличению числа злоупотреблений со стороны должностных лиц своими полномочиями. Возможность проводить контрольные проверки при получении «информации» противоречит норме ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которому плановые проверки проводятся не чаще, чем один раз в три года (часть 2 статья 9) и позволяет проводить внеплановые проверки по любым надуманным предлогом.

3) Существует ли, на Ваш взгляд, необходимость скорректировать данные перечни? Расширить их или дополнить, либо наоборот сократить?

Нужно не корректировать перечни, а четко определить понятие вреда. Наличие или отсутствие разрешительной документации на деятельность не должно влиять на принятие

* Следует напомнить ситуацию с Методикой исчисления вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства». В первой редакции фактом вреда признавалось отсутствие Разрешения на сброс сточных вод. Конституционный суд отменил эту норму и фактом «вреда» стало признаваться только негативное изменения качества водных объектов.

решения о нанесении вреда или его отсутствии. Кроме того, пункт 4 статьи 66.1 противоречит здравому смыслу: если установлена (инспектором при проведении внеплановой проверки) угроза причинения вреда, орган проводивший проверку, обязан начать внеплановую проверку? Понятие «определение угрозы причинения (причинения) вреда» противоречит принципу презумпции добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Статью необходимо исключить.

3.3. Проектом ФЗ предлагается установление отчетности субъектов предпринимательской деятельности об организации и результатах осуществления производственного экологического контроля.

1) Оцените Ваши текущие издержки на осуществление производственного экологического контроля.

Издержки бизнеса будут определяться бизнесом через затраты на содержание экологических служб плюс плановое обучение работников, сопровождение природоохранной деятельности предприятий, включая мониторинг окружающей среды (ОС) и производственный экологический контроль (ПЭК), внедрение систем автоматического контроля (посты наблюдения, передвижные станции контроля, датчики системы мониторинга экологической безопасности и пр.) составляют величины, кратные платежам за негативное воздействие на ОС в пределах нормативов (включая затраты на закупку лабораторного оборудования, химикатов, калибровочных образцов, внедрение новых методов контроля, разработка и аттестация МВИ, аттестация лабораторий, консалтинговые услуги, сертификация и т.д.). Фактически затраты крупного бизнеса составляют несколько десятков миллионов руб. в год.

2) Изменятся ли издержки на осуществление производственного экологического контроля с принятием проекта ФЗ и введением отчетности? Сократятся, увеличатся и в какой степени?

Увеличатся пропорционально трудоёмкости вновь вводимых форм отчётности.

3) Оцените издержки связанные с подготовкой одного отчета (в том числе время на его подготовку).

Время на подготовку документации составляет около одного месяца, принимая во внимание то, что требуются нотариально заверенные копии ряда документов. Один лист нотариального заверения – в среднем 200 руб. В целом, оценить издержки корректно невозможно, так как предмет не формализован.

4) Считаете ли Вы требования к содержанию отчета корректными и достаточными? Необходимо ли, на Ваш взгляд, уточнение или иная корректировка данных требований?

Требования к содержанию отчета некорректны, многократно дублируются в других обязательных документах и отчетах, представляемых в природоохранные органы.

5) Существует ли, на Ваш взгляд, необходимость в установлении разных требований к содержанию отчетов в зависимости от присвоенной категории экологической опасности?

Требование о предоставлении отчета о результатах ПЭК нарушает права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и его необходимо исключить.

3.4. Проектом ФЗ предлагается приостановление операций по счетам в банке, в случае нарушения обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду.

1) Считаете ли Вы данную меру необходимой для обеспечения безопасности окружающей среды?

Нет.

Приостановление расходных операций по счету хозяйствующего субъекта блокирует финансирование, в том числе, проводимых им природоохранных мероприятий, что не только не способствует достижению основной цели реформирования законодательства в области охраны окружающей среды, но и наоборот может привести к негативным последствиям (невозможность поддержания в исправном состоянии очистных сооружений, аварии и проч.).

Кроме того, необходимо отметить, что согласно статье 72 Налогового Кодекса (НК) РФ исполнение обязанности по уплате налогов и сборов может обеспечиваться следующими способами: залогом имущества, поручительством, пеней, приостановлением операций по счетам в банке и наложением ареста на имущество налогоплательщика. Способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов или сборов, порядок и условия их применения устанавливаются главой 11 НК РФ.

В отношении неналоговых платежей данная мера представляется избыточной.

2) Приведет ли данное регулирование к злоупотреблению должностными лицами своими полномочиями? Вырастут ли Ваши издержки в связи с данным положением (в чем они будут выражаться и в какой степени увеличатся)?

Да

Увеличится реальный вред окружающей среде (недопоставки природоохранного оборудования в срок, невозможность внедрения наилучших существующих технологий, связанный с приобретением нового оборудования и пр.). Создаётся инструмент давления на бизнес (см. пп.3) п.2.1). Оценить рост издержек корректно невозможно.

3) Каковы варианты улучшения предлагаемого регулирования?

Предлагаемый вариант регулирования представляется избыточным. Следует сохранить действующую систему принятия решений в данном вопросе - по суду. Предлагаемую норму о приостановке банковских операций должностными лицами «без суда и следствия» пытаются ввести потому, что факты нанесения вреда окружающей среде в судах не подтверждаются. Это является следствием того, что решения должностных лиц при проведении государственного экологического контроля часто субъективны (в связи с отсутствием четких требований к проведению госконтроля, критериям оценки вреда и пр.).

Слабость экологического контроля определяется не количеством инспекторов, а слабой методологической проработкой:

- отсутствует система обучения госинспекторов, в отличие, например, от обучения аудиторов, у которых есть национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 19011, в которых определены требования к аудиторам;

- нет четко определенной методологии проведения госконтроля как такового;

- нет методологии проведения госконтроля на предприятиях различных отраслей промышленности (то есть, не определяются ключевые точки, которые следует смотреть на предприятии, в отличии от Евросоюза);

- нет четко определенных списков документов для контроля;

- нет четко определенных списков контролируемых веществ;

- нет разработанных критериев загрязненности территорий.

Сейчас неясно, следует ли рассматривать нарушение как таковое, если контролируемый показатель превышает норматив в пределах точности измерения. Это находится в «личном усмотрении должностного лица» и меняется от региона к региону. Следует определить и оговорить «несущественность нарушения, если контролируемый показатель превышает норматив в пределах точности измерения» и т.д.