Замечания и предложения РСПП

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»   
(в части ответственности за нарушение законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в виде «оборотных» штрафов)

1. В сопроводительных материалах к законопроекту отсутствует какая-либо информация о том, по каким причинам разработчиками избрана концепция с установлением административной ответственности хозяйствующих субъектов, ведущих свою деятельность на территории городов, в которых реализуется эксперимент по квотированию выбросов, в форме штрафа, исчисляемого исходя из размера совокупной выручки юридических лиц.

Приведенная в пояснительной записке ссылка на то, что в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 14 января 2022 г. № ВА-П11-268 ранее подготовленный Минприроды России законопроект по вопросам административной ответственности в связи с нарушением требований по квотированию выбросов необходимо доработать с учетом подпункта «в» пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 25 декабря 2021 г. № Пр-2519, очевидно, сама по себе не является основанием для принятия соответствующего решения. Более того, в подпункте «в» пункта 3 упомянутого поручения Президента Российской Федерации отсутствует императивное указание на необходимость применения именно такого подхода, а лишь указываются возможные варианты применения санкций по формуле «и (или)», а именно: «…в том числе ответственности в виде штрафов, исчисляемых исходя из оборота таких компаний и (или) в виде ограничений на выплату дивидендов».

Таким образом, предложение о применении концепции оборотных штрафов в связи с нарушениями законодательства в области охраны атмосферного воздуха и квотирования выбросов требуют детального обоснования с исследованием доступных альтернатив, оценкой соответствия данных предложений целям реализуемого эксперимента по квотированию выбросов и охраны окружающей среды в целом, экономических последствий применения подобных санкций, анализом международного опыта, свидетельствующего об успешности применения аналогичных инструментов для решения задач в области охраны окружающей среды.

1. Предложенный в части 4 проектируемой статьи 8.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях размер административного штрафа для юридических лиц - от одной двадцатой до одной десятой совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) – абсурден и для подавляющего большинства организаций эквивалентен постановке вопроса о целесообразности ведения хозяйственной деятельности как таковой, поскольку может многократно превосходить размер их чистой прибыли. Данная проблема значительно усугубляется неоднократно отмечавшимися ранее недостатками реализации эксперимента по квотированию выбросов (см. пункт 7 настоящих замечаний и предложений).

Для целого ряда объектов, являющихся участниками эксперимента по квотированию выбросов (головные предприятия ПАО «НЛМК», ПАО «ГМК «Норильский никель», ПАО «Северсталь», ООО «ЕВРАЗ», МКПАО «ОК РУСАЛ» и др. – подробнее см. приложение к настоящему заключению), размер годовой выручки исчисляется сотнями миллиардов рублей, т.е. в законопроекте речь идет о возможности одномоментного изъятия у них сумм в десятки миллиардов рублей, что сопоставимо с годовым объемом инвестиций таких компаний.

При этом совершенно не учитывается тот факт, что показатель выручки никак не характеризует финансовое состояние и наличие свободного денежного потока компаний, а его размер в первую очередь обусловливается высокой себестоимостью производства продукции. Игнорируются и иные неотъемлемые аспекты хозяйственной деятельности, такие как необходимость осуществления определенных объемов инвестиций в поддержание производства и для многих компаний – обслуживание значительных долгов.

1. Предусмотренный способ исчисления размера штрафа, которым предлагается взыскивать в связи с недостижением установленных квот выбросов, не отвечает основным принципам установления административного наказания. Этот размер определяется исключительно на основании индивидуальных (экономических, организационных и отраслевых) особенностей предприятия вне всякой связи с общественной опасностью нарушения, характером деяния, и игнорируя отсутствие всякой взаимосвязи между выбросами в атмосферный воздух и объемами выручки.

Фактически в предложенной редакции части 4 проектируемой статьи 8.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях постулируется, что двум предприятиям, одно из которых производит, к примеру, золото, а второе – пищевую продукцию, и которым установлены равные квоты на выбросы (например, в отношении функционирующей в их составе энергетической установки) может быть вменен различающийся на несколько порядков штраф при том, что оказываемый ими уровень негативного воздействия идентичен.

Аналогично, лицо, в силу организационной структуры эксплуатирующее несколько промышленных объектов и имеющее значительную выручку от деятельности, не связанной непосредственно с деятельностью на квотируемом объекте, но при этом являющееся собственником одного квотируемого объекта с незначительной долей в обороте или объемом выбросов, может быть подвергнуто административному наказанию, в сотни и тысячи раз превышающему штрафы организаций, осуществляющих свою основную деятельность на значительном количестве квотируемых объектов и вносящих намного более весомый вклад в загрязнение атмосферного воздуха на той же территории.

В связи с изложенным необходимо отметить, что предложенное примечание к проектируемой части 4 статьи 8.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с которым при назначении наказания в виде оборотного штрафа должна учитываться только выручка, полученная от деятельности на квотируемом объекте, нереализуемо на практике, поскольку выручка относится к хозяйственной деятельности юридического лица, и пообъектный учет в ее отношении практически не осуществляется.

Наряду с этим, подход с оборотными штрафами никак не позволяет учитывать тяжесть и общественную опасность нарушения при назначении административного наказания – и отклонение от установленных квот выбросов на считанные килограммы в годовом исчислении, и отклонение от них на десятки тысяч тонн вне зависимости от того, о каких загрязняющих веществах идет речь, влекут за собой сопоставимые последствия в виде изъятия колоссального объема финансовых ресурсов у компании.

1. Подход, предполагающий изъятие у организаций значительных объемов финансовых средств в рамках решения задачи достижения лучшего качества атмосферного воздуха, в целом противоречит базовым принципам управления и скорее ведет к обратному эффекту, ставя под вопрос возможность решения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Следует подчеркнуть, что взысканные с предприятий – участников эксперимента по квотированию штрафы в предлагаемом размере, с одной стороны, не смогут быть направлены государством на мероприятия по охране атмосферного воздуха в городах присутствия таких предприятий, поскольку никаких иных способов достижения требуемого качества атмосферного воздуха, кроме непосредственно снижения выбросов от основных эмитентов, не существует, а с другой – одновременно лишает организации возможности необходимые для сокращения выбросов инвестиции осуществить.

В этих условиях единственным способом сокращения уровня загрязнения атмосферного воздуха станет закрытие производственных мощностей, что едва ли может считаться приемлемым способом реализации поставленных в упомянутом Указе Президента Российской Федерации задач, поскольку очевидно противоречит сформулированным там же целям в области социально-экономического развития страны.

1. Содержание предлагаемого в части 4 проектируемой статьи 8.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях основания для привлечения хозяйствующих субъектов к административной ответственности, сформулированного как «недостижение индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, установленных квот выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух» остается неясным.

В соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 195-ФЗ) применяются два вида квот выбросов – квоты, установленные исходя из вклада в концентрацию загрязняющих веществ, и квоты, назначаемые в соответствии с целевыми показателями снижения выбросов. При этом если первый из видов квот устанавливается в отношении конкретного загрязняющего вещества и конкретного источника его выброса, то в отношении второго применяется подход «по валу», т.е. требуется обеспечить снижение на 20% массы выбросов по всем веществам, в отношении которых такие квоты установлены, в целом, но не по каждому из таких веществ в отдельности. Иными словами, в отношении веществ, для которых квоты установлены исходя из целевых показателей снижения выбросов, если таких веществ больше одного, существует бесконечное число способов обеспечить валовое сокращение суммарной массы выбросов на 20%, что ставит под сомнение возможность применения административного наказания в этом случае.

Более того, законом № 195-ФЗ также предусмотрено право хозяйствующих субъектов не достигать квот выбросов в срок, установленный законодательством, при условии принятия на себя обязательств по реализации (финансированию) компенсационных мероприятий на территории присутствия. Как указанное обстоятельство предполагается учесть при применении проектируемой нормы о штрафах за «недостижение установленных квот выбросов» – неясно.

1. Согласно статье 1 закона № 195-ФЗ соответствующий эксперимент проводится в целях обеспечения снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в определенных городских поселениях и городских округах на основе сводных расчетов. Как указано выше, согласно статье 5 данного федерального закона квоты выбросов устанавливаются на основе допустимых вкладов в концентрацию или целевых показателей по снижению выбросов.

В этом контексте неясно, каковы будут правовые основания для привлечения конкретных хозяйствующих субъектов, формально не достигших квот выбросов, к ответственности в случаях, когда упомянутые целевые показатели в целом по территории его присутствия достигнуты, и (или) по загрязняющим веществам, определенным для соответствующей территории в качестве приоритетных, отсутствуют превышения предельно допустимых концентраций.

Так, например, согласно неоднократным сообщениям Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко (в том числе, в ходе совещания Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации, состоявшегося 14 декабря 2021 г.), в результате рекультивации городской свалки в г. Челябинске совокупный объем выбросов в данном населенном пункте сокращен более чем на 20 процентов. Будет ли в этих условиях недостижение конкретной компанией результата по снижению выбросов загрязняющих веществ на 20 процентов являться основанием для привлечения его к административной ответственности и в чем будет состоять вина такого хозяйствующего субъекта – неясно.

1. В контексте обсуждения вопроса об установлении административной ответственности сохраняют актуальность ранее направлявшиеся в адрес Минприроды России замечания РСПП о преждевременности установления такой ответственности до принципиального решения многочисленных вопросов к реализации эксперимента по квотированию выбросов (письма РСПП от 13 сентября 2021 г. № 1242/05, от 16 ноября 2021 г. № 1583/05 и от 19 января 2022 г. № 48/05).

Установленными к настоящему моменту Росприроднадзором квотами выбросов организациям предъявляются непропорциональные и не соответствующие требованиям нормативных правовых актов требования, не учитывающие фактически достигнутые результаты в области охраны атмосферного воздуха на территориях отдельных городов – участников эксперимента по квотированию. Вместо практически реализуемых задач с очевидным природоохранным эффектом формируются абстрактные требования по сокращению на 20% и более выбросов по избыточно широкой номенклатуре загрязняющих веществ (по каждому в отдельности), по которым в населенных пунктах не фиксируется превышение гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха и (или) не ведутся на систематической основе наблюдения. При этом для подавляющего большинства компаний снижение выбросов на 20% по каждому из таких загрязняющих веществ технически недостижимо и экономически нецелесообразно.

В то же время, решениями Межведомственного совета по проведению эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ, заседания которого по отдельным городам – участникам эксперимента по квотированию выбросов проводились в I квартале 2022 года, «предварительно одобрены» планы мероприятий по достижению квот выбросов, предложенные в которых технические и управленческие решения не направлены на достижение установленных Росприроднадзором квот выбросов. В указанных планах вместо сокращения выбросов по каждому из загрязняющих веществ предложены практически реализуемые меры, направленные на снижение выбросов нескольких основных загрязняющих веществ, которое суммарно должно составить не менее 20% от общей массы выбросов веществ, рассматриваемых в рамках эксперимента по квотированию в качестве приоритетных. Несмотря на включенное в протоколы заседаний указанного Межведомственного совета предложение Росприроднадзору довести до предприятий обновленные квоты выбросов, которые бы соответствовали одобренным планам мероприятий, такие обновленные квоты до настоящего момента до компаний не доведены.

Тем самым, с формальной точки зрения на сегодняшний день у хозяйствующих субъектов отсутствует однозначная информация о том, какие именно требования в конечном счете будут предъявлены к ним в части сокращения выбросов приоритетных загрязняющих веществ на 20 процентов.

Отсутствует и информация о составе и стоимости компенсационных мероприятий, подлежащих включению в планы мероприятий по достижению квот выбросов в случае невозможности достижения квот в отведенный на реализацию эксперимента срок, отсутствует порядок выбора и согласования конкретного набора компенсационных мероприятий для отдельно взятой организации.

Одновременно с этим уполномоченными органами проводится работа по актуализации сводных расчетов для городов – участников эксперимента, что, очевидно, приведет к новому пересмотру квот и необходимости впоследствии перерабатывать и планы по их достижению.

С учетом внесенных в закон № 195-ФЗ изменений до завершения эксперимента по квотированию выбросов остается 4 года, что почти вдвое меньше продолжительности нормального инвестиционного цикла для отраслей тяжелой промышленности, и это очевидным образом ограничивает возможности включения в планы мероприятий по достижению квот выбросов любых дополнительных капиталоемких мероприятий и, как следствие, своевременного достижения квот к 31 декабря 2026 года.

В описанных условиях положения части 4 проектируемой статьи 8.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в настоящее время могут рассматриваться исключительно как попытка возложения на хозяйствующих субъектов административной ответственности в форме беспрецедентных размеров штрафов за невыполнение заведомо неисполнимых требований.

8. Введенные в 2022 году против Российской Федерации экономические санкции, падение выручки и рентабельности практически по всем основным секторам экономики, утрата целыми отраслями ключевых рынков сбыта (*черная металлургия – эмбарго на рынке Европейского союза чревато потерями до 30 млн тонн производства стали в год, угольная промышленность – 50 млн тонн угля*), уменьшают не только объем располагаемых финансовых ресурсов у организаций, но влекут за собой и кратное сокращение возможностей по привлечению капитала для инвестиций, а внешние рынки в настоящее время для этого закрыты практически полностью. Изъятие собственных средств у компаний, которые в ближайшей перспективе будут служить основным источником инвестиций для развития, приведет к невозможности решения задачи по выходу экономики страны на устойчивую траекторию развития.

Еще одним эффектом санкций является недоступность зарубежного, в первую очередь западного, оборудования, на использование которого были ориентированы практически все модернизирующиеся в стране предприятия, а в ряде случаев – непоставка конкретных видов устройств и установок, применение которых запроектировано на уже ведущихся стройках. Следствием этого являются не только прямые финансовые потери и необходимость продолжительного перепроектирования, но и в целом возрастание рисков того, что аналоги требующегося оборудования не будут найдены в принципе, а значит и возможность достижения целей эксперимента по квотированию выбросов к 2026 году окажется под сомнением. При этом возложение всей полноты ответственности за подобное развитие событий на компании, участвующие в эксперименте по квотированию выбросов, представляется необоснованным.

Учитывая изложенное, законопроект в представленной редакции не может быть поддержан. От концепции, предусматривающей исчисление размера штрафа за недостижение установленных квот выбросов, исходя из выручки предприятия, таких квот не достигшего, следует отказаться. Штрафы могут быть установлены лишь в стандартном для Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях прямом денежном эквиваленте, а их составы должны учитывать возможность недостижения квот в том числе и к окончанию реализации эксперимента по квотированию выбросов в случае принятия на себя хозяйствующим субъектом обязательств по выполнению компенсационных мероприятий.

Приложение: на 2 л.

Приложение

Оценки потенциальных размеров оборотного штрафа для отдельных предприятий – участников эксперимента по квотированию

| № | Наименование предприятия | Выручка (млн рублей) | | | Диапазон штрафа  (млн рублей) | | Диапазон штрафа  (очищен от влияния конъюнктуры 2021 г. для черной металлургии,  млн рублей) | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | | (7) | |
| min | max | min | max |
|  | Норильский никель (Заполярный филиал) | 948 751 | 968 654 | 928 463 | 47 431 | 94 862 | - | - |
|  | Новолипецкий металлургический комбинат (липецкая производственная площадка) | 452 340 | 470 080 | 847 205 | 29 493 | 58 987 | 23 061 | 46 121 |
|  | Магнитогорский металлургический комбинат (стальной сегмент Россия) | 466 944 | 431 895 | 817 737 | 28 609 | 57 219 | 22 471 | 44 942 |
|  | Северсталь – Российская сталь (Череповецкий металлургический комбинат) | 518 576 | 495 030 | 825 546 | 30 652 | 61 305 | 25 340 | 50 680 |
|  | Красноярский алюминиевый завод (РУСАЛ Красноярск) | 69 880 | 70 293 | 82 404 | 3 709 | 7 419 | - | - |
|  | Братский алюминиевый завод (РУСАЛ Братск) | 103 533 | 100 371 | 114 123 | 5 300 | 10 601 | - | - |
|  | Западно-сибирский металлургический комбинат (ЕВРАЗ ЗСМК, Новокузнецк) | 214 055 | 241 356 | 365 255 | 13 677 | 27 355 | 11 385 | 22 771 |
|  | Нижнетагильский металлургический комбинат (ЕВРАЗ НТМК, Нижний Тагил) | 190 749 | 186 126 | 297 617 | 11 241 | 22 483 | 9 422 | 18 844 |
|  | Красноярская ТЭЦ-1 (СГК, Красноярск) | 4 606 | 4 351 | 4 637 | 226 | 453 | - | - |
|  | Енисейская ТГК (СГК, Красноярск) | 33 216 | 35 002 | 39 043 | 1 788 | 3 575 | - | - |
|  | Челябинский цинковый завод (УГМК, Челябинск) | 26 500 | 26 700 | 29 400 | 1 377 | 2 753 | - | - |
|  | Медногорский медно-серный комбинат (УГМК, Медногорск) | 7 704 | 10 704 | 9 796 | 470 | 940 | - | - |
|  | Омский нефтеперерабатывающий завод (Газпром нефть) | 44 918 | 45 001 | 57 290 | 2 453 | 4 907 | - | - |

Пояснения к таблице:

1. Данные о рублевой выручке предприятий в строках 1 – 4 получены пересчетом из выручки, номинированной в американских долларах и приведенной в годовых (финансовых) отчетах соответствующих материнских компаний, путем умножения последней на среднегодовой курс доллара за каждый из рассматриваемых периодов.
2. Данные о рублевой выручке предприятий в строках 5 – 13 получены по данным портала <https://www.list-org.com>, использующего данные ФНС России и Росстата, или предоставлены непосредственно компаниями.
3. Для получения более сглаженной оценки размеры потенциальных оборотных штрафов в колонке 6 рассчитывались относительно усредненной за три года выручки компаний, минимальное значение штрафа в соответствии с законопроектом соответствует 1/20 от выручки, максимальное – 1/10.
4. Для предприятий черной металлургии (строки 2 – 4, 7, 8) в колонке 7 также рассчитаны потенциальные оборотные штрафы на основании усредненной выручки за 2019 – 2020 годы с тем, чтобы исключить влияние на оценку крайне позитивной, но в значительной мере исчерпанной к настоящему моменту конъюнктуры 2021 года, в котором прирост выручки к предыдущему периоду для компаний данного сектора составил 50% – 80%.