



НЕДЕЛЯ
РОССИЙСКОГО
БИЗНЕСА
2014

КОНФЕРЕНЦИЯ

«Экологическая и промышленная безопасность: роль бизнеса и государства в снижении рисков»

17 марта 2014 г.

г. Москва

РЕЗОЛЮЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

Участники Конференции отмечают усилия Правительства Российской Федерации по совершенствованию законодательства в сфере экологической и промышленной безопасности. В то же время, законодательство до сих пор наполнено устаревшими требованиями, пробелами в понятийной базе, противоречивыми нормами, которые способствуют созданию большого количества административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности.

В этой ситуации необходимо объединение усилий бизнес-сообщества и федеральных органов исполнительной власти для выработки эффективного алгоритма решения указанной задачи. Серьезную значимость приобретает взаимодействие представителей бизнеса, органов государственной власти и экспертов в рамках Открытого правительства, а также проведение Министерством экономического развития Российской Федерации оценки регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативных правовых актов в сфере промышленной и экологической безопасности.

Важнейшим направлением совместной работы деловых кругов и органов государственной власти в 2013 году стал принятый Федеральный закон № 22-ФЗ от 04.03.2013 «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее - Закон), которым устраняются некоторые административные барьеры для бизнеса. В частности, в системе регулирования промышленной безопасности закреплены положения, допускающие возможность отклонения от установленных требований промышленной безопасности при эксплуатации

опасного производственного объекта при условии разработки обоснования его безопасности.

В части практической работы над проектами нормативных правовых актов участники Конференции с сожалением констатируют, что позиция бизнес-сообщества не всегда находит поддержку. Так, представленные РСПП и поддержанные Открытым правительством предложения по совершенствованию законодательства в сфере промышленной безопасности, включая нормативно-правовые акты подзаконного характера, не в полной мере нашли отражение в итоговой версии принятых изменений. В частности, требуют корректировки нормативно-правовые акты, регулирующие состав, экспертизу проектной документации, необходимо уточнить редакцию Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», без внимания остаются многократно высказанные замечания к обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, несмотря на то, что практика работы подтвердила необоснованность многократного завышения тарифов.

Поддерживая в целом идею перехода к использованию правового регулирования, основанного на применении принципов наилучших технологий при организации деятельности по снижению воздействия промпредприятий на окружающую среду, предлагаемую Минприроды России с 2008 года, предпринимательское промышленное сообщество считает, что, наряду с продвижением этой идеи необходимо самым настойчивым образом провести в ближайшие 2 года работу по устранению пробелов и противоречий, накопившихся в природоохранном законодательстве и необоснованно затрудняющих ведение хозяйственной деятельности. Анализ современной системы управления охраной окружающей среды, проведенный РСПП в 2011-2013 годах при разработке Экологической промышленной политики, показал, что мы стоим перед необходимостью проведения комплексной экологической реформы в стране. В настоящее время природоохранные функции расплывлены между 14 федеральными органами исполнительной власти, среди которых нет ни одного, кто бы прямо отвечал за качество окружающей среды. Одобрив в 2014 году Экологическую промышленную политику, РСПП предлагает государству организовать совместную работу по обеспечению права каждого на благоприятную окружающую среду, как это провозглашено в Конституции Российской Федерации.

Дорабатываемый в Государственной Думе РФ ко второму чтению проект федерального закона №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», представленный в виде поправок Правительства РФ, по мнению участников Конференции, продолжает сохранять существующую громоздкую и неэффективную систему нормирования воздействия промышленных предприятий на окружающую среду, которая дополняется институтом выдачи комплексных

экологических разрешений. Попытка заимствования опыта зарубежного законодательства приводит к росту административной нагрузки на предприятия, внедрению новых дополнительных механизмов регулирования и т.п.

Вместе с тем, анализ сложившейся системы государственного регулирования в сфере промышленной экологии показывает, что её сложность достигла предела, не позволяющего обеспечить какие-либо улучшения путём внесения точечных изменений в природоохранное законодательство.

Однако усложнение природоохранного регулирования продолжается путем принятия новых законодательных актов. Так, огромные риски для промышленных предприятий, расположенных в городах, внес в природоохранную деятельность промпредприятий Федеральный закон от 07.12.2011 №416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении». Нормы указанного Федерального закона распространяют на централизованные сети водоотведения требования соблюдения рыбохозяйственных нормативов содержания загрязняющих веществ на сброс промстоков в городскую канализацию. Не отрицая необходимость очистки промстоков от специфических загрязнений перед сбросом на городские очистные сооружения, участники конференции считают, что закрепленные этим законом механизмы урегулирования отношений между промпредприятиями, централизованными сетями водоотведения и природоохранным регулятором не решают проблему социально-эколого-экономического баланса.

По мнению участников Конференции, указанная система управления охраной окружающей среды сложилась вследствие действующих и сегодня двух основополагающих концептуальных подходов:

- попытке применения к промышленным предприятиям требований регулирования, направленных на сохранение естественных экосистем, которые в большинстве своем не учитывают реально существующие технологические возможности предприятий на территории хозяйственного освоения при современном состоянии техники и науки;

- опоре природоохранного законодательства на административно-командные методы регулирования, которые не оставляют предприятиям возможности, необходимой для сохранения конкурентоспособности и решения социально-экономических задач, что порождает невыполнимость требований и коррупцию, уничтожает стимулы даже к тем изменениям, которые сегодня возможны и достижимы.

Административные издержки, связанные с неэффективностью законодательства, вызывают всё большую озабоченность предприятий, особенно в условиях роста стоимости услуг естественных монополий, роста налоговой нагрузки и необходимости повышения уровня доходов своих работников.

По мнению участников Конференции, ликвидация избыточных административных барьеров представляется очевидным, наиболее простым в реализации и наименее затратным для общества способом снижения непроизводительных издержек компаний.

Участники Конференции считают, что наиболее важной и срочной задачей развития законодательства в сфере промышленной и экологической безопасности является изменение принципов и механизмов его формирования на основе открытого обсуждения, способного обеспечить принятие комплексных и сбалансированных решений с учетом мирового опыта, ориентированных на интересы общества в целом.

Необходима реформа законодательства, которая должна устранить основное препятствие к качественному изменению ситуации в сфере промышленной и экологической безопасности - техническую и практическую невыполнимость требований, предъявляемых к конкретному предприятию. Далее нетерпима ситуация, когда все ресурсы предприятия направляются на формальное выполнение требований, а не на обновление производства и повышение конкурентоспособности его продукции. Установление пусть жёстких, но выполнимых требований позволит обеспечить прозрачность и эффективность государственного контроля, создать поступательное, реальное и непрерывное снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду и повысить уровень безопасности промышленных производств.

С учетом состоявшегося обсуждения, участники Конференции выделяют следующие основные задачи, требующие решения:

1. В части реформирования законодательства в сфере промышленной экологии:

- создание новой системы экологического регулирования хозяйственной деятельности, основанной на современных правовых механизмах достижения баланса экономических, экологических и социальных интересов на территории, на сочетании публично-правового и частно-правового регулирования, как это предусмотрено в Экологической промышленной политике; системообразующая роль государства и отдельных ведомств должна состоять именно в регулировании экологических правоотношений, а не преимущественно в контроле над предприятиями;

- переход к более широкому использованию договорных отношений: государственное комплексное экологическое разрешение должно быть по форме и по сути договором между бизнесом, обществом и государством о «приемлемом» уровне воздействия и конкретных, технически и экономически обоснованных шагах по его непрерывному снижению;

- доработка проекта федерального закона №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» и проведение оценки регулирующего воздействия этого законопроекта, подготовленного ко второму чтению;

- доработка проекта федерального закона №584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»,

подготовленного ко второму чтению, с целью исключения необоснованного увеличения финансовой нагрузки на бизнес;

- подготовка предложений по поправкам в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и взаимосвязанные нормативно-правовые документы, устраняющие диспропорции в регулировании взаимоотношений между централизованными сетями водоотведения и их абонентами – промышленными предприятиями по разделению ответственности за качество и очистку сточных вод и обеспечивающих четкое разграничение ответственности по очистке промышленных сбросов между централизованными сетями водоотведения и абонентами таких сетей, а также установление реально достижимых нормативов по сбросам загрязняющих веществ в водные объекты и централизованные сети водоотведения.

- разработка Экологического кодекса Российской Федерации, как основы нового законодательства по экологическому регулированию, в том числе, и в сфере промышленной экологии.

2. В части реформирования законодательства в сфере промышленной безопасности:

- построение новой системы обеспечения промышленной безопасности с кардинальным изменением формы государственного управления в этой сфере и максимальным использованием положительного опыта государственного регулирования промышленно развитых стран;

- отказ от тотального надзора за объектами, не представляющими угрозы жизни и здоровью граждан;

- корректировка величины тарифов обязательного страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов до экономически обоснованного уровня;

- создание правовых условий, обеспечивающих практическую возможность отступления при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, ликвидации, консервации от установленных в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности требований или установления таких требований (в случае, если их недостаточно и они не установлены) лицом, осуществляющим подготовку проектной документации на строительство, реконструкцию, документации на капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию, ликвидацию на основании результатов оценки рисков и при условии сохранения допустимого уровня риска;

- создание правовых условий для реализации возможности применения методов оценки риска путем установления на федеральном уровне требований к допустимым показателям риска аварий на опасных производственных объектах;

- создание системы федеральных норм и правил в области промышленной безопасности для отрасли (совокупности отраслей) промышленности, основанных на количественной оценке рисков.

Кроме того, участниками Конференции поддержана инициатива о начале практического применения вступивших в силу инновационных

изменений в сфере законодательства в области промышленной безопасности. Для реализации этой цели бизнес-сообществом определяются пилотные объекты. По результатам реализации изменений на конкретных промышленных объектах планируется представить отчет о проекте с перечнем предложений по модификации законодательства.

По мнению участников конференции, последовательная реализация вышеизложенных предложений по совершенствованию законодательства приведёт к снижению необоснованных издержек российских предпринимателей, сокращению административных барьеров, повышению безопасности, а, в конечном итоге, к росту конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российской экономики.