



НЕДЕЛЯ  
РОССИЙСКОГО  
БИЗНЕСА  
2015

## КОНФЕРЕНЦИЯ

### «Обеспечение экологической и промышленной безопасности в условиях роста финансовой нагрузки на бизнес»

17 марта 2015 г.

г. Москва

## РЕЗОЛЮЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

Участники Конференции отмечают, что, наряду с продолжающимся общим ухудшением ситуации в экономике России, ряд принятых в течение последних лет решений в области государственного регулирования вопросов охраны окружающей среды и промышленной безопасности неизбежно станут дополнительными факторами развития кризисных явлений, возрастания неопределенности и снижения инвестиционного и производственного потенциала страны. Несмотря на поставленные первыми лицами страны задачи по снижению административно-финансовой нагрузки на бизнес, предлагаемые изменения в законодательство этого сектора по-прежнему направлены в основном лишь на рост различного рода платежей и усиление их администрирования, системные же проблемы своего решения не находят. Повышающаяся степень вовлеченности предпринимательского сообщества в процесс подготовки изменений в законодательство в области охраны окружающей среды и промышленной безопасности, развитие механизмов взаимодействия представителей бизнеса, органов государственной власти и экспертов, в том числе в рамках Открытого правительства, а также в рамках проведения Минэкономразвития России оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов не всегда обеспечивают должный учет мнений всех заинтересованных сторон. Значительное число регуляторных решений на сегодняшний день принимается вопреки негативным отзывам бизнес-сообщества, без наличия веских доказательств необходимости государственного вмешательства и несмотря на имеющиеся отрицательные заключения об оценке регулирующего воздействия.

В минувшем году завершена работа по подготовке изменений в проекты ряда федеральных законов по вопросам охраны окружающей среды, находившихся на рассмотрении в Государственной Думе и являвшихся на протяжении, по меньшей мере, пяти последних лет объектом пристального внимания бизнес-сообщества. Речь идет о федеральных законах от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране

окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Участники Конференции с сожалением констатируют, что связанные с принятием Федерального закона № 219-ФЗ (закон о наилучших доступных технологиях) ожидания системных изменений в регулировании воздействия на окружающую среду оказываются под угрозой. Новые подходы наталкиваются на стремление сохранить действующую громоздкую и неэффективную систему экологического нормирования. Так, отсутствие корреспондирующих поправок в законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов указывает на то, что порядок разработки показателей, основанный на применении заведомо невыполнимых санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов, предполагается сохранить.

Отдельные позитивные новации, предусмотренные указанным законом, подвергаются пересмотру еще до вступления его в силу. Принятым в декабре 2014 года Федеральным законом № 458-ФЗ (закон об утилизации отходов) в закон № 219-ФЗ внесены изменения, возвращающие отмененные последним избыточные требования о разработке промышленными предприятиями нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Несмотря на декларирование принципа расширенной ответственности производителя, выражающегося в обязанности промышленных предприятий самостоятельно утилизировать товары после утраты ими потребительских свойств или уплате ими экологического сбора в бюджет Российской Федерации, вводится ряд существенных ограничений для бизнеса, в том числе прямо препятствующих осуществлению им самостоятельной утилизации отходов и приводящих к явному «перекосу» закона в сторону взимания экологического сбора с целью пополнения государственного бюджета.

Указанным Федеральным законом возвращаются отмененные менее трех лет назад требования о лицензировании целого ряда видов деятельности в области обращения с отходами, отменяются выданные ранее бессрочные лицензии на осуществление таких видов деятельности. Необходимого для разработки соответствующих подзаконных актов и прохождения предприятиями разрешительных процедур переходного периода законом не предусматривается. Таким образом, с 1 июля 2015 года все промышленные предприятия, осуществляющие любые из видов деятельности в области обращения с отходами, окажутся «вне закона», рискуя быть подвергнутыми административному наказанию (вплоть до приостановления деятельности на 90 суток) или уголовному преследованию.

Разрабатываемые в целях реализации указанных федеральных законом подзаконные акты лишь усугубляют обозначенные проблемы, содержат многочисленные внутренние противоречия, не отвечают поставленным целям регулирования, воспроизводя избыточные и неэффективные методы государственного регулирования и не основываясь на анализе фактического воздействия промышленных предприятий на состояние окружающей среды.

До настоящего момента остается нерешенным вопрос с внесением необходимых изменений в Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», срок вступления в силу отдельных положений которого, в том числе требований по разработке предприятиями-абонентами централизованных систем водоотведения разрешительной документации и осуществлению природоохранных платежей по аналогии с предприятиями, осуществляющими непосредственный сброс в поверхностные водные объекты, а также строительству промышленностью локальных очистных сооружений, неоднократно переносился ввиду их неисполнимости.

В то же время для ряда промышленных предприятий уже сегодня складывается негативная правоприменительная практика, обусловленная вступлением в силу без переходного периода принятых в развитие указанного Федерального закона нормативных правовых актов, в первую очередь – постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 644 «Об утверждении правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», результатом применения которого стало в отдельных случаях десятикратное повышение стоимости услуг по водоотведению на производственных объектах.

Практика применения положений Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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 333<sup>33</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации», в качестве основной новеллы которого рассматривалась возможность отступления от установленных требований промышленной безопасности при эксплуатации опасного производственного объекта при условии разработки на стадии проектирования объекта обоснования его безопасности, также неоднозначна. Неоднократно высказанная официальная позиция федеральных органов исполнительной власти по вопросу о возможности применения обоснования безопасности для целей проектирования опасных производственных объектов с отступлением от установленных требований промышленной безопасности и отсутствии необходимости во внесении корреспондирующих изменений в смежное законодательство в «пилотном» режиме не была подтверждена.

По поручению Открытого Правительства, для оценки практической возможности использования риск-ориентированного подхода были инициированы и последовательно проведены на НПЗ два пилотных проекта по

обоснованию безопасности. Разработанное и утвержденное в установленном порядке законодательством по промышленной безопасности Обоснование безопасности не было учтено ФАУ Главгосэкспертизой в составе проектной документации, отступление не было возможным. Результатами пилотных проектов была подтверждена неготовность законодательства и невозможность использования риск-ориентированного подхода с целью отступления от требований ФНиП для реализации наиболее эффективных и, при этом, безопасных решений при проектировании и строительстве ОПО, а также подтверждена справедливость неоднократно высказываемых бизнесом предложений о необходимости дальнейшего устранения административных барьеров при получении положительного заключения Главгосэкспертизы проектной документации на строительство и реконструкцию ОПО при отступлении от требований ФНП. Для возможности применения риск ориентированного подхода необходимы дальнейшие изменения градостроительного законодательства и законодательства о промышленной безопасности.

Несмотря на подтвержденное практикой и расчетами многократное завышение страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев опасных объектов, включение в план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности Правительства Российской Федерации на 2015 год («антикризисный план») задачи по приостановлению действия соответствующего Федерального закона, указанная проблема до настоящего момента не решена. Напротив, рядом федеральных органов исполнительной власти предлагается пересмотреть сформулированную в «антикризисном плане» задачу и вернуться к обсуждению второстепенных по отношению к обозначенной проблеме вопросов на уровне подготовки проекта федерального закона, следствием чего будет являться дальнейшее неэффективное расходование средств промышленных предприятий.

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

***1. В части реформирования законодательства в сфере промышленной экологии:***

- продолжение реформы природоохранного законодательства, направленной на осуществление перехода к установлению природоохранных нормативов на основании показателей негативного воздействия на окружающую среду, достижимых при современном уровне мирового технологического развития, и отказ от установления заведомо невыполнимых (как экономически, так и технически) требований к промышленным предприятиям;

- приостановление любой нормотворческой деятельности в области охраны окружающей среды, препятствующей реализации задачи по переходу

на принципы технологического нормирования на основе наилучших доступных технологий или не отвечающей указанной цели;

- проведение тотальной ревизии законодательства Российской Федерации (в том числе законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, земельного законодательства), направленной на выявление и устранение положений, препятствующих реализации принципов наилучших доступных технологий;

- изменение следующих положений Федерального закона от 29.12.2014 №458-ФЗ:

(1) отмена вводимого с 1 июля 2015 года требования о прекращении действия бессрочных лицензий по обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности;

(2) отмена требования о разработке промпредприятиями нормативов образования отходов и лимитов на их размещение с внесением изменений в 219-ФЗ.

(3) установление переходного периода для вступления в силу новых норм регулирования в области обращения с отходами с нулевыми нормативами утилизации отходов и ставками экологического сбора на период до 2018 года.

(4) перенос до 2020 г. введенного запрета ввода в эксплуатацию зданий, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов (часть 1 подпункта 9 статьи 1 № 458-ФЗ).

- отзыв с государственной регистрации приказов Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I-V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» и от 05.12.2014 № 541 «Об утверждении Порядка отнесения отходов I-IV классов опасности к конкретному классу опасности»;

- доработка проекта федерального закона № 386179-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» в целях устранения дисбаланса, созданного путем возложения дополнительной административной и финансовой нагрузки на все отрасли промышленности за счет преференций в отношении водоканалов;

- подготовка изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 644 «Об утверждении правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», направленных на устранение излишних административных барьеров.

- начало работы Правительственной межведомственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды и рассмотрение на

ее заседаниях решений по устранению противоречий природоохранного законодательства, приводящих к конфликтам в правоприменении.

## ***2. В части реформирования законодательства в сфере промышленной безопасности:***

- участие в работе по подготовке Ростехнадзором совместно с Минстроем России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» проекта Федерального закона о наделении Ростехнадзора полномочиями по согласованию возможности применения обоснования безопасности ОПО;

- участие в работе по подготовке Минстроем России совместно с Ростехнадзором и ФАУ «Главгосэкспертиза России» проекта постановления Правительства РФ, предусматривающий внесение изменений в постановления Правительства РФ от 16 февраля 2008г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» и от 5 марта 2007г. №145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» в части применения обоснования безопасности ОПО;

- реализация предусмотренного пунктом 21 «антикризисного плана» приостановления действия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» и подготовка в период «каникул» предложений об обеспечении имущественной ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, исходя из следующих допустимых альтернатив:

- возврата к применению положений закона по истечении предусмотренного срока приостановления при условии установления экономически обоснованных страховых тарифов для данного вида обязательного страхования путем пересмотра указанных тарифов на основании предложенной модели расчетов;

- разработки принципиально новой модели обеспечения имущественной ответственности за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, предусматривающей право владельцев опасных объектов самостоятельно определять способ обеспечения имущественной ответственности и отказ от нормативно-правового регулирования страховых тарифов в данной сфере.