от 31.10.2018 г. № 31851-СШ/Д26и

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил создания и эксплуатации систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил создания и эксплуатации систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ» (далее – проект постановления, проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минпромторгом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Согласно пояснительным материалам проект акта разработан во исполнение абзаца 4 подпункта «б» пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 29 июля 2018 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и статьи 1 и 5 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ» (далее – Федеральный закон № 252-ФЗ).

В соответствии с подпунктом «б» пункта 3 статьи 1 Федерального закона № 252-ФЗ на объектах I категории стационарные источники выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, образующихся при эксплуатации технических устройств, оборудования или их совокупности (установок), виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на основании программы создания системы автоматического контроля.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые. По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что
при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены не в полном объеме.

Так, при разработке проекта акта разработчиком в нарушение требований Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290, не проведена оценка негативных эффектов предлагаемого проектом акта регулирования; не проанализирован международной опыт регулирования соответствующих правоотношений, не проведена количественная оценка участников правоотношений, а также не оценены объемы дополнительных расходы субъектов регулирования, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимые для реализации проектируемого регулирования.

В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основными группами субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, I категории (без их количественной оценки), а также заинтересованные органы государственной власти и местного самоуправления (без их количественной оценки).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 6 сентября 2018 года по 3 октября 2018 года. Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком
на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/07/09-18/00083737).

Поступившие в ходе публичных обсуждений замечания и предложения включены разработчиком в сводку предложений и прокомментированы. Отдельные замечания были учтены разработчиком при доработке проекта акта. Также позиции участников публичного обсуждения были учтены при подготовке настоящего заключения.

С учетом информации, представленной разработчиком по проекту акта, Минэкономразвития России обращает внимание на необходимость учета следующих замечаний при его доработке.

1. В соответствии с пунктом 3 проекта постановления Росстандарту поручено обеспечить включение предложений по разработке национальных стандартов, обеспечивающих соблюдение требований проекта акта, в Программу национальной стандартизации.

Вместе с тем проектом постановления не предусмотрен срок, в течение которого Росстандарт должен разработать указанные национальные стандарты.

Согласно абзацу четвертому части 9 статьи 67 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) в редакции Федерального закона № 252-ФЗ срок создания системы автоматического контроля не может превышать четыре года со дня получения или пересмотра комплексного экологического разрешения. Обязанность по оформлению комплексного экологического разрешения вступает в силу 1 января 2019 года. Следовательно, в целях достижения заявленных целей регулирования к 1 января 2024 г. необходимые национальные стандарты должны быть приняты.

В связи с изложенным представляется целесообразным предусмотреть в проекте постановления срок, в течение которого Росстандарт должен разработать и утвердить необходимые национальные стандарты.

2. Пунктами 7-8 проекта акта указано, что система автоматического контроля обеспечивает получение показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ при определенных условиях, в том числе при условии технической возможности осуществления автоматического контроля.

Формулировка условия «техническая возможность осуществления автоматического контроля», с одной стороны, содержит риск того, что владелец объекта I категории во избежание обязанности установления такой системы будет доказывать отсутствие технической возможности осуществления автоматического контроля выбросов (сбросов) загрязняющих веществ. С другой стороны, уполномоченный орган может злоупотребить своими полномочиями в отношении тех владельцев объектов I категории, которые не установили систему автоматического контроля, ссылаясь на наличие необходимой технической возможности.

С учетом изложенного считаем необходимым доработать и детализировать пункты 7-8 проекта акта.

3. Одновременно пунктами 7-8 проекта акта указано, что система автоматического контроля обеспечивает получение показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ при определенных условиях, в том числе при наличии средств и методов измерений концентраций загрязняющих веществ.

Следует отметить, что требование по учету концентрации загрязняющих веществ системами автоматического контроля Федеральным законом № 252-ФЗ из статьи 67 Федерального закона № 7-ФЗ было исключено.

Таким образом, необходимо синхронизировать положения проекта акта с Федеральным законом № 7-ФЗ и исключить условие о наличии средств и методов измерений концентраций загрязняющих веществ из пунктов 7-8 проекта акта.

4. Кроме того, проектом акта предлагается утвердить перечень загрязняющих веществ и значения массовых выбросов, образующихся от стационарных источников при эксплуатации технических устройств, оборудования или их совокупности (установок).

Однако Федеральным законом № 252-ФЗ положения об утверждении такого перечня из части 10 статьи 67 Федерального закона № 7-ФЗ были исключены.

5. Пунктом 31 проекта акта предусматривается ежегодная проверка системы автоматического контроля уполномоченным органом. Однако вопросы проверочных мероприятий и их периодичность не являются предметом регулирования проекта акта.

Отмечаем, что согласно части 4 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» особенности организации и проведения проверок при осуществлении государственного экологического надзора могут устанавливаться иными федеральными законами.

Однако Федеральным законом № 7-ФЗ в редакции Федерального закона № 252-ФЗ особенности проведения проверок системы автоматического контроля
не установлены.

Следовательно, положения о ежегодной проверке системы автоматического контроля должны быть исключены из проекта акта до соответствующих изменений Федерального закона № 7-ФЗ.

С учетом изложенного на основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

Кроме того, сделан вывод о наличии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.