



**Заместитель
председателя Правительства
Забайкальского края - министр
экономического развития
Забайкальского края**

Ленина ул., д. 63, г. Чита, 672000
тел.: (302-2) 40-17-69
факс: (302-2) 40-17-91
e-mail: mineconom@economy.e-zab.ru

**Министру природных ресурсов
Забайкальского края**

Немкову С.И.

27.03.2023 № 05-27/1-1750

на №04/2299 от 08.02.2023 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
**об оценке регулирующего воздействия на проект закона Забайкальского края «Об
отдельных вопросах охраны атмосферного воздуха
на территории Забайкальского края»**

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края и экспертизы нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее – Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проекта закона Забайкальского края «Об отдельных вопросах охраны атмосферного воздуха на территории Забайкальского края» (далее – проект закона).

Разработчиком проекта закона является Министерство природных ресурсов Забайкальского края (далее – разработчик, Минприроды).

Проект закона, по данным разработчика, разработан в целях обеспечения прав граждан, проживающих на территории Забайкальского края, на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, уменьшения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и предупреждения необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды на территории Забайкальского края.

Проект закона затрагивает юридические лица и индивидуальных предпринимателей, субъекты иной экономической деятельности, использующие автономные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (далее – субъекты предпринимательской деятельности, хозяйствующие субъекты).

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, обозначена разработчиком в сводном отчете следующим образом.

Результаты наблюдений за состоянием атмосферного воздуха на территории Забайкальского края свидетельствуют о том, что наиболее высокий уровень загрязнения воздуха остается в городском округе «Город Чита», который вошел в список 12 городов России с самым загрязненным воздухом. Таким образом, более 330 тыс. человек,

проживающих в городском округе «Город Чита», находятся под постоянным воздействием бензапирена.

Валовые (годовые) объемы выбросов (т/г) загрязняющих веществ, составляют 103 119,15 т/г, в том числе, от промышленных объектов 40 149,21 т/г, от автотранспортных потоков на городских автодорогах 28 644 т/г и от автономных источников теплоснабжения частного сектора 34 325,94 т/г.

Доля выбросов промышленных объектов составляет около 39 %, автотранспорта – 28 %, автономных источников теплоснабжения – более 33 %.

Объемы выбросов, формирующих уровни загрязнения атмосферного воздуха диоксидом азота составляют 5 359,2 т/год, сера диоксидом 14 877,27 т/год, углерод оксидом 34 702,74 т/год, бензапиреном 0,61 т/год, пылью неорганической: 70-20% SiO₂ 17 462,47 т/год, угольной золой 263,65 т/год.

Динамика основных экологических показателей Забайкальского края свидетельствует об увеличении негативного воздействия на окружающую среду по суммарным выбросам загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников выбросов (более 33 %).

Проектом закона предлагается определить предмет регулирования, понятия, полномочия Законодательного Собрания Забайкальского края, полномочия Правительства Забайкальского края в области охраны атмосферного воздуха и некоторые особенности регулирования выбросов в атмосферный воздух.

Ряд норм проекта закона (статьи 3,7) носят бланкетный характер и отсылают к нормам Федерального закона от 04 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Федеральный закон № 96-ФЗ).

Проектом закона предлагается разграничить полномочия законодательного органа власти и высшего исполнительного органа власти Забайкальского края в статьях 4 и 5 проекта закона в части принятия НПА края в области охраны атмосферного воздуха и контроля за их исполнением. Так в статье 4 проекта закона предлагается установить, что к полномочиям Законодательного Собрания Забайкальского края относятся:

- 1) принятие законов Забайкальского края в области охраны атмосферного воздуха, а также осуществление контроля за их исполнением;
- 2) осуществление иных полномочий в области охраны атмосферного воздуха в соответствии с законодательством Российской Федерации и Забайкальского края.

Статьей 5 проекта закона регламентируются полномочия Правительства Забайкальского края, в числе которых полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленные статьей 6 Федерального закона № 96-ФЗ (перечислены в пунктах 2-14 части 1 статьи 5 проекта закона), а также устанавливаются полномочия, которые не установлены статьей 6 Федерального закона № 96-ФЗ (пункты 1, 15-18 части 1 статьи 5 проекта закона). Так пунктами 1, 15-18 части 1 статьи 5 проекта закона к полномочиям Правительства Забайкальского края в области охраны атмосферного воздуха относятся:

- введение дополнительных экологических требований охраны атмосферного воздуха;
- введение ограничений использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на территории края;
- стимулирование производства и применения экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей, деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, направленной на снижение выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ;
- согласование мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий,

проводимых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, имеющими источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

- осуществление иных полномочий в области охраны атмосферного воздуха в соответствии с законодательством Российской Федерации и Забайкальского края.

При этом, реализация части 2 статьи 6 Федерального закона № 96-ФЗ об организации проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха и их актуализации на территории края проектом закона не раскрывается.

Статьей 6 Федерального закона № 96-ФЗ установлен исчерпывающий перечень полномочий органов власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха. Вместе с тем, частью 2 статьи 2, частью 6 статьи 15 Федерального закона №96-ФЗ соответственно установлено что законодательство субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха вправе предусматривать введение дополнительных экологических требований охраны атмосферного воздуха и органы исполнительной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут вводить ограничения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на соответствующей территории, а также стимулировать производство и применение экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей. Данная норма обосновывает полномочия, указанные в пунктах 1,15,16 части 1 статьи 5 проекта закона. Но поскольку предлагаемое пунктом 1,15 части 1 статьи 5 проекта закона регулирование способствует введению новых требований и ограничений в сфере хозяйственной деятельности полагаем что полномочие по введению ограничений целесообразно определить законодательному (представительному) органу государственной власти, в целях более широкого и детального рассмотрения вводимых требований и ограничений.

Статьей 19 Федерального закона № 96-ФЗ установлено согласование мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий, проводимых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, имеющими источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора). Пунктом 12.5.10 Положения о Министерстве природных ресурсов Забайкальского края, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 27 декабря 2016 года № 503, данное полномочие закреплено за указанным исполнительным органом Забайкальского края.

Расширение иных полномочий, предлагаемых в статьях 5,6 проекта закона, не обосновано материалами, прилагаемыми к проекту закона. Правомерность предлагаемого регулирования следует уточнить в рамках экспертиз, проводимых государственно-правовым управлением Губернатора Забайкальского края.

Статьей 6 проекта закона предлагается установить ограничение (запрет) юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в период отопительного сезона использовать твердое топливо для отопления автономными источниками теплоснабжения объектов недвижимого имущества, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании и используемых для осуществления предпринимательской деятельности, при наличии подключения (технологического присоединения) указанных объектов к системе теплоснабжения поселения или муниципального, городского округа. Срок вступления данной нормы предусматривается с 1 сентября 2023 года (как поясняет разработчик - в преддверии начала отопительного периода).

Предлагаемое статьей 6 проекта закона регулирование формирует обязательные требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценок и экспертиз (далее – обязательные требования).

В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ) принципами установления и оценки применения обязательных требований являются:

- 1) законность;
- 2) обоснованность обязательных требований;
- 3) правовая определенность и системность;
- 4) открытость и предсказуемость;
- 5) исполнимость обязательных требований.

Статья 9 Федерального закона № 247-ФЗ закрепляет, что обязательные требования должны быть исполнимыми. При установлении обязательных требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота. Установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, не допускается. При установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски их последующего избирательного применения. Однако в материалах к проекту закона не прилагаются количественные характеристики оценки числа хозяйствующих субъектов, на которые будет распространяться запрет, и их затрат на исполнение предлагаемого требования. Полагаем что данную норму проекта закона нужно детально проработать.

В информационном письме Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры от 17 сентября 2021 года № 11-10-2021, которым предлагается принять региональный закон об охране атмосферного воздуха обозначены такие задачи указанного регулирования как снижение объемов валовых выбросов и улучшение качества атмосферного воздуха за счет внедрения экологоориентированных технологий, производства и использования более экологичных видов топлива и альтернативных источников энергии. Также в письме прокуратуры указано что законом края нужно урегулировать отношения в области охраны атмосферного воздуха в той мере, в какой они не урегулированы другими законами и региональными НПА.

По проекту закона были проведены публичные консультации, в рамках которых проект закона направлялся в предпринимательские объединения края, в аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае (далее – Уполномоченный) и размещался на официальном сайте Министерства.

От Уполномоченного по проекту закона поступили следующие замечания:

1. Статьей 6 проекта закона предусматривается запрет на использование юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями твердого топлива для отопления автономными источниками теплоснабжения объектов недвижимого имущества, при наличии подключения (технологического присоединения) указанных объектов к системе теплоснабжения поселения или муниципального, городского округа. При этом сводный отчет разработчика не содержит информации о количестве ИП и юридических лиц, объекты недвижимости которых подключены к системе теплоснабжения, но при этом используют автономные источники теплоснабжения. Указанное не позволяет сделать вывод об актуальности проблемы, для решения которой

разработан проект закона, а также о степени предполагаемого объема снижения выбросов в атмосферный воздух.

2. В соответствии с правилами подключения (технологического присоединения) к системам теплоснабжения, включая правила недискриминационного доступа к услугам по подключению (технологическому присоединению) к системам теплоснабжения, точкой подключения считается место физического соединения тепловых сетей исполнителя и тепловых сетей заявителя на границе земельного участка подключаемого объекта, если иное не определено условиями договора о подключении, а для многоквартирного дома - место физического соединения сетей инженерно-технического обеспечения дома с тепловыми сетями исполнителя. Таким образом, устанавливая в статье 6 проекта закона императивную норму, не учитываются случаи невозможности использования системы теплоснабжения поселения, муниципального, городского округа вследствие, например, изношенности сетей исполнителя (смежной организации), недостаточности мощности источника тепловой энергии, от которого происходит энергоснабжение ранее подключенного объекта в случае реконструкции ранее подключенного объекта реконструкции. В связи с чем непонятно каким образом ИП и юридические лица должны осуществлять отопление своего объекта в таких случаях.

Отчет о публичных консультациях прилагается.

Полагаем что проект закона требует более детальной проработки, поиска альтернативных вариантов решения обозначенной проблемы, подготовки и анализа количественных характеристик текущего состояния объектов, принадлежащих хозяйствующим субъектам, а также исполнимости предлагаемого статьей 6 проекта закона регулирования.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона, Министерством сделан вывод о высокой степени регулирующего воздействия, о наличии в проекте закона положений, устанавливающих ранее не предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязательные требования и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

Приложение: Отчет о проведении публичных консультаций на 3 л.

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 00CB05719D4D0868DB03BBDD1AF6E3A710
Владелец **Бардалеев Александр Витальевич**
Действителен с 19.04.2022 по 13.07.2023

А.В. Бардалеев