



**Министерство
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
ОКПО 0073200, ОГРН 1087536008174
ИНН 7536095303/ КПП 753601001

Министру природных ресурсов
Забайкальского края

Немкову С.И.

13.11.2023 № 05-27/1-6948

на №№ 04/17561,04/17561 от 16.10.2023г.

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 Минприроды, 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 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) данных объектов к системе централизованного теплоснабжения (далее – субъекты предпринимательской деятельности, хозяйствующие субъекты).

Проект закона поступил на ОРВ после доработки по итогам рассмотрения предлагаемого регулирования на рабочем совещании в комитете по аграрной политике и природопользованию Законодательного Собрания Забайкальского края и проведения ОРВ.

Ранее по итогам ОРВ проекта закона в адрес разработчика направлены заключения о высокой степени регулирующего воздействия (заключения об ОРВ № 05-27/1-3212 от 29.05.2023 г, №05-27/1-1750 от 27.03.2023 г.) поскольку статьей 6 проекта закона вводится запрет на использование юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в период отопительного сезона твердого топлива 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. В предыдущих версиях указанный запрет распространялся на всю территорию края и на все виды топлива. В доработанной редакции проекта закона запрет предлагается распространить на территории городского округа «Город Чита» и поселений муниципального района «Читинский район» Забайкальского края.

Как и в предыдущих версиях проектом закона регламентируются полномочия Законодательного Собрания Забайкальского края и Правительства Забайкальского края в области охраны атмосферного воздуха, в соответствии с нормами Федерального закона от 04 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Федеральный закон № 96-ФЗ).

На вышеуказанном рабочем совещании были озвучены замечания по проекту закона, а именно по запрету, устанавливаемому статьей 6 проекта закона, в частности о том, что предлагаемый запрет неблагоприятно скажется на хозяйствующих субъектах, особенно в районах края, где мощность централизованного теплоносителя не всегда достаточна для осуществления предпринимательской деятельности, при которой используются автономные источники теплоснабжения, либо могут быть аварийные ситуации, в т.ч. связанные с изношенностью сетей централизованного теплоснабжения, при которых единственно возможным источником теплоснабжения у предпринимателя может быть его автономный источник, а также участниками совещания указывалось на то что запрет на использование твердого топлива не корректен и не работоспособен с точки зрения сохранения возможности использования в стационарных источниках теплоснабжения жидкого топлива (отработок и т.п.), вредные выбросы от которых также не менее опасны. Было предложено доработать проекта закона в т.ч. в части распространения запрета, устанавливаемого статьей 6 проекта закона, только на территории городского округа «город Чита» и ряд городских округов края, где сконцентрированы такие источники загрязнения воздуха.

В представленном 10 мая т.г. доработанном проекте закона статья 6 сформулирована с изменениями следующим образом:

«Статья 6. Регулирование выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух

1. Не допускается в период отопительного сезона использование юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями твердого и жидкого топлива (кроме биотоплива) 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 централизованного теплоснабжения поселения или муниципального, городского округа.

2. Правительство Забайкальского края вправе вводить иные ограничения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на территории края».

Предлагаемая запретительная норма была скорректирована только в части уточнения вида топлива (запрет дополнен жидким топливом и исключением из запрета биотоплива). Однако предложение распространить ограничительную норму только на определенные территории края где сконцентрированы проблемные автономные источники теплоснабжения не было учтено. Кроме того, в предлагаемом регулировании не было обозначено что включает понятие «биотопливо», о чем было указано в заключении об ОРВ от 29 мая т.г.

В текущей редакции проекта закона от 16 октября т.г. норма о запрете сформулирована следующим образом: «..Не допускается **на территории городского округа «Город Чита» и поселений муниципального района «Читинский район»** Забайкальского края в период отопительного сезона использование юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями жидкого и твердого топлива **(кроме альтернативных видов топлива на основе древесных отходов (топливные брикеты, пеллеты)** 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) данных объектов к системе централизованного теплоснабжения указанных муниципальных образований..».

То есть в рассматриваемой версии проекта учтено предложение о распространении запрета только на определенные территории, однако сопроводительные документы к проекту закона по-прежнему не содержат количественные характеристики по источникам загрязнений непосредственно на указанных территориях, что не позволяет должным образом оценить актуальность и эффективность предлагаемой нормы для указанных территорий.

В прилагаемом к рассматриваемой редакции проекта закона сводном отчете (п.2.2.) разработчиком приведен следующая информация: «.. В 15 муниципальных образованиях Забайкальского края – 2 690 субъектов

предпринимательской деятельности: в г. Чите – 1 682, в г. Краснокаменск – 320, в Краснокаменском районе – 331, в Каларском муниципальном округе – 50, в Петровск-Забайкальском районе – 23, в Сретенском районе – 3, в Ононском районе – 15, в Могойтуйском районе – 29, в с. Новая Кука Читинского района – 1, в пгт. Приаргунск – 55, в пгт. Шерловая Гора Борзинского района – 47, в п. Первомайский – Шилкинского района – 69, в п. Ясногорск Оловянинского района – 65, в Улетовском и Акшинском районах – 0. Количество потенциальных абонентов среди предпринимателей, желающих подключиться к системе центрального теплоснабжения, 24 в том числе: в Петровск-Забайкальском районе – 2, в Улетовском районе – 3, в Акшинском районе – 7, в Ононском районе – 5, в Могойтуйском районе – 6, в г. Чите – 1. Остальные муниципальные образования информацию не представили, но предполагать отсутствие субъектов предпринимательской деятельности, подключенных к системе центрального теплоснабжения, оснований нет. Таким образом, распространение действия положения, установленного статьей 6 проекта закона, предлагаем на территории городского округа «Город Чита» и поселений муниципального района «Читинский район» Забайкальского края, как на территории наибольшей концентрации субъектов предпринимательской деятельности, подключенных к системе центрального теплоснабжения.».

Указанная статистика приводилась ранее к прежним версиям проекта закона, в которых действие запрета распространялось на весь край. Очевидно, что количественный анализ субъектов, в отношении которых будет действовать предлагаемый запрет по г. Чита и Читинскому району не проводился (в вышеуказанной статистике по Чите указано количество потенциальных абонентов среди предпринимателей, желающих подключиться к системе центрального теплоснабжения равное 1, по Читинскому району данные вообще не приводятся). Таким образом из материалов разработчика не ясно сколько объектов, принадлежащих субъектам предпринимательской деятельности на территории г. Читы и Читинского района подключены к системе централизованного теплоснабжения и сколько из них имеют автономные источники теплоснабжения.

Проблема, обозначенная разработчиком в сводном отчете к проекту закона, действительно актуальна, уровень загрязненности атмосферного воздуха в регионе высокий (особенно в административных центрах, что подтверждают сведения разработчика и данные Управления Роспотребнадзора по Забайкальскому краю), но источниками загрязнения воздуха являются не только (и не столько) объекты предпринимателей, указанные в статье 6 рассматриваемого проекта закона, значительный вклад в уровень загрязненности воздуха вносят транспорт, ведомственные котельные, частный сектор, иные автономные источники теплоснабжения, не подключенные к централизованным сетям. Структура потенциальных источников загрязнения воздуха на указанных территориях и какова в ней доля автономных источников теплоснабжения объектов предпринимателей разработчиком не представлена.

Ранее в заключениях об ОРВ уже указывалось что предлагаемое 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.

Постановлением Правительства Забайкальского края от 03 сентября 2021 № 340 «Об утверждении Порядка установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами Забайкальского края» (далее – ППЗК № 340) регламентируется что при разработке нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, контрольно-надзорные органы соблюдают принципы, установленные Федеральным законом № 247-ФЗ, а также определяют сроки действия и вступления в силу устанавливаемых обязательных требований.

Согласно ППЗК № 340 нормативным правовым актом, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать 6 лет со дня его вступления в силу, за исключением случаев, установленных Федеральным законом № 247-ФЗ или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. Срок действия обязательного требования служит для оценки достижения целей и эффективности введения обязательных требований, их целесообразности и последствий применения. В рассматриваемом проекте закона срок действия устанавливаемого обязательного требования так и не установлен, согласно действующему

законодательству должен быть установлен срок действия предлагаемого обязательного требования.

Норма Федерального закона № 247-ФЗ о том, что положения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 календарных дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта учтена в рассматриваемой редакции проекта закона.

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. Однако предлагаемый проект закона не содержит положений о применении указанных технологий и преференций за их применение хозяйствующими субъектами.

Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае по доработанному проекту закона 23 мая т.г. представлена следующая позиция: «Статьей 6 проекта закона предусматривается запрет на использование юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями твердого и жидкого топлива (кроме биотоплива) 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 не содержит информации о количестве ИП и юридических лиц, объекты недвижимости которых подключены к системе теплоснабжения, но при этом используют автономные источники теплоснабжения».

Остается актуальным замечание Уполномоченного о том, что устанавливая императивную норму, разработчик не учел случаи невозможности использования системы теплоснабжения вследствие, например, изношенности сетей, недостаточности мощности источника тепловой энергии, от которого происходит снабжение теплом ранее подключенного объекта, например в случае его реконструкции или в следствие аварии, в связи с чем, непонятно каким образом ИП и юридические лица должны осуществлять отопление своего объекта в подобных ситуациях.

Также разработчик информирует о том, что в адрес отдела экологического надзора Минприроды систематически поступают жалобы на едкий дым от котельной ООО «Теплоэнергосервис» (за истекший период 2023 года поступило 6 таких обращений, данная котельная находится в центре жилого сектора). При этом разработчик отмечает что при проведении проверок данной организации превышение установленных нормативов ПДК не выявляется, информацию о наличии подключения к централизованному теплоснабжению указанного объекта не приводит. Минприроды также сообщает о жалобах на тепличное хозяйство ООО «Черновский овощевод» (в

декабре 2022 года в отношении данной организации была проведена проверка, по результатам которой выявлены повторяющиеся нарушения, которые выявлялись в ранее проведенных проверках в 2020 и в 2021 году). В 2022 и 2023 году поступали 2 жалобы населения на тепличное хозяйство ИП Орёл В.В., расположенное в с. Угдан Читинского района. Также 2021-2023 участились жалобы на базы, расположенные на территории г. Чита по ул. Лазо 123, Лазо 112 и переулок торговый 5. При этом разработчиком не уточняется подключены объекты указанных хозяйствующих субъектов к централизованным системам теплоснабжения и используют ли они автономные источники теплоснабжения. Не указывается каковы объемы выбросов по указанным хозяйствующим субъектам, обоснованы ли указанные жалобы и каковы итоги их рассмотрения (итоги проверок указаны только по ООО «Теплоэнергосервис» и эти итоги не указывают на превышение предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ).

Таким образом, круг потенциальных субъектов предпринимательской деятельности, интересы которых могут быть затронуты предлагаемым регулированием возможно уменьшился в связи с уточнением видов топлива и территории действия запрета, однако по-прежнему нет ясности о текущей ситуации по числу субъектов предпринимательской деятельности, использующими автономные источники теплоснабжения на указанных территориях, о причинах использования ими указанных источников при наличии централизованного подключения. Полагаем что норма о запрете может быть либо пересмотрена с учетом исключительных ситуаций использования автономных источников (авария, технологические и производственные особенности хозяйствующего субъекта из-за которых предпринимателю необходим автономный источник теплоснабжения), либо переформулирована с запретительной на стимулирующую по итогам качественного анализа адресатов регулирования.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона, Министерством сделан вывод о сохранении 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.

И.о. министра
экономического
развития
Забайкальского
края

Игнатъева О.В.
8 (3022) 40 17 61

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 03069B07061A03814157B1A838937D25
Владелец **Рысев Денис Геннадьевич**
Действителен с 20.06.2023 по 12.09.2024

Д.Г.Рысев