

Некоммерческое партнерство
“Центр инноваций и высоких технологий
«КОНЦЕПТ»”

О системных источниках потери управляемости в регулировании сфер деятельности на примере сферы природопользования

Анализ и оценка сложившейся сферы регулирования

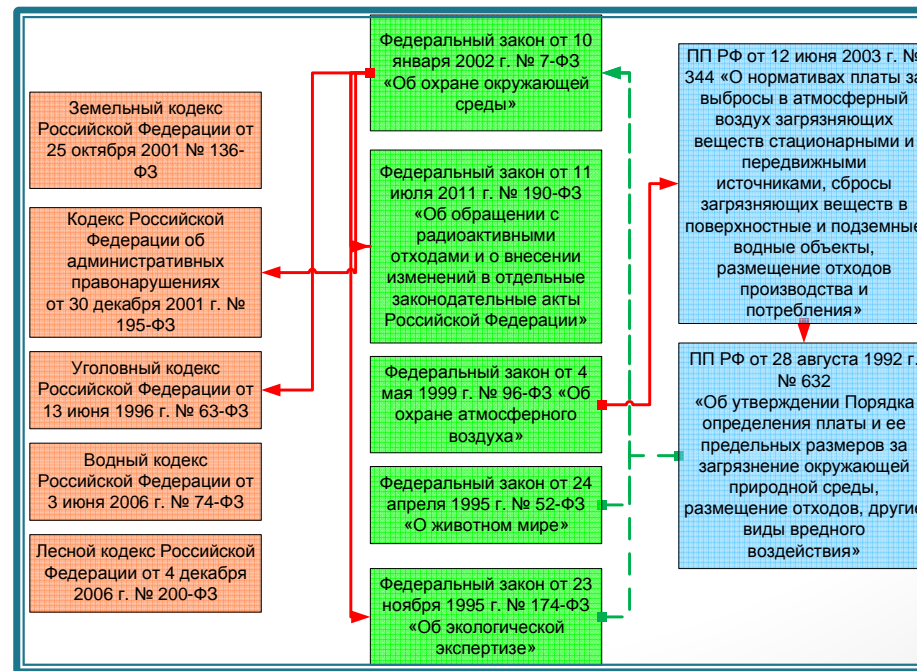
на примере сферы промышленной экологии

Реестр НПА в сфере промышленной экологии РФ

Международные конвенции, протоколы, соглашения, регулирующие обязательства стран в сфере экологии	Кодексы Российской Федерации, содержащие нормы, затрагивающие отношения в сфере экологии	Федеральные законы Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере экологии	Постановления Правительства РФ, раскрывающие положения федеральных законов и определяющие порядок выполнения международных обязательств в сфере экологии	Приказы министерств РФ, определяющие полномочия органов исполнительной власти в сфере экологии и разъясняющие порядок применения этих полномочий	Приказы, письма, инструкции органов исполнительной власти Российской Федерации, определяющие конкретные требования к отношениям в сфере экологии	Различные нормативные документы, содержащие нормы, касающиеся различных объектов в сфере экологии
55	7	54	163	204	117	> 200

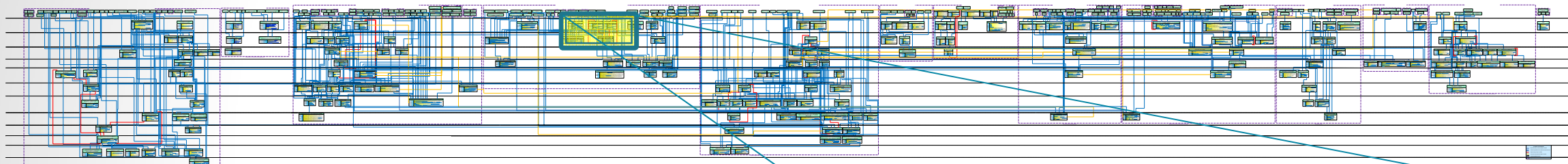
> 800 НПА

- Выявлены несколько десятков НПА, принятых при отсутствии соответствующего НПА более высокой юридической силы
- Обнаружено отсутствие нескольких десятков подзаконных НПА, которые должны были быть разработаны в соответствии с ранее принятыми законами



«Карта понятий» в сфере промышленной экологии РФ

(10 уровней конкретизации определений)



Проанализировано понятий – 396

Дефекты:

- Понятий, которые не имеют определений - 218
- Порочных логических циклов - 8
- Понятий в порочных циклах - 19
- Тавтологий - 12
- Пар и троек омонимов - 6 и 2
- Пар и троек синонимов - 4 и 1
- Понятиям даны слишком «широкие» или «узкие» определения - 30
- Определений двусмысленных, не ясных или некорректных (из них следуют не соответствующие реальности выводы) - 80

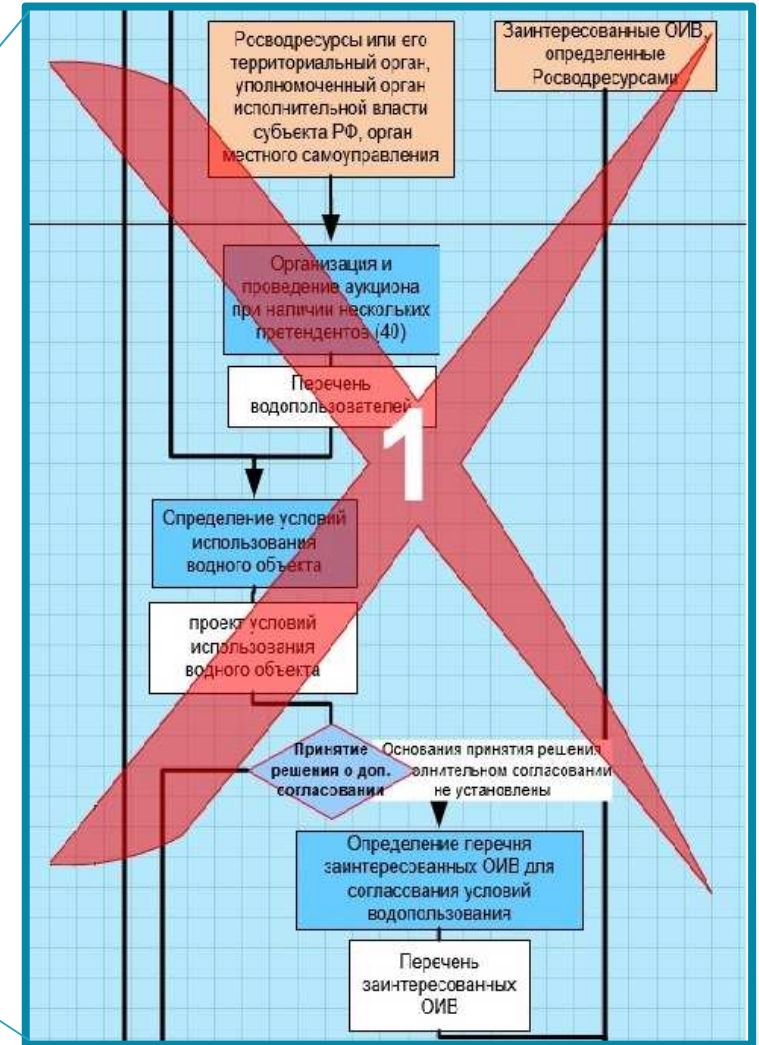
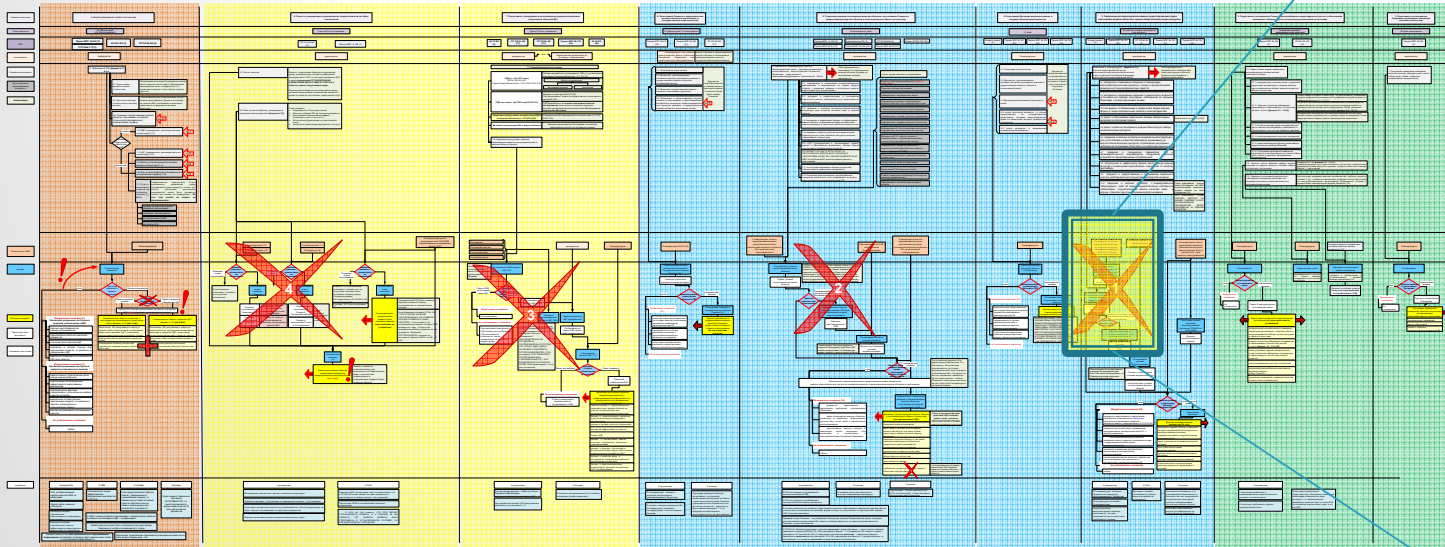
ИТОГО ~60 (15%) понятий корректны



Устранение избыточных и дублирующих разрешительных процедур

(на примере процедуры получения разрешения на сбросы)

- Построены процессные модели разрешительных процедур
- Выработаны предложения по изменениям разрешительных процедур в соответствии с дефектами, выявленными с помощью процессной модели



Избыточные финансовые затраты промышленности от административных барьеров

Разработка и утверждение ПНООЛР

- более 40 млрд. рублей в год для промэкологии в целом

Определение классов опасности отходов по санитарным критериям

- несколько млрд. рублей для промэкологии в целом
- более 6 млрд. рублей в год для всех крупных предприятий

Досрочные переработка ПНООЛР и утверждение новых лимитов

- более 6 млрд. рублей в год для промэкологии в целом

Повторная классификация отходов, в связи с новой классификацией отходов

- сотни млрд. рублей для промэкологии в целом
- 0,5 млн. рублей в год для одного крупного предприятия

Проведение мониторинга состояния окружающей среды на территориях ОРО и в пределах их воздействия на окружающую среду

- более 1 млн. рублей в год для каждого ОРО

Итого

- сотни млрд. рублей в год для промэкологии в целом
- десятки млрд. рублей в год для крупных предприятий

Выводы о существующей сфере промышленной экологии РФ

- ▶ Нормативная правовая база сферы промышленной экологии РФ постоянно расширяется
- ▶ Промышленная экология – это понятийно сложная сфера
- ▶ Сфера промышленной экологии РФ вынуждает предприятия нести необоснованные финансовые затраты
- ▶ Причины возникновения противоречий в сфере промышленной экологии носят системный характер

Административные барьеры в сложившейся сфере регулирования на примере сферы промышленной экологии

Административные барьеры в сфере промышленной экологии

- ▶ **Административный барьер в сфере промышленной экологии** – это противоречивая нормоприменительная практика для хозяйствующих субъектов, возникающая из-за:
 - некорректного определения понятий, отсутствия необходимых понятий
 - некорректного определение процедур в НПА (нестыковка процедур смежных НПА)
 - правовой коллизии – противоречия разных НПА друг другу
 - отсутствия НПА прямого действия
 - нарушения границ применимости методов, методик, норм
- ▶ На сегодняшний день экспертами и практиками выявлено более 40 административных барьеров, по 18 разработаны проекты решений по их устранению
- ▶ Перечень административных барьеров продолжает пополняться не только экспертами, но и экологами предприятий
- ▶ ~2/3 административных барьеров подтверждается при углубленном анализе и проверке

Подходы к устранению абсурдов. Принцип иерархичности решения

- ▶ Административные барьеры верхнего уровня (возникающие на уровне ФЗ) порождают проблемы этого же или более низкого уровня (в подзаконных актах и методиках)
- ▶ При внесении изменений в нормативный правовой акт уровня ФЗ или постановления Правительства необходимо вносить соответствующие изменения в другие НПА различного уровня
- ▶ Количество нормативных правовых актов, требующих изменения, может варьироваться от 3 до 20
- ▶ Если не будет проделана работа по системному изменению этих НПА, то административный барьер сохранится на уровне нормативных актов прямого действия (методики, перечни веществ, типовые формы). В подобной ситуации проблема только усугубится, потому что она фактически не будет устранена, но будет скрыта от субъектов законодательной инициативы
- ▶ Процесс пополнения перечня административного барьеров и их паспортизации реализован на площадке Совместной рабочей группы (СРГ), в которую входят:
 - Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)
 - Общероссийское общественное объединение «Деловая Россия»
 - Общероссийское общественное объединение «Опора России»
 - Ассоциация европейского бизнеса (АЕБ)

Паспорт административного барьера

Содержание административного барьера

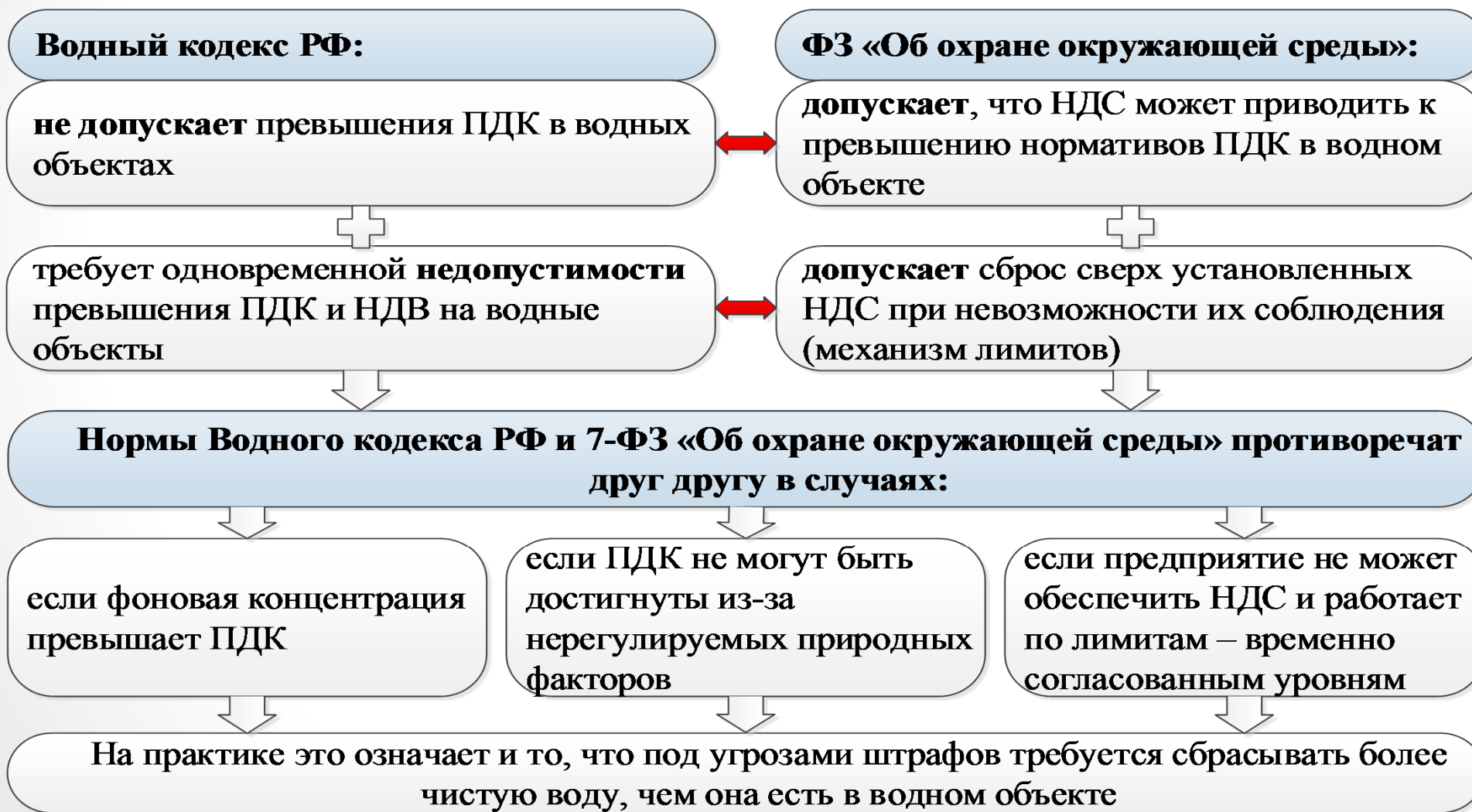
- ▶ Причины возникновения административного барьера
- ▶ Последствия возникновения административного барьера
 - Последствия для предприятия
 - Последствия для окружающей среды
 - Последствия для государства
- ▶ Комментарии органа власти

Подход к устранению административного барьера

- ▶ Идея устранения административного барьера
- ▶ Действия по устранению административного барьера
- ▶ Эффект от устранения административного барьера
- ▶ Нормативное обеспечение административного барьера
 - Затрагиваемые органы власти
 - Затрагиваемые НПА
 - Проекты изменений затрагиваемых НПА

Запрет на сброс сточных вод, качество которых не соответствует показателям предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах

Содержание административного барьера



Последствия административного барьера

Для предприятия

Деятельность предприятия может быть признана противозаконной и приостановлена, если:

- Сброс осуществляется в пределах лимитов, рассчитанных и утвержденных в установленном порядке
- Сброс осуществляется в пределах НДС, рассчитанных и установленных в установленном порядке, но приводящих к превышению ПДК
- Водопользователь не подтверждает проведение санитарной очистки сточных вод ввиду отсутствия как понятия санитарной очистки, так и требований к ней

Для государства

Как правило, дела об оспаривании отказа в выдаче Решения при наличии лимитов, или отказа в выдаче разрешений и утверждении лимитов при соответствии всех НДС ПДК разрешаются в пользу природопользователя, а государство при этом несет временные и судебные издержки

Идея устранения административного барьера

В пункте 1 части 6 статьи 60 Водного кодекса РФ необходимо убрать понятия «санитарная очистка» и «обезвреживание» и изменить текст этого пункта, разрешив сброс веществ в пределах НДС или установленных для предприятия лимитов

Необходимо изложить пункт 1 части 6 статьи 60 ВК РФ в следующей редакции:

«1) осуществлять сброс сточных вод в водные объекты, не подвергшихся очистке, исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов допустимого сброса и лимитов, установленных на период выполнения мероприятий по снижению сбросов на основании планов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды».

Перечень НПА, затрагиваемых при устранении административного барьера

1. Водный кодекс РФ
2. Приказ МПР РФ от 13 апреля 2009 г. № 87
3. Приказ МПР РФ от 17 декабря 2007 г. № 333
4. Распоряжение ОАО "РЖД" от 4 февраля 2014 г. № 255р
5. Распоряжение Министерства жилищно-коммунального хозяйства Московской области от 19 мая 2015 г. № 61-РВ
6. Постановление Администрации городского округа Домодедово Московской области от 29 апреля 2015 г. № 722
7. Постановление Администрации Шумерлинского района Чувашской Республики от 16 августа 2012 г. № 522
8. Решение Думы Дальнереченского муниципального района Приморского края от 18 декабря 2014 г. № 106
9. Решение Думы Муниципального образования город Алапаевск Свердловской области от 29 мая 2014 г. № 28-НПА
10. Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 19 мая 2005 г. № 172
11. Решение Совета депутатов городского округа Коломна Московской области от 24 декабря 2012 г. № 43-РС
12. Решение Совета депутатов городского округа Лобня Московской области от 27 ноября 2012 г. № 296/13
13. Решение Совета депутатов городского округа Красноармейск Московской области от 18 января 2012 г. № 67-3