

Утверждено
Решением Комитета ГД по энергетике
№3.25-5/22 от 17 мая 2017 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комитета Государственной Думы по энергетике по проекту федерального закона № 113578-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований"

Комитет Государственной Думы по энергетике (далее – Комитет) рассмотрел проект федерального закона № 113578-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований" (далее – законопроект), внесенный Правительством Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке законопроект разработан Правительством Российской Федерации во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № Пр-1742ГС в части абзаца третьего подпункта "г" пункта 2 (далее – №Пр-1742ГС) по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 9 июня 2011 г.

В связи с этим Правительству Российской Федерации поручено внести в установленном порядке в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на совершенствование системы государственного экологического контроля в части, касающейся контроля за соблюдением экологических требований при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства без осуществления государственного строительного надзора, а также усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований.

Рассматриваемым законопроектом предлагается внесение изменений в статьи 37 и 65 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (далее Федеральный закон "Об охране окружающей

среды")), статьи 19.5, 23.1, 23.56 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и статьи 52, 54 и 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Поддерживая в целом позицию авторов законопроекта в отношении необходимости усиления экологических требований при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, вместе с тем Комитет в части вопросов своего ведения считает необходимым отметить следующее.

1. При разработке законопроекта наблюдается некоторое отступление от ранее указанного поручения Президента Российской Федерации №Пр-1742ГС.

Частью 2 статьи 1 законопроекта в статье 65 Федерального закона "Об охране окружающей среды" дополнительно к действующему государственному строительному надзору введен экологический надзор за строительством и реконструкцией. В тоже время перечень объектов, подлежащих государственному экологическому надзору расширен за счет объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды к объектам I категории.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года №1029 (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 1029) к объектам I категории, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, относятся все объекты нефтегазодобычи, нефтепереработки, переработки природного газа, производства нефтепродуктов, нефтегазохимии, полимеры, добычи угля, включая добычу и обогащение каменного угля, антрацита и бурого угля (лигнита), обработки и утилизации отходов в части, касающейся обезвреживания отходов производства с применением оборудования и (или) установок, пр.

Однако включение таких объектов в указанный перечень на этапах строительства, по мнению Комитета, противоречит положениям пунктов 2 и 4 статьи 69.2 Федерального закона "Об охране окружающей среды", согласно которым объекту, оказывающему негативное воздействие на окружающую среду, присваивается категория на этапе эксплуатации этого объекта (на основании полученной заявки о постановке на государственный учет, которая подается юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями не позднее чем в течение шести месяцев со дня начала эксплуатации этого объекта), после завершения этапа строительства.

Кроме того, предлагаемое расширение указанного перечня объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, противоречит действующим положениям части 7 статьи 54 ГрК РФ, согласно которым указанный перечень ограничен объектами, строительство, реконструкция которых осуществляются в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий, на искусственных земельных участках на водных объектах, и государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" с 1 января 2018 года часть 7 статьи 54 ГрК РФ будет дополнена словами "и при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории".

Комитет отмечает, что данная поправка также вступает в противоречие с указанными ранее пунктами 2 и 4 статьи 69.2 Федерального закона "Об охране окружающей среды", поскольку категория опасности объектов присваивается после окончания этапа строительства, в ходе эксплуатации данных объектов.

В случае принятия рассматриваемого законопроекта государственному экологическому надзору с 1 января 2018 года будут подлежать все производственные объекты, отнесенные к объектам I категории.

Комитет обращает внимание, что поручением Президента Российской Федерации №Пр-1742ГС предусматривалась необходимость усиления ответственности за нарушение экологических требований, установленных главой 8 КоАП РФ. Авторы законопроекта приняли решение о внесении изменений в статью 19.5 КоАП РФ, согласно которой устанавливается ответственность за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль.

2. Согласно пункту "а" части 2 статьи 1 законопроекта в статье 65 Федерального закона "Об охране окружающей среды" отнесение объектов капитального строительства ТЭК (в том числе подведомственные детские сады, поликлиники и пр.) к объектам I категории приведет к многократному росту числа объектов, в отношении которых при их строительстве, реконструкции будут осуществляться федеральный государственный экологический и государственный строительный надзоры.

Следует отметить, что на этапе строительства и реконструкции указанных объектов капитального строительства Ростехнадзор осуществляет проверку объектов на соответствие экологическим требованиям согласно проектной документации. Введение дополнительного параллельного контроля федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного экологического контроля, представляется нецелесообразным, так как при этом будет нарушен принцип "одного окна", способствующего оптимизации контрольно-надзорной деятельности государства в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Для проведения избыточного двойного надзора потребуются дополнительные трудовые и финансовые затраты, значительно увеличатся сроки и стоимость строительства, реконструкции производственных объектов.

Вместе с тем, нет никаких оснований полагать, что в результате такого дублирования повысится эффективность экологического надзора при строительстве и реконструкции объектов, который в настоящее время осуществляется в рамках федерального государственного строительного надзора Ростехнадзором.

В связи с этим, встает вопрос об увеличении численности работников центральных аппаратов и территориальных органов ответственных федеральных органов исполнительной власти и о привлечении дополнительных бюджетных ассигнований, не предусмотренных в федеральном бюджете на выполнение установленных функций на соответствующий финансовый год и плановый период согласно финансовому экономическому обоснованию к законопроекту.

3. Пунктом "б" части 2 статьи 1 законопроекта в дополнительном пункте 9 статьи 65 Федерального закона "Об охране окружающей среды" предлагается изменить существующий регламент проведения проверок

федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного экологического надзора, в частности, отказаться от формирования ежегодного плана проведения плановых проверок, что, по мнению Комитета, не в полной мере соответствует положениям части 4 статьи 1 Федерального закона №294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного (надзора) и муниципального контроля", поскольку не регламентирует сроки окончания строительства, периодичность проведения проверок, требования к уведомлениям о проведении внеплановых выездных проверок. Указанные обстоятельства могут повлечь за собой увеличение времени строительства (реконструкции) объекта и нести коррупционную составляющую.

4. Согласно подпункту 6 пункта "б" части 2 статьи 1 законопроекта в дополнительном пункте 9 статьи 65 Федерального закона "Об охране окружающей среды" для принятия решения о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, необходимо заключение федерального государственного экологического надзора. В пояснительной записке к законопроекту указано, что программа проверок соблюдения экологических требований при строительстве, реконструкции будет формироваться в зависимости от проведения определенных этапов строительных работ, в период которых происходит наибольшее воздействие на окружающую среду. Однако в законопроекте данное положение не было отражено – не указано кем и как будут определяться данные этапы и, соответственно, не учитывается, что негативное воздействие на окружающую среду, оказываемое объектом при окончании строительства, может отличаться от того негативного воздействия, которое было зафиксировано при проверке на этапе строительства.

Законопроектом также не регламентированы процедуры проведения проверок федеральным государственным надзором объектов капитального строительства, находящихся в процессе консервации и приостановки строительства.

5. В пояснительной записке к законопроекту отмечена необходимость установления размеров штрафов за невыполнение законного предписания Росприроднадзора, соразмерных со штрафными санкциями по соответствующим статьям КоАП РФ, по которым было выдано указанное предписание.

Анализ предлагаемых в статье 2 законопроекта изменений в КоАП РФ показал отсутствие не только соразмерности, но и единого подхода к

определению сумм штрафов за невыполнение предписаний. Например, за эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума статьей 8.23 КоАП РФ предусмотрен штраф 500 рублей, а за нарушение предписания об устранении такого нарушения пунктом 1 статьи 2 законопроекта предлагается штраф в 20-100 раз больше, – 10-50 тыс. руб.

В то же время, за нарушение требований лесного законодательства Российской Федерации по воспроизводству лесов и лесоразведению статьей 8.27 КоАП РФ для юридических лиц установлен штраф в размере 200-300 тыс. руб., а за невыполнение предписаний по этим же нарушениям в 20-30 раз меньше, – 10-50 тыс. руб. По ряду статей нарушения предписаний оцениваются разработчиками законопроекта в те же суммы штрафов, что и сами нарушения, например, статьей 8.35 КоАП РФ.

Комитет считает, что законопроект нуждается в существенной доработке, и предлагает исключить из сферы его регулирования объекты капитального строительства, относящиеся в соответствии с законодательством в сфере охраны окружающей среды к объектам I категории.

На основании изложенного Комитет Государственной Думы по энергетике рекомендует Государственной Думе принять в первом чтении проект федерального закона № 113578-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований" при условии его доработки при подготовке законопроекта ко второму чтению с учетом замечаний и предложений, изложенных в заключении.

Председатель Комитета

 П.Н.Завальный