



Министру природных ресурсов  
Забайкальского края

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

Немкову С.И.

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

29.05.2023      №    05-27/1-3212  
на № 04/8373 от 05.05.2023 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 теплоснабжения объектов недвижимого имущества, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании и используемых для осуществления предпринимательской деятельности (далее – субъекты предпринимательской деятельности, хозяйствующие субъекты).

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

Ранее по итогам ОРВ проекта закона в адрес разработчика направлено заключение о высокой степени регулирующего воздействия 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 поселения или муниципального, городского округа. Также 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, 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 стационарные 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 стационарный объект, 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 стационарного теплоснабжения.

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 норма 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 стационарные источники теплоснабжения не было учтено. Дополнение статьи 6 проекта закона частью 2 носит редакционный характер (ранее норма, указанная в части 2 статьи 6 проекта закона, устанавливалась в статье 5, регулирующей полномочия Правительства Забайкальского края), в целом норма части 2 статьи 6 проекта закона о введении иных ограничений использования нефтепродуктов и других видов топлива обусловлена пунктом 6 статьи 15 Федерального закона № 96-ФЗ.

Кроме того, в предлагаемом регулировании не обозначено что включает понятие «биотопливо». Согласно статьи 3 проекта закона понятия, используемые в предлагаемом регулировании, применяются в значениях, определенных Федеральным законом № 96-ФЗ, но указанный федеральный закон не содержит понятия «биотопливо». В приказе Росстата от 29 июля 2022 года № 535 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством» в целях заполнения указанных форм введено следующее понятие: «Биотопливо - это топливо, получаемое из биомассы термохимическим или биологическим способом. Различается жидкое биотопливо (для двигателей внутреннего сгорания, например, этанол, метанол, биодизель), твердое биотопливо (дрова, брикеты, топливные гранулы, щепа, солома, лузга) и газообразное (синтез-газ, биогаз, водород). Основной формой биотоплива в электроэнергетике являются пеллеты, производимые из древесины». На сайте «Большая российская энциклопедия» ([https://old.bigenc.ru/technology\\_and\\_technique/text/3878201](https://old.bigenc.ru/technology_and_technique/text/3878201)) приведено следующее определение биотоплива: биологическое топливо - топливо из растительного или животного сырья, из продуктов жизнедеятельности организмов или органических промышленных отходов, получаемое из биомассы термохимическим или биологическим способом. Во избежание вольного толкования нормы предлагаем в проекте закона четко обозначить что включает понятие «биотопливо».

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, стационарные источники теплоснабжения, не подключенные к централизованным сетям.

По данным разработчика 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 %.

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.

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 не установлен, предлагаем внести в проект закона соответствующий срок действия предлагаемого запрета. Кроме того, 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. В рассматриваемом проекте закона обязательное требование, устанавливаемое статьей 6 проекта закона, вступает в силу с 1 сентября 2023 года, учитывая сроки рассмотрения предлагаемого регулирования высок риск несоблюдения нормы о сроке вступления в силу положения об обязательном требовании. В статье 9 проекта закона целесообразно указать срок не ранее чем по истечении 90 календарных дней после дня официального опубликования закона края.

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.

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. 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.

Устанавливая императивную норму, разработчик не учел 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, а также, в следствие аварии. В связи с чем, непонятно каким образом ИП и юридические лица должны осуществлять отопление своего объекта в таких случаях».

В приложенном к доработанному проекту закона сводном отчете разработчик, обосновывая необходимость распространения предлагаемого регулирования на территорию всего края, указывает что специалистами Минприроды был проведен количественный анализ юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подключенных к системе центрального теплоснабжения. 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 Оловянининского района – 65, в Улетовском и Акшинском районах – 0. Количество потенциальных абонентов среди предпринимателей, желающих подключиться к системе центрального теплоснабжения, – 24: 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.

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 в отдел 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. Аналогичные жалобы поступают 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.

Из представленных разработчиком данных не ясно указаны ли это субъекты предпринимательской деятельности, подключенные к централизованным системам теплоснабжения и имеющие стационарные источники теплоснабжения, или без таковых, 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).

Круг потенциальных субъектов предпринимательской деятельности, интересы которых могут быть затронуты предлагаемым регулированием уменьшился в связи с уточнением видов топлива, однако проект закона требует доработки, анализа количественных характеристик текущего состояния субъектов предпринимательской деятельности и причин использования ими стационарных объектов теплоснабжения при наличии централизованного подключения (по итогам такого анализа возможно норма о запрете будет либо пересмотрена по фактору территориальности, либо переформулирована с запретительной на стимулирующую), установления сроков действия и вступления в силу предлагаемого статьей 6 проекта закона запрета.

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.

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН  
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

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

А.В. Бардалеев