

(материалы к выступлению на Международном Форуме "Рациональное природопользование" - 6-7 сентября 2005 г., Москва, Центр международной торговли)

Обсуждая вопросы регулирования деятельности хозяйствующих субъектов в рамках природоохранного законодательства, возникает законный вопрос о возможности и успешности реализации конституционной обязанности хозяйствующего субъекта (природопользователя) выполнять требования норм и правил, используя предложения рынка товаров, работ и услуг природоохранного назначения. Ответ на этот вопрос может быть дан в результате анализа этого рынка. Состав операторов на этом рынке, перечень товаров, работ и услуг, качественные и количественные их характеристики, состояние конкурентной среды, определяющей формирование ценовой политики, возможности заказать работу или услугу - основные элементы этого анализа. К сожалению, за все время существования антимонопольного органа попытка подобного анализа была проведена впервые в конце прошлого-начале этого года. На сегодняшний день мы можем говорить о том, что рассматриваемый рынок реально существует и позволяет удовлетворить спрос природопользователей.

По данным института географии РАН ежегодный объем природоохранных услуг в России составляет от 600 млрд до 2 триллионов долларов США. При этом рассматриваемый рынок представляет из себя две сферы (по классификации ЕС, разработанной в рамках переговорного процесса по вступлению России в ВТО) - т.н. "зеленую", представляющую комплекс услуг, связанных с оценкой и сохранением биоразнообразия и "коричневую", включающую широкий спектр товарной продукции - промышленные установки, технологии, приборы, реагенты, работы и услуги по подготовке различной природоохранной документации. Обратимся ко второй сфере, представляющей предмет сегодняшнего обсуждения.

Реально, сегодня, можно выделить несколько сегментов рынка, наиболее сильно зарегулированных рамками природоохранного законодательства:

- строительство, пуско-наладка и эксплуатация объектов природоохранного назначения;
- производство оборудования и средств защиты окружающей среды;
- работы и услуги по обращению с отходами производства и потребления;
- проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивных природоохранных технологий, методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия;
- услуги по разработке документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления;
- услуги по разработке разделов "Охрана окружающей среды" в ТЭО, ТЭР и рабочие проекты на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, проектов организации санитарно-защитных зон, оценка воздействия на окружающую среду;
- работы по экологическому мониторингу;
- экологический аудит;
- информационные услуги в сфере экологии и охраны окружающей среды.

Спрос на рассматриваемом рынке практически на 100 процентов зависит от степени зарегулированности рамками природоохранного законодательства. Природопользователи, будь то магазинчик, где в месяц образуется несколько

десятков кг упаковки или крупный авиационно-промышленный комплекс, обязаны получить разрешение на размещение отходов, а стало быть вынуждены заказать работы по разработке нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение. С другой стороны, обращение к рынку товаров, работ и услуг в сфере экологии и охраны окружающей среды позволяет природопользователю достичь лучших показателей своего производства в смысле конкурентоспособности продукции, эффективности производства и его экологической безопасности. Мероприятия по охране окружающей среды напрямую способствуют снижению издержек производства, благодаря снижению затрат, минимизации потерь и переработке отходов.

Наличие спроса на товар, обращение которого происходит на этом рынке, также обусловлено (гарантировано) проведением природоохранных мероприятий государством в рамках реализации целевых программ в области экологического развития Российской Федерации.

Другим специфическим моментом рассматриваемого рынка является отсутствие возможности замены товара (работы или услуги) другим, аналогичным по своим внутренним и внешним характеристикам тому, что вынужден приобретать природопользователь в рамках требований природоохранного законодательства. Озвученная выше специфика рынка лежит в основе возникновения монополистических тенденций на этом рынке, проявляющихся в первую очередь в виде недобросовестной конкуренции, доминирования отдельных хозяйствующих субъектов и создания дополнительных барьеров входа на рынок и работы на нем. Обращения хозяйствующих субъектов, работающих на анализируемом рынке, поступающие в ФАС России, свидетельствуют о том, что органы исполнительной власти (от федеральной до муниципальной) создают различного рода ГУПы и МУПы, с участием в уставных капиталах этих организаций, предоставляют льготы и преимущества аффилированным организациям и, более того, наделяют их функциями государственного контроля и надзора. В результате подобные хозяйствующие субъекты пытаются диктовать условия поведения других операторов на рынке экологических и природоохранных услуг. Подобная практика, кстати, имеет более, чем 15-летнюю историю, когда бывшая Госкомэкология РФ и ее территориальные подразделения повсеместно учреждали так называемые Центры по оказанию платных природоохранных услуг и диктовали условия на этом рынке.

В качестве современного примера такой практики может служить ситуация, изложенная в обращениях Московской областной экологической ассоциации, общественной организации "Верую в Россию", направленных ими в адрес Президента РФ, Правительства РФ, Счетной Палаты, Генеральной прокуратуры, ФАС России. В обращении говорится о том, что в нарушение действующего законодательства Росстехнадзор РФ осуществляет действия, направленные на монополизацию рынка природоохранных услуг и лоббированию коммерческих интересов подведомственных ему ФГУ, в частности Центров лабораторного анализа и технических измерений (ЦЛАТИ). Согласно ст. 120 Гражданского Кодекса учреждением признается организация, созданная собственником (в данном случае государством) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Получив 3 июня новое генеральное разрешение Минфина на внебюджетную деятельность, в качестве источников формирования и направления использования внебюджетных средств, Росстехнадзор включил для подконтрольного ему учреждения все виды природоохранных услуг от подготовки материалов обоснования для выдачи разрешений на выбросы, сбросы,

размещение отходов, разработки нормативов, до проведения экологической паспортизации и аудирования. В развитии ситуации Управление по технологическому и экологическому надзору Федерального агентства по экологическому, технологическому и атомному надзору по Московской области введена практика, когда для прохождения государственной экологической экспертизы заявителю вменяется в обязанность заключение договора на рассмотрение документов с ФГУ "ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу" с перечислением денежных средств на счет Московского областного фонда содействия ФГУ СИАК (прежнее название ЦЛАТИ) и с безвозмездной передачей ФГУ ЦЛАТИ электронной версии разработанных документов, являющихся интеллектуальной собственностью разработчика и могущих содержать элементы коммерческой тайны заявителя. Кроме того, в соответствии с приказом руководителя указанного Управления Росстехнадзора установлена обязательность рассмотрения ФГУ ЦЛАТИ документов, связанных с экологическим нормированием. В описанных действиях усматриваются признаки нарушений антимонопольного законодательства выражающиеся в:

- совмещении функций органов исполнительной власти с функциями хозяйствующего субъекта;
- необоснованном предоставлении отдельному хозяйствующему субъекту льгот и прав, ставящих его в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынке одного и того же товара (ФГУ ЦЛАТИ по ЦФО, согласно Разрешению на открытие лицевого счета имеет в качестве источников формирования доходов разработку тех же видов документов, которые оно рассматривает от имени Росстехнадзора, следовательно, в том числе рассматривает и визирует документы собственного изготовления);
- навязывании договора, без которого невозможно получить документ.

Подобные схемы существуют повсеместно, практически во всех сегментах рынка экологических и природоохранных услуг и данный пример приведен в качестве классической иллюстрации складывающейся на этом рынке ситуации.

В целях антимонопольного регулирования рынка природопользования, экологии и охраны окружающей среды в системе ФАС России год назад сформировано новое направление деятельности и создано соответствующее структурное подразделение - отдел экологии и природных ресурсов.

В настоящее время, в связи с переходом России на рыночные отношения, возникла необходимость внесения изменений в действующее законодательство регулирующее отношения в природоресурсном комплексе, экологии и охраны окружающей среды

Основными министерствами, занимающимися практической реализацией реформы этого законодательства являются:

" Минэкономразвития России;

" Министерство природных ресурсов;

" Министерство сельского хозяйства (в части формирования рыбохозяйственной политики).

В связи с тем, что изменение законодательства - это, прежде всего, формирование новых правил (действий) в данной отрасли, ФАС России, как контрольно-надзорный орган, принимает непосредственное участие в данном процессе.

Во первых, ФАС России участвует в качестве соисполнителя по тем пунктам планов законопроектной деятельности Правительства, которые непосредственно затрагивают вопросы отнесенные к нашей компетенции.

Во вторых, представители ФАС России входят в межведомственные комиссии, рабочие группы по различным направлениям законодательства в Комитете

Государственной думы РФ по природным ресурсам и природопользованию, участвуют в парламентских слушаниях, круглых столах, совещаниях в органах власти, на которых затрагиваются вопросы природных ресурсов, экологии и охраны окружающей среды.

Согласно пункту 57 Регламента работы Правительства Российской Федерации проекты всех актов Правительства РФ до их внесения в Правительство РФ подлежат обязательному согласованию с ФАС России. И именно, на этом этапе нам удастся вносить наши предложения в проекты законов, касающиеся, прежде всего, обеспечения недискриминационного, прозрачного доступа к природным ресурсам, беспрепятственного доступа и работы на рынке экосистемных работ и услуг.

Разработан проект Федерального закона "О защите конкуренции", где нами было отдельно прописано, что особенности антимонопольного регулирования в области использования природных ресурсов будут устанавливаться отраслевым законодательством об охране и использовании природных ресурсов. Эта мера необходима, прежде всего потому, что необходимо предотвратить монополистические тенденции в природоресурсном комплексе и ввести механизмы предотвращения и ограничения монополистической деятельности в отраслевое законодательство.

В законопроекте существенно модифицировано понятие доминирующего положения хозяйствующего субъекта, что имеет существенное значение для рынка экосистемных услуг. В частности, изменен размер доли хозяйствующего субъекта на рынке (с 65 до 50 процентов), начиная с которого хозяйствующий субъект должен доказать антимонопольному органу, что он не занимает на рынке доминирующего положения. Хозяйствующие субъекты, доля которых на товарном рынке превышает 50 процентов, признаются доминирующими, если они не докажут, что не обладают возможностью в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (например, устанавливать цену товара, общие для всех участников рынка условия поставки, скидки с цены, приоритетные зоны географического обслуживания и дифференциацию цен для различных групп потребителей товара, а также иные).

В законопроекте сохранено правило, в соответствии с которым не может быть признан занимающим доминирующее положение хозяйствующий субъект, доля которого на соответствующем рынке ниже 35 процентов. Однако из общего правила сделано исключение для товарных рынков, характеризующихся особой структурой спроса и предложения. Так, может быть признан занимающим доминирующее положение хозяйствующий субъект, доля которого выше 5 процентов на товарном рынке, характеризующимся следующей структурой спроса и предложения:

- спрос на соответствующий товар не является эластичным, т.е. потребители товара не могут отказаться от потребления в прежних (или несущественно меньших) размерах, даже в случае роста цены на такой товар;
- товар, обращающийся на таком рынке, не имеет заменителей;
- производство (потребление) товара характеризуется высокой концентрацией, которая отражается в следующих соотношениях: на таком товарном рынке три (или менее) крупнейших хозяйствующих субъекта должны суммарно занимать долю больше 50 процентов, либо пять (или менее) крупнейших хозяйствующих субъекта должны суммарно занимать долю больше 70 процентов;
- доли хозяйствующих субъектов на таком рынке должны быть стабильны в долгосрочном периоде (не менее одного года), доступ конкурентов ограничен.

Именно такие условия во многом присущи структуре рассматриваемого сегодня рынка.

Одной из наиболее значимых новаций законопроекта является определение понятия государственной помощи, как особой разновидности антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления, введение запрета на её предоставление, а также определение отдельных исключений из такого запрета и процедуры предоставления государственной помощи в исключительных случаях.

Под государственной и муниципальной помощью в законопроекте понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также уполномоченными на это указанными органами организациями, индивидуальных льгот и (или) преимуществ одному или нескольким хозяйствующим субъектам. Законопроект вводит запрет на предоставление государственной помощи.

К разрешенным видам государственной помощи, для предоставления которой не требуется предварительное разрешение антимонопольного органа, относится государственная помощь, предусмотренная федеральным законом, законом о бюджете субъекта Российской Федерации, актом о бюджете органа местного самоуправления.

С разрешения антимонопольного органа может быть предоставлена государственная помощь, предоставление которой не ведет к устранению или недопущению конкуренции, относящаяся к следующим видам государственной помощи:

- помощь, направляемая на обеспечение жизнедеятельности северных и приравненных к ним территорий;
- помощь на цели проведения фундаментальных научных исследований, непосредственно не имеющих целью получение новых или улучшение существующих продуктов или технологических процессов;
- помощь на цели защиты окружающей среды;
- помощь, направленная на развитие культуры и сохранение культурного наследия;
- помощь, предоставляемая для производства сельскохозяйственной продукции.

В законопроекте также детально регламентирована процедура получения предварительного разрешения на предоставление такой государственной помощи.

В условиях рыночной экономики наиболее эффективно сделать непосредственными участниками природоохранной деятельности главных ее субъектов - экологических предпринимателей. От активизации экологического предпринимательства, от создания необходимых и достаточных условий для его опережающего развития будет в решающей степени зависеть улучшение природоохранной деятельности и последовательное оздоровление окружающей природной среды, рост собираемых налогов, создание дополнительных рабочих мест.

Формирование конкурентной среды на рынках в сфере экологии и охраны окружающей среды, результатом чего может стать более эффективное выполнение государством и природопользователем требований экологического законодательства, должно происходить в ходе решения следующих проблем:

- формирование, регулирование и стимулирование отечественного эколого-производственного пространства находится вне поля деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- отсутствие официальной информации о состоянии и тенденциях развития данной

сферы предпринимательства;

- отсутствие экономической основы для реализации эффективной экологической политики (недостаточность объема выделения средств из бюджета на природоохранные цели, отсутствие стимулов в развитии экопредпринимательства и внедрении новых технологий, и т.д.);

- недостаточная прозрачность процесса формирования и расходования финансовых средств, выделяемых на охрану окружающей среды;

- отторжение населения от участия в принятии экологически значимых решений, нарушения прав граждан на информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране.

Решение названных проблем:

1. Принятие законодательного акта федерального уровня, реализующего положения статьи 17 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и закрепляющего перечень видов предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды. В связи с отменой Федеральным законом от 10 февраля 2002 г. лицензирования всех видов природоохранной деятельности (за исключением - деятельности в сфере обращения с опасными отходами), рынок в сфере экологии и охраны окружающей среды стал нерегулируемым в отраслевом смысле и реагирует лишь на налоговое и гражданское законодательство.

2. Максимальное стимулирование потребления продукции, производимой на рассматриваемом рынке, посредством льготного кредитования и последовательного совершенствования системы платного природопользования.

3. Предусмотреть значительный объем государственного заказа, обеспечив к нему равный доступ хозяйствующих субъектов.

4. Узаконить специфику ценообразования в экологическом предпринимательстве, обеспечив таким образом, адекватные условия финансовой стабильности их деятельности. Основу ценообразования должна составить экологическая "квазирента", т.е. не увеличение эффекта, а сокращение ущерба (доля сокращения должна составить дополнительную прибыль хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке в сфере экологии и охраны окружающей среды).

5. Установление и дальнейшее развитие системы экологических требований различного уровня - от национальных экологических технических регламентов и стандартов до условий, которым должна отвечать конкретная продукция (параметры предельного содержания вредных веществ и т.п.) в контексте организации экологического предпринимательства, с учетом того, что данные экологические требования по существу определяют потенциальные объемы спроса на продукцию природоохранного значения.

6. Необходимое информационное обеспечение.

7. Отражение в Общероссийском классификаторе сложившихся видов экономической деятельности на рынках в сфере экологии и охраны окружающей среды. Соответствующие поправки были предложены нами при согласовании первой редакции проекта Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД), подготовленной Минэкономразвития России.

В сфере экологии и охраны окружающей природной среды предлагаемый проект необходимо уточнить, включив следующие поправки:

В категории 73.10.16.990 "Услуги, связанные с исследованиями и экспериментальными разработками в области прочих естественных наук, не включенных в другие группировки" дополнить данную группировку указанием на

экологический мониторинг - добавив слова "включая экологический мониторинг" после слов "услуги, связанные с исследованиями окружающей среды".

В группировке 74.13.12 продукции "Услуги по изучению общественного мнения" - при указании на цели получения информации об общественном мнении отдельно обозначить экологические проблемы, включив после слова "политических" - ", экологических".

Также необходимо дополнить проект указанием на включение в группировку 74.13.12 продукции "Услуги по изучению общественного мнения" следующего вида продукции:

- услуги по организации и проведению общественной экологической экспертизы намерений предпринимательской деятельности. Данная процедура предусмотрена Федеральным законом № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе".

В категории 74.20.37.310 продукции "Исследования в области загрязнения окружающей среды и управления ее качеством" необходимо после слова "качеством" добавить "включая оценку воздействия на окружающую среду".

Данный вид деятельности урегулирован Федеральным законом № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", устанавливающим обязательность и процедуру проведения ОВОС.

Категорию 74.20.35.000 продукции "Услуги по инженерно-техническому проектированию производственных процессов и производств" необходимо дополнить указанием на включение данной группировкой следующего вида услуг:

- инженерно-техническое проектирование природоохранного оборудования, установок, сооружений, прогрессивных природоохранных технологий, разработка методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия.

Категорию 74.14.15.000 продукции "Консультации по вопросам управления производством" необходимо дополнить указанием на такой вид услуг как разработка документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления, изложив проект в следующей редакции:

"Эта группировка включает:

- услуги в форме консультаций, руководства и оперативной поддержки по вопросам увеличения производительности, уменьшения производственных затрат и улучшения качества продукции в промышленности, выполнения требований экологического законодательства. Назначением консультаций может быть решение задач в одной или нескольких из следующих областей:

-- разработка методов более эффективного использования сырья и материалов в процессе производства

-- управление материально-техническим снабжением (запасами)

-- разработка норм контроля качества

-- разработка документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления

-- изучение рабочего времени и трудовых движений

-- разработка и совершенствование методов и приемов осуществления трудовых операций и работ

-- установление или изменение норм выработки

-- разработка и совершенствование правил техники безопасности

-- администрирование, вопросы управления проектными и конструкторскими работами, прочие вопросы, относящиеся к управлению производством

- услуги, предоставляемые агрономами и экономистами в области сельского хозяйства"

Заместитель начальника Управления
по контролю и надзору в области
недвижимости, локальных монополий и ЖКХ
Федеральной антимонопольной службы
Н.А.Золотухин