от 20.04.2018 г. № 10673-СШ/Д26и

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа «О внесении изменений в Правила инвентаризации объектов размещения отходов, утвержденные приказом Минприроды России от 25 февраля 2010 г. № 49»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект приказа «О внесении изменений в Правила инвентаризации объектов размещения отходов, утвержденные приказом Минприроды России от 25 февраля 2010 г. № 49» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Согласно сопроводительным материалам проектом акта вносятся уточнения формулировок, изменения редакционного и стилистического характера. Также проектом акта предусмотрено выявление и характеристика земель, на которых осуществляется деятельность по размещению отходов, в частности, указание кадастрового номера и вида разрешенного использования земельного участка, категории земель и вида зоны при градостроительном зонировании.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые. Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в период с 2 февраля 2018 года по 22 февраля 2018 года. Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком   
на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/02-18/00078011). Предложения по проекту акта поступили от гражданина А. Бекедова, а также Российского союза промышленников и предпринимателей, Ассоциации «Совет производителей электроэнергии и стратегических инвесторов электроэнергетики», которые были включены разработчиком в сводку предложений и прокомментированы.

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта с 5 апреля 2018 года по 13 апреля 2018 года.

В рамках проведенных публичных консультаций поступили позиции Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Кировской области, Департамента промышленной и сельскохозяйственной политики Правительства Чукотского автономного округа, Министерства строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Удмуртской Республики, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики, Государственного комитета Псковской области по тарифам и энергетике, Министерства строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Республики Адыгея, Департамента тарифной политики, энергетики   
и жилищно-коммунального комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа, Министерства экономического развития Республики Хакасия, Департамента топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Костромской области, Министерства жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и гражданской защиты, Министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области, Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан, Региональной службы по тарифам Пермского края, не содержащие замечаний и предложений по проекту акта.

Вместе с тем в настоящем заключении учтены замечания, представленные в ходе проведении публичных консультаций ПАО «ГМК «Норильский никель» и ООО «ЭкоЦентр».

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены не в полном объеме.

1. Замечания по процедуре проведения оценки регулирующего воздействия проекта акта.

1.1. Согласно пункту 3.6.1 Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 (далее – Методика), при определении цели правового регулирования разработчику необходимо представить качественные и количественные параметры, характеризующие результат введения указанного регулирования. Описание цели должно включать формулировку качественного результата регулирования, а также показатели количественной динамики, характеризующие степень ее достижения с течением времени.

Однако указанная в пункте 5 сводного отчета цель предлагаемого регулирования обозначена как «уточнение формулировок, изменения редакционного и стилистического характера». При этом проектом акта существенно изменяется форма характеристики объекта размещения отходов (далее – ОРО). В частности, теперь владелец ОРО при инвентаризации ОРО должен указать характеристики территории,   
на которой расположен ОРО, соблюдение нормативов качества окружающей среды, виды, группы, количество и способы размещения отходов.

Вместе с тем в сопроводительных материалах к проекту акта обоснования расширения перечня сведений, подлежащих представлению хозяйствующими субъектами, не содержится.

1.2. Согласно пункту 3.6.3 Методики указание на степень соответствия целей предлагаемого правового регулирования программным документам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (если такие соответствия можно установить) разработчику необходимо приводить отдельно для каждой определенной им цели. При этом необходимо ссылаться на конкретные положения указанных документов.

Формулировка «обоснование не требуется» не может быть оценена в качестве корректной.

1.3. В пункте 3 сводного отчета в качестве негативного эффекта, возникающего в связи с наличием проблемы, указано «отсутствие достаточных достоверных сведений об объектах размещения отходов».

Согласно пункту 3.4.2 Методики формулирование разработчиком проблемы должно основываться на использовании категории издержек (в том числе убытков в виде реального ущерба и упущенной выгоды), возникающих у участников соответствующих общественных отношений вследствие ее существования.

Заявленная разработчиком в пункте 3 сводного отчета проблема, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, а именно «недостаточность характеристик земель, на которых осуществляется деятельность по размещению отходов», не может быть признана таковой с учетом отсутствия выявленных разработчиком негативных последствий.

1.4. Как указано разработчиком в пункте 7 сводного отчета, основной группой субъектов предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности, интересы которой будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, будут являться индивидуальные предприниматели (около 2500 тыс. участников) и юридические лица (около 4500 тыс. участников), осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, а также Росприроднадзор и его территориальные органы.

Полагаем, что разработчиком не проведена должным образом оценка субъектов регулирования, поскольку фактическое количество ОРО существенно меньше приведенных выше показателей, следовательно, инвентаризацию ОРО будут проводить не все лицензиаты, а только владельцы таких объектов.

Считаем необходимым доработать сводный отчет по указанным основаниям.

1.5. Разработчиком не заполнены пункты 8-14 сводного отчета:   
не представлена оценка расходов и доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения требований проекта акта.

Согласно пункту 3.13 Методики для каждой группы участников отношений, прямо или косвенно затронутых предлагаемым регулированием, приводится оценка ожидаемых дополнительных расходов и доходов.

Указанная оценка проводится в разрезе групп, в том числе косвенно затронутых регулированием, выделенных в пункте 7 сводного отчета. Оценка расходов и доходов приводится в текущих ценах соответствующих лет. При оценке расходов и доходов используются индексы-дефляторы в соответствии с актуальным прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

При определении доходов и расходов следует использовать официальные статистические данные, данные опросов представителей заинтересованных групп лиц (в том числе предложения, поступившие в связи с размещением уведомления   
о разработке проекта акта), социологических опросов, независимых исследований   
и других источников.

2. Наличие рисков проектируемого регулирования.

2.1. Проектом акта предусматривается обязанность владельцев ОРО направлять копии характеристики ОРО в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Информация, указанная в характеристике ОРО, является информацией, включаемой в Государственный реестр объектов размещения отходов (далее – ГРОРО), и должна быть в полной мере доступна как пользователям такой информации, так и органам государственной власти. Дублирование информации, создание дополнительных экземпляров характеристики ОРО при том, что в силу установленной обязанности Росприроднадзор должен внести ее в информационные ресурсы, неоправданно и влечет за собой необоснованные расходы лиц, обязанных представлять такую информацию.

В свою очередь, уполномоченные органы субъектов Российской Федерации должны разработать и утвердить электронные модели территориальных схем до 1 января 2020 г. Следовательно, в целях оптимизации работы органов государственной власти необходимы интеграция ГРОРО и территориальных схем субъектов Федерации.

Уполномоченные органы субъектов Российской Федерации должны быть подключены к электронной модели ГРОРО и иметь возможность получать информацию, в том числе относительно ОРО.

2.2. Проектом акта предлагается возложить на хозяйствующие субъекты обязанность указывать детализированные сведения о видах/группах, количестве и способах размещения отходов на ОРО, в том числе количество отходов, которые размещены на дату инвентаризации по каждому виду/группе.

Вместе с тем пункт 27 характеристики ОРО должен содержать сведения о наличии лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV класса опасности, в приложении к которой указывается:

* наименование вида отхода;
* код отхода по ФККО[[1]](#footnote-1);
* класс опасности вида отхода;
* виды работ, выполняемые в составе лицензируемого вида деятельности;
* адрес места осуществления деятельности[[2]](#footnote-2).

Эксплуатация ОРО без оформления лицензии по постановке ОРО в ГРОРО невозможна. Следовательно, перечисление всех видов отходов с кодами и наименованиями по ФККО и в приложении к лицензии, и в характеристике ОРО представляется избыточным требованием.

Пунктом 19 характеристики ОРО предусмотрено отражение вышеперечисленных сведений, в том числе способов размещения отходов (согласно таблице 6). В таблице 6 предложены следующие способы размещения отходов на ОРО: без тары (навалом, насыпью и пр.) раздельно от других отходов; без тары (навалом, насыпью и пр.) в смеси с другими отходами; в герметичной таре; в закрытой таре.

При этом из части 1 статьи 36 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» с 1 января 2016 г. из числа требований в области охраны окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов исключено упоминание способов размещения отходов производства и потребления.

Упоминания в других нормативных правовых актах, в том числе в Инструкции по проектированию, эксплуатации и рекультивации полигонов для твердых бытовых отходов, утвержденной Минстроем России 2 ноября 1996 г., положений об определении способов размещения отходов не содержится.

С учетом изложенного предлагаем исключить пункт 19 (19.1-19.4) характеристики ОРО из проекта акта.

2.3. Согласно пункту 23 (23.1-23.4) характеристики ОРО хозяйствующие субъекты должны представлять данные о соблюдении нормативов качества окружающей среды на основании мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территории ОРО и в пределах его воздействия на окружающую среду, в том числе: атмосферного воздуха, поверхностных вод, подземных вод, почв.

Необходимо отметить, что в настоящее время нормативы качества для компонентов окружающей среды, установленных для территории ОРО и пределов его воздействия на окружающую среду, отсутствуют.

Кроме того, понятие «пределы воздействия объектов размещения отходов   
на окружающую среду» действующим законодательством не определено.

Считаем необходимым исключить указанные положения из проекта акта   
до момента утверждения проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о разработке, установлении и пересмотре  
нормативов качества окружающей среды».

2.4. В пункте 8 характеристики ОРО предлагается указать «наименование утвердившего органа, дата, номер документа» в отношении проектной документации на строительство, реконструкцию ОРО.

В свою очередь, согласно части 15 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) проектная документация утверждается застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором. В случаях, предусмотренных статьей 49 ГрК РФ, застройщик или технический заказчик до утверждения проектной документации направляет ее на экспертизу. При этом проектная документация утверждается застройщиком или техническим заказчиком при наличии положительного заключения экспертизы проектной документации.

В указанном перечне отсутствуют органы публичной власти, уполномоченные утверждать проектную документацию.

Считаем необходимым уточнить редакцию пункта 8 характеристики ОРО.

С учетом изложенного на основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

Кроме того, сделан вывод о наличии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

1. Федеральный классификационный каталог отходов утвержден Приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 г. № 242 (в ред. от 28.11.2017). [↑](#footnote-ref-1)
2. Перечень сведений формируется согласно требованиям Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Положения о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2015 г. № 1062, Типовой формы лицензии, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. № 826 (далее — Постановление № 826), Формы заявления о предоставлении лицензии, утвержденной Приказом Росприроднадзора от 16 марта 2016 г. № 132 [↑](#footnote-ref-2)