от 17.10.2018 г. № 30197-СШ/Д26и

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в целях гармонизации законодательства в области обращения с отходами и законодательства, регулирующего перевозки грузов, в части, касающейся транспортирования отходов»

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 федерального закона «О внесении изменений   
в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в целях гармонизации законодательства в области обращения с отходами   
и законодательства, регулирующего перевозки грузов, в части, касающейся транспортирования отходов» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Согласно сводному отчету проект акта разработан в целях урегулирования вопросов перевозки отходов всех классов опасности. В качестве проблемы,   
на решение которой направлен проект акта, разработчиком указано наличие противоречия законодательства по перевозке отходов и законодательства по перевозке грузов.

Основанием разработки проекта акта является часть 3 подпункта «г» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2017 г.   
№ Пр-140ГС и пункт 6 поручения Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № ДМ-П9-708.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, но несет риск возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно. 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 не соблюдены в полном объеме.

В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основными группами субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие транспортировку отходов (без их количественной оценки), а также федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

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

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 6 сентября по 19 сентября 2018 года. Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком   
на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/04/05-17/00065823).

Поступившие в ходе публичных обсуждений замечания и предложения включены разработчиком в сводку предложений и частично прокомментированы.

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта с 2 октября по 9 октября 2018 года.

В рамках проведенных публичных консультаций поступили позиции Министерства природных ресурсов и экологии Магаданской области, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Калмыкия, Министерства охраны окружающей среды Кировской области, Министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области, Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области, Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Республики Алтай, Министерства природных ресурсов и экологии Алтайского края, Агентства по обращению с отходами Камчатского края, Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, Министерства природных ресурсов и экологии Калужской области, Департамента Смоленской области по природным ресурсам и экологии,   
не содержащие замечаний и предложений по проекту акта.

По результатам анализа положений проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком по проекту, Минэкономразвития России обращает внимание на необходимость учета следующих замечаний при его доработке.

1. Проектом акта предлагается изложить понятие транспортирования отходов в новой редакции путем внесения изменений в статью 16 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), исключив следующие требования, предъявляемые   
к субъектам регулирования:

- о соблюдении требований безопасности к транспортированию отходов   
на транспортных средствах;

- о наличии документации для транспортирования и передачи отходов   
с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения   
их транспортирования;

- о необходимости разработки Порядка транспортирования отходов  
I-IV классов опасности.

Вместе с тем сохраняются требования о наличии паспортов отходов при   
их транспортировании и об осуществлении маркировки транспортных средств, контейнеров и цистерн отличительными знаками, дифференцированными   
в зависимости от классов опасности отходов.

При этом согласно проектируемому определению «транспортирование отходов» особых правил к транспортированию установлено не будет, поскольку все отходы должны быть транспортированы в соответствии с правилами перевозки грузов на различных видах транспорта.

Необходимо отметить, что действующая с 1998 года норма о необходимости разработки Порядка транспортирования отходов I-IV классов опасности, включая маркировку отходов, до сих пор не была реализована уполномоченным органом   
и подобные требования установлены не были. Вместе с тем разработчиком не была представлена объективная информация, подтверждающая наличие фактических проблем в сфере перевозки отходов в условиях отсутствия регламентированных правил их перевозки. Кроме того, в открытых источниках, в том числе судебной практике, отсутствует информация о наличии проблемы в виду отсутствия специального порядка, регулирующего требования к перевозке отходов. Таким образом, необходимость принятия особых требований по транспортированию отходов на практике не подтверждается.

Кроме того, проектом акта предлагается помимо маркировки транспортных ввести требование о маркировке отличительными знаками контейнеров и цистерн. Вместе с тем обоснование необходимости двойной маркировки емкостей и транспортных средств, используемых для перевозки отходов, разработчиком не приведено.

Стоит отметить, что первоначальная редакция проекта акта, опубликованная на портале разработчиком[[1]](#footnote-1), не предусматривала требований об особой маркировке транспортных средств и наличии паспортов отходов, приравнивания требования   
по транспортированию отходов к транспортированию опасных грузов. При этом   
в пояснительной записке было указано, что утверждение особого порядка транспортирования отходов нецелесообразно. С учетом указанных положений   
на первую редакцию проекта акта было подготовлено положительное заключение   
об оценке регулирующего воздействия[[2]](#footnote-2).

Однако в рамках согласования проекта акта в первоначальной редакции было высказано предложение о дополнении его положением об исключении нормы   
о лицензировании транспортирования отходов I - IV классов опасности   
из Федерального закона № 89-ФЗ[[3]](#footnote-3).

С учетом изложенного считаем предлагаемое проектом акта регулирование   
в данной части нецелесообразным и избыточным, а также считаем необходимым рекомендовать разработчику дополнительно обосновать введение требований   
по маркировке транспортных средств, контейнеров и цистерн.

2. Действующим законодательством вопрос транспортирования опасных грузов различными видами транспорта уже урегулирован.

В соответствии с пунктом 3 Правил перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 272 (далее – Правила № 272), перевозка опасных грузов автомобильным транспортом в городском, пригородном и междугородном сообщении осуществляется в соответствии с требованиями, установленными приложениями A и B Европейского соглашения о международной дорожной перевозке опасных грузов от 30 сентября 1957 г. (ДОПОГ) и Правилами № 272.

Правила перевозок опасных грузов по железным дорогам утверждены Советом по железнодорожному транспорту государств - участников Содружества Независимых Государств (протокол от 5 апреля 1996 г. № 15) и регламентируют перевозку опасных грузов, в том числе перевозку отходов железнодорожным транспортом.

Особенности перевозки отдельных видов опасных грузов и их маркировки регламентированы Федеральными авиационными правилами «Правила перевозки опасных грузов воздушными судами гражданской авиации», утвержденными приказом Минтранса России от 5 сентября 2008 г. № 141.

Перевозка опасных грузов и их маркировка водным транспортом урегулирована Международной конвенцией по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74).

Кроме того, 1 ноября 2018 г. вступает в силу ГОСТ Р 57479-2017. «Национальный стандарт Российской Федерации. Грузы опасные. Маркировка», утвержденный приказом Росстандарта от 30 мая 2017 г. № 455-ст, предусматривающий виды отличительных знаков для маркировки опасных грузов.

Таким образом, заявленная разработчиком проблема регулирования, а именно «отсутствие видов отличительных знаков для отдельных видов опасных грузов и отходов» может быть решена в рамках действующего регулирования в части дополнения соответствующими положениями принятых национальных стандартов.

3. Согласно действующей редакции статьи 1 Федерального закона № 89-ФЗ «транспортирование отходов» – это перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах.

Согласно проекту акта «транспортирование отходов» – это перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя, либо предоставленного им на иных правах, осуществляемое в соответствии с правилами перевозки грузов, установленными международными договорами, транспортными уставами, кодексами, иными федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 89-ФЗ.

Считаем изменение определения понятия «транспортирование отходов» нецелесообразным, поскольку любая перевозка отходов, не соответствующая установленным требованиям, не будет признаваться транспортированием отходов. Следовательно, привлечение к ответственности за нарушение законодательства  
в большинстве случаев станет невозможным.

С учетом изложенного считаем необходимым исключить указанные положения из проекта акта и оставить определение понятия «транспортирование отходов» в действующей редакции.

4. Проектом акта в качестве обязательного требования к транспортированию отходов предусматривается наличие паспорта отхода. Указанное требование невыполнимо, поскольку паспортизации подлежат не все отходы, а только отходы   
I - IV классов опасности[[4]](#footnote-4).

Кроме того, необходимость паспортизации отходов I- IV классов опасности   
не может быть поддержана по следующим основаниям.

Далеко не все хозяйствующие субъекты могут подготовить паспорта отходов самостоятельно, вследствие чего они вынуждены обращаться в специализированные организации. Согласно информации, размещенной на официальных сайтах компаний, предоставляющих услуги по оформлению паспортов отходов I-IV классов опасности, услуга за оформление одного паспорта стоит от 3 до 8 тыс. руб.   
с продолжительностью процедуры оформления – от 1 дня до 3 месяцев[[5]](#footnote-5).  
При наличии как минимум 10 видов отходов субъект хозяйственной деятельности должен потратить от 30 до 80 тыс. руб. на оформление данных паспортов отходов.

Таким образом, затраты на оформление паспортов отходов могут быть значительными, однако проверку таких паспортов контролирующий орган   
не осуществляет, поскольку уполномоченному органу направляются только копии паспортов отходов в уведомительном порядке.

Однако отсутствие паспортов отходов квалифицируется в качестве административного правонарушения по статье 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и влечет наложение административного штрафа или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

К примеру, Оренбургский областной суд в апелляционном определении   
от 24 апреля 2013 г. по делу № 33-2547/2013 обязал ответчика устранить нарушения законодательства об охране окружающей среды и *прекратить эксплуатацию объекта недвижимости* – автомойки, в результате хозяйственной деятельности которой образуются отходы (мусор от бытовых помещений организаций несортированный (исключая крупногабаритный) – IV класс опасности отходов) на основании отсутствия паспортов отходов и подтверждения отнесения данных отходов к конкретному классу опасности в силу наличия данного требования в российском законодательстве[[6]](#footnote-6).

По мнению Минэкономразвития России, мера наказания в виде административного приостановления деятельности, предусмотренная статьей 8.2 КоАП РФ, не соответствует тяжести и степени общественной опасности правонарушения, заключающегося в отсутствии паспортов отходов, фактически   
не являющихся документами, имеющими юридическую силу, и представляющих регистр сведений об отходах, образующихся в процессе деятельности организации.

Кроме того, сама идея паспортизации отходов в Российской Федерации была выдвинута по аналогии с «манифестной системой» при перевозке отходов в США[[7]](#footnote-7). Так, согласно Закону о консервации и восстановлении ресурсов (1976 г.) производители отходов, перевозчики, собственники и те, кто ответствен   
за хранение, должное обращение и захоронение отходов, обязаны самостоятельно заполнять специальные формы (паспорт или «манифест» отхода и т.д.), которые позволяют проследить за передвижением отходов от места их образования   
и накопления до места переработки, хранения и уничтожения[[8]](#footnote-8). При этом манифест (паспорт) составляется на каждую партию отходов и направляется заинтересованным лицам, в том числе в адрес природоохранного ведомства.  
В российской практике указанное требование о составлении паспорта было распространено не только на партию перевозимых отходов, но на все виды отходов  
I - IV классов опасности, образующиеся у субъекта хозяйственной деятельности.

Еще одним упущением в системе паспортизации отходов в ходе транспортирования отходов является отсутствие механизма администрирования,   
а именно отсутствие контролирующего органа, который может соотнести содержание паспортов отходов с грузом транспортного средства. На практике паспорт отходов является аналогом транспортной накладной, но за его содержание грузоотправитель и транспортная организация несут ответственность в рамках гражданско-правовых правоотношений.

Таким образом, система контроля перемещения отходов может быть упрощена и обеспечена без их паспортизации.

В частности, сбор, обработка и хранение информации в сфере обращения с отходами могут быть осуществлены в рамках разработки и внедрения электронной модели территориальной схемы согласно статье 13.3 Федерального закона № 89-ФЗ. Также для указанной цели может быть применен такой эффективный способ,  
как обеспечение прослеживаемости транспортирования отходов посредством применения электронной транспортной накладной[[9]](#footnote-9), одну из функций которой выполняет паспорт отходов. С помощью электронной транспортной накладной будет возможно идентифицировать грузоотправителя, перевозчика, грузополучателя, проследить маршрут движения каждого транспортного средства, посчитать объем перевозимых отходов, в том числе с возможностью онлайн мониторинга указанных процессов в электронной модели территориальной схемы.

Указанный подход позволяет достичь цели предлагаемого регулирования в части повышения эффективности контроля в сфере обращения с отходами.

На основании вышеизложенного считаем необходимым рекомендовать разработчику доработать концепцию и положения проекта акта с учетом возможности применения механизма электронных накладных и его интеграции  
в электронные модели территориальных схем.

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. Письмо Минтранса России от 31 августа 2017 г. № НА-22/12543. [↑](#footnote-ref-1)
2. Заключение Минэкономразвития России от 12 сентября 2017 г. № 25667-СШ/Д26и. [↑](#footnote-ref-2)
3. Письмо Минэкономразвития России от 27 июня 2017 г. № 17593-НП/Д07и. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2013 г. № 712 «О порядке проведения паспортизации отходов I - IV классов опасности» [↑](#footnote-ref-4)
5. Компания «Стандарт охраны труда и экологии» <http://sot1.ru/proektirovanie/razrabotka-pasportov-opasnyih-othodov?yclid=2072008447323802565> (5900 руб.), ООО «ЭкоЭксперт» <http://паспорт-отходов.рф> (до 8 тыс. руб.), ООО «Э-колоджи» <http://e-cology.ru/passport> (до 3,5 тыс. руб.), ООО «ПрофЭко» <http://www.ecoprofy.ru/pasport-othodov-price.html> (от 3 до 5,5 тыс. руб.). [↑](#footnote-ref-5)
6. См. подробнее *Касенов Р.Б.* Подборка судебных решений за 2013 год: Статья 55 «Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» Градостроительного кодекса РФ. [↑](#footnote-ref-6)
7. Статья «От накопления отходов – к их использованию в качестве вторичного сырья» // Экология производства. – 2013. – № 3. – С. 38-39. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Толстов П.В.* Зарубежный опыт регулирования уголовной ответственности за нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов // Экологическое право. 2013. № 6. С. 22 - 26. [↑](#footnote-ref-8)
9. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила перевозок грузов автомобильным транспортом» (в части электронной накладной), разработанный Минтрансом России, ID проект акта 02/07/12-17/00077190. [↑](#footnote-ref-9)