Минприроды России

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минприроды России
«Об утверждении порядка паспортизации отходов I-IV классов опасности и типовых форм паспортов отходов I-IV классов опасности»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318
(далее – Правила), рассмотрело проект приказа Минприроды России «Об утверждении порядка паспортизации отходов I-IV классов опасности и типовых форм паспортов отходов I-IV классов опасности» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта разработан во исполнение пункта 3 статьи 14 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», пункта 5.2.65 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации
от 11 ноября 2015 г. № 1219, пункта 1 Плана-графика подготовки проектов актов Минприроды России в целях реализации Федерального закона от 29 декабря 2014 г.
№ 458-ФЗ, утвержденного поручением Заместителя председателя правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина.

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. Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 25 ноября 2015 г. по 8 декабря 2015 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 1 февраля 2015 г. по
29 февраля 2016 г.

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 02/08/11-15/00042754.

В соответствии с пунктом 7 сводного отчета действие проекта акта будет распространяться на индивидуальных предпринимателей (4541,6 тыс. ед.)
и юридических лиц (2487,2 тыс. ед.), в процессе деятельности которых образуются отходы производства и потребления, а также на территориальные органы Росприроднадзора (83).

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта с 13 апреля 2016 г. по 20 апреля 2016 г. В рамках публичных консультаций поступили позиции Управления природных ресурсов Правительства Еврейской автономной области, Министерства охраны природы Республики Саха, Департамента финансов и экономики Ненецкого автономного округа, Департамента экономического развития Курганской области, Комитета экономики Волгоградской области, Правительства Хабаровского края,
ООО «Экоаудит», Комитета по экологии и природопользованию Российского союза промышленников и предпринимателей, ООО «ЭКОТИМ», Управления экологии и природных ресурсов Липецкой области, ПАО «Иркутскэнерго», Министерства экономического развития Ульяновской области.

С учетом информации, представленной разработчиком по проекту акта, Минэкономразвития России обращает внимание на необходимость учета следующих замечаний.

1. Минэкономразвития России концептуально не поддерживает необходимость паспортизации отходов I- IV классов опасности по следующим основаниям.

1.1. Согласно информации, размещенной на официальных сайтах компаний, предоставляющих услуги по оформлению паспортов отходов I-IV классов опасности, оформление одного паспорта может стоить от 3 до 8 тыс. руб. с продолжительностью процедуры оформления – от 1 дня до 3 месяцев[[1]](#footnote-1). При наличии как минимум 10 видов отходов субъект хозяйственной деятельности должен потратить от 30 до 80 тыс. руб. на оформление данных паспортов отходов.

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 на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц –
от 10 тысяч до 30 тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от 30 тысяч до 50 тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток;
на юридических лиц – от 100 тысяч до 250 тысяч рублей 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) – 4 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[[2]](#footnote-2).
По мнению Минэкономразвития России, мера наказания в виде административного приостановления деятельности, предусмотренная статьей 8.2 КоАП РФ,
не корреспондируется с тяжестью и общественной опасностью правонарушения, заключающегося в отсутствие паспортов отходов, фактически не являющиеся документами, имеющими юридическую силу, и представляющие регистр сведений об отходах, образующихся в процессе деятельности организации.

1.2. Кроме того, сама идея паспортизации отходов в Российской Федерации была выдвинута по аналогии с «манифестной системой» при перевозке отходов
в США[[3]](#footnote-3). 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 движением отходов от места их выработки до места переработки, хранения и уничтожения[[4]](#footnote-4).

Ранее в журнале «Экология производства» высказывалась позиция об избыточности требования по паспортизации отходов и необходимости его отмены[[5]](#footnote-5). Так, в указанной статье говорится, что в США с целью контроля перемещения отходов на территории государства составляется манифест 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, образующиеся у субъекта хозяйственной деятельности.

Таким образом, международный опыт регулирования правоотношений
в области природоохранной деятельности подтверждает, что система контроля перемещения отходов может быть упрощена и проведена без требования
о паспортизации. В частности, сбор, обработка и хранение информации в сфере обращения с отходами от использования товаров могут быть осуществлены в рамках наполнения единой государственной информационной системы учета отходов
от использования согласно статье 24.3 Закон об отходах. Со временем указанную систему, в случае успешного ее функционирования, можно дополнить блоками и разделами информации об иных транспортируемых на территории Российской Федерации отходах.

1.3. В настоящее время субъектами хозяйственной деятельности ведется учет отходов, в установленных случаях оформляются лицензии на виды деятельности по обращению с отходами I-IV класса опасности, подготавливаются проекты нормативов и лимитов на размещение отходов. Однако с учетом многолетней практики формирования федерального классификационного каталога отходов (далее – ФККО) (более 18 лет), которая не предусматривала составление паспортов отходов для отходов V класса опасности, можно сделать вывод, что формирование ФККО можно успешно осуществлять без процедуры паспортизации отходов, как это осуществляется в настоящее время для отходов V класса опасности.

Наличие указанных мер контроля представляется достаточным для того, чтобы субъектами предпринимательской деятельности проводился необходимый учет образующихся отходов. Так, в частности, субъекты хозяйственной деятельности, которые не осуществляют виды деятельности по обращению с отходами, а заключают соответствующие договоры со специализированными организациями на вывоз накопленных за 11 месяцев отходов, лицензии на виды деятельности с отходами не оформляют. Однако требование о паспортизации отходов согласно статье 14 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства
и потребления» (далее – Закон об отходах) для них является обязательным.

В соответствие со статьей 16 Закона об отходах транспортирование отходов должно осуществляться при наличии паспорта отходов. Вместе с тем транспортирование отходов может осуществлять специализированная организация, которая не является собственником данных отходов. В такой ситуации неясно, какие паспорта отходов должны быть у такой организации на чужие отходы – собственные паспорта или паспорта организации-производителя отходов с учетом того, что организация-собственник отходов никакие паспорта отходов передавать не обязана. Кроме того, а также неясна целесообразность данных паспортов при перевозке, поскольку у транспортирующей компании есть лицензия (разрешение на данный вид деятельности).

Согласно сложившейся практике организация-собственник отходов при заключении договора на транспортирование отходов передает только копии указанных паспортов. Однако указанное требование в законодательстве не закреплено.

Все остальные организации, которые образуют отходы и осуществляют не только их транспортирование, но и обработку, утилизацию, размещение, обязаны получить соответствующую лицензию на указанные виды деятельности.

Согласно пункту 5 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 (далее – Положение о лицензировании), для получения лицензии для работ по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности соискатель лицензии направляет или представляет в лицензирующий орган заявление, оформленное
в соответствии с частями 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», в котором указывает перечень конкретных видов отходов I – IV классов опасности, содержащий их наименования, классы опасности и коды согласно федеральному классификационному каталогу отходов, а также перечень работ, составляющих деятельность в области обращения с отходами, которые соответствуют наименованиям конкретных видов отходов I – IV классов опасности. При этом в Положении о лицензировании требования для соискателей лицензии по предоставлению паспортов отходов отсутствуют.

Дополнительно отмечаем, что органы местного самоуправления как лица, обязанные организовать сбор и транспортирование твердых коммунальных отходов на своей территории, также обязаны составлять паспорта отходов. В противном случае за отсутствие паспортов отходов органы местного самоуправления могут быть привлечены к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ.

Утверждение паспортов отходов на уже включенные в ФККО виды отходов представляется избыточной мерой, поскольку, по факту, представляют дублирование положений ФККО и банк данных об отходах в отдельном документе, задачей которого является фиксация сведений указанных реестров (баз данных) на бумажном носителе.

Следовательно, процедура паспортизации отходов является избыточной
и требование о проведении паспортизации отходов без ущерба для формирования ФККО может быть исключено без потери контрольных функций со стороны контрольно-надзорного органа.

2. Согласно пункту 4 проекта акта паспорт отходов I–IV классов опасности (далее – паспорт) является документом, удостоверяющим принадлежность отхода
к отходам соответствующего вида и класса опасности в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и содержащий сведения о его составе и свойствах.

При этом согласно статье 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» паспорт отходов – документ, удостоверяющий принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащий сведения об их составе.

Определения понятия «паспорт отходов I-IV классов опасности» не соответствует определению понятия «паспорт отходов».

Обращаем внимание разработчика на необходимость устранения указанного противоречия.

3. В пункте 6 проекта акта устанавливается, что паспорт действует бессрочно,
а в пункте 8 проекта акта устанавливаются ряд случаев, когда требуется переоформление паспортов и прекращается срок их действия.

В частности, в пункте 8 проекта акта предусматривается, что Росприроднадзор может вносить изменения в наименования и коды видов отходов, включенных
в ФККО, не уведомляя об этом хозяйствующих субъектов[[6]](#footnote-6), а они должны переутверждать действующие паспорта и направлять их копии в территориальные органы Росприроднадзора.

Целесообразность такой процедуры неочевидна, поскольку Росприроднадзор самостоятельно вносит изменения в наименования и коды видов отходов, включенных в паспорта отходов, ранее направленные субъектами хозяйственной деятельности
в территориальные органы Росприроднадзора. При этом именно субъекты хозяйственной деятельности вынуждены нести финансовые и временные затраты
в указанном случае и переоформлять паспорта отходов.

В отсутствие указанных паспортов субъекты хозяйственной деятельности могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение требований статьи 8.2 КоАП РФ.

Обращаем внимание разработчика на необходимость устранения указанного противоречия.

4. Кроме того, согласно пункту 3 постановляющей части проекта акта предлагается не распространять прилагаемые требования порядка паспортизации отходов I – IV классов опасности и типовой формы паспорта отходов I – IV классов опасности к отходам I – IV классов опасности, по которым индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами уже составлены и утверждены соответствующие паспорта согласно Правилам проведения паспортизации отходов
I – IV классов опасности, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2013 г. № 712 (далее – Порядок паспортизации).

При этом неясно, как следует поступать хозяйствующим субъектам в случаях, описанных в пункте 8 проекта акта (например, необходимо ли переутверждать ранее действовавшие паспорта при изменении кода вида отходов).

Считаем необходимым доработать проект акта по указанному замечанию.

5. Пунктами 5 и 7 проекта акта установлен порядок утверждения паспорта отхода и направления его копии в территориальный орган Росприроднадзора, однако не указано в какие сроки необходимо провести данные действия (в какой срок после утверждения, переутверждения паспорта отхода необходимо направить его копию
в территориальный орган Росприроднадзора).

Считаем необходимым доработать проект акта согласно указанному замечанию и изложить пункт 6 проекта акта в следующей редакции:

«6. Паспорт действует бессрочно. Паспорта, утвержденные до вступления
в силу настоящего приказа хозяйствующими субъектами по форме, представленной
в постановлении Правительства Российской Федерации «О порядке проведения паспортизации отходов I-IV классов опасности» от 16 августа 2013 г. № 712, являются действующими и переоформлению не подлежат за исключением случаев, предусмотренных подпунктом «а» пункта 8 настоящего Порядка.».

6. Абзацем вторым пункта 7 Порядка паспортизации предусмотрено, что копия паспорта, заверенного индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, а также копии документов, подтверждающих отнесение вида отхода
к конкретному классу опасности, направляются в территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по месту осуществления хозяйственной деятельности индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами способом, позволяющим определить факт и дату их получения, или вручаются ими под роспись.

При этом согласно пункту 1.1 приказа Росприроднадзора от 9 марта 2016 г.
№ 123 «Об организации работы по подтверждению отнесения отходов к конкретному классу опасности» территориальным органам Росприроднадзора необходимо организовать прием, регистрацию, учет копий паспортов отходов I – IV классов опасности и материалов отнесения отходов к конкретному классу опасности, включенных в Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 18 июля 2014 г. № 445, представляемых хозяйствующими субъектами в уведомительном порядке посредством ведомственной государственной информационной системы «ПТК Госконтроль» - Модуль «ГКО» (далее – Модуль «ГКО») и/или на бумажном носителе, а также своевременное
и полное внесение информации в «Модуль ГКО».

При этом ни действующим Порядком паспортизации, ни проектом акта направление копий паспортов посредством ведомственной государственной информационной системы «ПТК Госконтроль» - Модуль «ГКО» не предусмотрено.

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.

Приложение: на 30 л. в 1 экз.

1. Компания «Стандарт охраны труда и экологии» <http://sot1.ru/proektirovanie/razrabotka-pasportov-opasnyih-othodov?yclid=2072008447323802565> (5900 руб.), <http://www.ecohelpmsk.com> (5 тыс. 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-1)
2. См. подробнее *Касенов Р.Б.* Подборка судебных решений за 2013 год: Статья 55 2Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» Градостроительного кодекса РФ. [↑](#footnote-ref-2)
3. Статья «От накопления отходов – к их использованию в качестве вторичного сырья» // Экология производства. – 2013. – № 3. – С. 38-39. [↑](#footnote-ref-3)
4. *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-4)
5. Статья «От накопления отходов – к их использованию в качестве вторичного сырья» // Экология производства. – 2013. – № 3. – С. 38-39. [↑](#footnote-ref-5)
6. Почти 8 млн. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. [↑](#footnote-ref-6)