

Правовые проблемы предоставления органами местного самоуправления и предпринимателями отчетности об отходах производства и потребления

The legal problems of reporting on production and consumption waste by local governments and entrepreneurs

Паршин С.В.

Соискатель кафедры государственного и муниципального права, ФГАОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского», г. Омск
e-mail: s.parshin@consultingpro.su

Parshin S.V.

Applicant, Department of State and Municipal Law, Omsk State University named after F.M. Dostoevsky, Omsk
e-mail: s.parshin@consultingpro.su

Аннотация

В статье анализируются проблемы аккумуляции информации об отходах производства и потребления из различных источников. Актуальность работы связана с недостаточным количеством исследований указанной проблематики в сравнительном региональном аспекте. Автор статьи обобщен опыт регионального нормотворчества в контексте регулирования порядка ведения регионального кадастра отходов производства и потребления. Выделены проблемы юридической техники и несогласованности между подзаконными актами при регулировании состава информации, собираемой у органов местного самоуправления и предпринимателей при ведении регионального кадастра отходов производства и потребления. Делается вывод о том, что дефекты при подготовке региональных нормативно-правовых актов могут повлечь за собой существенные и неоправданные издержки, а также искажение принципов федерального законодательства, что требует усиления контроля за региональным и муниципальным правотворчеством со стороны профессионального юридического сообщества и надзорных органов.

Ключевые слова: отходы, региональное нормотворчество, юридическая техника, кадастр отходов, межведомственное взаимодействие.

Abstract

The article analyzes the problems of accumulation of information on production and consumption waste from various sources. The relevance of the work is related to the insufficient number of studies of these issues in the comparative regional aspect. The author of the article summarizes the experience of regional rulemaking in the context of regulating the procedure for maintaining a regional inventory of production and consumption waste. The problems of legal technique and inconsistency between bylaws in regulating the composition of information collected from local governments and entrepreneurs when maintaining a regional inventory of production and consumption waste are highlighted. It is concluded that defects in the preparation of regional regulatory legal acts can entail significant and unjustified costs, as well as distortion of the principles of federal legislation, which requires increased control over regional and municipal law-making by the professional legal community and supervisory authorities.

Keywords: waste, regional rulemaking, legal technology, waste cadastre, interdepartmental interaction.

Введение

О проблемах регионального и муниципального законотворчества известно давно и в профессиональном юридическом сообществе их обсуждение ведется постоянно. Причины лежат на поверхности и также достаточно широко известны: недостаток по-настоящему квалифицированных кадров, не совсем юридически верные корректировки, вносимые представительными органами власти и т.д. [1, с. 43-45].

Кроме того, стоит вспомнить и о достаточно большом массиве региональных и муниципальных нормативно-правовых актов самого разного назначения, который накопился за начальные годы существования новой России и который нередко противоречит не только действующему федеральному законодательству Российской Федерации [2, с. 44-46], но и очень часто вступает во внутренние противоречия внутри региона и (или) муниципалитета [3, с. 14-17; 4, с. 4-6]. Если на федеральном уровне с данной проблемой в последние годы начали активно бороться, то на региональном и, тем более, на муниципальном уровнях картина ситуация складывается гораздо сложнее.

Как известно, в последнее время со стороны государства достаточно большое внимание уделяется проблеме утилизации твердых коммунальных отходов и нормативному регулированию в этой области, при этом прерогатива устанавливать детальное регулирование в этой области отдана на региональный уровень.

Рассмотрим ситуацию на примере конкретного региона: на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Омской области в январе 2025 г. появилась информация, что все без исключения юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на территории Омской области, должны в срок до 1 марта 2025 г. представить в Министерство природных ресурсов и экологии Омской области в электронном виде на e-mail: post@mpr.omskportal.ru сведения, предусмотренные постановлением Правительства Омской области от 2 апреля 2008 г. № 37-п «О региональном кадастре отходов производства и потребления в Омской области», по формам, утвержденным Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Омской области от 23 ноября 2011 г. № 58 «Об утверждении форм представления данных, необходимых для ведения регионального кадастра отходов производства и потребления в Омской области». Согласно открытым данным ФНС России, в Омской области насчитывается более 86 000 субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в различных организационно-правовых формах.

При этом по результатам опросов, проведенных различными бизнес-объединениями (ОРО «Опора России», Союз Предпринимателей Омской области), выяснилось, что о необходимости сдавать какую-либо отчетность в Министерство природных ресурсов и экологии региона подавляющее большинство даже не подозревает.

В принципе, данная проблема могла бы превратиться в одну из многих, которые существуют в области регионального регулирования, если бы не одно «но»: в ноябре 2024 г. в первом чтении Законодательным собранием Омской области принят проект закона Омской области «О внесении изменений в Кодекс Омской области об административных правонарушениях», предусматривающий штрафные санкции в размере от 20 000 до 50 000 (для должностных лиц) и от 50 000 до 80 000 (для индивидуальных предпринимателей) и от 80 000 до 100 000 руб. (для организаций) за непредставление или несвоевременное представление данных, необходимых для ведения регионального кадастра отходов производства и потребления в Омской области.

Стоит особо отметить, что предупреждение как вид наказания за данное правонарушение не предусмотрено, равно как отсутствует и дифференциация объективной стороны в зависимости от срока либо состава непредставленных сведений.

На самом деле, обязанность вести кадастр отходов и потребления в регионе возложена на Министерство природных ресурсов и экологии еще в 2008 г., при этом, согласно ст. 5 Постановления Правительства Омской области 37-п, данные для его ведения должны быть предоставлены хозяйствующими субъектами. Необходимость ведения кадастра

в условиях отсутствия изначального должного регулирования по сбору данных для этого в итоге фактически переросла в проблему произвольного законотворчества на региональном уровне, так как если внимательно разобраться во всей правовой конструкции формирования кадастра отходов в Омской области, с учетом обязанностей, возложенных на бизнес и ответственности за их несоблюдение, то становятся видны многочисленные пробелы и коллизии.

Действительно, региональный кадастр отходов производства и потребления — это не местное изобретение — его имеют право вести регионы и самостоятельно устанавливать правила сбора информации для него. При установлении возможности вести такой кадастр, законодатель исходил из следующих целей:

- сбор, накопление и систематизация данных в области обращения с отходами. Их анализ для дальнейшего принятия управленческих решений в данной сфере;
- обеспечение информацией в области обращения с отходами властей Российской Федерации, региона, органов местного самоуправления и муниципальных образований, а также юридических и физических лиц;
- налаживание связей между производителями отходов и потенциальными переработчиками с целью создания рынка отходов, обладающих ресурсной ценностью, и производства продукции из вторичных сырьевых ресурсов.

Действительно, в юридической литературе обоснована необходимость ведения учета генерируемых отходов со стороны тех, кто их производит для последующего анализа и принятия верных управленческих решений [5, с. 3-8], однако методологию такого учета следует разрабатывать с учетом её последующей эффективности.

Вместе с тем, в Постановлении Правительства Омской области 37-П «О региональном кадастре отходов производства и потребления в Омской области», конкретно установленных целей, впрочем, как и самих правил формирования регионального кадастра нет — есть только общие положения, а именно: *«Кадастр включает в себя данные, представляемые органами местного самоуправления Омской области, а также индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, в процессе осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы производства и потребления. Данные для ведения кадастра представляются в Министерство природных ресурсов и экологии Омской области ежегодно до 1 марта года, следующего за отчетным. Формы представления данных, необходимых для ведения кадастра, утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Омской области»* (п. 5). Если же обратиться к первоисточнику - к Закону Омской области от 27.12.2006 N 842-ОЗ «Об отходах производства и потребления в Омской области», то обнаружится единственное полномочие Министерства природных ресурсов и экологии региона (исполнительного органа государственной власти Омской области, уполномоченного в сфере охраны окружающей среды и обращения с отходами, в сфере обращения с отходами) в рассматриваемой области - оно оговорено пунктом 6.1 подпунктом 4: *«осуществление приема отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору)»*. В ст. 7 Закона «Региональный кадастр отходов» о сборе информации также ничего не сказано.

Вместе с тем, существует Указ Губернатора Омской области от 24 января 2011 г. N 8 «О создании министерства природных ресурсов и экологии Омской области и мерах по совершенствованию деятельности отдельных органов исполнительной власти Омской области», в п.16 которого полномочия Минприроды несколько разделены: *«Министерство в сфере обращения с отходами производства и потребления в Омской области осуществляет следующие функции:*

- *осуществляет прием отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах*

III категории, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору);

- *ведет региональный кадастр отходов производства и потребления в Омской области».*

Таким образом, Указ подтверждает положения Закона Омской области о том, что отчетность должна приниматься от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории. Более того, не от всех, а лишь от подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору).

Вместе с тем офисы и многие другие объекты, в основном эксплуатируемые как органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями, так и представителями малого бизнеса, относятся к объектам IV категории [6], и, согласно прослеживаемой логике Закона от 27.12.2006 N 842-ОЗ «Об отходах производства и потребления в Омской области» и, при наличии здравого смысла, отчитываться не должны – у Минприроды даже нет полномочий эти отчеты принимать.

Однако, к сожалению, кроме вышеперечисленных нормативных правовых актов, существует еще приказ Минприроды Омской области от 23 ноября 2011 г. № 58, подвергшийся косметическим правкам в 2018 г.

Данный документ игнорирует разделение полномочий путем единственной запятой, поставленной не там: *«В соответствии с пунктом 5 Порядка ведения регионального кадастра отходов производства и потребления в Омской области, утвержденного постановлением Правительства Омской области от 2 апреля 2008 года N 37-п «О региональном кадастре отходов производства и потребления в Омской области», подпунктом 6 пункта 16 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Омской области, утвержденного Указом Губернатора Омской области от 24 января 2011 года N 8».*

Так как любой нормативно-правовой акт мы обязаны трактовать исключительно буквально, то получается, что данный документ делает бессмысленным такое достаточно четкое определение субъектов сдачи отчетности для формирования регионального кадастра отходов, как *«юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору)»*

Хотелось бы заострить внимание читателя на том, что такое принципиальное искажение первичной логики законодательства происходит из-за простой запятой перед словами «подпунктом 6 пункта 16», наличие которой делает обязательной сдачу отчетности как для субъектов прямо поименованных в Законе Омской области от 27.12.2006 N 842-ОЗ, так и для остальных субъектов, в процессе осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы производства и потребления. Если бы вместо запятой стоял предлог «и», то искажения бы не было.

В настоящее время очень многие регионы Российской Федерации (в том числе г. Москва) обязывают сдавать отчетность всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в процессе деятельности которых образуются отходы [7], но, при этом, в некоторых регионах эта сдача добровольна или явно прописана в положениях.

Во многих регионах (в том числе в г. Санкт-Петербурге) отчетность должны сдавать только органы местного самоуправления, юридические лица, индивидуальные предприниматели (далее - ОМСУ, ЮЛ, ИП соответственно), осуществляющие деятельность по обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов [8].

Или, например, в Новосибирской области такую отчетность должны сдавать ОМСУ, ЮЛ, ИП, осуществляющие деятельность по размещению отходов; владельцы или пользователи объектов размещения отходов (далее – ОРО), разработчики, пользователи технологий переработки, использования, обезвреживания и утилизации отходов [9].

В Белгородской области отчет должны сдавать только ОМСУ, ЮЛ, ИП, осуществляющие деятельность на объектах II, III категорий НВОС [10].

А в Пензенской области [11] и в Псковской области [12] применяются кардинально иные принципы регулирования - реестр ОРО формируется на основе информации, полученной в результате межведомственного взаимодействия с территориальными органами федеральной власти, исполнительными органами.

Впрочем, в Тюменской, Мурманской и Московской областях регулирование указанных отношений еще радикальнее – кадастр отходов просто отменен.

В дополнение к проблеме необходимости сдачи отчетности для всех субъектов предпринимательской деятельности и муниципальных организаций стоит обратить внимание и на утвержденные формы для предоставления такой отчетности. Они утверждены приказом Минприроды Омской области от 23 ноября 2011 г. № 58 [13] в качестве приложений в виде 9 таблиц. Вряд ли среднестатистический предприниматель либо муниципальный служащий будет в состоянии самостоятельно их заполнить должным образом. Сложность их заполнения лишний раз подтверждает то, что изначально логикой законодателя являлось получение отчетности не от всех субъектов предпринимательской деятельности, а лишь тех, кто осуществляет свою деятельность на объектах III категории и подлежащих включению в региональный реестр, так как такая деятельность заведомо предполагает не только более профессиональное отношение к формированию отходов производства, но и наличие в штате сотрудников, способных правильно вести учет формируемых отходов.

Стоит отметить и тот факт, что согласно действующим на момент написания настоящей статьи нормативным правовым актам, исключения от сдачи этих форм официально не предусмотрено – необходимо заполнять их все и в полном объеме. При этом некоторые позиции в них должны заполняться с указанием формируемых отходов в тысячах тонн.

Понятно, что со стороны представителей малого и среднего предпринимательства, муниципальных учреждений подавляющее большинство этих форм будет заполнено нулями и прочерками, а наименование и код отхода по федеральному классификационному каталогу отходов могут быть указаны неверно. Если предположить, что под страхом штрафных санкций подавляющее большинство субъектов предпринимательской деятельности сдаст отчетность согласно предложенным формам, то может получиться, что Омская область в моменте сгенерирует количество отходов сравнимое с масштабами всего Сибирского федерального округа.

Рассмотрим реальный пример - офисный центр. Один этаж арендует областная структура, которая вывоз отходов включила в договор аренды. У здания есть обслуживающая организация, которая имеет договор с региональным оператором по вывозу и утилизации твердых коммунальных отходов (в Омской области – ООО «Магнит») и содержит мусорные баки, установленные на площадки у здания. Арендодатель платит за вывоз мусора обслуживающей организации, которая в свою очередь платит региональному оператору.

У последнего есть список всех организаций, выкидывающих мусор на площадки для сбора твердых коммунальных отходов, принадлежащие такому офисному центру. Арендодатель, в свою очередь, является индивидуальным предпринимателем, но сам мусор, кроме использованной туалетной бумаги не производит.

Итак - весь мусор вливается в мусор региона, но за него отчитаются 3 субъекта. Если ошибок в самой главной форме «Баланс массы отходов производства и потребления за отчетный период» допущено не будет, то в итоге все равно реальная величина мусора увеличится на величину кратную трем. Напрашивается логический вывод: если региональный оператор утилизирует мусор всего города для субъектов, генерирующих отходы IV класса, то почему сразу не взять эти цифры (как в Пензенской и Псковской областях) и не заставить трех субъектов заполнять по девять форм? Если же предположить, что при заполнении предприниматель допустит ошибки - например при заполнении кода по классификационному каталогу отходов для одного и того же мусора 4 разных субъекта укажут разный код, то мусор начнет размножаться, причем возможно, в геометрической прогрессии.

Стоит остановиться еще и на том, что сдача отчетности предусмотрена исключительно или в бумажном виде, или в виде скан-копий заполненных форм с печатями и подписями лиц,

их сдающих. При этом направлять их в Минприроды необходимо по электронной почте, что для многих субъектов предпринимательской деятельности (особенно в сельской местности) может быть проблематичной.

Кроме того, если посчитать количество генерируемого при сдаче такой отчетности мусора в виде заполненных форм (9 листов * 86 000 субъектов = 774 000 листа формата А4, что эквивалентно 1 548 пачкам офисной бумаги, что в свою очередь составит два двадцатифутовых контейнера), то дополнительно возникает вполне обоснованный вопрос о сохранении изначальной логики законодателя, которая заключалась в проявлении заботы об окружающей среде.

В дополнение хотелось бы отметить и тот факт, что описанная выше логика обязывает сдавать соответствующую отчетность не только коммерческие предприятия, но и органы местного самоуправления. При этом стоит не забывать, что районный администрации, например, ответственны за вывоз твердых коммунальных отходов из частного сектора – ведут ли они должный учет вывозимого мусора по его классификатору, вопрос риторический.

Возникает резонный вопрос о принципиальной необходимости таких мероприятий при наличии регионального оператора по обороту с твердых коммунальных отходов, в обязанности которого как раз и входят мероприятия по должному учету и утилизации отходов производства и потребления. Не проще ли использовать данные для формирования регионального кадастра, имеющиеся у регионального оператора?

Если в анализе пойти еще дальше и отметить, что утвержденные для отчетности формы не машиночитаемы, то встает вопрос об обработке сданной отчетности ведомством: скан-копия формы (или её печатный вариант) дошёл до Минприроды. В силу того, что документ не обрабатывается простым сканированием, её данные надо обработать вручную и внести соответствующие сведения в региональный кадастр отходов. Снова 9 форм умножаем на 86 000 субъектов – это сколько же надо нанять персонала в Минприроды Омской области, чтобы просто обработать сданную отчетность?

К чести Минприроды Омской области, следует отметить, что сейчас в процессе утверждения находятся новая редакция форм для предоставления отчетности, согласно которой для субъектов, производящих менее 100 кг отходов, предусматривается заполнение всего 2-х форм [14]. Однако при этом знание для субъекта предпринимательства кода производимого мусора по Федеральному классификационному каталогу отходов осталось неизменным.

Непонятна логика и того факта, что для субъектов предпринимательства, производящих более 100 кг отходов независимо от класса их опасности, необходимо будет заполнить уже три формы, причем третья форма – это сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления. Данная форма уже доступна для понимания и заполнения далеко не всем предпринимателям, так как содержит в себе достаточно специфические параметры.

В результате всего вышеизложенного, можно сделать вывод, что элементарная неграмотность при подготовке региональных нормативно-правовых актов самого разного уровня (от законов до подзаконных актов) может повлечь за собой колоссальные проблемы и издержки, коренным образом извратив изначальную мысль полезной инициативы федерального законодателя.

Необходимо усилить контроль за издаваемыми на региональном и муниципальном уровнях нормативными правовыми актами со стороны профессионального юридического сообщества, надзорных и иных правоприменительных органов власти.

Литература

1. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. 2016. N 3. С. 14 – 17.
2. Азимов Ю.И., Набеева Э.Г. Касимов Ю.М. Критериальные факторы в разработке системы управления твердыми коммунальными отходами /Обращение с отходами: современное состояние и перспективы. Уфа: Уфимский государственный нефтяной технический университет, 2020. С. 3-8.
3. Бычкова Е.И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 4. С. 43 – 45.
4. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Некоторые проблемы муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. N 9. С. 44 - 46.
5. Об отнесении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий: письмо Росприроднадзора от 29.09.2016 № АА-03-04-32/20054 // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205545/ (дата обращения 17.03.2025).
6. О Сводном кадастре отходов производства и потребления города Москвы: постановление Правительства Москвы от 14 октября 2003 г. № 865-ПП // URL: <https://docs.cntd.ru/document/3648162> (дата обращения 17.03.2025).
7. О порядке ведения регионального кадастра отходов: распоряжение Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности г. Санкт-Петербурга от 26.04.2023 № 87-р // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1301426808> (дата обращения 17.03.2025).
8. Об утверждении Порядка ведения регионального кадастра отходов Белгородской области: постановление Белгородской области №301-р от 14.08.2017 г. // URL: <https://docs.cntd.ru/document/450297980> (дата обращения 17.03.2025).
9. Об утверждении Порядка ведения регионального кадастра отходов Пензенской области: постановление Правительства Пензенской области №89-пп от 18.02.2016 г. // URL: <https://docs.cntd.ru/document/432898740> (дата обращения 17.03.2025).
10. О порядке ведения регионального кадастра отходов: приказ Комитета по природным ресурсам и экологии Псковской области от 04.08.2023 № 368 // URL: https://priroda.pskov.ru/sites/default/files/_prikaz_368_kadastr_othodov.doc (дата обращения 17.03.2025).
11. Об утверждении форм представления данных, необходимых для ведения регионального кадастра отходов производства и потребления в Омской области: приказ Минприроды Омской области от 23.11.2011 г. № 58 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/943046287> (дата обращения 17.03.2025).
12. Положение о порядке ведения регионального кадастра отходов Новосибирской области: постановление администрации Новосибирской области от 17.09.2007 № 117-па // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=172016033&page=1&rdk=0#I0 (дата обращения 17.03.2025).
13. Попов В.В., Подцуева В.М. Проблемы юридической техники в региональном и муниципальном правотворчестве в сфере градостроительства и землепользования // Правовые вопросы строительства. 2014. N 1. С. 4 - 6.
14. Проект Приказа №58 Министерства природных ресурсов и экологии Омской области // URL: <https://omskportal.ru/pnpa?id=/oiv/mpr/2024/12/26/02> (дата обращения 17.03.2025).