

22. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ЭКОЛОГИЯ



Неверов Ильдар Алиевич

Модератор направления

Проблема	Ответственный государственный орган / публично-правовой институт	С какого года в реестре
<p>22.1 Из-за низкого качества или отсутствия обоснованности установленных в субъектах Российской Федерации нормативов накопления твердых коммунальных отходов (ТКО) размер платы за обращение с ТКО по договорам, рассчитанным исходя из нормативов накопления ТКО, является необоснованно высоким, увеличивает нагрузку на бизнес, оказывает негативное влияние на ценообразование товаров и услуг для конечных потребителей.</p> <p>Субъекты предпринимательской деятельности, являющиеся потребителями услуги по обращению с ТКО, отмечают, что действующие в регионах нормативы накопления ТКО утверждались органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации без проведения реальных замеров, выполнения процедур сбора, анализа и расчета данных о массе и объемах накапливаемых отходов с учетом их сезонных изменений и, как следствие, не отражают реальный объем накопления ТКО на расчетную единицу, завышены по некоторым видам деятельности (торговля, общественное питание, услуги) по сравнению с фактически образуемыми объемами в разы (до 10 и более раз).</p> <p>Имеет место и существенная разница в нормативах накопления отходов, утвержденных разными регионами для одних и тех же категорий объектов, на которых образуются отходы.</p> <p>Так, нормативы по продовольственным магазинам, установленные в Волгоградской области (42,828 кг/мес на 1 кв. м общей площади), в 248 раз выше нормативов, установленных в Республике Алтай (0,1725 кг/мес на 1 кв. м общей площади).</p> <p>Нормативы по супермаркетам, установленные в Республике Адыгея (0,14 м³/мес на 1 кв. м общей площади), в 35 раз выше нормативов, установленных в Магаданской области (0,004 м³/мес на 1 кв. м общей площади).</p> <p>Нормативы по кафе, ресторанам, барам, столовым, установленные в Республике Марий Эл (64,05 кг/мес на 1 место), в 106 раз выше нормативов, установленных в Республике Алтай (0,6 м³/год на 1 место).</p> <p>Нормативы по парикмахерским, косметическим салонам, салонам красоты, установленные в Алтайском крае (0,920 м³/мес на 1 место), в 115 раз выше нормативов, установленных в Чувашской Республике (0,008 м³/мес на 1 место).</p> <p>Следует отметить, что по данным мониторинга, проводимого Уполномоченным, Генеральной прокуратурой в 2020 и 2021 годах, проведены всероссийские проверки обоснованности уровня установленных нормативов накопления твердых коммунальных отходов, по итогам которых внесены представления об устранении нарушений федерального законодательства.</p> <p>Также рассматриваемые вопросы проанализированы в ППК РЭО, которым подтверждена актуальность проблемы и выработываются подходы к ее решению.</p>	<p>Минприроды России; уполномоченные органы субъектов Российской Федерации; ФАС России</p>	<p>2019</p>
<p>22.2 Несмотря на то что Методическими рекомендациями, утвержденными приказом Минстроя России от 28.07.2016 № 524/пр, предусмотрено 46 категорий объектов, по которым осуществляются замеры и могут быть установлены нормативы накопления ТКО, в отдельных регионах действующие нормативы разработаны для минимального количества категорий объектов, что нарушает права многих предпринимателей.</p> <p>Так, приказом Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области от 30.10.2017 № 271 установлено 15 категорий объектов образования ТКО. При этом, несмотря на то что согласно Методическим рекомендациям выделяются девять категорий «предприятий торговли», в Приказе № 271 выделена лишь одна категория без учета вида торговли (промышленные, продовольственные товары), вида объекта (киоск, магазин, торговый центр), ассортиментного перечня и иных признаков.</p> <p>А, к примеру, в постановлении Региональной энергетической комиссии Кемеровской области от 27.04.2017 № 58 установлено всего шесть категорий объектов образования ТКО и такие категории объектов, как, например, торговые комплексы, аптеки и предприятия транспортной инфраструктуры (аэропорты и т. п.), находятся в одной группе нормативов накопления ТКО без дифференциации.</p> <p>Особенно актуальна указанная проблема для субъектов предпринимательской деятельности, связанных с мелкооптовой розничной торговой деятельностью на небольших площадях и относящихся к малому и среднему бизнесу (магазины, расположенные в многоквартирных домах, магазины-салоны, торговые точки и т. п.), так как такие объекты не предусмотрены Методическими рекомендациями и, соответственно, нормативы накопления ТКО для объектов данных категорий не определялись. Применение для данной категории объектов нормативов накопления ТКО, которые были установлены для крупных, отдельно расположенных магазинов, некорректно.</p> <p>Укрупнение объектов накопления ТКО в нормативно-правовых актах, которыми они установлены, препятствует определению соответствующих объемов образования ТКО и способствует взиманию с субъектов предпринимательской деятельности несправедливых сумм платы за услугу по обращению с ТКО.</p> <p>Рассматриваемые вопросы проанализированы в ППК РЭО, которым подтверждена актуальность проблемы и выработываются подходы к ее решению/</p>	<p>Минприроды России; уполномоченные органы субъектов Российской Федерации</p>	<p>2020</p>



22. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ЭКОЛОГИЯ

<p>22.3 Используемые подходы к определению расчетных единиц, в отношении которых устанавливаются нормы накопления ТКО, не учитывают особенности предприятий торговли.</p> <p>Согласно п. 2 приложения 1 к Методическим рекомендациям, утвержденным приказом Минстроя России от 28.07.2016 № 524/пр, расчетной единицей, в отношении которой устанавливается норматив для предприятий торговли, является 1 кв. м общей площади. Таким образом, объем ТКО на предприятиях торговли определяется как произведение норматива накопления ТКО и общей площади помещений.</p> <p>Согласно п. Г.1.1 Приложения Г к СП 118.13330.2012 «СНиП 31-06-2009 Общественные здания и сооружения», утвержденного приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.12.2011 № 635/10, общая площадь здания определяется как сумма площадей всех этажей (включая технический, мансардный, цокольный и подвальный). В общую площадь здания включаются площади: антресолей; галерей и балконов зрительных и других залов; веранд; наружных застекленных лоджий и галерей, а также переходов в другие здания. Площади любых помещений (в том числе технические) независимо от высоты поверхности над ними включаются в общую площадь.</p> <p>Вместе с тем на практике ТКО образуются не на всех площадях здания и не во всех помещениях. Также часть помещений может не использоваться и быть законсервирована.</p>	Минприроды России	2020
<p>22.4 В ряде регионов сохраняется проблема навязывания региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами заключения предпринимателями договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами на условиях учета образованных отходов расчетным путем исходя из завышенных нормативов накопления, а не «по факту».</p> <p>Согласно п. 5 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505, коммерческий учет ТКО осуществляется:</p> <p>а) расчетным путем исходя:</p> <ul style="list-style-type: none">• из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема;• количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО; <p>б) исходя из массы ТКО, определенной с использованием средств измерения.</p> <p>Несмотря на законодательно закрепленную альтернативу, на практике региональные операторы не разъясняют предпринимателям возможность учета по фактически образующимся ТКО и предлагают им заключать договоры (размещают на своих официальных сайтах публичные оферты), предусматривающие лишь один метод учета ТКО — исходя из нормативов.</p> <p>По мнению бизнеса, в большинстве случаев расчет, предлагаемый региональным оператором и осуществляемый на основе нормативов, многократно (от 10 до 30 раз) превышает объем фактических накоплений отходов ТКО. При этом оплачивать услуги по обращению с ТКО исходя из нормативов вынуждены предприниматели, фактически не образующие отходы.</p> <p>Заключение договоров «по факту» на практике всячески затягивается, региональные операторы запрашивают одни и те же документы по несколько раз. Вместе с тем предприниматели обязаны оплачивать услуги исходя из нормативов за весь период, в течение которого они пытались заключить договор «по факту».</p> <p>В 2020 году проблема была актуальна в том числе в Алтайском крае, Волгоградской области, Республике Башкортостан, Республике Коми, Республике Татарстан, Тамбовской области, Ульяновской области.</p> <p>Следует отметить, что по данным мониторинга, проводимого Уполномоченным, Генеральной прокуратурой в 2020 и 2021 годах, проведены всероссийские проверки упомянутых фактов, по итогам которых внесены представления об устранении нарушений федерального законодательства.</p>	Минприроды России	2020
<p>22.5 У предпринимателей отсутствует возможность организовать контейнерные площадки, соответствующие установленным требованиям, для учета образуемых ими ТКО исходя из количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов.</p> <p>Для избрания такого способа коммерческого учета, как расчет исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, предпринимателям необходимо создать место (площадку) накопления ТКО, которой не пользуются другие потребители. Однако у многих субъектов предпринимательской деятельности на практике нет мест (площадок), которые соответствуют всем установленным для таких мест (площадок) требованиям.</p> <p>Указанная проблема обусловлена также нежеланием муниципальных администраций согласовывать расположение площадок для установки контейнеров для объектов предпринимательской деятельности, расположенных в многоквартирных жилых домах, а также необходимостью согласовывать размещение площадки с жителями таких домов.</p> <p>С учетом этого многие предприниматели вынуждены заключать с региональными операторами договоры на оказание услуг по обращению с ТКО на условиях использования расчетного пути исходя из нормативов накопления ТКО.</p>	Минприроды России, Минстрой России	2020
<p>22.6 Предприниматели, владеющие объектами обезвреживания отходов (например, инсинераторами) либо объектами размещения отходов, находящимися на удалении от земельных участков, на которых образуются ТКО, необоснованно лишены возможности отказаться от заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО и вынуждены производить расчеты с региональным оператором.</p> <p>Согласно ч. 6 ст. 24.7 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» право отказа от заключения договора с региональным оператором имеют только юридические лица, владеющие объектом размещения отходов, расположенный в границах земельного участка, на территории которого образуются ТКО, или на смежном земельном участке.</p>	Минприроды России	2021

22. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ЭКОЛОГИЯ

<p>22.7 У региональных операторов отсутствуют средства на обновление необходимой инфраструктуры в сфере обращения с ТКО. Собираемые государством с предпринимателей экологические платежи (утилизационный сбор, экологический сбор, плата за негативное воздействие на окружающую среду) не расходуются по назначению и поступают в федеральный бюджет как налоги / неналоговые платежи, а не как средства, за счет которых возможно было бы реализовать государственную поддержку участников мусорной реформы.</p> <p>Региональным операторам достались заполненные (переполненные) объекты размещения отходов, изношенные объекты инфраструктуры, транспортные средства и средства механизации, за аренду которых региональные операторы расходуют немалые финансовые средства. Такое же положение дел у подрядчиков и субподрядчиков. Обновление транспортной составляющей и инфраструктуры полигонов ТКО собственными силами и средствами региональных операторов крайне затруднительно. Проблему усугубляет низкий процент собираемости платежей.</p> <p>Вместе с тем деньги на реализацию реформы по обращению с отходами есть. Суммарный объем доходов бюджета от экологических платежей (утилизационный сбор, экологический сбор, плата за негативное воздействие на окружающую среду), которые могли бы быть частично или полностью направлены на обновление необходимой инфраструктуры в сфере обращения с ТКО, в 2020 году составил 593,5 млрд руб.</p>	<p>Минприроды России</p>	<p>2020</p>
<p>22.8 Принцип раздельного сбора отходов является основным фактором, обеспечивающим эффективность и рентабельность системы сбора, переработки и утилизации ТКО, но на текущий момент государством не создана система стимулов ни для населения, ни для бизнеса.</p> <p>Не решены технические и правовые вопросы, необходимые для организации раздельного сбора отходов, что делает невозможным развитие системных бизнесов по глубокой переработке отходов.</p>	<p>Минприроды России, Минстрой России</p>	<p>2019</p>
<p>22.9 Существенный рост нормативов утилизации, предусмотренный Концепцией совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (утв. Аппаратом Правительства РФ 28.12.2020 № 12888п-П11), повлечет снижение маржинальности реализации товаров, рост цен на конечную продукцию, увеличение расходов бизнеса на уплату экологического сбора.</p> <p>Концепцией, в частности, предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> • рост с 1 января 2022 года норматива утилизации упаковки до 100 % с текущих 10–45 %; • ежегодный рост нормативов утилизации продукции на 10 % (текущий норматив 10–15 %); • расчет экологического сбора исходя из двойного норматива утилизации, а в случае недостижения норматива утилизации расчет суммы экологического сбора исходя из разницы между нормативом утилизации и достигнутым объемом утилизации отходов, увеличенной в два раза. <p>По оценкам экспертов, дополнительные издержки бизнеса в связи с реализацией мер, предусмотренных Концепцией, составят:</p> <ul style="list-style-type: none"> • для крупных производителей от 100 млн до 400 млн руб. в год; • для средних предприятий от 10 млн до 100 млн руб. в год; • для малого бизнеса от 100 тыс. до 10 млн руб. в год (без учета штрафных санкций в двойном размере). 	<p>Минприроды России</p>	<p>2020</p>
<p>22.10 Из-за того что до сих пор не принята единая система классификации отходов, бизнес должен классифицировать собственные отходы производства и потребления дважды: в соответствии с природоохранным законодательством (где отходы делятся на пять классов опасности) и по нормам санитарно-эпидемиологического благополучия населения (там существует четыре класса).</p> <p>На практике это приводит к двойному согласованию отходов, двойной подготовке мест накопления, двойному обучению водителей, двойному оснащению машин для вывоза мусора.</p>	<p>Минприроды России; Росприроднадзор; Роспотребнадзор</p>	<p>2015</p>
<p>22.11 К предпринимателям предъявляются избыточные требования по оформлению паспортов на каждый вид отходов.</p> <p>В соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» на основании данных о составе отходов, оценки степени их негативного воздействия на окружающую среду составляется паспорт отходов I–IV классов опасности.</p> <p>При этом согласно Порядку паспортизации отходов, утвержденному приказом Минприроды России от 08.12.2020 № 1026, паспорт должен составляться на каждый вид отходов в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов (ФККО).</p> <p>Так, на практике, например, каждый сельхозтоваропроизводитель должен оформить паспорт на следующие виды отходов, вне зависимости от их объемов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на мусор бытовых помещений, • на компьютерную технику подетально: монитор, процессор, сканер, клавиатуру, компьютерную мышь и др.; • на отдельные узлы тракторов: тормозные колодки, аккумуляторы, фильтры, покрышки и др. <p>По каждой позиции стоимость одного паспорта составляет от 2,5 тыс. до 5 тыс. руб. В итоге оформление всех необходимых паспортов отходов обходится фермерскому хозяйству в среднем в 500–800 тыс. руб.</p> <p>Проблема усугубляется тем, что законодательством не установлены критерии и порядок формирования видов отходов. В результате на практике оно осуществляется субъективно, в ФККО в качестве отдельных видов отходов выделяются отходы, имеющие одинаковые классификационные признаки, в том числе состоящие из одинаковых основных компонентов.</p>	<p>Минприроды России</p>	<p>2020</p>
<p>22.12 Действующий запрет для ИП и юридических лиц осуществлять деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов на объекте обезвреживания или размещения отходов, на котором уже осуществляется деятельность по обезвреживанию и/или размещению отходов другим лицом (ч. 2 ст. 9 89-ФЗ), существенно ограничивает конкуренцию на и без того недостаточно развитом рынке предоставления услуг по обращения с отходами.</p> <p>На практике деятельность по сбору, утилизации, обработке, обезвреживанию и размещению отходов на одном объекте может (а зачастую и должна) осуществляться разными операторами. ►</p>	<p>Минприроды России</p>	<p>2021</p>



22. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ЭКОЛОГИЯ

	<p>Так, если у предпринимателя имеется установка по обезвреживанию отходов (инсинератор) и возможность оказывать услуги по обезвреживанию отходов на основании договора с региональным оператором и/или с промышленными предприятиями, то с точки зрения логики, соблюдения санитарных требований и снижения нагрузки на окружающую среду такая установка должна быть установлена на полигоне. Однако если на полигоне другим юридическим лицом (оператором полигона) уже осуществляется один вид деятельности по обращению с отходами (например, размещение отходов), то предоставить услуги по обезвреживанию отходов на законных основаниях уже невозможно. Органы Росприроднадзора либо откажутся выдать собственнику инсинератора лицензию на обезвреживание отходов на полигоне, либо потребуют межевать полигон с целью выделения отдельного участка для установки инсинератора, что накладывает на оператора/собственника полигона дополнительные издержки и обязательства, в которых он не заинтересован. Аналогичным образом ни один предприниматель, не являющийся оператором полигона или объекта обезвреживания отходов, не сможет на законных основаниях предоставить услуги по предварительной сортировке отходов, поступающих на полигон, или по инсинерации с целью выделения из них перерабатываемых компонентов (обработка отходов).</p>		
22.13	<p>Требования к нормативам допустимых сбросов сточных вод для промышленных предприятий являются более жесткими, чем требования к питьевой воде, и многократно превышают аналогичные требования в странах ЕС.</p> <p>При этом в ряде муниципальных образований устанавливаются дополнительные, более строгие требования к химическому составу сточных вод, превышение которых используется для взимания дополнительной платы Водоканалом за негативное воздействие на окружающую среду.</p>	Минприроды России	2015
22.14	<p>Индивидуальным предпринимателям, малым предприятиям приходится нести большие затраты на разработку природоохранной документации (например, разработку Проекта нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу), практически одинаковые с теми, которые производят на аналогичные цели средние и крупные предприятия.</p>	Минприроды России; Росприроднадзор	2014
22.15	<p>Хозяйствующие субъекты, имеющие в собственности/аренде мобильные установки/оборудование, получают отказы в выдаче лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности при отсутствии указания конкретного адреса места осуществления лицензируемого вида деятельности.</p> <p>При том, что при использовании мобильных установок лицензиат потенциально может осуществлять деятельность на различных адресах в пределах Российской Федерации, перемещая оборудование согласно потребностям заказчиков, Росприроднадзор требует указания в лицензии конкретного места осуществления лицензируемого вида деятельности (письмо от 05.11.2019 № СР-10-01-31/30643).</p> <p>В сложившихся обстоятельствах соискателю лицензии необходимо сначала оформить права на участок, на котором планируется осуществление лицензируемого вида деятельности (т. е. предварительно заключить с потенциальным заказчиком договор аренды), затем пройти процедуру лицензирования (в среднем 9 месяцев) и только после этого приступить к оказанию услуг по адресу, указанному в лицензии (причем продолжительность оказания услуг на объекте составляет не более полугода). При необходимости оказать услуги по другому адресу необходимо переоформлять лицензию, что представляет собой процедуру, аналогичную лицензированию.</p> <p>Кроме того, такие хозяйствующие субъекты теряют доступ и к участию в закупках по 223-ФЗ, поскольку обязательным критерием оценки для участия в закупке является наличие лицензии, но получить ее без указания конкретного адреса осуществления деятельности в настоящее время невозможно.</p> <p>Указанная проблема наиболее остро стоит в ресурсодобывающих регионах и негативно сказывается в первую очередь на организациях, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами (например, переработка отходов бурения на нефтегазовых объектах).</p>	Минприроды России; Росприроднадзор	2020
22.16	<p>Несмотря на отсутствие в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» прямого запрета на сброс сточных вод на водосборную площадь, природоохранные органы исходят из того, что сброс сточных вод на водосборную площадь запрещен. Такая трактовка законодательства поставила в тупик многие предприятия, имеющие очистные сооружения со сбросом на рельеф местности.</p> <p>По статистике, ежегодно более 2 млн м³ сточных вод сбрасывается на рельеф местности.</p> <p>Компании вынуждены тратить значительные финансовые средства на реконструкцию/строительство систем водоотведения и очистки, прокладывать канализационные трубы до водного объекта, в ходе которых оказывать дополнительное воздействие на окружающую среду. При этом фильтрационные методы очистки при отведении незагрязненного стока на рельеф местности / водосборную площадь широко применяются в странах ЕС.</p>	Минприроды России	2021