



**ДЕПАРТАМЕНТ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Калиновская, 38, г. Кострома, 156013  
Тел. (4942) 45-52-51;  
факс (4942) 45-34-23  
E-mail: der@adm44.ru  
ОКПО 75624327, ОГРН 1054408684110  
ИНН/КПП 4401055340/440101001

Директору департамента  
природных ресурсов и охраны  
окружающей среды  
Костромской области  
Беляеву А.В.

11.05.16 № 111/5232

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
об оценке фактического воздействия  
нормативного правового акта

Департамент экономического развития Костромской области (далее – Уполномоченный орган) в соответствии с пунктом 29 Положения о порядке проведения оценки фактического воздействия (далее – ОФВ) нормативных правовых актов Костромской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением администрации Костромской области от 16.12.2016 № 499-а «Об утверждении Положения об оценке фактического воздействия нормативных правовых актов Костромской области», рассмотрел приказ департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области от 21 марта 2016 года № 96 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору» (далее – Приказ № 96), \_\_\_\_\_

(реквизиты нормативного правового акта)

и отчет об оценке фактического воздействия (далее – отчет об ОФВ) нормативного правового акта, направленные для подготовки настоящего заключения департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области (далее – разработчик) \_\_\_\_\_

(наименование исполнительного органа государственной власти, направившего нормативный правовой акт) (далее - разработчик) сообщает следующее:

Нормативный правовой акт направлен для подготовки настоящего заключения впервые. \_\_\_\_\_

(впервые/повторно)

В ходе оценки регулирующего воздействия проекта приказа было установлено следующее:

До 31 декабря 2015 года полномочия по установлению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в отношении всех хозяйствующих субъектов на территории региона осуществлялись федеральным органом – Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Костромской области (далее – Управление Росприроднадзора по Костромской области) в соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25 февраля 2010 года № 50 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» (далее – приказ Минприроды России № 50).

В связи с внесенными изменениями в статью 18 Федерального закона № 89-ФЗ с 1 января 2016 года индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (далее – ПНООЛР) предоставляется в Управление Росприроднадзора по Костромской области только в отношении объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. Перечень таких объектов на территории Костромской области утвержден приказом Минприроды России от 14 июля 2011 года № 627 (в редакции приказов Минприроды России от 14.11.2013 № 511, от 24.03.2015 № 133).

В ходе анализа проекта приказа было установлено, что в пункте 9, абзаце 2 пункта 12, пункте 18, пункте 20 установлены сроки, которые не соответствуют срокам, определенным приказом Минприроды России № 50.

Указанные несоответствия ставят в неравные условия хозяйствующие субъекты в зависимости от уровня государственного экологического надзора и противоречат статье 19 Конституции Российской Федерации, которая гласит о том, что все равны перед законом и судом и имеют равные права, свободы и возможности.

В целях обеспечения принципа «равенства» всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от уровня государственного экологического надзора на территории Костромской области проект приказа был доработан разработчиком в рабочем порядке. Сроки, в указанных пунктах приведены в соответствии с приказом Минприроды России № 50.

---

(информация о предшествующей подготовке заключения об ОФВ  
нормативного правового акта)

По результатам рассмотрения представленных материалов установлено, что при проведении ОФВ Приказа № 96 нарушений порядка проведения ОФВ нормативного правового акта, которые могут оказать негативное влияние на обоснованность полученных разработчиком результатов, не выявлено.

Разработчиком проведены публичные консультации нормативного правового акта и отчета об ОФВ в сроки с 06.08.2019г. по 02.09.2019г. (срок начала публичного обсуждения)  
(срок окончания публичного обсуждения).

В ходе публичных консультаций были получены предложения и замечания от администрации Островского, Межевского и Судиславского

муниципальных районов Костромской области, которые положительно охарактеризовали действие Приказа № 96 на территории региона.

Получены предложения от Торгово - промышленной палаты Костромской области, которая внесла предложение дополнить пункт 7 Приказа № 96 подпунктом 3, которым устанавливались требования при подаче комплекта документов в департамент не самим заявителем, а его представителем, а именно, предоставлять доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия представителя. Однако разработчиком данное предложение отклонено по причине того, что связи с наличием коллизии полномочий государственных органов в части порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение внесение изменений в приказ департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области от 21 марта 2016 года № 96 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору» нецелесообразно. Уполномоченный орган считает, что данное предложение при действующем варианте Приказа № 96 обосновано.

Информация об ОФВ нормативного правового акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [regulation.adm44.ru](http://regulation.adm44.ru)

(полный электронный адрес размещения отчета)

На основании ОФВ Приказа № 96 можно сделать **вывод**:

Цель разработки порядка утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору достигнута. В результате введения данного правового регулирования негативный эффект, выражающийся в невозможности реализовать требования федерального законодательства устранен.

Вместе с тем в ходе анализа установлено, что Приказ № 96 **содержит** положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Следует выделить ряд проблем и рисков, решение которых способно повысить эффективность данного правового регулирования и устранить административные барьеры, риски снижения конкуренции и возникновения фактов проявления коррупции, а именно:

отсутствие ссылки на конкретный документ, определяющий

методические указания или исчерпывающий перечень документов, содержащих такие указания (п.4 настоящего заключения);

исключение союза «или» в пункте 11 с целью устранения неоднозначного толкования в части исчисления срока принятия решения об утверждении проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещения при предоставлении заявления и проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (п.5 настоящего заключения);

определение порядка регистрации технического отчета, поданного в виде электронного документа, подписанного простой электронной подписью в соответствии с требованиями Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» с целью исключения неопределенности в дате регистрации документа в электронном виде (п.6 настоящего заключения);

дополнить пункт 7 подпунктом 3, которым устанавливались требования предоставлять доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия, при подаче комплекта документов в департамент не самим заявителем, а его представителем.

Учитывая изложенное в пункте 7 настоящего заключения, можно сказать, что, несмотря на коллизию в федеральном законодательстве в данной сфере деятельности, Приказ № 96 является действующим, поэтому разработчику предлагается внести изменения в анализируемый нормативный правовой акт.

(Вывод о достижении либо не достижении заявленных целей регулирования, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативного правового акта, а также вывод о наличии либо отсутствии положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетной системы Костромской области)

1. Приказ № 96 разработан в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), статьей 5 Закона Костромской области от 18 мая 2015 года № 678-5-ЗКО «О разграничении полномочий между органами государственной власти Костромской области в области обращения с отходами производства и потребления», постановлением администрации Костромской области от 15 января 2016 года № 8-а «Об определении уполномоченных исполнительных органов государственной власти Костромской области в области обращения с отходами производства и потребления».

Целью разработки Приказа № 96 являлась разработка порядка утверждения нормативов образования отходов лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.



Проблемой, на решение которой направлено установленное Приказом № 96 правовое регулирование, является отсутствие правовой определенности в связи с утратой силы федерального законодательства, регулирующего порядок утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы производства и потребления, подлежащие региональному государственному экологическому контролю, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с законодательством РФ к субъектам малого и среднего предпринимательства.

Негативным эффектом, обусловленным указанной проблемой, является: невозможность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы производства и потребления, подлежащие региональному государственному экологическому контролю, реализовать требование федерального законодательства по разработке и утверждению проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение ввиду отсутствия нормативного правового акта, определяющего порядок его подготовки и утверждения уполномоченным органом власти, что может привести к проявлению коррупционных факторов в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) при осуществлении органами исполнительной власти полномочий в указанной области;

отсутствие информации, позволяющей определить количество отходов, образующихся в результате хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), а также размещаемых ими отходов на объектах размещения отходов;

бесконтрольное размещение отходов производства и потребления, образующихся в результате деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на объектах размещения отходов, что, в свою очередь, приведет к негативному воздействию на окружающую среду.

2. Согласно пункту 7 отчета об ОФВ в рамках данного правового регулирования затронуты интересы:

1) Субъектов предпринимательской деятельности (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) в лице юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (их филиалов и других обособленных подразделений), в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.

2) Государства в лице департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области в части осуществления государственного экологического надзора в отношении объектов, подлежащих региональному государственному экологическому надзору на территории Костромской области.

3. При рассмотрении достижения целей, показателей (индикаторов) правового регулирования установлено, что количество поданных заявок с 2016 года по 2018 год включительно увеличилось в 8,3 раза. Утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение увеличилось в 8,2 раза. В 2018 году было два отказа по причине непредставления индивидуальным предпринимателем и юридическим лицом в срок, надлежащим образом оформленных документов (п.12) и наличия недостоверной информации в заявлении (п.п.1 п.21) (см. приложение № 1 к настоящему заключению).

При получении документа, утверждающего нормативы образования отходов и лимитов на их размещение индивидуальные предприниматели и юридические лица должны уплатить госпошлину в размере 1600 рублей и за его переоформление 350 рублей. В результате поступления данного платежа согласно пункту 8 отчета об ОФВ доход областного бюджета составил в 2016 году 36,8 тыс. рублей, 2017 году – 230,4 тыс. рублей, в 2018 году – 296,0 тыс. рублей.

4. В ходе анализа Приказа № 96 установлено, что пункт 5 содержит отсылочные нормы в части установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, которые утверждаются департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области на основании проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, разрабатываемых индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в соответствии с методическими указаниями, утвержденными департаментом в установленном порядке, при этом реквизиты методических указаний отсутствуют.

Уполномоченный орган для исключения административного барьера и неоднозначного толкования данного пункта заявителями, рекомендует отразить ссылку на приказ департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области от 15.07.2016 № 299 «Об утверждении методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору».

5. В пункте 11 Приказа № 96 срок принятия департаментом решения об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение либо об отказе в их утверждении исчисляется со дня поступления в департамент надлежащим образом оформленного заявления и (или) проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, указанных в пункте 7, которым установлено, что заявление и проект предоставляется одновременно. Союз «или» в данном случае вносит неоднозначное толкование в части одновременного предоставления документов и, соответственно, исчисления срока принятия решения.

Аналогичная ситуация создается и в пункте 13 Приказа № 96, которым

устанавливается срок принятия решения департаментом, не превышающий 30 рабочих дней с даты приема документов, указанных в пункте 7.

6. Пунктом 16 Приказа № 96 установлено, что нормативы образования отходов и лимиты на их размещение утверждаются сроком на 5 лет при условии ежегодного представления индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами технического отчета по обращению с отходами, разрабатываемого в соответствии с методическими указаниями (далее - технический отчет).

Согласно абзацу 4 данного пункта технический отчет представляется в течение 10 рабочих дней со дня, следующего за датой истечения очередного года, с даты утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. В соответствии с письмом Росприроднадзора от 17 мая 2011 года № КТ-08-03-36/6068 «О сроках предоставления технических отчетов и порядке определения платы за размещение отходов», адресованном его территориальным органам, в случае представления технического отчета позже указанного срока, расчет платы за размещение отходов с момента окончания указанного срока (десяти рабочих дней с момента истечения очередного года с даты утверждения Лимитов) до момента представления указанного отчета производится как за сверхлимитное размещение.

Согласно абзацу 5 датой представления технического отчета считается отметка департамента о его получении (вручении) с указанием даты получения или дата почтового отправления.

При этом абзацем 6 установлено, что технический отчет может быть подан в виде электронного документа, подписанного простой электронной подписью в соответствии с требованиями Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи». При этом наступает неопределенность в дате регистрации документа, поступившего в электронном виде.

7. Разработчиком также представлена следующая информация:

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон № 89-ФЗ, которые вступили в силу с 1 января 2019 года.

В соответствии с указанным федеральным законом порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов (за исключением статистической отчетности) устанавливает федеральный орган исполнительной власти в области обращения с отходами (пункт 7 статьи 18 Федерального закона № 89-ФЗ).

При этом указанная норма не содержит изъятий из положения об определении соответствующих порядков федеральным органом исполнительной власти в области обращения с отходами ни в зависимости от категории субъекта предпринимательства, ни в зависимости от уровня государственного экологического надзора.

Вместе с тем, соответствующие изменения в статью 6 Федерального закона № 89-ФЗ, устанавливающие полномочия субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, не внесены, и указанная статья действует в редакции, предусматривающей наличие полномочий у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на утверждение порядков разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.

В теории права при разрешении коллизий между правовыми нормами равной юридической силы применяется правило, согласно которому при противоречии между нормами права, принятыми одним и тем же органом государственной власти в разное время, применяется норма, принятая позднее.

В настоящем случае все вышеуказанные нормы излагаются в редакции Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», но для них определен различный порядок вступления в силу.

Кроме того, в соответствии с абзацем вторым части 4.1 статьи 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в случае, если в соответствии с федеральным законом полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации переходят к федеральным органам государственной власти, правовые акты, принятые краевыми, областными, городскими (городов республиканского подчинения) Советами народных депутатов или их исполнительными комитетами, краевыми, областными, городскими (городов федерального значения) администрациями, а также правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия по принятию которых перешли к федеральным органам государственной власти, действуют в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, до принятия федеральными органами государственной власти и вступления в силу правовых актов Российской Федерации, регулирующих соответствующие правоотношения.

Вместе с тем, статья 18 Федерального закона № 89-ФЗ предусматривает новый подход к регулированию вопросов о нормировании в области обращения с отходами. Так, если ранее обязанность разработки проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение ставилась в зависимость от того, относится ли субъект предпринимательства к субъектам малого и среднего предпринимательства, то, исходя из анализа соответствующей нормы



в настоящее время, обязанность разработки проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение ставится в зависимость от категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность.

Однако, следует отметить, что изменений в статью 11 Федерального закона № 89-ФЗ, согласно которой юридические лица и индивидуальные предприниматели при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, не предусмотрено.

По мнению департамента, положения статьи 18 Федерального закона № 89-ФЗ соотносятся с положениями статей 6 и 11, как специальные с общими. Соответственно, изменение подхода к регулированию вопросов о нормировании в области обращения с отходами делает невозможным применение порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору, утвержденного приказом департамента от 21 марта 2016 года № 96 до принятия федеральными органами государственной власти и вступления в силу правовых актов Российской Федерации, регулирующих соответствующие правоотношения.

---

(обоснование выводов, а также иные замечания и предложения)

Приложение: на 2 л.

Первый заместитель  
директора департамента



И.В. Пахтушкина

« 11 » 09 2019г.

Зам. начальника  
отдела правовой и кадровой работы  
Андреаньчева Ирина Юрьевна  
(4942) 45-52-51  
[Kostroma.orv@mail.ru](mailto:Kostroma.orv@mail.ru)

Приложение  
к настоящему заключению об ОФВ

№ п/п	Показатель для анализа	2016 год	2017 год	2018 год
1	Количество поданных заявок на утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение всего, в т.ч от:	23	120	192
	индивидуальных предпринимателей:	-	-	-
	юридических лиц	21	98	171
	филиалов и (или) обособленных подразделений, расположенных в пределах Костромской области	2	22	21
2	Виды лимитов на размещение отходов			
3	Количество выданных уведомлений, в случае выявления неточностей и (или) неполноты сведений, содержащихся в заявлении и проекте нормативов образования отходов и лимитов на их размещение	-	-	1
4.	Количество утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение	23	120	189
5.	Количество возврата представленных заявлений и проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение всего, в т.ч. по причинам:	-	-	-
	п. 12	-	-	1
	п.п. 1 п. 14	-	-	-
	п.п. 2 п. 14	-	-	-
	п.п. 3 п. 14	-	-	-
6.	Количество поданных заявок на переоформление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение всего, в т.ч. по причине:	-	-	-
7.	Количество переоформленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение всего, в т.ч. по причине:	-	-	-
	п.п. 1 п. 17	-	-	-
	п.п. 2 п.17	-	-	-

8.	Количество отказов в переоформлении всего, в т.ч по причине:	-	-	1
	п.п. 1 п. 21	-	-	1
	п.п. 2 п. 21	-	-	-
	п.п. 3 п. 21	-	-	-
9.	Перечень получателей документа об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (Ф.И.О. индивид.предприн. или название юридического лица, их телефоны, электронные адреса) При наличии большого количества получателей, можно указать 5-10 адресов и наиболее крупные организации	Областное государственное бюджетное учреждение «Управление административными зданиями администрации Костромской области, тел. 8(4942) 37-02-63	1) Федеральное бюджетное учреждение «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в Костромской области, тел. 42-80-11, эл.почта: kcsм@kosnet.ru 2) Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение города Костромы «Центр развития ребенка-Детский сад № 35», эл. Почта: ds35-mdou@yandex.ru	1) Муниципальное унитарное предприятие «Пригородное жилищно-коммунальное хозяйство» (данные о номере телефона и электр.почте отсутствуют) 2) филиал публичного акционерного общества Страховая компания «РОСГОСС ТРАХ»(8(4942)65-96-04, эл.почта: rgs41@rgs.ru
10	Реквизиты документа, утверждающего методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение	Приказ департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области от 15 июля 2016 года № 299 «Об утверждении методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору»		