

Обращение с отходами: особенности национального регулирования

Р.Ф. Валеев, ООО «Эко-Лайн»

Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение являются настольной книгой для тысяч экологов предприятий, независимых проектировщиков, а также работников природоохранных органов. Однако при пользовании этим документом возникает немало вопросов.

Начнём с терминологии, использованной в Методических указаниях по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утверждённых приказом Минприроды России от 05.08.2014 № 349 (далее – Методические указания). Цитирую первый абзац п. 9 разд. 2: «В ПНООЛР приводятся обоснования предлагаемых нормативов образования конкретных видов отходов в среднем за год на основании нормативов образования отходов».

Если в приведённой цитате оставить только суть, то получим «обоснование ... нормативов ... образования отходов на основании нормативов образования отходов».

Становится обидно «за великий и могучий» русский язык, в котором ещё с советских времён существуют понятные любому инженеру или экономисту термины, необходимые для планирования производственной деятельности:

- ▶ норма выработки, расхода, потребления, образования и т.д. на одну расчётную единицу (удельная норма), например норма выработки на одного человека, расхо-

да топлива на 100 км пробега, образования отходов на единицу перерабатываемого сырья или производимой продукции и т.п.;

- ▶ плановая или фактическая величина расчётной единицы в заданный период, например планируемый или фактический годовой пробег автотранспорта, планируемое или фактическое количество продукции за квартал, полгода или календарный год и т.п.;

- ▶ нормативный (плановый или расчётный) объём производства продукции или образования отходов за тот же период, получаемый как произведение первого показателя на второй.

Таким образом, удельная норма для каждого конкретного технологического процесса при его неизменности также является величиной неизменной, а вот объём производства – величина переменная, заранее точно неизвестная, поскольку зависит от многих внутренних и внешних по отношению к предприятию факторов и поэтому может только более или менее точно планироваться.

Вероятно, некоторые читатели сочтут терминологические придирки автора



мелочными, но давайте посмотрим, к чему могут привести такие неточности.

Обратимся к Федеральному закону от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ), который ввёл в обращение термин «норматив образования отходов» и определил его как установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции.

Другими словами, законодательный термин «норматив образования отходов» должен трактоваться как *удельная норма* образования отходов на единицу переработанного сырья или произведённой продукции, а отнюдь не как нормативное (расчётное или ожидаемое) количество отходов за определённый период.

Далее, в п. 9 часто упоминаемой в судебной практике ст. 18 Закона № 89-ФЗ говорится, что «при нарушении нормативов образования отходов и ли-

митов на их размещение хозяйственная и (или) иная деятельность индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, в процессе которой образуются отходы, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

А теперь зададимся следующими вопросами, ответы на которые далеко не очевидны:

- ▶ наказание предусматривается за любое нарушение? То есть не только за превышение, но и за снижение установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;
- ▶ что именно всё-таки запрещается нарушать: удельную норму образования отходов на единицу сырья (продукции) или норматив образования отходов за некий период?

С точки зрения здравого смысла наказывать предприятие за снижение нормативов образования отходов (при

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ ПРИЛОЖЕНИЯ 16. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДАННЫХ ПО ФАКТИЧЕСКОМУ ОБРАЗОВАНИЮ ОТХОДОВ В СТРУКТУРНОМ ПОДРАЗДЕЛЕНИИ ЗА ОПРЕДЕЛЁННЫЙ ПЕРИОД

№ п/п	Наименование вида отходов	Код по ФККО	Класс опасности	Наименование технологического процесса, в результате которого образуются отходы	Норматив образования отходов, тонн на единицу производимой продукции (оказываемых услуг, выполняемых работ)	Объём произведённой продукции (оказанных услуг, выполненных работ) за отчётный период	Образование отходов за отчётный период, т
1	2	3	4	5	6	7	8

любой трактовке этого термина), а тем более за снижение лимитов их размещения, конечно, абсурдно!

А вот наказывать предприятие за превышение установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение – это понятно и законно.

Но если под термином «норматив образования отходов» понимать именно удельную норму образования отходов на единицу сырья или продукции, то наказывать предприятие можно *только* за *превышение* удельных норм. Однако предприятия совершенно не заинтересованы в увеличении удельных норм образования отходов на единицу сырья или продукции, поскольку это снижает эффективность производства. Поэтому в жизни такие ситуации крайне редки, а значит, и не интересны для надзорных органов.

А вот превышение годовых нормативов образования отходов (расчётных показателей) в связи с увеличением объёмов производства – явление гораздо более частое. Именно поэтому наши природоохранные органы предпочитают трактовать законодательный термин «норматив образования отходов» именно как «абсолютное количество отходов за некий отчётный

период» и воспринимают этот показатель как предельно допустимый.

Не верите?! Пример из собственного жизненного опыта. Весной прошлого года одно большое и уважаемое предприятие по результатам проверки территориальным органом Росприроднадзора технического отчёта о неизменности производственного процесса за 2014 г. было привлечено к административной ответственности на том основании, что в отчёте по нескольким отходам было показано превышение фактического количества образования, установленного по данным текущего учёта, над нормативным (расчётным) количеством, заявленным в ПНООЛР.

На судебном заседании эколог предприятия пояснил, что причиной превышения стало неожиданное (непредусмотренное планами предприятия) увеличение госзаказа на определённую продукцию во второй половине 2014 г., откуда и увеличение абсолютных объёмов отходов. При этом судье было представлено письменное обоснование позиции ответчика, содержащее выкладки о разнице между удельными нормами и расчётными годовыми нормативами образования отходов со ссылкой на соответствующее определение из Закона № 89-ФЗ.

Таблица 2

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ ПРИЛОЖЕНИЯ 17. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДАННЫХ ПО ФАКТИЧЕСКОМУ СВОДНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ ОТХОДОВ*

№№ п/п	Наименование вида отходов	Код по ФККО	Класс опасности	Образование отходов за отчётный период, т
1	2	3	4	8

* Нумерация граф таблицы соответствует документу.

Тем не менее судья, признавший, что плохо понимает суть вопроса, но при этом полностью доверяет опыту и профессионализму работников природоохранного органа, вынес решение о привлечении «виновных» к административной ответственности.

Выводы делайте сами...

А теперь перейдём от терминологии к содержанию обновлённых в 2014 г. Методических указаний.

Так, в п. 8 мы читаем, что технический отчёт по обращению с отходами составляется в целях: «подтверждения заявленных в ПНООЛР видов, классов опасности и количества отходов, образовавшихся за отчётный период, и подтверждения фактического использования, обезвреживания, размещения, передачи другим хозяйствующим субъектам отходов, образовавшихся за отчётный период» *(если говорить точнее, то фактическое обращение с отходами декларируется отчётностью, а подтверждается первичными учётными документами)*.

Таким образом, подтверждение неизменности производственного процесса и используемого сырья, как это было в первой версии Указаний, больше не является задачей предприятия. Это радует, поскольку от «неизменности производственного процесса и используемого сырья» веело какой-то безнадёжностью.

Но подтверждение заявленного количества отходов, образовавшихся в отчёт-

ный период, – это, согласитесь, дежавю. Как первоначальные, так и обновлённые Указания требуют подтвердить расчётные показатели из ПНООЛР фактическими данными учёта отходов! Автор ещё помнит времена, когда предприятия, чтобы не иметь проблем с природоохранными органами, загоняли в технические отчёты, предназначенные для представления фактических сведений по обращению с отходами, именно плановые (т.е. расчётные) показатели из проекта нормативов, и это какое-то время проходило, пока природоохранные органы не сообразили, в чём дело. А причинами этой фантазмагии послужили и до сих пор служат произвольная трактовка термина «норматив образования отходов» и непродуманная до конца норма п. 9 ст. 18 Закона № 89-ФЗ.

Если вдуматься, задача нормирования заключается не в том, чтобы установить некую планку по абсолютному количеству образования отходов, которую категорически нельзя превышать. Задачами нормирования образования отходов при штатном режиме работы предприятия является обоснование необходимых лимитов на размещение отходов, плановых платежей за их размещение, вместимости объектов накопления отходов, мощностей по переработке и обезвреживанию и т.д.

Далее, в п. 29 разд. 3 Методических указаний сказано, что технический отчёт по обращению с отходами, в част-

ности, включает в себя следующие разделы:

- ▶ сведения о фактически образованных количествах отходов;
- ▶ сведения о фактически использованных, обезвреженных, размещённых, а также переданных для данных целей другим хозяйствующим субъектам в течение отчётного периода образованных отходов.

Проверим, так ли это? Обратимся непосредственно к таблицам, в которых должны быть отражены упомянутые сведения, это приложения 16 и 17 к Методическим указаниям.

Согласно п. 31 Методических указаний в приложении 16 приводятся сведения о фактическом образовании отходов за отчётный период отдельно по каждому структурному подразделению (цеху, участку и другим объектам) хозяйствующего субъекта (табл. 1), а в приложении 17 – фактические сводные сведения об образованных отходах по хозяйствующему субъекту в целом (табл. 2).

Обратите внимание на приложение 16. Если заполнять эту таблицу, руководствуясь здравым смыслом, то

по каждой строке (конкретному виду отхода) необходимо данные в гр. 6 (удельную норму образования этого вида отхода на одну расчётную единицу) умножить на данные в гр. 7 (на величину этой самой единицы за расчётный период) и результат внести в гр. 8.

Иначе говоря, гр. 8 приложения 16 должна содержать расчётные сведения об образовании отходов за отчётный период с той разницей, что вместо плановых показателей объёма производства (как это делается в ПНООЛР) для данного расчёта должны быть использованы фактические. Такой расчёт, конечно, точнее, чем основанный на плановых показателях, но это всё равно расчёт, а не данные фактического текущего учёта отходов в отчётном периоде. Надо ли доказывать, что любая удельная норма – величина усреднённая, т.е. приближительная.

Это же замечание относится и к приложению 17, где по здравому смыслу должны быть представлены сводные (в целом по хозяйствующему субъекту) расчётные, а не фактические количества отходов конкретного вида.

Таблица 3

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ ПРИЛОЖЕНИЯ 18. ФАКТИЧЕСКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ, ОБЕЗВРЕЖИВАНИЕ, РАЗМЕЩЕНИЕ ОТХОДОВ, А ТАКЖЕ ИХ ПЕРЕДАЧА ДРУГИМ ХОЗЯЙСТВУЮЩИМ СУБЪЕКТАМ ЗА ОПРЕДЕЛЁННЫЙ ПЕРИОД

№ п/п	Наименование вида отходов	Код по ФККО	Образование отходов, т	Использование отходов, т	Обезвреживание отходов, т	Размещение отходов на самостоятельных объектах размещения отходов, тонн			Передача отходов другим хозяйствующим субъектам, т					
						хранение	захоронение	всего	Для использования	для обезвреживания	Для размещения			
											хранение	захоронение	всего	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	

Тогда почему в названиях этих таблиц стоят слова «фактическое образование»?

Однако «нет худа без добра»! Может быть, наличие в приложении 16 одновременно удельных норм образования отходов и фактических объёмов производства позволит предприятиям отбиваться от необоснованных «наездов» со стороны надзорных органов, а судьям облегчит понимание сути проблемы?

Продолжим «разбор полётов» и посмотрим на приложение 18 к Методическим указаниям (табл. 3). Приведём только первые 14 граф приложения 18, имеющих значение для нашего анализа.

В табл. 3 понятно только одно: в ней действительно должны быть представлены именно фактические сведения об использовании, обезвреживании, размещении и передаче отходов другим хозяйствующим субъектам в отчётном периоде, полученные в ходе текущего производственного учёта отходов.

Непонятно, однако, гораздо больше!

Во-первых, где сведения об отходах, находящихся на хранении (*т.е. более 11 календарных месяцев*) на начало отчётного периода?

Во-вторых, где сведения о полученных от других хозяйствующих субъектов отходах?

В-третьих, где сведения об отходах, находящихся на хранении на конец отчётного периода, а также сведения о накопленных (*до 11 месяцев*) на конец отчётного периода?

Очевидно, что в приложении 18 напроць отсутствует материальный баланс отходов, который является единственным доказательством полного и прозрачного первичного учёта отходов на предприятии. Кстати, в техническом отчёте пре-

дыдущей версии Указаний баланс отходов в одноимённой таблице соблюдался в полной мере!

Чтобы понять, чем это может обернуться для государственного учёта и контроля за обращением с отходами, представим последствия инициативы налоговых органов, по которой предприятиям разрешат не показывать в своей бухгалтерской отчётности наличие денежных и материальных активов на начало и конец отчётного периода, а также их поступление на предприятие в течение отчётного периода.

Необходимо заметить, что информационный состав технического отчёта из первой версии Указаний, утверждённых приказом Ростехнадзора от 19.10.2007 № 703, отражал полный материальный баланс отходов на предприятии, содержал в себе все необходимые контрольные плановые и ограничительные показатели (сведения о нормативах образования и лимитах на размещение отходов), а также детальные сведения о поставщиках и потребителях отходов в специальных приложениях, благодаря чему позволял сразу оценить реальную ситуацию на любом предприятии и контролировать полный жизненный цикл любого отхода на всей территории Российской Федерации от места образования до места конечного назначения.

По какой причине его заменили на информационно ущербное приложение 18? Чтобы «упростить» жизнь экологам предприятий?

Вспоминая и другие документы в сфере обращения с отходами, содержащие большое количество ошибок, противоречий и полумер, невольно начинаешь думать, что неладно что-то в регулировании этого вида деятельности. ■