



Региональные кадастры отходов – необходимость или обременительная нагрузка?

Я. В. Витковская, инженер, эколог-аудитор

И. О. Прохоров, инженер, эколог-аудитор

В чем смысл существования региональных кадастров отходов? Попробуем порассуждать на тему их актуальности и целесообразности. Расскажем также об особенностях подачи сведений для некоторых региональных кадастров.

Сотрудники организаций-природопользователей и экологи – индивидуальные предприниматели сталкиваются с необходимостью подачи отчетов для ведения региональных кадастров отходов (далее – региональные отчеты). В процессе многолетней работы нам пришлось изучить множество документов по их составлению. Возможно, накопленный нами опыт будет полезен экологам при подготовке региональных отчетов. Также хотелось бы привлечь внимание к самой проблеме ведения региональных кадастров.

В настоящее время действует приказ Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов».

Напомним основные положения ст. 20 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) ► 61.

Согласно п. 3 ст. 20 Закона № 89-ФЗ, исполнительные органы субъекта РФ **вправе** вести региональные кадастры отходов, включающие в себя данные, предоставляемые органами местного самоуправления, а также индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, в процессе осуществления которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образуются отходы. Порядок ведения региональных кадастров отходов устанавливается исполнительными органами субъектов РФ.

Таким образом, законодатели дали субъектам РФ право вести региональные кадастры. В разных субъектах этим правом пользуются по-разному, каждый регион подходит к решению данного вопроса самостоятельно (подчас весьма оригинально). Некоторые регионы этим правом вообще не пользуются.

Попробуем оценить целесообразность существования региональных отчетов на сегодняшний день.

Пресловутый п. 3 ст. 20 был введен в Закон № 89-ФЗ Федеральным законом от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Это было почти два десятилетия назад, когда еще не было личного кабинета природопользователя для подачи экологической отчетности и статистическая отчетность по форме 2-ТП (отходы) – «Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размеще-



ИЗ СТ. 20 ЗАКОНА № 89-ФЗ

1. Государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов.
2. Государственный кадастр отходов ведется по единой для Российской Федерации системе. Порядок ведения государственного кадастра отходов определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.



Изначально регионам было дано право разрабатывать собственные формы отчетов из-за отсутствия инструментов для полноценного контроля и учета отходов.

нии отходов производства и потребления» – заполнялась, можно сказать, вручную. Отсутствовала как таковая государственная система учета и контроля за образованием и обращением с отходами.

Насколько сейчас можно судить, регионам в тот период было дано право разрабатывать собственные формы региональных отчетов именно из-за отсутствия инструментов для полноценного контроля и учета отходов. Это было сделано для дальнейшего исследования и системного использования, а также для регистрации всех непосредственных участников системы обращения с отходами.

В настоящее время отчетность **по форме 2-ТП (отходы)** подается исключительно **в электронном виде** (согласно приказу Росстата от 09.10.2020 № 627), причем эта обязанность предусмотрена для всех объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), включая объекты IV категории.

Декларация о плате за НВОС (согласно приказу Минприроды России от 10.12.2020 № 1043) подается лицами, обязанными вносить плату (в контексте настоящей статьи – за размещение отходов производства и потребления), также **в электронном виде**, за исключением лиц, у которых годовой размер платы за предыдущий отчетный период равен или меньше 25 тыс. руб. (они вправе подать декларацию на бумажном носителе, но с обязательным предоставлением **электронной копии**).

Отчет об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля в соответствии с приказом Минприроды России от 18.02.2022 № 109 обязаны подавать лица, эксплуатирующие объекты НВОС I–III категорий, тоже **в электронном виде**. Этот отчет в числе прочего должен содержать подробнейшие сведения об образовании отходов и их дальнейшем обращении, включая виды обращения и сведения о лицах, которым передаются отходы.

Необходимо учесть, что в связи с изменениями в законодательстве об отходах во многих регионах разработаны и функционируют территориальные схемы по обращению с ТКО.

С марта 2022 г. обращение **с отходами I и II классов опасности** на всей территории России передано Федеральному экологическому оператору (ФГУП «ФЭО»), взаимодействие с которым природопользователи взаимодействуют исключительно в электронном виде.



Таким образом, в настоящее время государственные органы имеют **в электронном виде** максимально полную, на наш взгляд, картину об образовании и обращении с отходами. Возможно, за исключением мест накопления отходов III–V классов опасности, не относящихся к твердым коммунальным отходам (ТКО). В некоторых региональных отчетах, сдаваемых через особые порталы, указываются на карте места накопления всех отходов (например, в Калининградской и Рязанской областях), однако целесообразность составления отчетов лишь в целях выявления таких мест весьма сомнительна.

Сегодня региональный отчет, по сути, дублирует как минимум один из упомянутых отчетов – отчет по форме 2-ТП (отходы), а иногда и все три. При этом практически полностью дублируется журнал учета отходов, который ведется в соответствии с приказом Минприроды России от 13.12.2023 № 825 и является неотъемлемой частью декларации о плате за НВОС (согласно п. 3 Порядка, утвержденного приказом Минприроды России).

Соответственно, времена изменились, изменились и мы – как природопользователи, так и сотрудники государственных органов. Требования законодательства должны бы измениться тоже, однако «воз» с региональными отчетами «и ныне там», при этом «кто во что горазд», в том смысле, что нет единых требований к таким отчетам.

Так нужны ли сегодня региональные отчеты? По нашему мнению, нет. Их актуальность сомнительна, практическая ценность стремится к нулю. Возможно, представители государственных органов не согласятся с таким утверждением – будем рады услышать весомые аргументы, подтверждающие насущную необходимость в региональных отчетах.

С учетом сложности подготовки и сдачи подобных отчетов во многих регионах эту работу мы расцениваем как контрпродуктивную – как для природопользователей (вынужденных тратить на это ресурсы), так и для региональных органов власти, выделяющих денежные средства на разработку и модернизацию программного обеспечения для составления отчетов, прием самих отчетов, оплату труда государственных служащих и т. п.



Вместо кадастров лучше создать единые унифицированные каналы по обмену сведениями об отходах между федеральными и региональными органами власти.

Кроме того, в некоторых регионах, несмотря на положительную практику обмена данными в электронном виде в последние годы, либо вообще не разработали соответствующее программное обеспечение для приема данных, либо заставляют направлять бумажные отчеты, дублирующие электронные. А это вред окружающей среде – как из-за ненужного расхода древесных ресурсов, так и из-за работы целлюлозно-бумажных заводов, оказывающих значительное НВОС.

Мы понимаем, что на региональном уровне важно понимать, сколько в регионе природопользователей, сколько образуется отходов и каких, куда и в каких количествах они направляются и т. д. Для решения этих вопросов в идеале нужно создать единые унифицированные каналы для обмена информацией об образовании и обращении с отходами между федеральными органами власти, осуществляющими прием упомянутых отчетных форм, и региональными органами власти. В нашу эру цифровизации и искусственного интеллекта, способного в автоматическом режиме анализировать информацию и выдавать отчеты в нужном разрезе, нужна лишь государственная воля для инициирования создания подобных каналов. Безусловно, на разработку такой системы необходимы денежные ресурсы. Но, зная, какие в регионах разрабатываются собственные программные средства (нуждающиеся в актуализации и поддержке), вряд ли ошибемся, если скажем, что суммарно ежегодно выделяемые на эти цели ресурсы существенно превышают потенциальные затраты на создание единой системы.

Ну а пока ничего не меняется вслед за развитием информационных технологий, сделаем небольшой обзор особенностей некоторых региональных отчетов.



В ряде регионов, например в Республике Саха (Якутия), Республике Адыгея, Астраханской, Орловской, Ивановской, Тюменской и Московской областях, на момент подготовки этой статьи требования о необходимости подачи региональных отчетов отсутствуют – к радости природопользователей.

В тех же регионах, где подача региональных отчетов местным законодательством регламентируется, отчет является строго оригинальным, за исключением Калининградской и Рязанской областей, где подача сведений осуществляется на одном программном обеспечении, но на разных интернет-ресурсах. Остальные регионы пестрят разнообразием форм для подачи сведений, вариантами подачи и просто получения доступа для подачи отчетов.

В одних регионах отчет – это заполнение табличных форм, в других – используются интернет-ресурсы.

Характер сведений для подачи отчетов также разнится. Иногда нужно просто сообщить количество и наименование ежегодно образующихся отходов. В других случаях требуется предоставить полные сведения, включая коды статистики предприятия, данные о полной цепочке – от образования отходов до их конечного назначения – вместе со сведениями обо всех юридических лицах, задействованных в этой цепочке, с отметкой на территориальной схеме мест расстановки контейнеров для накопления отходов и т. д.

Есть регионы, которые по-своему воспользовались правом ведения региональных кадастров и ограничили круг обязанных предоставлять региональные отчеты лишь лицами, за-

нимающимися транспортированием, обезвреживанием, размещением и утилизацией отходов, или ввели обязанность направления отчетов только по запросам. Это, например, Республика Мордовия и Республика Татарстан, Томская, Воронежская, Волгоградская и Кемеровская области, Хабаровский и Алтайский края.

В других регионах разработали специальные программные продукты для составления региональных отчетов, в частности в Самарской и Свердловской областях. Для работы в них нужен определенный навык, надо внимательно изучать руководства, чтобы избежать подводных камней.

С помощью программного продукта для составления отчета в Самарской области формируются файлы формата XML, которые следует подписать электронной цифровой подписью (ЭЦП) или отправить электронной почтой и одновременно в распечатанном виде.

В Свердловской области требования не ограничиваются выгрузкой и отправкой форм – здесь система подготовки сведений и формирования регионального отчета отличается особой бессмысленностью и изощренностью. Так, чтобы иметь возможность подготовить отчет, необходимо подать заявку по специальной форме, отдельно по каждому филиалу одной организации. Только после того как организация (или филиал) окажется в общем справочнике и получит специальный код с поэтичным названием «код ХС», можно приступить к составлению отчетов.

При этом очень сложно разобраться в программе по формированию отчетов. В частности, она требует изменить систем-



ные настройки разделителя целой и дробной части (что удобно не всем пользователям). Установив программу, приходится подгружать специальные справочники. В итоге формируются таблицы в формате XLS, которые надо распечатать для бумажного отчета и, кроме того, отправить их по электронной почте. Но и этого мало! Требуется подготовить «Технический отчет об образовании и обращении с отходами», который, кроме распечатанных таблиц (сформированных в программе), должен включать в себя сводный расчет годового объема ТКО, пояснительную записку с краткой характеристикой деятельности хозяйствующего субъекта, перечнем арендаторов, указанием причин увеличения (и снижения!) объема образования отходов, копии документов о передаче отходов (кроме ТКО). Все это весьма трудоемко и создает предприятиям и организациям излишнюю и, главное, бессмысленную, на наш взгляд, нагрузку.

Одним из самых простых региональных отчетов, наверное, является отчет во Владимирской области. Для его подачи нужно заполнить таблицу в формате XLS, похожую на форму 2-ТП (отходы), и загрузить файл на специальный портал. После успешной загрузки отчету присваивается уникальный номер, который нужно сохранить.

Составление и подача регионального отчета в Москве много лет вызывали неподдельное удивление экологов. Отчет (в том числе за прошлый год) должен был готовиться с помощью специальной программы, которая (с учетом ее разработки еще в 2003 г.) сама по себе безнадежно устарела. При составлении отчета в программе использовался Сводный кадастр отходов производства и потребления г. Москвы, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 14.10.2003 № 865-ПП и совершенно не соответствующий действующему Федеральному классификационному каталогу отходов (ФККО). Отчет сдавался по строгому регламенту как в бумажном, так и в электронном виде с приложением целого набора документов.

Только с 1 сентября этого года порядок составления и подачи регионального отчета в столице был отменен постановлением Правительства Москвы от 02.07.2024 № 1393-ПП. Теперь, начиная с отчета за 2024 г., подавать сведения можно только в электронном виде через информационную систему АИС СКО (<https://sko.mos.ru>), срок подачи – до 20 апреля года, следующего за отчетным.



Естественно, пока еще нет практического опыта подготовки и направления отчетов. Однако знакомство в тестовом режиме с АИС СКО, ее «учебными материалами» нас ужаснуло. В новой системе составление отчета должно начинаться с ввода информации о каждой (!) операции по образованию и обращению с отходами. Кроме массы отхода, необходимо указывать и объем, а при передаче отходов другим организациям – все реквизиты контрагентов. Требуется загружать в систему сведения об отходах (включая их паспорта), а также обо всех договорах и актах о передаче отходов – с загрузкой самих документов.

При этом два обстоятельства могут несколько облегчить участь московских экологов, которым придется тратить время на подготовку отчета. Это возможность импорта информации из формы 2-ТП (отходы) в формате XML, а также возможность импорта операций из подготовленных (вручную или в сторонней системе) файлов формата XLSX. Поскольку предусмотрена возможность импортировать сведения из формы 2-ТП (отходы), отражающей суммарное количество каждого вида отходов, без разбивки по операциям, делаем вывод, что формировать отчет можно на основе не только сведений об отдельных операциях, но и суммарных сведений по каждому виду отхода (но как это будет на практике, увидим позже).



Рекомендуем экологам московских предприятий заранее, не дожидаясь отчетной кампании, ознакомиться с АИС СКО, внести в нее сведения об источниках образования отходов, о самих отходах (то есть все ту же известные сведения). Но необходимо учитывать, что вход в систему возможен только через учетную запись в портал «Госуслуги» (или через mos.ru) и юридическое лицо должно делегировать право работы от лица организации. Безусловно, это не очень удобно, если услуги по составлению отчетности переданы сторонним организациям.

Обратим внимание также на общую для всего регионального законодательства проблему подготовки и принятия нормативных актов. Если нормативные акты федерального уровня проходят до утверждения несколько этапов, включая общественное обсуждение, антикоррупционные и другие экспертизы, то при принятии законов и постановлений на региональном уровне ничего этого нет. Соответственно, не учитываются



мнения экспертов и всех заинтересованных сторон, не оценивается создаваемая дополнительная нагрузка на предприятия, не обосновываются цели введения тех или иных документов. В результате появляются обязанности, исполнение которых вынуждает предприятия тратить дополнительные ресурсы на подготовку новых форм отчетности, притом что ее основная информация дублируется в других отчетах.

Любопытно, что в постановлении Правительства Москвы № 1393-ПП говорится, что для контроля полноты и достоверности сведений, предоставляемых в региональном отчете, осуществляется взаимодействие с Росприроднадзором. Возникает вопрос: нельзя ли в рамках этого взаимодействия и получать всю необходимую информацию – без дополнительной нагрузки на природопользователей?

Обременение природопользователей составлением трудоемкого отчета с огромным количеством сведений создает предпосылки для последующих отказов в приеме сведений (повторная отправка возможна лишь в течение 30 календарных дней) и является, на наш взгляд, коррупциогенным фактором.

Постоянно меняющееся региональное законодательство создает дополнительные сложности для организаций, чьи филиалы расположены в разных субъектах РФ, ведь им требуется мониторить изменения изменений большого количества документов, регламентирующих предоставление сведений в региональные кадастры отходов.

Взяв за основу опыт работы по составлению отчетов в 56 регионах, мы структурировали основную информацию в табличной форме. Таблицу, отображающую требования к подаче сведений в региональные кадастры отходов, можно посмотреть на сайте журнала. ■

Таблица, содержащая требования по подаче сведений в региональные кадастры, выложена на сайте журнала

