

НЕОПРЕДЕЛЕННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ «ТКО»

Д. М. Мишуков, генеральный директор ООО «Юридический центр промышленной экологии»

К числу причин, создающих на сегодняшний день для добросовестных хозяйствующих субъектов (и не только) дополнительные трудности при обращении с ТКО, невозможно не отнести ту бессистемность, которая проявляется в вопросе отнесения отходов к ТКО. И начинается эта бессистемность прямо с первого шага: с понятия, что относится к ТКО, а что – нет. Вопрос далеко не праздный, поскольку он определяет содержание терсхем, региональных и инвестиционных программ и вообще всей дальнейшей деятельности в указанной сфере.

Казалось бы, куда проще – читаем ст. 1 Федерального закона «Об отходах», из которой следует, что ТКО – это:

- отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами (ФЛ);
- товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе использования ФЛ в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд;
- отходы, образующиеся в процессе деятельности ЮЛ, ИП и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления ФЛ.

Не противоречит определению понятия «ТКО» и ГОСТ 30772-2001, в примечаниях к п. 3.12 которого указано, что к отходам потребления относят полуфабрикаты, изделия (продукцию) или продукты, утратившие свои потребительские свойства,

установленные в сопроводительной эксплуатационной документации. К отходам потребления относят в основном твердые, порошкообразные и пастообразные отходы (мусор, стеклобой, лом, макулатуру, пищевые отходы, тряпье и др.), образующиеся в населенных пунктах в результате жизнедеятельности людей. В последние годы к отходам потребления относят не только отходы потребления от домовладений, но и отходы, образующиеся в офисах, торговых предприятиях, на мелких промышленных объектах, в школах, больницах, других муниципальных учреждениях.

На практике можно выделить как минимум три подхода к определению конкретных видов отходов, относящихся к ТКО:

1) все виды отходов подтипа отходов «Отходы коммунальные твердые» (код 7 31 000 00 00 0), а также другие отходы типа отходов «Отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению» (код 7 30 000 00 00 0) в случае, если в наименовании подтипа отходов или группы отходов указано, что отходы относятся к ТКО (Разъяснения для лицензиатов, опубликованные на сайте Росприроднадзора (<http://rpn.gov.ru> по состоянию на 10.10.2018);

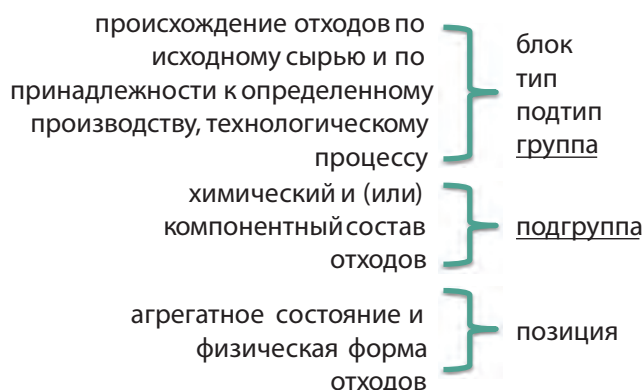
2) виды отходов, указанные не только в блоке 7 ФККО, но и в остальных блоках (такое толкование следует как из судебной практики, так и из содержания ФККО и БДО);

3) отходы, указанные в законодательстве субъектов РФ в качестве таковых (данное толкование следует из законодательства субъектов РФ, поскольку основные полномочия по организации деятельности по обращению с ТКО сосредоточены на уровне региональных органов исполнительной власти.

В отношении перечисленных подходов отмечаем следующее.

1. Позиция Росприроднадзора РФ выражена на сайте надзорного органа, при этом федеральным органом исполнительной власти (ФОИВ), осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с ТКО (за исключением вопросов тарифного регулирования) является Минприроды России.

Необходимо отметить, что Росприроднадзором РФ были внесены изменения (в противоречии с положениями ст. 1 закона № 89-ФЗ в части определения понятия «ТКО», Порядка № 792 [1]) в тип отходов «Отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению» (код 7 30 000 00 00 0) в части исключения группы отходов «Смет и прочие отходы от уборки территорий предприятий, организаций, не относящиеся к ТКО» (код 7 33 300 00 00 0) из перечня ТКО, что доказывает от-



Структура классификации отходов в ФККО

Таблица 1

Извлечения из ФККО

4 01 000 00 00 0	Отходы пищевой продукции, напитков, табачных изделий
4 02 000 00 00 0	Текстиль и изделия текстильные, утратившие потребительские свойства
4 05 000 00 00 0	Бумага и изделия из бумаги, утратившие потребительские свойства
4 30 000 00 00 0	Резиновые и пластмассовые изделия, утратившие потребительские свойства
4 50 000 00 00 0	Неметаллические минеральные продукты прочие, утратившие потребительские свойства (кроме отходов строительных материалов, вошедших в блок 8)
4 51 000 00 00 0	Отходы стекла и изделий из стекла
4 51 102 00 20 5	Тара стеклянная незагрязненная
.....	
4 90 000 00 00 0	Прочие неспецифические отходы потребления

существование единообразного подхода данной федеральной службы к рассматриваемому вопросу.

Отмечаем также, что письма ФОИВ не являются нормативными правовыми актами (п. 2 Правил № 1009 [2]), в связи с чем не содержат обязательных для исполнения требований, а лишь выражают позицию государственного органа по рассматриваемому вопросу. Разъяснения с официальных сайтов государственных органов также не являются обязательными к исполнению.

2. Позиция, отличная от выраженной в указанных разъяснениях, отражена в судебной практике. В определении Верховного Суда РФ от 13.09.2017 № 7-АПГ17-7 указано, что согласно определению ст. 1 закона № 89-ФЗ к ТКО также относятся отходы, поименованные в иных блоках ФККО [3]. Как указал суд, ФККО не предусматривает отдельного раздела, содержащего исключительно ТКО, кроме того, перечень видов отходов, приведенных в ФККО, не является исчерпывающим и может быть дополнен.

Полагаем такую позицию обоснованной и полностью соответствующей нормам действующего законодательства РФ в связи со следующим:

А. Законодательство РФ в области обращения с отходами систематизирует перечень видов отходов по совокупности классификационных признаков: происхождению, условиям образования (принадлежности к определенному производству, технологии), химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме.

Такая систематизация содержится в ФККО, где каждому виду отходов присваивается 11-значный код. На основе перечисленных классификационных признаков, закодированных в ФККО, конкретному виду отходов при включении его в ФККО присваивается наименование.

При этом ФККО имеет 6 уровней классификации отходов, расположенных по иерархическому принципу (в порядке убывания) и отражающих следующее (см. рисунок).

В блоки включаются типы отходов, обобщенные по классификационному признаку происхождения:

отходы органические природного происхождения (животного и растительного); отходы минерального происхождения; отходы химического происхождения; отходы коммунальные (п. 8 Порядка № 792).

Таким образом, в блоки включаются типы отходов, имеющих различное происхождение, при этом классификация отходов по признаку «происхождение» осуществляется до уровня группы включительно.

Б. Как уже говорилось, согласно ст. 1 закона № 89-ФЗ отнесение к ТКО отходов, образующихся у ЮЛ и ИП, осуществляется по признаку «подобие состава», следовательно, определить относимость отходов к ТКО возможно, сопоставив отходы по признаку «химический и (или) компонентный состав отхода».

Детальные сведения о видах отходов, включенных в ФККО, в том числе об их происхождении, составе и иных характеристиках, содержит БДО (пп. 25, 29 Порядка № 792).

Чтобы понять, относятся ли к ТКО те или иные отходы, образующиеся в процессе деятельности ЮЛ, ИП, необходимо установить с помощью ФККО и БДО классификационные признаки таких отходов, чтобы понять, является ли их состав подобным составу отходов, образующихся в жилых помещениях в процессе потребления ФЛ.

Так, в ФККО внесен блок 4 «Отходы потребления производственные и непроизводственные; материалы, изделия, утратившие потребительские свойства, не вошедшие в блоки 1–3, 6–9», включающий типы, подтипы, группы, подгруппы, виды отходов, которые являются отходами, образующиеся в процессе деятельности ЮЛ, ИП и подобными по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления ФЛ, то есть относимыми к ТКО (табл. 1).

Вместе с тем, как указано выше, в блок 4 вошли отходы потребления, не вошедшие в блоки 1–3, 6–9. Блок 5 в ФККО отсутствует. Следовательно, отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления ФЛ, могут быть включены в каждый из блоков ФККО, поскольку относимость отходов к ТКО определяется

наличием классификационных признаков.

3. Необходимо отметить, что согласно закону № 89-ФЗ субъекты РФ формируют правовую базу по регулированию деятельности, связанной с обращением с ТКО.

Так, к полномочиям субъектов РФ в области обращения с отходами относятся, в частности, разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с ТКО (ст. 6 закона № 89-ФЗ).

Территориальная схема включает в себя в числе прочего данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта РФ с разбивкой по видам и классам опасности отходов; баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе ТКО, на территории соответствующего субъекта РФ; схему потоков отходов, в том числе ТКО (п. 3 ст. 13.4 того же закона).

В табл. 2 представлены данные в части отнесения к ТКО конкретных видов отходов в соответствии с территориальными схемами некоторых субъектов РФ.

Из приведенных данных очевидно, что в субъектах РФ наличествуют весьма различные подходы к определению видов отходов, относящихся к ТКО (к объекту регулирования). Следовательно, содержание и объем обязательств собственников ТКО, региональных операторов (РО), опе-

Таблица 2

Отнесение отходов к ТКО в территориальных схемах некоторых субъектов РФ [4–7]

Виды отходов, отнесенные к ТКО	Московская область	Ленинградская область	Брянская область	Иркутская область
Отходы из жилищ несортированные (исключая крупногабаритные), 7 31 110 01 72 4	x	x		
Мусор от офисных и бытовых помещений организаций несортированный (исключая крупногабаритный), 7 33 100 01 72 4	x	x	x	
Отходы (мусор) от уборки помещений организаций несортированные (исключая крупногабаритные)			x	
Отходы кухонь и организаций общественного питания несортированные прочие, 7 36 100 02 72 4	x		x	
Отходы при предоставлении прочих видов услуг населению, 7 39 000 00 00 0	x		x	
Смет с территории гаража, автостоянки, автозаправочной станции, 7 33 310 00 00 0	x		x	
Прочие ТКО (отходы от уборки СНТ)	x		x	
Отходы из жилищ крупногабаритные, 7 31 110 02 21 5	x	x	x	
Отходы от уборки территорий кладбищ, колумбариев, 7 31 200 03 72 5	x		x	
Отходы (мусор) от уборки территории и помещений объектов оптово-розничной торговли, 7 35 100 00 00 0	x		x	
Отходы (мусор) от уборки территории и помещений учебно-воспитательных учреждений, 7 37 100 01 72 5	x			
Отходы (мусор) от уборки территории и помещений культурно-спортивных учреждений и зрелищных мероприятий, 7 37 100 02 72 5	x			
Смет и прочие отходы от уборки территории предприятий, организаций, 7 33 300 00 00 0		x		
Прочие ТКО, 7 31 900 00 00 0		x		
Отходы упаковочного картона незагрязненные, 4 05 183 01 60 5				x
Прочие неспецифические отходы потребления, 4 90 000 00 00 0				x
Отходы потребления различных видов белой и цветной бумаги, кроме черного и коричневого цветов, 4 05 402 01 20 5				x
Отходы потребления различных видов картона, кроме черного и коричневого цветов, 4 05 401 01 20 5				x
Отходы упаковки и упаковочных материалов из бумаги и картона незагрязненные, 4 05 180 00 00 0				x
Отходы упаковочного гофрокартона незагрязненные, 4 05 184 01 60 5				x
Отходы упаковочного картона незагрязненные, 4 05 183 01 60 5				x
Отходы упаковочной бумаги незагрязненные, 4 05 182 01 60 5				x
Очистки овощного сырья, 3 01 132 03 29 5				x
Продукты из фруктов и овощей, утратившие потребительские свойства, 4 01 100 00 00 0				x
Прочие незагрязненные отходы бумаги и картона, 4 05 500 00 00 0				x
Прочие отходы бумаги и картона, 4 05 800 00 00 0				x

Обратим внимание, что группа отходов «Смет и прочие отходы от уборки территории предприятий, организаций» (7 33 300 00 00 0), в которую включена в том числе подгруппа «Смет с территории гаража, автостоянки, автозаправочной станции», не относится к ТКО в силу прямого указания в ФККО.

В территориальной схеме обращения с отходами, в том числе с ТКО, г. Москвы [8] отсутствует перечень видов отходов, относимых к ТКО, однако имеется таблица, содержащая усредненный морфологический и фракционный состав ТКО за 2015 г., в том числе пищевые отходы, черный и цветной металлы, стекло, пластмассы, в том числе ПЭТФ, бумага, картон, кожа, резина, дерево, текстиль, камни, композитная упаковка, гигиенические средства, а также прочие (неклассифицированные) отход и отсев.

раторов по обращению с ТКО определяются различным образом.

В свою очередь, информация о видах отходов, относящихся к ТКО, существенным образом влияет на содержание региональных, инвестиционных программ субъекта РФ, возможности предоставления субсидий, а также на выполнение требований по расширенной ответственности производителей, импортеров в части отходов от использования товаров, одновременно являющихся ТКО. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. Порядок ведения ГКО, утвержденный приказом Минприроды России от 30.09.2011 № 792.

2. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов ФОИВ и их государственной регистрации» (ред. от 31.10.2018).

3. Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (ред. от 02.11.2018) «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов».

4. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, Московской области, утвержденная постановлением правительства Московской области № 984/47 от 22.12.2016.

5. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, Ленинградской области, утвержденная приказом Управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами от 17.11.2016 № 7.

6. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, на территории Брянской области, утвержденная постановлением правительства Брянской области от 19.12.2016 № 642-п (в ред. от 13.03.2018).

7. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, Иркутской области, утвержденная приказом министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 29.12.2017 № 43-мпр.

8. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, Москвы, утвержденная постановлением правительства Москвы от 09.08.2016 № 492-ПП.

#ЖадныйДоМусора



kommash.ru