

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ВТОРИЧНЫМИ РЕСУРСАМИ

Ю. Е. Филаткина, руководитель и ведущий эксперт АНО «Центр земельных, градостроительных и экологических правовых исследований «ЭПИ-Центр», эксперт Комитета по природопользованию и экологии «Деловой России», член рабочей группы по вторичным материальным ресурсам РСПП РФ

Тема вторичных ресурсов уже успела набить оскомину, тем не менее вопрос остается открытым: существует ли необходимость правового регулирования сферы обращения с ВМР, и если да, то необходим ли специальный закон или это следует сделать в рамках закона № 89-ФЗ?

Законопроект о внесении изменений в закон № 89-ФЗ в части регулирования обращения с вторичными ресурсами уже подготовлен Минпромторгом России и внесен в Правительство РФ. Однако подготовленный проект едва ли вносит определенность в понятийный аппарат данного закона, а возможно, и создает дополнительные риски для работы отрасли обращения с отходами в целом. Но если лекарство бесполезно или даже вредно, стоит ли его принимать?

В процессе работы над законопроектом трансформировалось определение понятия «вторичные ресурсы». Согласно текущей редакции законопроекта вторичные ресур-

сы – это сырье, полученное в результате обработки отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается.

Среди бизнес- и экспертного сообщества мнения о способах регулирования обращения с вторичными ресурсами разделились в диапазоне от отсутствия необходимости какого-либо регулирования данной сферы до необходимости создания отдельного федерального закона о регулировании в области вторичных ресурсов. Давайте разберемся. Есть ли вообще пробел в правовом регулировании? Может быть, проблемы не существует или, как это часто бывает, она кроется в правоприменительной сфере и не требует специ-

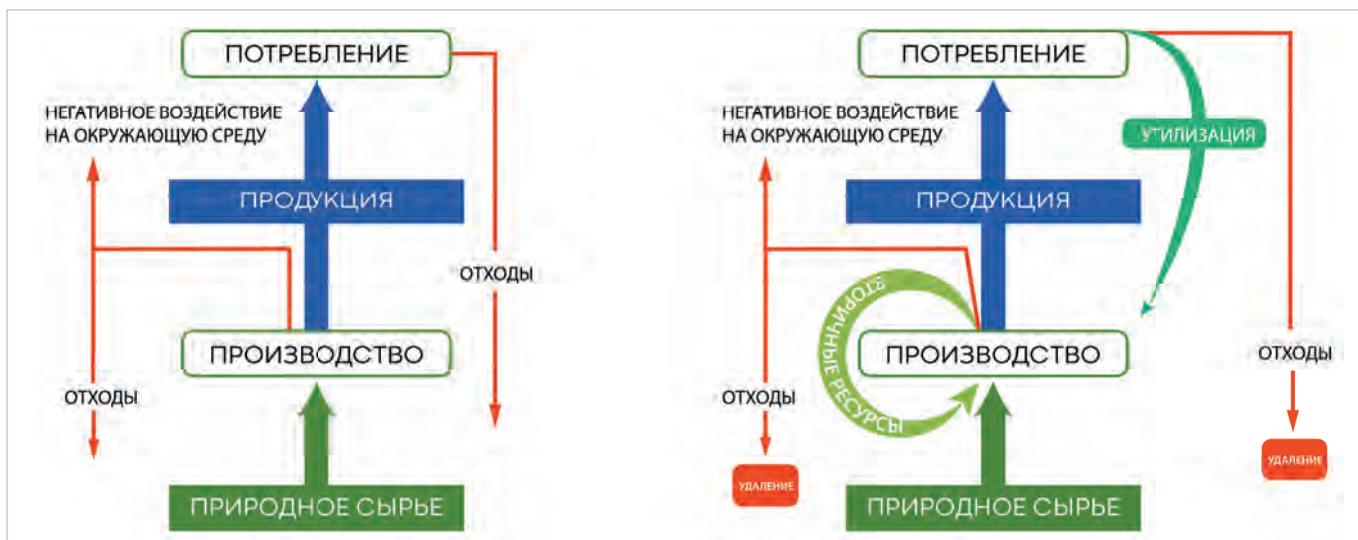
ального регулирования на уровне закона?

Что такое вторичные (материальные) ресурсы? На практике мы называем вторичными ресурсами (многие также используют термин «вторичное сырье») вещества и материалы, которые можно повторно вовлекать в оборот, то есть это пластиковая и стеклянная тара, бумага (макулатура), лом цветных и черных металлов, резина, текстиль, аккумуляторные батареи, электронные изделия и т. д.

Законодательство Российской Федерации не содержит определения понятия «вторичные (материальные) ресурсы», однако такое определение мы можем найти в ГОСТ 30772-2001. «Ресурсосбережение. Обращение с



<http://nbt.com.ua>



отходами. Термины и определения» и ГОСТ Р 54098-2010. Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения», которые не являются нормативными правовыми актами. Оба документа рассматривают вторичные ресурсы как отходы производства и потребления, в отношении которых существует возможность и целесообразность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки.

Юридически все упомянутые ценные фракции – это товары после утраты ими потребительских свойств, и в соответствии с законодательством они являются отходами и перечислены в Федеральном классификационном каталоге отходов (ФККО), утвержденном приказом Росприроднадзора РФ от 22.05.2017 № 242. Но и здесь не все однозначно: какими именно отходами? Статья 1 закона № 89-ФЗ закрепляет несколько понятий: «отходы производства и потребления», «ТКО» и «отходы от использования товаров». Так к каким отходам относится перечисленное? Или при определенных обстоятельствах эти вещества (материалы, сырье, ресурсы) могут вовсе не относиться к отходам? Если это так, то кто имеет право решать в каждом конкретном случае, что является отходом, а что таковым не является?

Да, действительно, то, что образуется в производственном процессе помимо целевой продукции и эффективно вовлекается предприятием в хозяйственный оборот повторно,

фактически не является отходами. Иногда для таких веществ и материалов используется термин «побочная продукция». Так, согласно приказу [1] к побочной относится продукция, получаемая одновременно с основной, то есть сопутствующая выпуску основной продукции, например солома (полова), стебли кукурузы, корзины подсолнечника, ботва свеклы, капустный лист, навоз (помет), волос и шерсть, перо, пух, миражные яйца и т. д.

В отношении обращения с такими веществами, как навоз, Министерством природных ресурсов и экологии России были даны разъяснения в письме [2], гласящем, что отнесение веществ (материалов), образующихся в результате производственной деятельности на предприятии, к отходам должно осуществляться на основании и в соответствии с уставной, проектной, технологической и иной документацией предприятия. Кроме того, такие вещества (материалы) при наличии технических условий, технологического регламента могут быть реализованы в качестве продукции для производства работ, оказания услуг или производства новой продукции.

В правоприменительной практике многие производители успешно используют свою «побочную продукцию» в качестве вторичного сырья (материалов, полуфабрикатов), не считая ее отходами, или продают в качестве сырья (продукции) на рынке. Позицию, изложенную в упомянутом письме Минприроды России, можно по аналогии распространить на иные

вещества или материалы, образующиеся в результате производственной деятельности на предприятии. Почему такая позиция интересна? Потому что согласно приведенному письму Минприроды России в случае отнесения веществ и материалов к продукции и (или) их использования в качестве промежуточных (побочных) продуктов для собственных нужд требования природоохранного законодательства, включая требования к получению лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, оформлению паспортов, разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, расчету и внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду, на них распространяться не будут.

Тем не менее не все так просто. У таких документов, как письмо органа исполнительной власти, есть существенный недостаток – они не являются нормативными правовыми актами и не становятся обязательными к исполнению всеми участниками правоотношений. Письмо – это хоть и официальное, но всего лишь мнение, а оно в любой момент может поменяться. Контролирующий же орган власти, такой как Росприроднадзор РФ, в своей деятельности обязан руководствоваться прежде всего законом, и согласно закону № 89-ФЗ – основному нормативному правовому акту, регулиющему сферу обращения с отходами, – вещества или пред-

меты, образованные в процессе производства, являются не чем иным, как отходами, поименованными в ФККО.

Юристы – люди упрямые и, ссылаясь на определение «отходов производства и потребления», указанное в ст. 1 закона № 89-ФЗ, непременно обратят внимание на то, что согласно этому определению отходы – это не любые вещества и предметы, образованные в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, а только те из них, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению. Однако закон не определяет понятия «удаление», и нам остается лишь предполагать и ссылаться на разъяснения регулятора (являющиеся всего лишь мнением), что до завершения технологического процесса вещества и предметы, используемые в таком процессе, следует рассматривать как сырье, материалы, полуфабрикаты и проч., которые продолжают использоваться и, таким образом, не удаляются, не предназначены для удаления и не подлежат удалению, следовательно, не могут рассматриваться как отходы. Такие сырье, материалы, полуфабрикаты и проч. со ссылкой на Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» можно рассматривать как продукцию, поскольку согласно указанному закону продукцией является результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для использования в хозяйственных или иных целях. Таким образом, именно невозможность использования свидетельствует о том, что рассматриваемый материал или вещество являются отходами.

Итак, подведем краткий итог: *Dura lex sed lex* (закон суров, но это закон). Во-первых, законодательство об отходах содержит определение понятий «отходы производства и потребления», «ТКО» и «отходы от использования товаров». Весьма неоднозначное разграничение этих трех понятий мы оставим для отдельного размышления, однако ни в одном из них не написано ни слова о «вторичном сырье» или «вторичных ресурсах», закон не содержит определения таких понятий. Во-вторых, в

правоприменительной практике с переменным успехом используются вещества, предметы и материалы, образованные в процессе производства, в качестве вторичных ресурсов (сырья, побочной продукции). Успех переменный в том смысле, что в отдельных случаях контролирующей регулятор не соглашается с мнением образователя таких веществ или материалов и рассматривает последние иначе как отходы, привлекая образователя таковых к ответственности.

Так требуется ли законодательное разграничение закрепленного в законе понятия «отходы» и используемого на практике понятия «вторичные ресурсы»? Однозначно да. Это единственный способ восполнить пробел и внести определенность в рассматриваемые отношения, устранив возможность двоякого толкования закона и необходимость доказывать в суде очевидное в случае привлечения к ответственности. Что еще помимо понятия «вторичные ресурсы» требует определения в законе? Поскольку одни и те же вещества и материалы в определенных случаях будут рассматриваться в качестве отходов, а в других – в качестве вторичных ресурсов, необходимо урегулировать в законе момент их возникновения и способ определения таких материалов в качестве ВМР или отходов.

Также очевидно, что указанные понятия должны быть разграничены не иначе как в законе № 89-ФЗ, поскольку создание отдельного федерального закона для указанных целей – абсурдное решение с точки зрения как юридической техники, так и здравого смысла. Здесь нет самостоятельной сферы регулирования, требующей отдельного федерального закона. Мы говорим об одних и тех же веществе и материалах, которые в одних случаях называем отходами, а в других – вторичными ресурсами.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о том, не окажет ли регулирование обращения с вторичными ресурсами негативного влияния на сферу РОП. Ответ на данный вопрос кроется в содержании ответственности производителей. Такая ответственность согласно п. 1 ст. 24.2 закона № 89-ФЗ заключается в «обеспечении выполнения норма-

тивов утилизации», но не в «утилизации» отходов от использования товаров. Правовое регулирование сферы РОП, как мы знаем, ориентировано на установление нормативов утилизации для каждой группы товаров, причем такие нормативы рассчитываются исходя из количества выпущенных в обращение товаров, а не из количества образованных отходов (!). Таким образом, если мы рассматриваем вторичные ресурсы как сырье, которое поступает повторно в производственный цикл для изготовления продукции (товаров), то какой здесь риск для системы РОП? ВМР – это те ресурсы, которые образуются в технологическом процессе и юридически являются отходами производства. РОП распространяется, скорее, на сферу обращения с отходами потребления, поскольку закон устанавливает такую ответственность в отношении товаров, выпущенных в обращение и затем потерявших потребительские свойства.

Таким образом, в случае введения в законодательство понятия «вторичные ресурсы» и разграничения этого понятия с понятием «отходы» не существует никакой угрозы для системы РОП. Зато существует возможность для предприятий сократить издержки на лицензирование, паспортизацию, разработку ПНОЛР, а также на внесение ПНВОС в отношении тех ресурсов, которые не являются отходами, а могут эффективно использоваться повторно, что само по себе будет являться стимулированием вовлечения ВМР в оборот, а также позволит справедливо расценивать деятельность по обращению с вторичными ресурсами не как нарушение законодательства об отходах, а как ответственное природопользование. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. Приказ Минсельхоза РФ от 06.06.2003 № 792 «Об утверждении Методических рекомендаций по бухгалтерскому учету затрат на производство и калькулированию себестоимости продукции (работ, услуг) в сельскохозяйственных организациях».
2. Письмо Минприроды РФ от 05.05.2016 № 04-12-27/9376.



16-я Международная выставка оборудования
и технологий для переработки, утилизации
отходов и очистки сточных вод

22–24 октября 2019

Москва, КВЦ «Сокольники»



Организатор



Международная
Выставочная
Компания

+7 495 252 11 07
wasma@mvk.ru



Забронируйте стенд

www.wasma.ru