

ОТХОДНАЯ РЕФОРМА: ИЗМЕНЕНИЯ В СУХОМ ОСТАТКЕ

Д. М. Обухова, Ю. В. Назарова, ООО «Юридический центр промышленной экологии»

У многих осталось впечатление, что Федеральный закон от 25.12.2018 № 483-ФЗ вообще обнулil все положения законодательства, принятые ранее в развитие отходной реформы. На самом деле это не так.

О СПЕЦИФИКЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ТКО

Законодательством РФ в области обращения с отходами предусмотрено специальное регулирование деятельности в области обращения с ТКО (гл. V.1 «Регулирование деятельности в области обращения с ТКО» закона № 89-ФЗ). Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъекта РФ обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами (п. 1 ст. 24.6 того же закона). Схематично правоотношения по общим правилам обращения с ТКО, урегулированные гл. V.1, представлены на рисунке.

Подчеркнем, что не существует специального механизма наделения хозяйствующего субъекта статусом оператора по обращению с ТКО (в отличие от статуса регионального оператора). Статус хозяйствующего субъекта как оператора определяется исключительно наличием соответствующих мощностей. А вот правовые механизмы, обеспечивающие загрузку таких мощностей, являющиеся в том числе гарантией для инвесторов, должны содержаться в территориальных схемах.

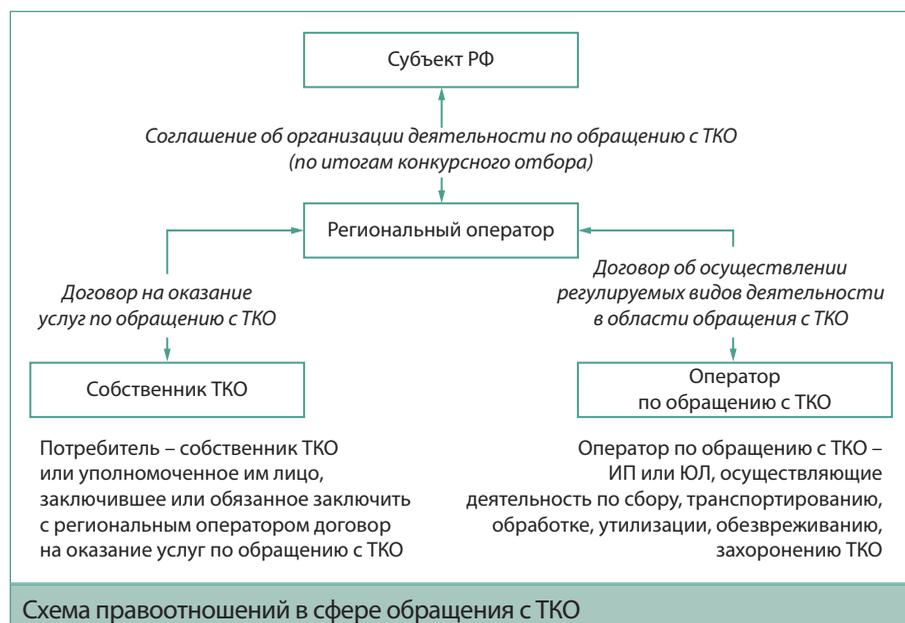
Законодательством РФ в области обращения с отходами предусмотрены исключения и особенности, позволяющие не соблюдать на территории некоторых субъектов РФ положения, связанные с переходом на новую систему обращения с ТКО.

Таковыми особенностями являются:

А) заключенные до 01.01.2016 в субъекте РФ госконтракты на обслуживание многоквартирных домов (МКД) на срок более 10 лет (ч. 9 ст. 23 Федерального закона № 458-ФЗ). Такие МКД не включаются в зону деятельности регионального оператора и, следовательно, не признаются потребителями его услуг; на них не распространяются нормы гл. V.1 закона № 89-ФЗ;

Б) признанный несостоявшимся конкурсный отбор или досрочное прекращение деятельности региональным оператором. В данном случае субъект РФ вправе на срок до трех лет присвоить статус регионального оператора без проведения конкурсного отбора и заключить соглашение с региональным оператором (в том числе с региональным оператором, действующим на сопредельной территории) либо (при его отказе) с ГУП, МУП и т. п., имеющими соответствующую лицензию. Если же указанное право по тем или иным причинам не может быть реализовано, субъект РФ может до 01.01.2020 в одной или нескольких зонах, где региональный оператор отсутствует, не применять положения закона № 89-ФЗ в части, касающейся осуществления сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, хранения, захоронения ТКО региональными операторами (пп. 6, 7 ст. 29.1 указанного закона).

В последнем случае этапы и сроки перехода к осуществлению деятельности региональными операторами устанавливаются планом мероприятий, утвержденным уполномоченным ОИВ субъекта РФ по согласованию с Минприроды РФ, а плата за коммунальную услугу по обращению с ТКО взимается в составе платы за содержание жилого помещения. Уточним, что порядок утверждения и согласования такого плана мероприятий отсутствует, не установлены основания для отказа Минприроды России в согласовании планов. Однако это не означает, что Минприроды России не вправе отказать в согласовании. Ведь получается, что изменения в законодательстве возложили на Минприроды России (как некогда на Росприроднадзор в рамках согласования территориальных схем) ответственность за эффективность реформы.



При этом, как мы полагаем, из буквального толкования пп. 6, 7 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ следует, что:

- во-первых, до утверждения и согласования такого плана формальные основания для несоблюдения на территории субъекта РФ указанного закона отсутствуют;
- во-вторых, особенности правового регулирования в виде возможного освобождения от применения положений закона № 89-ФЗ о сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании, хранении, захоронении ТКО на территории субъекта РФ установлены только для региональных операторов, которые в субъекте РФ могут отсутствовать, как уже указывалось, по закрытому перечню причин. При этом отсутствие регионального оператора в субъекте РФ не влияет на операторов по обращению с ТКО, признаваемых таковыми по факту наличия у них мощностей.

Анализ ситуации в регионах показывает, что законодательство в области обращения с ТКО не реализуется в отсутствие причин, установленных федеральными законами. Так, в Кемеровской области отсутствует утвержденный единый тариф на услугу по обращению с ТКО ООО «Чистый город Кемерово» – регионального оператора на территории зоны «Север» Кемеровской области (на дату подготовки данной статьи). Однако в соответствии с соглашением об организации деятельности по обращению с ТКО на территории зоны «Север» Кемеровской области от 22.11.2018 ООО «Чистый город Кемерово» обязано было заключить договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками ТКО (п. 2.4 соглашения) и приступить к выполнению обязанностей регионального оператора не позднее 01.01.2019 (п. 1.5 соглашения).

Аналогичным образом ситуация развивается в Архангельской области, где также не был утвержден единый тариф на услугу регионального оператора. Фактически это означает, что региональный оператор (ООО «ЭкоЦентр») не приступил к осуществлению своей деятельности, несмотря на заключенное с министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области соглашение об организации регионального оператором деятельности по обращению с ТКО.

В Ленинградской области с региональным оператором (АО «Управляющая компания по обращению с отходами в Ленинградской области») 20.12.2018 заключено дополнительное соглашение № 1 к соглашению об организации деятельности по обращению с ТКО на территории зоны «Ленинградская область», в соответствии с которым срок начала исполнения обязанностей региональным оператором на территории Ленинградской области перенесен с 01.01.2019 на 01.11.2019.

В п. 5 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ также предусмотрено исключение для городов федерального значения (ГФЗ), то есть для Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, до 01.01.2022. Города федерального значения вправе не применять положения о сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании, хранении, захоронении ТКО на территории данного субъекта РФ региональными операторами.

При этом этапы и сроки перехода к осуществлению деятельности по обращению с ТКО региональными операторами устанавливаются аналогично тому, как если бы региональный оператор не приступил к своей деятельности в результате признания конкурсного отбора несостоявшимся или досрочного прекращения деятельности региональным оператором (о чем уже говорилось).

Из буквального толкования п. 5 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ следуют аналогичные выводы, за исключением того, что для территорий ГФЗ не установлена необходимость наличия каких-либо условий для возникновения права не применять положения указанного закона, а срок для возможного неприменения является более длительным.

Статья 10 Федерального закона № 503-ФЗ устанавливает особенности вступления в силу нормы п. 10 ст. 24.6 закона № 89-ФЗ об определении момента, с которого схемы потоков становятся обязательными для соблюдения:

А) со дня заключения соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО между органом государственной власти субъекта РФ и региональным оператором по обращению с ТКО (п. 4). То есть если возникает ситуация, при которой региональный оператор и, соответственно, соглашение об организации деятельности по обращению с ТКО отсутствуют в какой-либо зоне (в том числе если субъект воспользовался правами, предусмотренными пп. 6, 7 ст. 29.1), то схема потоков не может являться обязательной для операторов по обращению с ТКО и собственников ТКО в этой зоне;

Б) в части соглашения между субъектом РФ – ГФЗ и другими субъектами РФ с даты вступления в силу такого соглашения, но не позднее 01.01.2021. В случае отсутствия на 01.06.2020 заключенного соглашения неурегулированные разногласия по его условиям рассматриваются Правительством РФ.

Иными словами, схема потоков может стать полностью обязательной только после заключения указанного соглашения. При этом если ГФЗ воспользуется правом, упомянутым в п. 5 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ, то схема потоков станет обязательной только после 01.01.2022. Уточним, что какие-либо изменения в закон № 503-ФЗ в связи с принятием закона № 483-ФЗ не вносились: сроки – 01.01.2021, 01.07.2020 – не переносились.

Отдельно отмечаем, что пп. 5–7 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ предусматривают возможность неприменения положений данного закона, касающихся сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, хранения и захоронения ТКО на территории субъектов РФ, однако закон № 503-ФЗ не является законом № 89-ФЗ «Об отходах», следовательно, возможность освобождения от соблюдения норм закона № 503-ФЗ не предусмотрена.

Особенности, предусмотренные как в ст. 29.1 закона № 89-ФЗ, так и в ст. 10 закона № 503-ФЗ, с точки зрения юридической конкуренции норм не влияют на исключения, предусмотренные законом № 458-ФЗ для МКД, обслуживаемых по государственным контрактам, заключенным субъектами РФ до 01.01.2016 на срок более 10 лет.

О «ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ» ЗАХОРОНЕНИЯ ОТХОДОВ

Законодатели премного удивили граждан, добросовестных хозяйствующих субъектов и инвесторов, создавших современные мощности по обращению с ТКО, соответствующие требованиям законодательства РФ, такими нововведениями, которые дают возможность несоблюдения не только требований в области обращения с ТКО, но и требований в области обращения с отходами в целом. Так, п. 8 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ установлено, что до 01.01.2023 объекты размещения ТКО, введенные в эксплуатацию до 01.01.2019 и не имеющие документации, предусмотренной законодательством РФ, могут быть использованы для размещения ТКО.

К документации, предусмотренной законодательством РФ, относятся:

- положительное заключения государственной экологической экспертизы;
- внесение сведений в ГРОРО;
- лицензия на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности;
- утвержденный проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

Подчеркнем, что норма п. 8 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ сформулирована безусловно, то есть соблюдение каких-либо условий для возможности ее применения не определено. Вместе с тем в п. 8 ст. 29.1 также содержится норма, согласно которой указанные объекты размещения отходов (ОРО) при наличии заключения Минприроды России о возможности их использования для размещения ТКО по решению уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ могут быть включены в перечень объектов размещения ТКО на территории субъекта РФ (далее – перечень). Порядок формирования и изменения перечня, равно как и заключения, предусмотренного указанным пунктом, устанавливаются Минприроды России. Данные о месте нахождения объектов размещения ТКО, включенных в перечень, вносятся в территориальную схему обращения с отходами субъекта РФ.

Из буквального толкования данной нормы не следует, что заключение Минприроды России о возможности использования указанных ОРО для размещения ТКО по решению уполномоченного ОИВ субъекта РФ является для таких объектов заменой предусмотренной законодательством в области обращения с отходами разрешительной документации. Отсутствуют нормы, указывающие на то, что ОРО не может быть использован для размещения ТКО до получения соответствующего заключения Минприроды России, в связи с чем не представляется возможным установить правовое значение указанных решения и заключения. Необходимо отметить, что согласно п. 9 ст. 29.1 Федерального закона «Об отходах» деятельность по размещению ТКО на объектах, включенных в перечень, регулируется в порядке, предусмотренном данным законом для ОРО.

В связи с изложенным нормы пп. 8 и 9 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ представляются противоречивыми. Более того, при такой совокупности норм лица, эксплуатирую-

щие ОРО, несут риски, связанные с применением повышающих коэффициентов к плате за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), равных 5 до 2020 г. и 25 после него, поскольку такие коэффициенты применимы по факту отсутствия у объекта разрешительной документации (с 01.01.2019 меры государственного регулирования применяются дифференцированно с учетом отнесения объектов, оказывающих НВОС, к соответствующим категориям).

Рассчитывать на спасение, пользуясь нашумевшей позицией Конституционного Суда РФ по делу ООО «Тополь» (постановление от 05.03.2013 № 5-П), вряд ли стоит, поскольку согласно выводам суда пятикратный повышающий коэффициент при исчислении платы за НВОС не должен применяться к специализированной организации, осуществляющей деятельность по размещению отходов, которые образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, если с ее стороны не было допущено злоупотреблений, связанных с определением лимитов на размещение отходов впредь до внесения в правовое регулирование необходимых изменений.

«Необходимые изменения» внесены в законодательство РФ: плательщиками платы за НВОС при размещении ТКО являются региональные операторы по обращению с ТКО, операторы по обращению с ТКО, осуществляющие деятельность по их размещению (п. 5 ст. 23 закона «Об отходах», п. 1 ст. 16.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Никаких изъятий в части платы за НВОС в законодательстве для лиц, осуществляющих эксплуатацию ОРО, не предусмотрено.

В п. 8 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ указано, что объекты, указанные в этом пункте, подлежат исключению из территориальной схемы обращения с отходами не позднее 01.01.2023 и обустройству и рекультивации в соответствии с законодательством РФ. Содержание данной нормы представляется неопределенным, поскольку если обустройство (то есть приведение в соответствие с требованиями нормами законодательства) объекта возможно, то причины его рекультивации и исключения из территориальной схемы обращения с отходами отсутствуют.

К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИИ

Как специалисты, обладающие компетенцией для проведения антикоррупционной экспертизы (ООО «Юридический центр промышленной экологии» аккредитовано в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством РФ, свидетельства об аккредитации от 31.05.2011 № 1109 и от 01.06.2016 № 2405), в завершение статьи обращаем внимание на ту характерную особенность Федерального закона № 483-ФЗ, что в нормах ст. 29.1 закона «Об отходах» в редакции закона № 483-ФЗ, сформулированных с использованием слов «вправе», «может» и т. п., содержатся коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. 