

ЗАКОНОПРОЕКТ МИНПРОМТОРГА РОССИИ О РЕГУЛИРОВАНИИ ОБРАЩЕНИЯ СО ВТОРИЧНЫМИ РЕСУРСАМИ

А. В. Гузь, И. Б. Петров, ООО «ЛЕКСАР Про»



В целях реализации подп. «г» п. 1 перечня поручений Президента РФ от 15.11.2017 № Пр-2319 Минпромторгом России разработан законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части нормативно-правового регулирования отношений по обращению со вторичными ресурсами и проведению экспертизы некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, изъятых из оборота). Помимо достижения основных целей проектируемого регулирования принятие законопроекта может способствовать исправлению ситуации, обусловленной отдельными дефектами существующей системы расширенной ответственности производителя, которые будут рассмотрены в статье.

Система расширенной ответственности производителя (далее – РОП) предполагает обязанность производителей и импортеров товаров (далее обобщенно – производители) обеспечивать выполнение нормативов утилизации отходов от использования товаров* – определенных процентных значений от количеств выпущенных в обращение на территории РФ товаров.

Закон № 89-ФЗ** предусматривает следующие варианты исполнения РОП производителями:

- обеспечение выполнения нормативов утилизации посредством организации собственных объектов по утилизации отходов от использования товаров или заключения договоров с оператором по обращению с ТКО,

* Отходы от использования товаров – отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств (абз. 30 ст. 1 Закона № 89-ФЗ).

** В статье приводятся положения Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в редакции, которая будет действовать с 25.09.2019, т. е. учитывающей изменения, внесенные Федеральным законом от 26.07.2019 № 225-ФЗ.

региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО) (п. 4 ст. 24.2);

- поручение обеспечивать выполнение нормативов утилизации российскому экологическому оператору или специальной ассоциации, созданной производителями, которые, в свою очередь, заключают договоры с лицами, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (п. 5 ст. 24.2);

- уплата экологического сбора (п. 7 ст. 24.2).

Далее рассмотрим отдельно каждый из вариантов исполнения РОП в части утилизации отходов от использования товаров, выделенных из ТКО.

ОРГАНИЗАЦИЯ СОБСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ ПО УТИЛИЗАЦИИ ОТХОДОВ

Утилизация отходов определена Законом № 89-ФЗ как использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повтор-

ное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация) (абз. 8 ст. 1).

Лица, утилизирующие отходы, должны владеть ими и использовать на каком-либо законном основании. При этом законодательство ограничивает возможность передачи отходов целями утилизации, обезвреживания и размещения, что предполагает заключение лицами, между которыми происходит передача отходов, договора возмездного оказания услуг, по которому заказчик оплачивает услуги исполнителя по обращению с отходами.

Собственники ТКО обязаны заключать с региональными операторами договоры на оказание услуг по обращению с ТКО* (п. 4 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ), по условиям которых региональные операторы обязуются принимать ТКО и обеспечивать их транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение, а собственник ТКО – оплачивать эти услуги по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора.

Утилизация отходов не относится к работам в области обращения с отходами, обеспечение проведения которых входит в предмет договора с региональным оператором, а также не является регулируемым видом деятельности в области обращения с ТКО, то есть осуществляемым по ценам, которые не должны превышать предельные тарифы. Затраты регионального оператора на утилизацию ТКО не учитываются при установлении единого тарифа на его услугу (п. 4 ст. 24.8 Закона № 89-ФЗ).

В свою очередь, обработка ТКО, представляющая собой предварительную подготовку отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку, очистку (абз. 20 ст. 1 Закона № 89-ФЗ), оплачивается по цене, определенной в пределах соответствующего тарифа, собственником ТКО по договору с региональным оператором, а региональным оператором – по договору с оператором по обращению с ТКО, если последний привлекается региональным оператором для проведения таких работ.

В результате обработки ТКО оператор или региональный оператор получают часть отходов, подлежащую обезвреживанию и (или) захоронению, а также выделенные из ТКО утильные фракции, в том числе отходы от использования товаров. Примерами видов таких отходов в ФККО [1] являются позиции, относящиеся к группе 7 41 110 00 00 0 «Отходы (остатки) сортировки коммунальных отходов»: «смесь отходов пластмассовых изделий при сортировке твердых коммунальных отходов», «отходы бумаги и/или картона при сортировке твердых коммунальных отходов», «отходы полиэтилена, извлеченные при сортировке твердых коммунальных отходов», «лом стекла и изделий из стекла при сортировке твердых коммунальных отходов», «отходы черных ме-

таллов, извлеченные при сортировке твердых коммунальных отходов» и др. Наличие в ФККО подобных позиций свидетельствует о том, что фактически утильные фракции ТКО признаются отходами оператора или регионального оператора, осуществляющих сортировку ТКО, правомерность чего вызывает сомнения и требует отдельного рассмотрения. По крайней мере, представляется возможным говорить о бесосновательном с экономической точки зрения приобретении оператором, оказавшим оплаченную услугу по обработке ТКО, обработанных отходов, в связи с утилизацией которых может быть получена прибыль. Следует согласиться с М. В. Пономаревым в том, что «...заключение хозяйствующими субъектами договора на оказание услуг по вывозу отходов и на осуществление дальнейших видов деятельности по обращению с ними со специализированными организациями, т. е. фактически договора возмездного оказания услуг, не должно приводить к переходу права собственности на отходы к данным организациям» [2].

Что касается получения производителем, организовавшим собственные объекты по утилизации отходов, необходимых ему утилизируемых отходов обработки ТКО, то оператор или региональный оператор могут передать производителю отходы в рамках возмездного оказания услуг. Однако интерес операторов в таких услугах производителя неочевиден, особенно принимая во внимание, что сами операторы в рамках исполнения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО (по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО) не получают плату за услуги по утилизации отходов.

Пунктом 39 Правил обращения с ТКО [3] предусмотрено, что в целях обеспечения утилизации ТКО потребители, то есть собственники ТКО или уполномоченные ими лица, заключившие или обязанные заключить договор с региональным оператором, вправе заключать договоры на оказание услуг по утилизации ТКО с региональным оператором, индивидуальным предпринимателем и (или) юридическим лицом, осуществляющими деятельность по утилизации ТКО, в соответствии с гражданским законодательством РФ. Трудно представить ситуацию, при которой заказчики услуг регионального оператора будут заинтересованы в реализации указанного права. Кроме того, приведенный пункт сформулирован таким образом, что предполагает утилизацию непосредственно ТКО, но не отходов обработки ТКО.

Иной вариант передачи утильных фракций ТКО производителю связан со спорной с юридической точки зрения практикой «перевода отходов в продукцию», которая заключается в оформлении специальной документации, в том числе технических условий, с целью представления веществ, которые согласно существующему регулированию должны были бы находиться в правовом режиме отходов, как произведенной продукции и введения таких веществ в имущественный оборот. Пример реализации подобных веществ описан в решении Арбитражного суда города Москвы от 08.10.2013 по делу № А40-137063/13 (оставлено без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.12.2013 № 09АП-38821/2013), согласно которому ООО «ВИВА ТРАНС»

* Право отказа от заключения договора с региональным оператором предоставлено юридическим лицам – образователям ТКО, имеющим на законном основании объекты размещения отходов, расположенные в границах земельного участка, на территории которого образуются такие ТКО, или на смежном земельном участке.

принимало от другого юридического лица отходы, включая твердые бытовые, сортировало их и извлекало отдельные составляющие (бумагу, резину, стекло и др.; в рассматриваемом судебном акте эти компоненты поименованы как «вторичные материальные ресурсы»), которые в дальнейшем продавало, что следовало из рассмотренных судом договоров и актов приема-передачи продукции.

Однако если производитель приобретет у оператора, применившего схему «перевода отходов в продукцию» по отношению к утилизируемым отходам обработки ТКО, соответствующие фракции как товар, он не сможет обеспечить выполнение нормативов утилизации посредством их утилизации, так как приобретенные фракции не будут находиться в правовом режиме отходов.

Для получения утилизируемых отходов от обработки ТКО производитель может организовать, помимо собственных объектов по утилизации отходов, также объекты обработки ТКО, то есть стать оператором, осуществляющим регулируемый вид деятельности в сфере обращения с ТКО. Не вызывает сомнений, что такой вариант связан со значительными издержками, расширением непрофильной деятельности и не является привлекательным для большинства производителей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА С ОПЕРАТОРОМ

При реализации договора оказания услуг по утилизации отходов возникает вещественный результат, в том числе сырье вторичное, которое имеет стоимость и не передается производителю – заказчику указанных услуг. Лицо, утилизирующее отходы, получает плату по договору оказания услуг, компенсирующую его расходы, и полученную продукцию (сырье вторичное)*, в связи с чем происходит нарушение принципа возмездности при оказании услуг. Данная проблема была отражена в тексте заключения Минэкономразвития России от 30.01.2019 № 2186-СШ/Д26и «Об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в ставки сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации, уплачиваемого производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора)»**. Пунктом 11 Методических указаний

по расчету регулируемых тарифов в области обращения с ТКО [4] предусмотрено, что из необходимой валовой выручки регулируемой организации, на основании которой рассчитываются тарифы, исключаются доходы, полученные от продажи вторичных материальных ресурсов, электроэнергии, тепловой энергии, газа и других ресурсов, полученных из отходов, при этом стоимость таких ресурсов определяется органом регулирования на основе данных, предоставляемых регулируемой организацией и может устанавливаться на долгосрочный период регулирования. Представляется, что данное положение направлено на уменьшение размеров тарифов в области обращения с ТКО, однако его формулировка не позволяет установить точное значение нормы и должна препятствовать его практическому применению. Так, неясно, в результате каких процессов для целей рассматриваемого положения регулируемой организацией могут быть получены ресурсы из отходов, идет ли при этом речь о ТКО или иных отходах, а также что понимается под «вторичными материальными ресурсами» (в действующем законодательстве правовое содержание данного понятия не установлено).

Дополнительная выгода утилизации отходов для операторов заключается также в том, что в течение периода действия тарифов 100% средств, образовавшихся в результате снижения расходов на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ТКО вследствие реализации мероприятий по утилизации ТКО, в том числе по их утилизации после обезвреживания, остаются в распоряжении регулируемой организации (п. 43(1) Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами [5]).

Необходимо отметить, что отношения между производителем и лицом, утилизирующим отходы, не в полной мере соответствуют природе возмездного оказания услуг, поскольку производитель как заказчик по договору не получает какого-либо блага, если не считать таковым акт утилизации отходов.

Все указанное выше относительно исполнения РОП посредством заключения производителем договора с оператором будет также справедливо применительно к ситуации, если выполнение нормативов утилизации обеспечивается российским экологическим оператором или ассоциацией на основании договора с производителем.

УПЛАТА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СБОРА

Размер экологического сбора определяется на основе соответствующей ставки, массы (количества) выпущенного товара и норматива утилизации. Ставка экологического сбора формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. В ставку экологического сбора может включаться удельная величина затрат на создание объектов инфраструктуры, предназначенных для этих целей (п. 5 ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ).

С учетом того, что было сказано о тарифах в области обращения с ТКО, включение в ставку экологического

* Согласно п. 32 Правил обращения с ТКО при выборе технологий обработки, утилизации, обезвреживания твердых коммунальных отходов приоритетными являются технологии, обеспечивающие получение конечного продукта, доступного для применения в других технологических процессах в качестве исходного сырья или добавки к основному сырью.

** «Учитывая тот факт, что продукты переработки отдельных видов отходов являются ценным сырьем, а их стоимость превышает затраты на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию (например, стоимость переработанных пластиковых отходов в зависимости от фракции и этапа утилизации варьируется от 35 до 80 тысяч рублей за тонну), и такие продукты остаются в собственности переработчиков отходов и вовлекаются ими в хозяйственный оборот, по сути происходит двойное финансирование процессов, связанных с утилизацией отходов: через ставки экологического сбора и продажу продуктов переработки отходов».

сбора затрат на обработку применительно к утилизируемым отходам обработки ТКО выглядит необоснованным.

За счет средств экологического сбора предполагается софинансирование мероприятий региональных программ в области обращения с отходами (п. 10 ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ). При этом в приоритетном порядке средства должны расходоваться на выполнение нормативов утилизации, оплаченных производителями посредством уплаты сбора.

При получении лицами, утилизирующими отходы обработки ТКО, средств экологического сбора возникает отмеченная выше проблема «двойного финансирования», при которой у названных лиц остаются как указанные средства, так и результаты утилизации отходов. Одновременно с этим размер экологического сбора признается недостаточным для компенсации затрат на утилизацию отходов.

Минприроды России в своем письме от 01.08.2019 № 03-25-07/18102 указывает, в частности, что сложившийся подход к расходованию средств экологического сбора не обеспечивает решение проблемы сбора и переработки отходов от использования товаров, то есть целевое использование средств, а действующий механизм РОП не является эффективным.

НЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РОП

Как следует из ОКВЭД 2 [6] и ОКПД 2 [7], результатами осуществления экономической деятельности по группе 38.32 «Утилизация отсортированных материалов» ОКВЭД 2 могут являться услуги по сортировке либо сырье вторичное. Представляется, что ограничение использования утильных фракций ТКО возможностью получения только названных видов продукции играет наиболее негативное значение для производителей, самостоятельно утилизирующих отходы, при производстве иных видов продукции. В связи с этим можно отметить, что поскольку РОП предполагает производство промышленной продукции из остатков от использования товаров, которые, таким образом, должны рассматриваться в качестве материальных ресурсов производства, что вступает в противоречие с содержанием понятия «отходы», представляется необходимым пересмотр понятия «утилизация отходов».

Изменения, включающие регулирование РОП и запрет захоронения отходов, в состав которых входят полезные компоненты (п. 8 ст. 12), были внесены в Закон № 89-ФЗ одним федеральным законом – 458-ФЗ [8], и их работа, очевидно, предполагалась в общей системе механизмов*, которые должны были бы увеличивать уровень утилизации отходов, снижать объемы их захоронения и, соответственно, потерю полезных компонентов. Однако перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты,

* На то, что запрет захоронения отдельных видов отходов поддерживает действие РОП, указывалось, например, в пояснительной записке к проекту постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается».

захоронение которых запрещается [9], принятый Правительством РФ в развитие норм Закона № 89-ФЗ, является весьма ограниченным и не включает отходы (остатки) сортировки коммунальных отходов.

На сегодняшний день остаются нерешенными проблемы недостаточной загрузки объектов по утилизации отходов и обеспечения «качества» поступающих на такие объекты отходов, которое имеет большое значение для производителей товарной продукции (по понятным причинам показатели качества в отношении подлежащих утилизации отходов не регулируются так, как это происходит с сырьем-продукцией). Производители не стремятся организовывать собственные объекты по утилизации отходов, а главным образом делают выбор в пользу исполнения РОП посредством уплаты экологического сбора или заключения договоров с лицами, зачастую осуществляющими утилизацию отходов вне зависимости от наличия или отсутствия договоров с производителями.

КАКОЕ ВЛИЯНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТ ОКАЖЕТ НА СИТУАЦИЮ С ОТХОДАМИ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТОВАРОВ

Уточним, что предлагаемые законопроектом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) возможности касаются субъектов деятельности в сфере промышленности, к которым в соответствии с п. 3 ст. 3 Закона № 488-ФЗ [10] относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере промышленности** на территории РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ. При развитии законодательства в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности перечень субъектов правового регулирования будет расширен.

Законопроект вводит в Закон № 488-ФЗ новое ключевое понятие – вторичные ресурсы, под которыми предлагается понимать вещества природы, преобразованные в процессе осуществления экономической деятельности и жизнедеятельности человека в материальную форму экономического блага, остатков от его производства, обращения и потребления, способные выступать материальными ресурсами производства для создания новых экономических благ, в отношении получения, сбережения и использования которых действуют информационно-технические справочники по вторичным ресурсам***.

В действующем законодательстве правовая категория «вторичные ресурсы» отсутствует, а обращение с теми веществами, которые по тем или иным причинам

** Промышленное производство (промышленность) – определенная на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности совокупность видов экономической деятельности, относящихся к добыче полезных ископаемых, обрабатывающему производству, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха, водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, а также ликвидации загрязнений (п. 2 ст. 3 Закона № 488-ФЗ).

*** Вопросы применения к веществам правового режима вторичных ресурсов, в том числе связанные с информационно-техническими справочниками по вторичным ресурсам, не рассматриваются в настоящей статье.

называются вторичными ресурсами в стандартах, технической литературе и иных источниках, происходит в правовом режиме обращения с отходами, определенном соответствующим законодательством.

Законопроект создает основы для отдельного регулирования отношений в области получения, сбережения и использования вторичных ресурсов, что, в частности, означает, что вещества, для которых их собственником самостоятельно, с учетом содержания информационно-технических справочников по вторичным ресурсам будет выбран правовой режим вторичных ресурсов, будут выведены из сферы регулирования законодательства в области обращения с отходами (нормы последнего, однако, могут стать применимы при обращении с указанными веществами в случае изменения их статуса, то есть списания в отходы по воле собственника или в определенных законом случаях). Предоставление предприятиям права выбора в отнесении результатов их деятельности к отходам или вторичным ресурсам, как это предусмотрено законопроектом, даст возможность вовлекать последние в экономическую деятельность в правовом режиме, адекватном фактически осуществляемой деятельности, а не в режиме отходов.

Если в рамках законодательства в области обращения с отходами указанные выше вещества выступают как загрязнители окружающей среды, на основе чего и выстроено существующее регулирование, то законопроектом предлагается принципиально иной подход, основанный на признании таких веществ, как это видно из приведенного выше определения вторичных ресурсов, потенциальными ресурсами производства. В связи с этим законопроектом предлагается включение вопросов ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности в сферу формирования и реализации промышленной политики, в том числе по направлению вовлечения в экономическую деятельность вторичных ресурсов.

Законопроект включает в Закон № 488-ФЗ и Закон № 89-ФЗ положения, дополняющие систему РОП тем, что производители смогут выполнять нормативы использования вторичных ресурсов при производстве промышленной продукции, тем самым фактически обеспечивая достижение цели РОП, и будут при этом освобождаться от исполнения обязанности по обеспечению выполнения нормативов утилизации.

Использование вторичных ресурсов должно будет осуществляться с учетом содержания информационно-технических справочников по вторичным ресурсам, описывающих их получение, сбережение и использование. В частности, с учетом положений таких справочников будет происходить отбор вторичных ресурсов из ТКО.

Правовой режим вторичных ресурсов будет отличаться от правового режима отходов, помимо прочего, тем, что будет предполагать полноценное участие веществ в гражданском обороте. Следовательно, лица, желающие использовать в промышленном производстве полученные из ТКО вещества, смогут приобретать их по договорам купли-продажи (поставки), что будет обеспечивать решение вопросов гарантированной загрузки объектов данных

лиц и стабильности качества сырья, чему дополнительно также будет способствовать применение информационно-технических справочников по вторичным ресурсам.

Нормализация оборота утильных фракций ТКО в совокупности с возможностью их полноценного использования в качестве материальных ресурсов производства, в том числе в основном производстве, отсутствиемременительных требований законодательства в области обращения с отходами создаст условия для развития производителями собственных перерабатывающих мощностей, повысит привлекательность самостоятельного использования веществ, полученных из ТКО (в части отходов от использования товаров).

В конечном счете новации законопроекта могут способствовать достижению целей, с которыми создавалась система РОП, повышению эффективности использования первичных ресурсов, снижению объемов размещения отходов, созданию экономики замкнутого цикла. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (ред. от 02.11.2018).*
2. *Пономарев М.В. Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 53–64.*
3. *Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 15.12.2018).*
4. *Методические указания по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 (ред. от 01.11.2018).*
5. *Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 (ред. от 13.04.2019).*
6. *«ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности», утв. приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ред. от 20.02.2019).*
7. *«ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности», утв. приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ред. от 20.02.2019).*
8. *Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (ред. от 03.04.2018).*
9. *Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р.*
10. *Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (ред. от 27.06.2018).*