

# ТРЕТЬЯ ВОЛНА ЗАКРЕПОЩЕНИЯ НА РЫНКЕ ОТХОДОВ

Лица, в процессе деятельности которых образуются отходы, а также лица, которые осуществляют деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов, уже знакомы с тем, как проводится централизация системы отношений в области обращения с отходами на примере твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) и отходов I и II классов опасности.

И в том, и в другом случае схемы потоков отходов «завязаны» на операторах по обращению с ТКО – региональных или, если речь идет об отходах I и II классов опасности, федеральном.

В конце 2019 г. Госкорпорация «Ростех» выступила с предложением создать федерального оператора и по обращению с отходами III–V классов опасности (то есть «вертикализировать» систему обращения с такими отходами).

*В. А. Субботинская, ведущий юрист  
ООО «Центр правовой экологии»*



Как сообщало РБК, Минприроды России направило в адрес Правительства РФ письмо, в котором не поддержало предложение главы «Ростеха» Сергея Чemezова. По мнению Министерства, это может привести к ущемлению интересов малого бизнеса.

В письме Минприроды России ссылаются на данные Минпромторга России, согласно которым в бизнесе, связанном с обращением с отходами, доля организаций малого предпринимательства достигает 82,5 %.

Поэтому создание федерального оператора на этом рынке в условиях рыночной экономики повлечет за собой «негативные экономические последствия» для субъектов предпринимательства, в том числе малых предприятий, и приведет к «ущемлению их прав по ведению предпринимательской деятельности».



## Важно

По мнению Минприроды России, возможно ущемление прав малых предприятий в связи с появлением у них обязанности по заключению договоров на передачу отходов, образованных в процессе их деятельности, исключительно с федеральным оператором.

Тем не менее законопроект подготовлен, и его разработчик, объясняя свою инициативу, настаивает: спецификой России по сравнению с западными странами является то, что абсолютное большинство отходов свозится на свалки.

Далее разработчик отмечает, что действующим законодательством предусмотрен институт единого федерального оператора, но только для отходов I и II классов опасности. В свою очередь, система обращения с промышленными отходами III–V классов опасности, а также тарифы на их утилизацию до сих пор остаются рыночными.

Ну и отлично, – скажем мы.

Но именно здесь, по мнению разработчика, и таится главный недостаток существующей системы правового регулирования:

- хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по обращению с отходами III–V классов опасности, могут предложить образователям таких отходов гибкие системы оплаты, отсрочку платежа и др.;
- образователи отходов будут стремиться уходить от федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности в более гибкий рынок обращения с отходами III–V классов опасности;
- стремясь снизить класс опасности своих отходов, образователи отходов будут умышленно переоформлять паспорта отходов и понижать реальные классы опасности отходов с I и II до III и IV классов опасности;
- такая ситуация создаст условия для возникновения новых экологических катастроф (когда отходы I и II клас-



Ключевой довод к введению должности федерального оператора по обращению с промышленными отходами – сомнение в эффективности государственного экологического надзора.

сов опасности перевозятся и хранятся как отходы менее опасные).

Получается, что разработчик законопроекта ставит под сомнение эффективность государственного экологического надзора; полагает, что надзорные органы в сегодняшних реалиях не могут проконтролировать правильность отнесения отходов к конкретному классу опасности посредством имеющихся в их распоряжении механизмов административного воздействия или не справляются с этой задачей.

Указанная причина (неспособность надзорных органов выполнять собственные функции по надзору за классификацией отходов, а также контролировать деятельность лиц, осуществляющих дальнейшее обращение с такими отходами) – и выступает в качестве главного риска, требующего введения централизованной системы обращения с отходами.

Итак, какая система предлагается в законопроекте?

Отчасти предусмотренное им «ужесточение» правового регулирования отношений в области обращения с отходами схоже с теми системами норм, которые реализованы в отношении ТКО и будут реализованы в отношении отходов I и II классов опасности.

В первую очередь предлагается создать «координатора», который будет выступать ключевым звеном в отношениях по обращению с отходами (на этот раз с отходами III–V классов опасности).

Таким координатором, по замыслу разработчика, должен выступать федеральный оператор по обращению с промышленными отходами.

Под категорией «промышленные отходы», собственно, и предлагается понимать отходы III, IV и V классов опасности (за исключением ТКО), образующиеся в результате хозяйственной и/или иной деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.



## Мнение

«Законопроект о создании на базе «Ростеха» федерального оператора по обращению с промышленными отходами III–V классов опасности столкнулся с критикой со стороны как государственных органов, так и отраслевых объединений», – к такому выводу пришел «Коммерсантъ»\* в обзоре от 07.05.2020.

\* <https://www.kommersant.ru/doc/4337440?query=%D0%BE%D1%82%D1%85%D0%BE%D0%B4>

А федеральный оператор по обращению с промышленными отходами, согласно законопроекту, – это статус, наделяющий полномочиями обеспечивать и осуществлять деятельность по обращению с промышленными отходами на территории России.

Разумеется, никакой федеральный оператор по обращению с промышленными отходами в одиночку с задачей обращения с отходами III–V классов опасности на всей территории страны справиться физически не в состоянии. Поэтому законопроект допускает существование таких игроков, как операторы по обращению с промышленными отходами (имеющие соответствующую лицензию на деятельность в области обращения с отходами I–IV классов опасности).

### **С ОБЪЕМОМ ОТХОДОВ, КОТОРЫЕ ПРЕДЛАГАЕТСЯ СЧИТАТЬ ПРОМЫШЛЕННЫМИ, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОПЕРАТОР ПРОСТО ФИЗИЧЕСКИ НЕ СПРАВИТСЯ.**

Интересно, что (в отличие от операторов по обращению с ТКО и операторов по обращению с отходами I и II классов опасности) операторов по обращению с промышленными отходами предлагается специально наделять правом осуществлять деятельность по обращению с промышленными отходами (то есть отходами III–V классов опасности).

При этом такое полномочие предлагается предоставить непосредственно федеральному оператору по обращению с промышленными отходами: именно он будет присваивать юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям статус оператора по обращению с промышленными отходами.

Надо сказать – предложение беспрецедентное. Таким полномочием сегодня не обладают ни региональные операторы, ни федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности (в своей сфере деятельности).



Изменения должны коснуться и других сфер обращения с отходами. Например, согласно проекту, при проведении экспертизы территориальных схем по обращению с отходами должна будет учитываться позиция федерального оператора по обращению с промышленными отходами в отношении обращения с промышленными отходами.

### **КТО ЖЕ ЭТОТ «КООРДИНАТОР» И ГЛАВНЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬ В ОДНОМ ЛИЦЕ**

Предполагается, что федеральный оператор по обращению с промышленными отходами будет определяться Правительством РФ по предложению Госкорпорации «Ростех».

При этом ранее сообщалось, что на эту роль «Ростех» планирует номинировать именно себя.

Функции федерального оператора по обращению с промышленными отходами, по замыслу разработчика, должны заключаться в следующем:

Проектом предусмотрено, что внедрение новой системы обращения с промышленными отходами (отходами III, IV и V классов опасности) потребует:

- определения федерального оператора по обращению с промышленными отходами;
- утверждения федеральной схемы обращения с промышленными отходами (с учетом требований к ее составу и содержанию, которые также должны быть утверждены);
- утверждения форм типовых договоров оказания услуг по обращению с промышленными отходами;
- утверждения основ ценообразования, правил регулирования тарифов по обращению с промышленными отходами;
- создания государственной информационной системы учета и контроля за обращением с промышленными отходами.



- осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению промышленных отходов самостоятельно, с привлечением:

- › региональных операторов по обращению с ТКО,
- › (при отсутствии возможности привлечения региональных операторов) операторов по обращению с промышленными отходами;

- представление в ФАС России предложения по установлению тарифов на услугу федерального оператора по обращению с промышленными отходами;
- выполнение функции оператора государственной информационной системы учета и контроля за обращением с промышленными отходами;
- создание технологий переработки промышленных отходов;
- ведение реестра технологий переработки промышленных отходов;
- присвоение лицу статуса оператора по обращению с промышленными отходами.

### КАК МОЖЕТ ИЗМЕНИТЬСЯ «СХЕМА ДВИЖЕНИЯ ОТХОДОВ»

В настоящее время круг непосредственных участников отношений по обращению с отходами I–V классов опасности (за исключением ТКО) включает лиц:

- в процессе деятельности которых образуются такие отходы;
- осуществляющих деятельность по обращению с отходами (в том числе лицензированных лиц, осуществляющих деятельность по обращению с отходами I–IV классов опасности).

Взаимодействие указанных лиц реализуется на основании гражданско-правовых договоров.

При этом образователи отходов вправе осуществлять обращение с отходами самостоятельно (в случае если речь идет об отходах I–IV классов опасности – имея необходимую инфраструктуру и лицензию).

В относительно недалеком будущем система претерпит изменения: отходы I и II классов опасности можно будет передавать по договору с федеральным оператором по обращению с отходами I и II классов опасности.

Образователи отходов будут освобождены от необходимости заключения таких договоров лишь в одном случае – если они имеют в собственности или на ином законном основании объекты обезвреживания и/или размещения отходов I и II классов опасности.

Схожую модель предлагается применить и к обращению с отходами III–V классов опасности.

В случае принятия законопроекта лица, в результате хозяйственной и/или иной деятельности которых образуются промышленные отходы, должны будут передавать такие отходы федеральному оператору в соответствии с договорами на оказание услуг по обращению с промышленными отходами.

При этом, по общему правилу, образователи отходов не смогут отказаться от заключения договора на оказание услуг по обращению с промышленными отходами с федеральным оператором по обращению с промышленными отходами.

Это может существенно сузить круг участников отношений по обращению с отходами III–V классов опасности.

Круг операторов по обращению с промышленными отходами также рискует оказаться недостаточно широким (если добавить процедуру присвоения юрлицам и индивидуальным предпринимателям соответствующего статуса).

Вместе с тем предусмотрено и исключение из общего правила.

Лица, в результате деятельности которых образуются промышленные отходы, могут осуществлять обращение с данными отходами самостоятельно:

- при наличии (в собственности или на ином законном основании) объектов обезвреживания промышленных отходов;
- при наличии объектов размещения промышленных отходов;
- в случае использования технологии переработки промышленных отходов, включенной в реестр технологий переработки промышленных отходов.

Примечательно, что реестр технологий переработки промышленных отходов, по замыслу разработчика законопроекта, будет вести федеральный оператор по обращению с промышленными отходами.

А значит, вероятнее всего, решение о включении или невключении той или иной технологии переработки отходов в реестр будет опять же принимать федеральный оператор по обращению с промышленными отходами.

Не исключено, что это может стать поводом для возникновения конфликта интересов между федеральным оператором и лицами, которые хотели бы самостоятельно осуществлять обращение с образующимися в процессе их деятельности отходами III–V классов опасности.



## Проблема

Лица могут самостоятельно перерабатывать промышленные отходы при использовании технологии, входящей в реестр технологий, однако согласно законопроекту реестр будет вести федеральный оператор по обращению с промышленными отходами.

### СБОР ОТХОДОВ «ПО РАЗРЕШЕНИЮ» ФЕДЕРАЛЬНОГО ОПЕРАТОРА

По законопроекту, региональные операторы по обращению с ТКО и операторы по обращению с промышленными отходами могут осуществлять сбор промышленных отходов только при условии заключения с федеральным оператором по обращению с промышленными отходами договора на оказание услуг по обращению с промышленными отходами.

Это означает, что никакие хозяйствующие субъекты не вправе будут принимать отходы III–V классов опасности от образателей таких отходов, если федеральный оператор по обращению с промышленными отходами не заключил с данными хозяйствующими субъектами договор на оказание услуг по обращению с промышленными отходами.

При этом в случае реализации законодательной инициативы все участники по обращению с промышленными отходами должны будут осуществлять деятельность в соответствии с федеральной схемой обращения с промышленными отходами.

Федеральную схему обращения с промышленными отходами должно будет утверждать Правительство РФ.

При этом разрабатывается и корректируется федеральная схема с учетом сведений и информации, содержащихся в территориальных схемах по обращению с отходами, в государственной информационной системе учета и контроля за обращением с промышленными отходами.

Законопроектом также предлагается создать государственную информационную систему учета и контроля за обращением с промышленными отходами, оператором которой будет все тот же федеральный оператор по обращению с промышленными отходами.

Предполагается, что государственная информационная система будет содержать в том числе информацию о промышленных отходах, необходимую для разработки и корректировки федеральной схемы обращения с промышленными отходами.

В случае создания государственной информационной системы не обойдется без обременения лиц, в результате деятельности которых образуются промышленные отходы, обязанностью представлять полную, достоверную, актуальную информацию для наполнения такой системы.

Что касается регулирования цен на оказание услуг в области обращения с отходами III–V классов опасности, здесь планируется применить механизмы тарифного регулирования.

К регулируемым видам деятельности в области обращения с промышленными отходами предлагается относить следующие действия в отношении указанных отходов:

- сбор;
- транспортирование;
- обработку;
- утилизацию;
- обезвреживание;
- размещение.

Схема централизованного обращения с промышленными отходами (отходами III–V классов опасности) должна заработать не сразу, а лишь по истечении 1 года со дня утверждения федеральной схемы по обращению с промышленными отходами.

При этом, по замыслу разработчика, договоры, ранее заключенные между образателями промышленных отходов и лицами, имеющими лицензии на деятельность по обращению с отходами, будут действовать до истечения 1 календарного года со дня утверждения федеральной схемы обращения с промышленными отходами (если только меньший срок не предусмотрен самими договорами).

В завершение еще раз отметим, что предлагаемое правовое регулирование направлено на централизацию системы обращения с отходами III–V классов опасности.



В федеральную схему обращения с промышленными отходами предлагается включить в том числе:

- сведения о видах, источниках образования промышленных отходов, о НООЛР, утвержденных для промышленных отходов;
- сведения о местах нахождения, мощности, технических характеристиках объектов обработки, утилизации, обезвреживания и размещения промышленных отходов;
- сведения об операторах по обращению с промышленными отходами;
- сведения о фактическом количестве образующихся, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных промышленных отходов;
- схему потоков промышленных отходов от источников их образования до объектов их обработки, утилизации, обезвреживания и размещения;
- данные о планируемых строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживании и размещении промышленных отходов.

Очевидно, что внедрение подобной системы регулирования негативно отразится на интересах большого числа хозяйствующих субъектов – лиц, в процессе деятельности которых отходы образуются, и лиц, оказывающих услуги по обращению с отходами.

При этом доводы разработчика законопроекта об объективной необходимости указанных законодательных изменений и такого строгого дополнительного регулирования, на наш взгляд, нельзя назвать достаточно обоснованными.

В частности, надуманным и неподтвержденным видится ключевой довод разработчика о потенциальном занижении классов опасности отходов их образователями (тем более в условиях, когда система обращения с отходами I и II классов опасности еще даже не внедрена).

Так нужен ли стране федеральный оператор по обращению с промышленными отходами III–V классов опасности? ♻️

# 1/2 модуль