

# ГИЛЬОТИНА ДЛЯ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОТХОДОВ

К 2021 г. на российскую контрольно-надзорную систему должна опуститься «регуляторная гильотина» (далее – РГ), цель которой «не убить контроль и надзор, а создать что-то новое» [1]. Именно в этом ключе должна быть сформирована новая – «мягкая», разрешительная – политика, компенсируемая жестким контролем. РГ направлена именно на создание понятных, не противоречащих друг другу правил ведения бизнеса, получения разрешительной документации, при нарушении которых было бы очевидно, к какой именно ответственности будет привлечен нарушитель. Причем принятие этих новых правил должно сопровождаться упразднением устаревших или избыточных требований.

*Н. С. Беляева, генеральный директор  
юридической компании «Дельфи»,  
заместитель председателя Комитета по переработке  
отходов и вторичным ресурсам «Деловой России»*



Лицензирование деятельности по обращению с отходами, попавшее под механизм РГ, должно быть нацелено именно на помощь реформе отрасли по обращению с отходами, на создание комфортной среды обитания за счет привлечения в отрасль инвестиций, создания и развития инфраструктуры сбора и последующего вовлечения отходов во вторичное использование, внедрения принципов экономики замкнутого цикла. То есть на создание той самой «мягкой», разрешительной политики, которая не препятствовала бы бизнесу, придумывая все новые и новые требования (ставящие предприятие перед выбором: работать всерую, не работать вовсе или работать, но опасаться за то, что неясность формулировок или избыточность требований всегда могут быть использованы против тебя), а, наоборот, – способствовала бы его развитию.

Проект постановления Правительства РФ «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности» (далее – Проект), подготовленный Минприроды России и устанавливающий новый порядок лицензирования, неоднозначен с точки зрения основных целей РГ: вместо упрощения и создания прозрачных правил (без многочисленных отсылочных норм) он может породить еще больше сложностей.

Характеристика целей (задач) принятия Проекта и его основных положений в пояснительной записке к нему сводится лишь к необходимости разработки нового положения о лицензировании ввиду подлежащего отмене действующего нормативно-правового акта в рамках механизма РГ. При этом Проект содержит положения, ранее отсутствовавшие в постановлении Правительства РФ от 03.10.2015 № 1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности» (далее – Постановление № 1062). Предлагаемые для внесения новеллы, учитывая их формулировки, либо про-

тиворечат действующему законодательству и концепции механизма РГ, либо могут повлечь правовую неопределенность, создав дополнительные административные барьеры для соискателей лицензии и лицензиатов.



## Важно

Предложенный порядок лицензирования противоречит действующему законодательству и повлечет правовую неопределенность.

1. В качестве лицензионного требования вводится условие (п. «д» ст. 3 Проекта) о наличии у соискателя лицензии (лицензиата) **положительного заключения государственной экологической экспертизы** (далее – ГЭЭ) **на технику, технологию** (в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об экологической экспертизе» [2], далее – Закон № 174-ФЗ) для работ **по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности**.

Само по себе требование не новое и содержится в п. 5 ст. 11 Закона № 174-ФЗ, согласно которому к объектам ГЭЭ федерального уровня относятся проекты технической документации **на новые технику, технологию**, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также проекты технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду.

Учитывая большое число спорных ситуаций на местах при получении услуги по лицензированию в территориальных органах Росприроднадзора в прошлом, связанное именно с требованиями лицензирующего органа предоставлять заключение ГЭЭ на все оборудование, заявляемое для таких видов работ, как обработка и лицензирование, Минприроды России должно было провести консультацию с бизнес-сообществом, представленным в рабочей группе по реализации механизма РГ.

Учитывая, что под новой техникой и технологией понимается впервые предлагаемая к использованию на территории РФ и прошедшая апробацию техника и технология, установление такого требования для лицензирования всех видов работ (даже таких, как транспортирование) является избыточным.

Более того, ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ) **запрещено** относить к лицензионным требованиям требования о соблюдении законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности в целом; требования законодательства РФ, соблюдение которых является обязанностью любого хозяйствующего субъекта; требования к конкретным видам и объему выпускаемой или планируемой к выпуску продукции, а также требования к объему выполняемых работ, оказываемых услуг.

Иными словами, включение в Проект требования о наличии положительного заключения ГЭЭ на технику и технологию в случаях, установленных Законом № 174-ФЗ, противоречит действующему законодательству, является избыточным.

2. Новым лицензионным требованием для соискателей лицензии и лицензиатов в соответствии с п. «и» ст. 3 Проекта **устанавливается условие об исключении захоронения отходов, включенных в перечень видов отходов производства и потребления** [3], в состав которых входят полезные компоненты.

Требование о запрете захоронения таких отходов содержится в ст. 12 Федерального закона от 24.06.1998

№ 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ).

Таким образом, оно также, как и требование о наличии положительного заключения ГЭЭ на технику и технологию в случаях, предусмотренных положениями Закона № 174-ФЗ, представляет собой требование законодательства РФ, соблюдение которого является обязанностью любого хозяйствующего субъекта, и тем самым не может быть отнесено к лицензионному требованию.

Кроме того, совершенно неясно, каким образом соискатель лицензии или лицензиат сможет доказать соблюдение указанного требования именно в рамках получения государственной услуги по лицензированию. Контроль за соблюдением установленного п. 8 ст. 12 Закона № 89-ФЗ запрета на захоронение отходов, содержащих полезные компоненты, подлежащие утилизации, может и должен быть реализован в рамках контрольно-надзорных мероприятий, к которым не относится лицензирование.

3. Пунктом «л» ст. 3 Проекта установлено новое лицензионное требование для работ по транспортированию отходов – в виде **исключения эксплуатации в целях транспортирования одних и тех же транспортных средств несколькими лицами, осуществляющими хозяйственную или иную деятельность.**

Очевидно, что транспортные средства, используемые для транспортирования отходов и заявленные при лицензировании, могут выбывать из законных прав лицензиатов (продажа, передача в аренду и т. д.). В связи с этим реализация требований данного пункта повлечет необходимость создания механизма, предотвращающего возникновение ситуаций, при которых соискателю лицензии будет отказано в получении государственной услуги, в случае если он заявит для получения лицензии транспортное средство, ранее заявленное третьим лицом при получении лицензии, но выбывшее из эксплуатации последнего.

Однако Проект не содержит упоминания о механизме реализации такого контроля, что сделает затруднитель-



ным получение услуги по лицензированию для добросовестного приобретателя таких транспортных средств, соискателя лицензии или лицензиата (из-за отсутствия обращения лицензиата, из чьей собственности выбыл автотранспорт, с заявлением об исключении сведений о нем из лицензионного дела).

Таким образом, указанное лицензионное требование станет дополнительным барьером для получения лицензии добросовестным хозяйствующим субъектом.

4. Согласно п. «в» ст. 4 Проекта **грубым нарушением лицензионных требований** будет осуществление работ по утилизации и обезвреживанию отходов I–IV классов опасности с использованием мобильного оборудования (установок) вне места (адреса) осуществления лицензируемого вида деятельности, указанного в лицензии. Данное положение появилось в результате возникающих споров о возможности выполнения

работ по утилизации или обезвреживанию с использованием мобильного оборудования (установок) вне места (адреса) осуществления лицензируемого вида деятельности, указанного в лицензии.

В соответствии с ч. 8 ст. 3 Закона № 99-ФЗ местом осуществления лицензируемого вида деятельности, подлежащего лицензированию, признается объект (помещение, здание, сооружение и т. д.), который предназначен для осуществления лицензируемого вида деятельности и (или) используется при его осуществлении, соответствует лицензионным требованиям, принадлежит соискателю лицензии или лицензиату на праве собственности либо ином законном основании, имеет почтовый адрес или другие позволяющие идентифицировать объект данные. Место осуществления лицензируемого вида деятельности может совпадать с местом нахождения соискателя лицензии или лицензиата.



В соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона № 99-ФЗ юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, получившие лицензию, вправе осуществлять деятельность, на которую предоставлена лицензия, **на всей территории РФ** и на иных территориях, над которыми Россия осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права. Требование Закона № 99-ФЗ к осуществлению лицензируемого вида деятельности только по месту его осуществления, указанному в лицензии, касается лишь тех видов деятельности, осуществление которых установленными лицензионными требованиями **неразрывно связано** с местом осуществления лицензируемого вида деятельности.

Согласно положениям Постановления № 1062, лицензионное требование о наличии зданий, помещений, сооружений и иных объектов **не содержит указания** на то, что объекты,

предназначенные для осуществления лицензируемого вида деятельности, должны находиться **по месту осуществления лицензируемого вида деятельности.**

Вместе с тем, положением о лицензировании установлено, что при намерении осуществлять лицензируемый вид деятельности по адресу места его осуществления, не указанному в лицензии, лицензиат направляет в лицензирующий орган заявление о переоформлении лицензии, в котором указываются следующие сведения: о месте осуществления лицензируемого вида деятельности, в том числе адрес; кадастровый номер объекта; координаты земельных участков, на которых планируется осуществлять лицензируемый вид деятельности, подтвержденные договорами, актами приема-передачи земельных участков и иными документами, в которых идентифицируется конкретное место планируемого осуществления лицензируемого вида деятельности.

При этом, в соответствии с ч. 2 ст. 18 Закона № 99-ФЗ, лицензиат не вправе до переоформления лицензии осуществлять лицензируемый вид деятельности по адресу, не указанному в лицензии.

Таким образом, изменение адреса места осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности влечет необходимость переоформления лицензии.

Вместе с тем в ряде случаев выполнение отдельных лицензируемых видов деятельности отмечается частой сменой мест их осуществления. При этом период их осуществления в конкретном месте не носит продолжительного характера. К ним можно отнести тушение пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры; монтаж, техническое обслуживание и ремонт средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений; техническое обслуживание медицинской техники; перевозки, осуществляемые различными видами транспорта, и иные виды деятельности.

К таким видам работ относят и **утилизацию или обезвреживание отходов бурения с помощью мобильного оборудования или установок** (ввиду существования причины, по которой возникла проблема с разрешением или запретом использования мобильных установок вне места, указанного в лицензии [4]).

Федеральный закон от 27.12.2019 № 492-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности"» ввел положение, позволяющее урегулировать легитимность проведения работ вне мест, указанных в лицензии, носящих временный характер, без переоформления лицензии. На совместном совещании 13.12.2019 Минприроды России, Росприроднадзором и Минэкономразвития России по данному вопросу было принято решение о необходимости проработки и внесения в Постановление № 1062 соответствующих изменений.

Вместо изменений в действующий порядок лицензирования, устанавливающих виды работ, которые могут осуществляться вне места осуществления лицензируемого вида деятельности, Минприроды России был подготовлен Проект информационного сообщения, разъясняющий возможность использования мобильных установок (оборудования), который не был согласован с Минэкономразвития России (с федеральным органом власти, отвечающим за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование лицензирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

Признавая осуществление работ по утилизации и обезвреживанию отходов I–IV классов опасности с использованием мобильного оборудования (установок) вне места (адреса) осуществления лицензируемого вида деятельности, указанного в лицензии, **грубым нарушением лицензионных требований**, Минприроды России буквально отказывается от своей позиции, высказанной в декабре 2019 г., парализуя такие виды работ, как использование снегоплавильных платформ, мобильных инсинераторных



## Проблема

В отношении осуществления лицензируемого вида деятельности не по адресу, указанному в лицензии, разъяснения от Минприроды неоднозначные.

установок, равно как и банально транспортных средств (мусоровозов, илососов и т. д.).

В то же время, пока министерства и ведомства совместно с научно-техническими комитетами и бизнес-сообществом изучают Проект, 8 июня руководителем Росприроднадзора Светланой Радионовой было анонсировано еще одно нововведение, касающееся процедуры лицензирования

деятельности по обращению с отходами I–IV классов опасности, – установление для отдельного вида работ (утилизации) срока действия лицензии. Срок этот – ориентировочно 5–7 лет, как было отмечено в интервью [5]. Цель такого изменения – построение прозрачной системы контроля за существующими мощностями. Система позволит составить публичный реестр утилизаторов, определив имеющиеся у них мощности сразу в приложении к выданной им лицензии. Это даст возможность исключить вероятность возникновения фейковых актов об утилизации, о которых было много споров.

Документа, который можно было бы проанализировать на предмет конкретных предложений, направленных Минприроды России совместно с Росприроднадзором в Правительство РФ, пока в общем доступе

не существует. Поэтому можем только предположить, что именно **потребуется изменить** для установления срока действия для одного из 6 видов работ, включенных в лицензируемый вид деятельности, вместо существующей **бессрочности**.

В соответствии с п. 30 ч. 1 ст. 12 Закона № 99-ФЗ сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I–IV классов опасности является **отдельным лицензируемым** видом деятельности. При этом обращение с отходами V класса опасности **не требует** лицензирования.

В соответствии с ч. 4 ст. 1 Закона № 99-ФЗ особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, **срока действия лицензии** и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии, **могут устанавливаться** федеральными законами, регулирующими осуществление определенных видов деятельности. К таким видам деятельности, в отношении которых могут устанавливаться особенности лицензирования, отличающиеся от общего порядка Закона № 99-ФЗ, относится и сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I–IV классов опасности.

Следовательно, **Закон № 89-ФЗ может устанавливать особенности лицензирования** деятельности по обращению с отходами I–IV классов опасности, в том числе в части, касающейся срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии.

При этом лицензия – это специальное разрешение **на право** осуществления юридическим лицом или индивидуальным **предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности)**, которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом (ст. 3 Закона № 99-ФЗ). В отношении отходов



лицензируемым видом деятельности является сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I–IV классов опасности. А вот к видам работ, из которых состоит вид лицензируемой деятельности, относятся сбор и (или) транспортирование, и (или) обработка, и (или) утилизация, и (или) обезвреживание, и (или) размещение отходов I–IV классов опасности (как каждый вид работ отдельно, так и все виды вместе или в иной выбранной соискателем лицензии комбинации).

Частью 1 ст. 9 Закона № 99-ФЗ установлено, что на каждый вид деятельности, указанный в ч. 1 ст. 12 настоящего Закона, выдается лицензия.

Таким образом, лицензия выдается на вид деятельности с указанием выполняемых лицензиатом видов работ, составляющих лицензируемый вид деятельности. При этом выдачи новых лицензий (дополнительных) в связи с добавлением видов работ из состава лицензируемого вида деятельности **не требуется**: лицензия просто переоформляется.

По общему правилу ч. 4 ст. 9 Закона № 99-ФЗ лицензии действуют **бессрочно**.

Следовательно, если лицензию на утилизацию как на вид работ из состава лицензируемого вида деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности предполагается сделать срочной, оставив бессрочность для всех остальных видов работ, то необходимо будет разделить лицензии. А для разделения лицензий нужно будет разделить и виды деятельности, подлежащие лицензированию, – на «сбор, транспортирование, обработку, обезвреживание, размещение отходов I–IV классов опасности» и на «утилизацию отходов I–IV классов опасности». Таким образом, изменения потребуются в части и в Закон № 89-ФЗ, и в Закон № 99-ФЗ, а также в Постановление № 1062 и постановление Правительства РФ от 06.10.2011 № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии» (не считая таких технических документов, как Административный регламент

федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, утв. приказом Минприроды России от 01.07.2016 № 379, и др., без которых система лицензирования будет парализована).

Легкости в переоформлении лицензии, о которой в интервью сказала руководитель Росприроднадзора, очевидно, не будет. Равно как и невозможно будет достичь указанных ею целей предложенной мерой по введению срочных лицензий для утилизаторов.

Создание публичного реестра утилизаторов, или сборщиков, или перевозчиков вполне можно обеспечить, выполняя требования по ведению территориальными органами реестра лицензий, форма которого утверждена [6], в едином программном продукте (п. 11 Методических рекомендаций

по порядку предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности [7]).

Что касается минимизации «фейковых историй» с утилизационными актами через отражение в приложениях к лицензии перерабатывающих мощностей, то достаточно будет сказать, что даже в таких важных вопросах, как право собственности на объекты недвижимости, уже давно отказались от удостоверения титула собственности иными способами, кроме электронной записи, поскольку статус может меняться, а бумажный носитель, его удостоверяющий, нет, что делает последний недостоверным источником информации.

Вопросов у лицензирования деятельности по обращению с отходами тем больше, чем больше «улучшений» вносится в порядок предоставления такой услуги. ♻️



## Литература

1. Цель «регуляторной гильотины» не убить контроль и надзор, а создать новую систему // НИУ «Высшая школа экономики». – URL: <https://www.hse.ru/news/science/261723973.html> (дата обращения: 15.06.2020).
2. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об экологической экспертизе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2020).
3. Распоряжение Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается».
4. Письмо Росприроднадзора от 01.07.2019 № АА-10-00-32-17261.
5. Штрафы не являются целью и панацеей // РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/interview/business/08/06/2020/5ecfc4f19a79476365e90dd6> (дата обращения: 15.06.2020).
6. Приказ Росприроднадзора от 16.03.2016 № 132 «Об утверждении форм документов, используемых Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в процессе лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности».
7. Письмо Росприроднадзора от 17.11.2015 № АС-03-03-36/20364 «О лицензировании деятельности» (вместе с Методическими рекомендациями по порядку предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности).