



СИЗИФОВ ТРУД УТИЛИЗАТОРОВ

Что такое утилизация отходов, чем она завершается, кто может назвать себя утилизатором – эти и многие другие вопросы волнуют бизнес-сообщество. С начала реформы отрасли обращения с отходами прошло уже полных пять лет, а до сих пор, составляя документы, вступая в договорные обязательства, оформляя первично-учетную и техническую документацию, многие используют понятийный аппарат ГОСТов, выпущенных до того, как были внесены изменения в природоохранное законодательство¹, да еще и не являющихся нормативно-правовыми актами в силу закона². Регулятор молчит, контролеры реагируют неоднородно, не позволяя сделать никаких конкретных выводов, зато стали высказываться суды. Их позиция весьма любопытна.

*Н. С. Беляева, генеральный директор ООО «Дельфи»,
заместитель председателя комитета по переработке
отходов и вторичным ресурсам организации
«Деловая Россия»*

Расширенная ответственность производителя (далее – РОП) была введена в действие с 2015 г. Она установила обязанность производителей и импортеров товаров и упаковки, подпадающей под РОП³, обеспечить утилизацию отходов от этих товаров любым из разрешенных способов: самостоятельная утилизация через прямые контракты с утилизаторами или через коллективное исполнение посредством специально созданных ас-

социаций (союзов) либо уплата экологического сбора.

Учитывая, что нормативы утилизации, установленные для товаров, были невысокими (реформа предполагала их постепенное увеличение), а также то, что институт утилизации был новым для всех и мало кто знал, как и чем надо подтверждать факт утилизации отходов, кто является тем самым утилизатором, которого можно нанять, бизнес-сообщество не спе-

шило выполнять свои обязательства по РОП через самостоятельную утилизацию. Большое количество вопросов, возникающих как у субъектов РОП, так и у операторов отрасли обращения с отходами, послужило основанием для формирования у регулятора позиции⁴, руководствуясь которой, производители и импортеры постепенно стали реализовывать свою расширенную ответственность, заключая контракты с утилизаторами.

В соответствии со ст. 1 Закона № 89-ФЗ⁵ **утилизацией отходов до декабря 2019 г. считали использование отходов для производства товаров (продукции)**, выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерацию), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперацию).

Разработка, принятие, применение и исполнение обязательных требований к продукции и процессам производства и утилизации, связанным с требованиями к продукции, регулируется Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее по тексту – Закон № 184-ФЗ). Под продукцией, согласно ст. 2 Закона № 184-ФЗ, понимают результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для использования в хозяйственных и иных целях. При этом под подтверждением соответствия продукции, полученной в результате утилизации, требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров Закон № 184-ФЗ (ст. 2) понимает документальное удостоверение такого соответствия.

Минприроды России, отвечая⁶ на многочисленные запросы со стороны бизнес-сообщества об отнесении (идентификации) веществ (материалов), образующихся в результате производственной деятельности на предприятии, к отходам, а также об отнесении технологических процессов и операций на предприятии к сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, делало акцент именно на документальном удостоверении соответствия таких веществ (материалов) уставной, проектной, технологической и иной документации.

Разграничивая области применения природоохранного законодательства и законодательства о техническом регулировании, Минприроды России информировало, что веще-

ства (материалы), образовавшиеся в результате хозяйственной и иной деятельности, при наличии соответствующих технических условий, технологического регламента могут использоваться в качестве продукции, для производства работ, оказания услуг или производства новой продукции. При этом нормативно-технические документы на продукцию должны учитывать соответствующие государственные и отраслевые стандарты, санитарно-гигиенические нормы и правила, природоохранные требования и соответствовать нормам законодательства о техническом регулировании.

Контроль за выполнением субъектами РОП своих обязательств по обеспечению нормативов утилизации отходов от использования реализованных на территории Российской Федерации произведенных и (или) импортированных товаров возложен на Росприроднадзор РФ Постановлением Правительства РФ № 2010⁷. Контроль за выполнением установленных нормативов утилизации посредством проверки полноты и правильности заполнения отчетности, достоверности сведений, указан-

ных в ней, и соблюдением сроков ее представления осуществляется Росприроднадзором РФ с учетом информации, имеющейся в распоряжении службы (ее территориальных органов) и (или) полученной им (ими) в установленном порядке (п. 18 Постановления Правительства РФ № 2010). Росприроднадзор вправе запросить необходимую для контроля информации у федеральных органов исполнительной власти, в распоряжении которых находятся эти сведения, а также у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, с которыми производителем или импортером товаров заключен договор на утилизацию отходов от использования товаров, в том числе информацию о наличии соответствующих мощностей оборудования для утилизации отходов. В случае если в результате контрольных мероприятий выявлены факты предоставления недостоверных сведений, субъекты РОП несут ответственность, предусмотренную законодательством.

Так, представленная одним из субъектов РОП отчетность за 2018 г. об обеспечении нормативов утилизации отходов по группе

Документальное обоснование соответствия продукции, полученной в результате утилизации отходов, сводится к соблюдению ряда условий, а именно:

- наличие уставной, проектной, технологической и иной документации, позволяющей относить образованные в результате утилизации отходов материалы к продукции;
- наличие разработанных и утвержденных технических условий, учитывающих государственные и отраслевые стандарты, санитарно-гигиенические нормативы и правила, природоохранные требования, нормы законодательства о техническом регулировании, а также технологического регламента на продукцию на основе отходов;
- реализация хозяйствующими субъектами полученной в результате утилизации отходов продукции сторонним лицам на договорной (в том числе на безвозмездной) основе в соответствии с уставной и иной документацией;
- отражение в хозяйственном, бухгалтерском учете предприятия операций с указанным результатом деятельности в качестве операций с продукцией.



№ 49 «Упаковка полимерная»⁸ послужила основанием для принятия решения территориальным органом Росприроднадзора РФ о доначислении экологического сбора в связи с установлением недостоверности сведений. Основанием для такого решения послужило отсутствие подтверждения факта утилизации отходов полиэтилентерефталата (ПЭТ), которым была придана форма ПЭТ-хлопьев. Доводы контролирующего органа сводились к следующему: полученные компанией-утилизатором ПЭТ-хлопья нельзя отнести ни к одному способу утилизации, определенному в ст. 1 Закона № 89-ФЗ, в частности к рециклингу, как было указано подрядчиком, поскольку под рециклингом понимается повторное применение отходов по прямому назначению. Компания-подрядчик, осуществляя сортировку, измельчение, промывку и просушивание отходов, по мнению контролера, ссылающегося на п. 5.32 ГОСТ 30772-2001⁹, подготавливает отход для дальнейшей его переработки. Таким образом, компания-подрядчик осуществляет обработку отходов, что **не меняет их правового статуса**, не делает продукцией, оставляя отходами, только чистыми и порезанными на мелкие частицы, которые впоследствии реализуются заинтересованным хозяйствующим субъектам.

Дополнительно контролирующий орган указал, что код 38.32.33.000, присвоенный компанией-подрядчиком ПЭТ-хлопьям в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности по ОК 034-2014 (КПЕС 2008)¹⁰, присваивается **сырью вторичному пластмассовому**. Согласно п. 3.3.1 ГОСТа Р 54098-2010¹¹ вторичное сырье – это однородная и паспортизированная часть вторичных материальных ресурсов, которыми являются **отходы производства и потребления** (или продукция, отслужившая установленный срок или морально устаревшая), собранные, накопленные и специально подготовленные для повторного хозяйственного использования. По мнению контролирующего органа, полученные компанией-подрядчиком ПЭТ-хлопья попадают под определение вторичного сырья, так как образованы из собранных и специально подготовленных для повторного хозяйственного использования отходов, а именно: «лом и отходы изделий из полиэтилентерефталата» с кодом по ФККО 4 34 18101 51 5. Поскольку ПЭТ-хлопья как вторичное сырье для дальнейшей утилизации подлежат специальной переработке, а у компании-подрядчика отсутствуют технологические процессы, позволяющие провести такую переработку, признать совершенные компанией действия переработкой отходов не представляется возможным.

Наличие у компании-подрядчика сертификата соответствия на ПЭТ-хлопья как на продукцию не было принято в учет территориальным органом Росприроднадзора по основаниям, которые послужили для отказа признания действий, осуществляемых с отходом ПЭТ, утилизацией.

ГОСТы не являются нормативно-правовыми актами, ориентироваться нужно на законодательство о техническом регулировании.

Суды всех инстанций^{12–15}, рассматривающие спор по данному вопросу, приняли позицию контролирующего органа, описав в мотивировочной части судебных актов по делу доводы Росприроднадзора. При этом судами всех инстанций, включая Верховный суд РФ, был проигнорирован тот факт, что ГОСТы, использованные для обоснования позиции, не являются нормативно-правовыми актами и приняты до вступления в законную силу положений Закона № 458-ФЗ¹⁶, изменивших понятийный аппарат законодательства об отходах. Оценка же порядка подтверждения соответствия материально-вещественного результата, полученного компанией-подрядчиком, требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договора судами не производилась. Документальное удостоверение такого соответствия было проигнорировано в пользу положений ГОСТов, являющихся согласно ст. 4 Федерального закона РФ «О стандартизации»¹⁷ добровольными, но необязательными правилами.

Вероятно, причиной такого решения послужила неверно выбранная субъектом РОП и его подрядчиком линия защиты, которая также ссылалась лишь на ГОСТы, игнорируя нормы законодательства о техническом регулировании. Но после драки, как известно, кулаками не машут.

Наличие такого решения, опровергающего возможность приравнивания продукции, полученной в результате утилизации отходов, к вторичному сырью, используемому для следующих стадий производства, ставит под угрозу доверие отрасли обращения с отходами к органам власти, чья позиция об определении (идентификации) материалов, образующихся в результате хозяйственной и иной деятельности предприятий, не стала обязательной для контролирующих органов. Создание неблагоприятных условий не будет стимулировать развитие отрасли обращения с отходами, равно как и не позволит создать в стране систему эффективного управления отходами, о которой все так много и вкусно говорят. ♻️



Документы

1. Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «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» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019).
2. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О техническом регулировании» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).
3. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств».
4. «Об актуальных вопросах исполнения «расширенной» ответственности производителей, импортеров товаров». – URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/otvetstvennost_proizvoditelya_i_importera_tovarov_po_utilizatsii_otkhodov/ (дата обращения: 19.05.2017).
5. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020).
6. Разъяснения Минприроды России «Об оформлении лицензии по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности при обращении с навозом». – URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 24.05.2016).
7. Постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2010 «Об утверждении Правил представления производителями товаров, импортерами товаров отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров».
8. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р (ред. от 16.06.2018) «Об утверждении перечня товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств».
9. ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» (введен Постановлением Госстандарта России от 28.12.2001 № 607-ст).
10. ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст).
11. ГОСТ Р 54098-2010 «Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения».
12. Решение Арбитражного суда Новгородской области от 20.03.2020 по делу № А44-9091/2019 «О признании незаконными содержащихся в письме Управления «О направлении разъяснений» требований об уплате экологического сбора и о внесении обществом изменений в отчетность о выполнении нормативов утилизации по причине невыполнения норматива утилизации по группе «Упаковка полимерная».
13. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2020 № 14АП-3834/2020 по делу № А44-9091/2019.
14. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.12.2020 № Ф07-11330/2020 по делу № А44-9091/2019.
15. Определение Верховного Суда РФ от 25.03.2021 N 307-ЭС21-1980 по делу № А44-9091/2019 «Об отказе в передаче дела для рассмотрения в Судебную коллегия по экономическим спорам ВС РФ».
16. Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «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» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019).
17. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации».