

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ПОСТРОЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ УТИЛИЗАЦИИ ОТХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2022 г. А. В. Хорошавин

Санкт-Петербургский государственный университет

E-mail: a.horoshavin@spbu.ru

Поступила в редакцию 02.11.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена оценке современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере сбора и утилизации (переработки) отходов производства и потребления. Выявлены актуальные проблемы регулирования, препятствующие успешной реализации проводимой в России реформы в области обращения с отходами и препятствующие достижению целей внедрения принципов экономики замкнутого цикла.

Ключевые слова: утилизация отходов, расширенная ответственность производителя, РОП, отходы от использования товаров, твердые коммунальные отходы.

Цитирование: Хорошавин А. В. Проблемы правового регулирования, препятствующие построению эффективной системы утилизации отходов в Российской Федерации // Государство и право. 2022. № 10. С. 93–99.

DOI: 10.31857/S102694520017334-8

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION HINDERING THE ESTABLISHMENT OF AN EFFECTIVE WASTE RECYCLING SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

© 2022 A. V. Khoroshavin

Saint Petersburg State University

E-mail: a.horoshavin@spbu.ru

Received 02.11.2021

Abstract. The article is devoted to the assessment of the legislation of the Russian Federation in the field of waste's collection and recycling. The article identifies topical problems of regulation that impede the successful implementation of the reform in the field of waste management in the Russia and impede the achievement of the goals of introducing the principles of a circular economy.

Key words: waste recycling, extended producer responsibility, ERP, municipal solid waste, production and consumption waste.

For citation: Khoroshavin, A. V. (2022). Problems of legal regulation hindering the establishment of an effective waste recycling system in the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 93–99.

Во многом определяющим построение системы обращения с отходами в Российской Федерации является ст. 1 «Основные понятия» Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ (далее — Федеральный закон № 89-ФЗ). В ней приводятся термины и определения, уточняющие и разграничивающие объекты и предметы государственного регулирования. В рамках подготовки и реализации «мусорной реформы» — реформы, направленной на оптимизацию правоотношений в сфере обращения с отходами в России, начиная с 2014 г., данная статья указанного Федерального закона подвергалась изменениям и дополнениям, которые во многом отражают суть процесса реформирования отрасли по обращению с отходами. Проведем анализ положений данной статьи, которые существенно влияют на достижение целей государственной политики в области обращения с отходами и осуществление эффективной деятельности в сфере утилизации отходов производства и потребления.

В действующей редакции Федерального закона № 89-ФЗ используется следующее понятие: «**сбор отходов** — прием отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения лицом, осуществляющим их обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение». В приведенном определении сбора отходов не указана возможность их приема в целях транспортирования. Это во многом отражает позицию Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзора), подразумевающую, что в момент вывоза отходов от места их образования должно быть определено (договором) место, где эти отходы будут приняты для осуществления конечных видом обращения (например, размещение). Помимо того, при осуществлении услуги по транспортированию отходов не происходит переход права собственности, т.е. прием и передача отходов от одного лица другому.

При всех достоинствах данного подхода такое определение понятия «сбор» содержит, на наш взгляд, правовой пробел (не указывает на возможность приема отходов в целях транспортирования для их дальнейшего накопления и передачи третьим лицам). Так, например, транспортирующая организация может выполнять функции логистического центра, где осуществляется накопление отходов до объемов товарной партии, а лица, осуществляющие приемку отходов в целях обработки и утилизации, в подавляющем большинстве случаев, не имеют непосредственного договора на утилизацию отходов (с образователями отходов) и, следовательно, не взаимодействуют с ними.

В Федеральном законе № 89-ФЗ имеется еще одно важное понятие — **твердые коммунальные отходы (ТКО), определяемые** как «отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами».

Таким образом, ТКО образуются у физических лиц в жилых помещениях в процессе жизнедеятельности — потребления товаров или их использования, а также у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в результате

аналогичных процессов (потребление и использование товаров).

В этой связи важно отметить, что понятие «**отходы от использования товаров**» (ОИТ) было введено в текст Федерального закона № 89-ФЗ Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ², и в 2017 г. также претерпело некоторые изменения. Под отходами от использования товаров понимаются «отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств». При этом утрата потребительских свойств субъективно оценивается потребителем сообразно волевому решению. Функциональность и субъективные факторы по оценке качества товара и его пригодности / непригодности для дальнейшей эксплуатации определяются владельцем.

Необходимость корректировки понятия «отходы от использования товаров» была вызвана тем, что в Федеральном законе № 89-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ) были введены новые нормы регулирования в области обращения с отходами от использования товаров (ст. 24²). В данной версии поправок были обозначены новые субъекты регулирования — производители и импортеры товаров. Вместе с тем объекты, требующие утилизации (а именно отходы, в том числе твердые коммунальные отходы и отходы от использования товаров), в указанном нормативном правовом акте были определены неоднозначно. Анализируя определения ТКО и ОИТ, можно сформулировать вывод о том, что в текущей редакции этих двух понятий отсутствует правовая определенность и (т.е. исходя только из определения) невозможно указать, к какой категории будут относиться отходы потребления, представленные товарами и упаковкой, утратившими потребительские свойства, если они образуются как в жилых помещениях, так и в ходе деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Необходимо также отметить, что Федеральный закон № 89-ФЗ не дает точного определения отходам производства, так как в Законе имеется только объединенное определение понятия «отходы производства и потребления», под которыми понимаются вещества или предметы, образованные в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления. Как видно, в данной дефиниции отсутствует определенность выделения отходов производства как исключительно образующихся в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг, а не потребления.

При этом важно отметить, что отходы от использования товаров фактически образуются в процессе производства или оказания услуг. Например, отходы транспортной упаковки образуются при поставке электронных устройств (например, компьютеров) на производство. В дальнейшем, когда техника отслужит свой срок, то она также перейдет в категорию отхода. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в действующем законодательстве не установлен обособленный термин «отходы производства» и отсутствует правовая определенность в разграничении понятий «отходы производства» и «отходы от использования товаров».

При этом, несмотря на отсутствие правовой определенности в терминологии Федерального закона № 89-ФЗ, в рамках его различных статей было введено дифференцированное регулирование обращения как с твердыми коммунальными отходами (ст. 24⁶–24¹⁴) и отходами от использования товаров (ст. 24²–24³), так и с отходами, образующимися

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 26, ст. 3009.

² См.: СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 11.

в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (отходами производства). Таким образом, регулирование сбора и утилизации отходов в действующем законодательстве, а также на практике, несмотря на нечетко установленные границы, производится по следующим направлениям (отраслям): твердые коммунальные отходы (отходы потребления); отходы от использования товаров (отходы потребления); отходы производства.

При этом отсутствие правовой определенности в разделении понятий, по которым установлен различный порядок регулирования, согласно положениям Федерального закона «Об отходах производства и потребления», породило комплекс проблем, препятствующих формированию эффективной системы раздельного накопления и переработки отходов в Российской Федерации и тем самым формированию экономики замкнутого цикла.

Актуальные проблемы нормативного правового регулирования в сфере организации сбора и утилизации твердых коммунальных отходов. При существующем регулировании Федерального закона № 89-ФЗ, в том числе из-за указанного выше отсутствия правовой определенности в терминологии, твердые коммунальные отходы и отходы от использования товаров зачастую смешиваются в одном потоке и вывозятся региональными операторами, фактически имеющими монопольное право на распоряжение ТКО.

Негативное влияние на формирование отрасли обращения с ТКО оказывает внедрение и продвижение института региональных операторов, так как данные лица, как правило, мало заинтересованы в снижении количества образуемых отходов, поскольку именно это количество формирует их прибыль.

Так, согласно установленным в Российской Федерации Правилам по обращению с ТКО³, реализующими соответствующие положения Федерального закона № 89-ФЗ, признаются физические и юридические лица:

не имеют право выбрать, кому отдать свои ТКО для удаления и по какой цене (п. 5 Правил);

не имеют инструментов для уменьшения своих расходов за услугу по обращению с отходами (оплачивают услугу регионального оператора по нормативам накопления);

не обладают урегулированным правом на самостоятельную утилизацию или обезвреживание (компостирование) пищевых отходов; раздельное накопление отходов не является обязательным элементом системы обращения с отходами;

региональный оператор является «монополистом» на контейнерных площадках по накоплению отходов (п. 21 Правил).

Тарифы на услуги по обращению с ТКО для населения в большинстве случаев рассчитываются на основании площади жилого помещения, а не объема отходов, образующихся в жилых помещениях, что не стимулирует граждан к раздельному сбору отходов от использования товаров.

Так, финансирование деятельности регионального оператора складывается из следующих источников: прибыли в виде процента от валового дохода из платежей населения

(единый тариф); субсидии из бюджета; выручка от реализации вторичного сырья, извлеченного из ТКО.

Региональный оператор получает оплату за услуги по обращению с отходами по нормативам накопления отходов⁴, и поэтому не заинтересован во внедрении раздельного накопления отходов от использования товаров для их переработки; в допущении сторонних проектов по раздельному накоплению ОИТ на контейнерную площадку (так как это приводит к снижению объемов оплачиваемых населением услуг обращения с ТКО).

Таким образом, региональные операторы являются монополистами в организации накопления отходов от населения. При этом очевидна их заинтересованность в росте количества ТКО, а не в выделении из них ОИТ для утилизации в рамках института расширенной ответственности производителей (РОП).

Действующее законодательство в области обращения с отходами, а также национальный проект «Экология» в части проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» ставят перед субъектами Российской Федерации нечеткие цели и препятствуют реализации основных направлений государственной политики в их приоритетной последовательности, а именно сокращению и предотвращению образования отходов, внедрению раздельного накопления отходов и развитию отрасли утилизации отходов.

Так, в требованиях к содержанию Федеральной схемы и Территориальных схем по обращению с отходами⁵ содержатся некорректно сформулированные целевые показатели, например, «доля **обезвреженных и утилизированных** отходов в общем количестве образованных отходов I–V классов опасности». При этом при обезвреживании не обеспечивается переработка отходов (т.е. возврат материала в производственный цикл), а лишь снижается его класс опасности. Таким образом, в требованиях к содержанию Федеральной схемы и Территориальных схем по обращению с отходами отсутствуют меры и целевые показатели, отражающие деятельность по сокращению образования отходов, внедрению раздельного накопления и развитию переработки отходов отдельных групп товаров и упаковки.

Приведенное значение понятия «энергетической утилизации»⁶ приравнивает ТКО, оставшиеся после сортировки (пластик, резину, текстиль и другие отходы товаров, произведенных из **невозобновляемых** источников сырья — нефти и газа), к **возобновляемым источникам энергии**, что лишено логики.

⁴ См.: постановление Правительства РФ от 03.06.2016 г. № 505 (ред. от 15.09.2018) «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов» // СЗ РФ. 2016. № 24, ст. 3543.

⁵ См.: постановление Правительства РФ от 22.09.2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем» // СЗ РФ. 2018. № 40, ст. 6134.

⁶ Статья 1 Федерального закона № 89-ФЗ дает такое определение «Утилизация отходов — <...>, а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 настоящего Закона (энергетическая утилизация)».

³ См.: постановление Правительства РФ от 12.11.2016 г. № 1156 (ред. от 18.03.2021 г.) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» // СЗ РФ. 2016. № 47, ст. 6640.

Такой подход смещает акценты господдержки с приоритетных методов (предотвращение образования отходов и раздельное накопление) на неперспективные (сжигание отходов), ведет к усугублению проблем загрязнения окружающей среды, препятствует переходу к экономике замкнутого цикла, уничтожая ценные компоненты отходов в условиях достаточности энергетических ресурсов в Российской Федерации.

Таким образом, широкое внедрение института энергетической утилизации ТКО создает неблагоприятные условия для развития устойчивой системы обращения с отходами. Очевидно, что за признанием ТКО возобновляемым источником энергии следует снижение интереса органов власти, бизнеса и общества к приоритетному с точки зрения устойчивого развития институту раздельного накопления и переработки.

Актуальные проблемы правового регулирования в сфере утилизации отходов от использования товаров. В системе правового регулирования обращения с отходами институт расширенной ответственности производителя (РОП) не существовал до 2014 г., и производители, равно как и импортеры товаров, прекращали нести ответственность за товар с момента выпуска его в оборот и (или) приобретения его потребителем. Но после принятия в 2014 г. изменений в Федеральный закон № 89-ФЗ⁷ ситуация существенно изменилась, так как был введен новый механизм правового регулирования (институт РОП), предусматривающий ответственность производителей и импортеров по определению дальнейшей судьбы товаров и образованных в цикле их производства и потребления отходов.

Основным отличием РОП является то, что ответственность за обращение с товарами с завершившимся сроком службы (т.н. заключительные стадии жизненного цикла продукции) возлагается на все звенья цепи поставок продукции во главе с ее производителем⁸. Согласно п. 1 ст. 24² Федерального закона № 89-ФЗ обязанность исполнения нормативов утилизации ОИТ распространяется на: 1) производителей товаров с момента их первичной реализации в отношении товаров, произведенных на территории Российской Федерации, и упаковки товаров, произведенной на территории Российской Федерации; 2) импортеров товаров с момента их первичной реализации в отношении товаров, импортированных из третьих стран в Российскую Федерацию и государств — членов ЕАЭС; упаковки товаров, импортированных из третьих стран в Российскую Федерацию и государств — членов ЕАЭС.

В проектах по внедрению механизма РОП нами был выявлен ряд проблем правового регулирования, осложняющих внедрение в Российской Федерации системы расширенной ответственности производителей и импортеров за утилизацию отходов.

⁷ См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4220; Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 33-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» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 11.

⁸ См.: Хорошавин А. В. Практика реализации РОП в России: достижения и проблемы // Твердые бытовые отходы. 2020. № 2 (164). С. 16–21.

Во-первых, это отсутствие системы норм, регулирующих порядок официального оформления (подтверждения) сбора отходов от использования товаров для целей исполнения РОП, что привело в том числе к недостаточной загрузке и отсутствию прироста производственных мощностей по утилизации ОИТ. Так, при организации приема отходов от физических лиц, компании-утилизаторы не могут принять их в качестве отходов, так как организациям запрещено осуществлять транспортирование отходов I–IV класса опасности без наличия паспорта отхода (ст. 16 Федерального закона № 89-ФЗ). В таких условиях любая деятельность по сбору и транспортированию отходов от физических лиц оказывается незаконной, так как у физических лиц отсутствуют паспорта опасных отходов.

Отдельную сложность организации сбора ОИТ представляет требование лицензирования деятельности по сбору и транспортированию отходов I–IV классов опасности (ст. 9 Федерального закона № 89-ФЗ). Не умаляя важность обеспечения доступа только квалифицированных подрядчиков к обращению с опасными отходами, необходимо отметить, что сбор ОИТ от населения обычно реализуется путем использования точек продажи товаров (сетевого ритейла) и обратной логистики из точек продаж.

Ассоциации, организующие совместно с сетевым ритейлом систему сбора отходов, например, электроники, вынуждены решать сложную задачу, так как электронику как «товар» разрешено хранить в торговых залах и транспортировать с применением стандартного автотранспорта. Вместе с тем для накопления и транспортирования той же единицы техники, которая вышла из строя и перешла в категорию «отхода», требуется прохождение процедуры лицензирования.

Второй важной проблемой является дублирование ответственности за оплату утилизации отходов от использования товаров в совокупности с отсутствием эффективного механизма целевого расходования средств эко-сбора для обеспечения утилизации конкретных групп товаров. Так, согласно п. 11 ст. 24⁵ Федерального закона № 89-ФЗ, средства в объеме поступившего в бюджет Российской Федерации экологического сбора предоставляются для выполнения нормативов утилизации ОИТ, обязанность по утилизации, которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты такого экологического сбора.

На основании приведенной нормы Федерального закона производители / импортеры вносят экологический сбор, который призван покрывать расходы на накопление, транспортирование, обработку и утилизацию ОИТ. В связи с этим лицо, у которого товар находился в пользовании (на завершающей стадии жизненного цикла) и затем перешел в категорию ОИТ, не должно вносить плату за утилизацию такого товара. Фактически же в современных условиях лицо, у которого образовались отходы, до сих пор оплачивает услуги по обращению с этими отходами.

Как установлено Федеральным законом № 89-ФЗ, расходование средств экологического сбора, поступивших в федеральный бюджет, осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации. Однако средства экосбора, которые должны быть ассигнованы на развитие системы сбора и утилизации ОИТ, фактически направляются в виде субсидий на строительство объектов по обработке твердых коммунальных отходов, т.е. расходуются не в полной мере целевым образом.

Еще одна важная проблема, которую нельзя игнорировать, — проблема нормативного определения понятия «утилизация» и признания фактов утилизации отходов для целей исполнения расширенной ответственности производителей.

В рамках действующего регулирования сложилась ситуация правовой неопределенности при превращении **товара** после использования в **отход**, а **отхода** после утилизации в **товар**, что несет в себе риски непризнания со стороны Росприроднадзора соответствия фактически выполненной утилизации отдельных видов ОИТ тем видам товаров, которые были произведены / импортированы организацией.

Так, производитель должен организовать утилизацию ОИТ согласно Перечню готовых товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, включая упаковку⁹, где не приводится сопоставления с отходами по ФККО. Таким образом, для исполнения РОП законодательно не установлено сопоставление между позициями Перечня товаров (по ОКПД и ТН ВЭД ТС) и позициями Федерального классификационного каталога отходов (ФККО), что заставляет действовать производителей и импортеров в условиях правовой неопределенности.

Отсутствие также правовой определенности в разграничении понятий **отходы**, **утилизация отходов** и **продукция**, приводит к риску непризнания фактов свершившейся утилизации ОИТ.

Так, согласно ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ утилизация отходов — использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, повторное применение отходов (рециклинг), возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация).

При этом определения понятия продукция приводится в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹⁰: продукция — это результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях.

При наличии полезных (потребительских) свойств (возможности дальнейшего использования, появлении спроса или заинтересованного лица) отход перестает быть отходом и может быть классифицирован как товар (сырье, материал, продукция), что подтверждается примерами

правоприменительной практики. Данные факты могут быть установлены по признакам, определяемым способами обращения с отходами, примененными для их утилизации, или по признакам использования отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг. Однако в законодательстве в необходимой степени не регламентирован порядок, по которому факты утилизации отходов следует признавать свершившимся.

Существуют и другие проблемы, осложняющие эффективную реализацию концепции расширенной ответственности производителей в Российской Федерации, включая отсутствие системы норм, стимулирующих развитие инфраструктуры, необходимой для обеспечения раздельного накопления отходов; несовершенство учета и контроля исполнения нормативов утилизации ОИТ и обращения с отходами в целом, что в настоящее время отсутствует возможность объективно оценить степень достоверности данных об утилизации отходов в Российской Федерации, предоставляемых хозяйствующими субъектами в Росприроднадзор.

Актуальные проблемы правового регулирования в сфере организации сбора отходов и переработки отходов производства. Анализ законодательного регулирования в области обращения с отходами производства, а также ОИТ выявил такую актуальную проблему, как отсутствие системы сбора объективных данных по образованию, сбору, утилизации и другим видам обращения с отходами производства и потребления.

Так, согласно действующему регулированию, юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны вести и подавать одновременно несколько форм учета, отчетности и статистики в области обращения с отходами, содержащей одновременно дублирующую и противоречивую информацию по обращению с отходами. Проиллюстрируем это в *табл. 1* «Анализ форм учета, отчетности и статистики, содержащих информацию о переработке отходов производства и потребления».

Как видно из *табл. 1*, в период с 1 сентября 2011 г. по 31 декабря 2020 г. в части организации первичного учета

Таблица 1

Анализ форм учета, отчетности и статистики, содержащих информацию о переработке отходов производства и потребления за период с 2018 по 2020 отчетный год

№	Название отчетности	Наличие информации о переработке отходов	В какой орган предоставляется	НПА
1.	Данные учета в области обращения с отходами	Масса использованных отходов (с 2021 г. обработанных и / или утилизированных)	Росприроднадзор (в составе документации для подтверждения утилизации ОИТ)	Приказ Минприроды России от 08.12.2020 г. № 1028 Ранее — Приказ Минприроды России от 01.09.2011 г. № 721 (с изм. от 25.06.2014 г.)
2.	Сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления за отчетный год. Отчета по организации и результатам ПЭК	Масса утилизированных отходов (графа «обработанных отходов» отсутствует)	Росприроднадзор	Таблица 4.2. Приказа Минприроды России от 14.07.2018 г. № 261

⁹ См.: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 г. № 3721-р (ред. от 26.04.2021) «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» // СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II), ст. 541.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I), ст. 5140.

отходов производства и потребления для организаций действовал Приказ Минприроды от 1 сентября 2011 г. № 721 (с изм. от 25.06.2014 г.). В установленных им формах учета предписывалось внесение данных по переработанному отходам в графу «использование», а также не было установлено граф, фиксирующих направление отходов на обработку.

Окончание таблицы 1

№	Название отчетности	Наличие информации о переработке отходов	В какой орган предоставляется	НПА
3.	Расчет суммы платы за размещение отходов производства (Раздел 3. Декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду)	Масса утилизированных отходов (графа «обработанных отходов» отсутствует)	Росприроднадзор	Приказ Минприроды России от 10.12.2020 г. № 1043 Ранее — Приказ Минприроды России от 09.01.2017 г. № 3 (ред. от 30.12.2019)
4.	Отчетность по форме 2-ТП отходы	Масса обработанных, утилизированных отходов	Росприроднадзор, Росстат	Приказ Росстата от 09.10.2020 г. № 627 (ред. от 13.11.2020) Ранее — Приказ Росстата от 12.12.2019 г. № 766
5.	Отчет в региональный кадастр отходов	Масса использованных отходов (графа «обработанных отходов» отсутствует, имеется графа «транспортированных отходов», которой нет в иных формах отчетности)	Правительство субъекта Российской Федерации, далее сведения в Минприроды	Устанавливается субъектами Российской Федерации. Например: 1. Распоряжение Комитета по благоустройству Правительства Санкт-Петербурга от 15.03.2013 г. № 36-р; 2. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.04.2021 г. № 188
6.	Отчетность в области обращения с отходами для субъектов МСП	Масса использованных отходов (графа «обработанных отходов» отсутствует)	Росприроднадзор	Приказ Минприроды России от 16.02.2010 г. № 30 (с изм. от 09.12.2010 г., от 18.10.2018 г., утратил силу в 2021 г.)

В тот же период предприятиям предписывалось на основании этих данных ежегодно представлять отчет по форме статистического наблюдения «2ТП отходы», согласно Приказу Росстата от 12.12.2019 г. № 766, в котором отсутствовала графа «использование», а присутствовали графы «обработано отходов» и «утилизировано отходов»¹¹. В то же время, согласно Приказу Минприроды России от 16 февраля 2010 г. № 30 (с изм. от 09.12.2010 г., от 18.10.2018 г.) предприятия, относящиеся к категории МСП, обязаны были подавать в Росприроднадзор отчетность, содержащую дублирующие сведения, в которой также отсутствовала графы «утилизация» и «обработка», а имелась графа «использование».

В части реализации ст. 20 Федерального закона № 89-ФЗ (Государственный кадастр отходов) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации ведут региональные кадастры отходов, для чего вводят для органов местного самоуправления, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязанность по предоставлению отчетности для его ведения. Например, в г. Санкт-Петербурге предоставление отчетности установлено Распоряжением Комитета по благоустройству Правительства г. Санкт-Петербурга от 15 марта 2013 г. № 36-р, в соответствии с которым юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, должны предоставлять сведения по «использованию» (графы «обработка» и «утилизация» отсутствуют) и «транспортированию» отходов. При этом графы об использовании и транспортировании отходов не предусмотрены формами учета и отчетности, установленными на федеральном уровне.

¹¹ См.: *Игнатьева И.А.* Особенности правовой регламентации производственного контроля в области обращения с отходами производства и потребления // Государство и право. 2019. № 7. С. 86–97.

Таким образом, вызывает сомнение эффективность выстроенной в Российской Федерации системы учета и отчетности, так как юридические лица и индивидуальные предприниматели вынужденно подают одну и ту же информацию о переработке отходов (или их использовании, обработке и / или утилизации) в различных формах отчетности, которые в конечном итоге направляются одним и тем же получателям в лице Росприроднадзора и Минприроды России. При этом многие формы отчетности используют различную терминологию, (например, «утилизировано» или «использовано»), ряд форм не включает позиции «обработано» и т.д.

Данная проблема имеет следствием увеличение числа технических ошибок в учете и отчетности с потенциальными последствиями для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в виде рисков непризнания отчетности по утилизации отходов и наложении со стороны Росприроднадзора штрафных санкций. Из-за этого у организаций снижается мотивация к участию в деятельности по переработке отходов. С позиции снижения рисков штрафных санкций предпринимателям надежнее передать отходы на размещение.

Частые изменения, противоречия и дублирование информации в формах учета отходов, в отчетности и статистике в области обращения с отходами увеличивают нагрузку на предприятия, не обеспечивает прослеживаемость на государственном уровне движения отходов и не предотвращает фальсификацию отчетности в данной сфере. Необходимость представления излишних дублирующих форм отчетности со стороны организаций приводит к увеличению рисков технических ошибок в учете и отчетности с потенциальными последствиями в виде непризнания отчетности по утилизации отходов и наложения со стороны Росприроднадзора штрафных санкций. Такое положение дел лишает хозяйствующие субъекты мотивации к тому, чтобы внедрять и развивать переработку отдельно накопленных отходов. С позиции

снижения рисков штрафных санкций надежнее смешать разные категории отходов и передать их на размещение.

Другой важной проблемой является недостаточная регламентация безопасного раздельного накопления отходов производства, что привело к слабому развитию соответствующей инфраструктуры, которая обеспечивает сохранение свойств таких отходов и их эффективную утилизацию. Так п. 4 ст. 14 Федерального закона № 89-ФЗ устанавливает, что при обращении с группами однородных отходов I–V классов опасности должны соблюдаться требования, установленные федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное регулирование в области охраны окружающей среды. Однако данные требования не установлены. На федеральном уровне не установлено единых требований к организации мест временного раздельного накопления отходов по видам.

В результате инфраструктура обращения с отходами предприятий не позволяет обеспечить:

их раздельное накопление по классам и видам отходов для возможности дальнейшего приема на утилизацию;

сохранение свойств отходов в период их накопления для возможной последующей утилизации;

предотвращение загрязнения окружающей среды в местах использования отходов. В отсутствие защиты от осадков и обваловки многие сыпучие, жидкие и растворимые отходы приводят к загрязнению окружающих почв и грунтовых вод.

Заключение. Таким образом, проведенная оценка регулирования обращения с отходами производства и потребления в Российской Федерации позволила выявить целый комплекс проблем, требующих принятия безотлагательных мер по совершенствованию законодательного регулирования деятельности по сбору и утилизации отходов для обеспечения реализации экономики замкнутого цикла, среди которых необходимо отметить:

совершенствование понятийного аппарата Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» для обеспечения правовой определенности при определении понятий «твердые коммунальные отходы» (ТКО), «отходы

от использования товаров» (ОИТ), «отходы производства», «утилизация отходов»;

совершенствование положений Федерального закона № 89-ФЗ и реализующих его подзаконных актов, а также их гармонизация в части обеспечения раздельного (обособленного) регулирования деятельности по сбору и утилизации ОИТ, обращения с ТКО, обращения с отходами производства в целях: а) точного распределения полномочий, функций и зон ответственности за обращение с каждой обозначенной группой отходов; б) создания условий для внедрения эффективных мер по развитию раздельного накопления и сбора соответствующих групп отходов для их последующей утилизации;

оптимизация системы статистической отчетности, содержащей информацию об образовании, сборе, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании и размещении отходов, для формирования автоматизированной системы прослеживаемости движения отходов и для сокращения возможностей фальсификации информации в данной сфере.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Игнатьева И.А.* Особенности правовой регламентации производственного контроля в области обращения с отходами производства и потребления // Государство и право. 2019. № 7. С. 86–97.
2. *Хорошавин А.В.* Практика реализации РОП в России: достижения и проблемы // Твердые бытовые отходы. 2020. № 2 (164). С. 16–21.

REFERENCES

1. *Ignatieva I.A.* Features of the legal regulation of production control in the field of waste management of production and consumption // State and Law. 2019. No. 7. P. 86–97 (in Russ.).
2. *Khoroshavin A.V.* The practice of implementing ROP in Russia: achievements and problems // Solid household waste. 2020. No. 2 (164). P. 16–21 (in Russ.).

Сведения об авторе

ХОРОШАВИН Антон Вадимович — кандидат экономических наук, доцент Санкт-Петербургского государственного университета; 199034 г. Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9

Authors' information

KHOROSHAVIN Anton V. — Candidate of Economic Sciences, associate Professor, St. Petersburg State University; 7–9 Universitetskaya Embankment, 199034 St. Petersburg, Russia