

АССОЦИАЦИЯ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ
И ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ «РАЗДЕЛЬНЫЙ СБОР»

195271, г. Санкт-Петербург, Кондратьевский проспект д. 68,
к. 4, строение 1, кв. 2198
ОГРН 1157800002953 ИНН 7804241785 КПП 780401001

www.rsbor.ru vk.com/rsbor e-mail: rsbor.ru@gmail.com



Исх.№ 2022/01/13-01 от 13.01.2022

В Правительство РФ

Заместителю Председателя Правительства РФ
Абрамченко В.В.

В Министерство природных ресурсов и экологии РФ

В Министерство экономического развития РФ

В Министерство промышленности и торговли РФ

В Министерство сельского хозяйства РФ

В Федеральную службу по надзору в сфере
природопользования

В Федеральную антимонопольную службу

В Федеральную службу по надзору в сфере защиты
прав потребителей и благополучия человека

от Ассоциации в сфере экологии и защиты окружающей среды «РазДельный Сбор»,
в лице Председателя Правления
Нагорской Татьяны Петровны

ЗАМЕЧАНИЯ

на проект Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и статью 8 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации"

Из открытых источников нам стало известно, что доработанный в Аппарате Правительства РФ проект Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и статью 8 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (далее - Законопроект) направлен на рассмотрение в ряд органов государственной власти.

Обращаем внимание, что направленная в гос. органы редакция Законопроекта не проходила оценку регулирующего воздействия. Предыдущая редакция Законопроекта, размещенная на сайте <https://regulation.gov.ru/Projects#npa=116740> и получившая отрицательную оценку регулирующего воздействия, значительно отличается от доработанной версии. Направленный 27.12.2021 года заместителем председателя Абрамченко В.В. в органы федеральной власти Законопроект не размещался на regulation.gov.ru, в том числе по указанной выше ссылке. **Так как данный Законопроект**

имеет высокую степень регулирующего воздействия, необходимо в рамках проведения оценки регулирующего воздействия провести его публичное обсуждение на сайте regulation.gov.ru.

Представленное в Законопроекте регулирование не отвечает приоритетным направлениям государственной политики в области обращения с отходами, принципам экономики замкнутого цикла и как следствие целям института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров, в том числе товаров в упаковке (далее также - РОП). В настоящее время пересмотр действующего регулирования обращения с отходами от использования товаров является крайне актуальным и необходимым. Считаем, что с учетом острой экологической и социальной ситуации меры, направленные на предотвращение образования отходов и их переработку, необходимо принимать в срочном порядке.

Однако полагаем, что данный Законопроект не отвечает потребностям общества в регулировании института РОП, не может являться его эффективным инструментом и не способствует достижению главных целей данного института - предотвращению образования отходов и сокращению их захоронения, не учитывает острую необходимость в пересмотре ряда действующих положений законодательства. Представленное в Законопроекте регулирование по своей сути вообще не является РОП.

Также считаем, что Законопроект в ряде случаев накладывает избыточные обязанности и ответственность на субъектов предпринимательской деятельности, чем нарушает их права, и содержит коррупциогенные факторы.

1. Регулирование обращения с отходами от использования товаров Законопроектом сводится исключительно либо к утилизации таких отходов, либо к уплате экологического сбора. Однако такое регулирование по своему существу не является РОП и вводит субъектов правоотношений в указанной сфере и население в заблуждение. Оно не способно решить существующие проблемы в сфере обращения с отходами. Необходимо установить полную и самостоятельную ответственность производителей и импортеров товаров как ответственность от самого начала процесса планирования и производства товаров с учетом приоритетных направлений иерархии обращения с отходами.

1.1. Законопроектом предлагается дополнить п. 1 ст. 3 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее - 89-ФЗ), посвященный основным принципам государственной политики в области обращения с отходами, ещё одним принципом: *"формирование системы обращения с отходами, максимально ориентированной на их утилизацию и снижение объемов захоронения отходов"*.

Однако данный пункт не соответствует пункту 2 указанной статьи 89-ФЗ, посвященному приоритетным направлениям государственной политики (иерархии) в области обращения с отходами.

В соответствии с п. 2 ст. 3 89-ФЗ направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными **в следующей последовательности: максимальное использование исходных сырья и материалов;**

предотвращение образования отходов;

сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;

обработка отходов;

утилизация отходов;

обезвреживание отходов.



Таким образом, максимальное использование исходных сырья и материалов, предотвращение образования отходов и сокращение образования отходов находятся выше на ступенях иерархии, чем утилизация отходов, и именно на них в первую очередь необходимо ориентироваться в формировании системы обращения с отходами.

В настоящее время полностью отсутствует какое-либо правовое регулирование таких направлений и как следствие практические меры, направленные на их реализацию.

В то же время необходимо понимать, что одной только утилизацией отходов проблему обращения с отходами решить невозможно. Немалая часть отходов (в частности, пластиковые отходы) имеют крайне ограниченное количество циклов переработки. Немалую часть отходов в силу их специфики невозможно собрать отдельно путем организации раздельного накопления отходов. Некоторые виды отходов являются трудноперерабатываемыми в силу их определенной специфики или отсутствия рентабельности.

Крайне важной проблемой является и то, что политика обращения с отходами, ориентированная исключительно на утилизацию, недостаточно способствует достижению главного принципа экономики замкнутого цикла - принципа ресурсосбережения. В особенности, с учетом того, что в настоящее время в понятие утилизации отходов включена энергетическая утилизация - то есть по сути сжигание отходов, их уничтожение, наносящее вред окружающей среде.

Иными словами, в отсутствие ориентации производства товаров, в том числе в упаковке, на приоритетные направления гос. политики в области обращения с отходами будет продолжаться уничтожение ресурсов, проблема захоронения отходов не будет решаться, права населения на благоприятную окружающую среду будут и дальше нарушаться.

Необходимо учитывать, что в настоящее время проблема захоронения отходов и мусоросжигания имеет также крайне острый социальный характер. Мощности действующих полигонов заканчиваются, места для строительства новых подобных опасных объектов обращения с отходами носят не просто дефицитный характер - их с учетом экологического и социального аспекта попросту нет.

В соответствии с разделом 3 Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, утвержденной Зам. Председателя Правительства РФ В.В. Абрамченко от 28.12.2020 г. № 12888П-п11 (далее - Концепция), **“в отношении отдельных видов товаров и упаковки в случае полного отсутствия возможности их утилизации и при наличии доступных альтернатив должны применяться запреты на их производство и другие ограничительные меры”**.

Однако Законопроект не предусматривает принятие нормативного акта, устанавливающего запрет на производство таких товаров и упаковки (например, одноразовая посуда, пакеты и т. д.)

Несомненно положительным является внесение Законопроектом в полномочия РФ установления критериев, характеризующих пригодность (годность) к утилизации материалов, используемых для производства продукции (товаров), а также продукции (товаров), производство и использование которых не допускается, в случае, если в результате производства или потребления такой продукции образуются неперерабатываемые или трудноперерабатываемые отходы.

Однако данной нормы для достижения значимых результатов недостаточно. Необходимо предусмотреть обязанность Правительства РФ по разработке соответствующего нормативного акта, а также меры контроля соблюдения таких критериев и административную ответственность производителей и импортеров за их нарушение.

1.2. Вышесказанное в полной мере относится к институту РОП.



Как в действующем, так и в предлагаемом регулировании реализация РОП возможна исключительно в двух вариантах: утилизация или уплата экологического сбора в соответствии с нормативами утилизации.

Законопроектом предложено добавить в статью 21 89-ФЗ (Основные принципы экономического регулирования в области обращения с отходами) в качестве одного из принципов обеспечение производителями и импортерами товаров, в том числе товаров в упаковке, производителями упаковки утилизации отходов от использования товаров.

То есть иерархия обращения с отходами на уровне принципов РОП также не учтена.

В настоящее время отсутствуют какие-либо правовые условия, способствующие реализации вышеназванных наиболее приоритетных направлений гос. политики в области обращения с отходами. Даже при желании субъекты предпринимательской деятельности крайне ограничены в правовых и экономических возможностях их реализации. В то же время институт РОП в первую очередь может быть и должен быть направлен именно на реализацию данных приоритетных направлений.

Правовое регулирование, в том числе института РОП, должно сделать выгодным для производителей/импортеров товаров в упаковке в первую очередь отказ от упаковки как таковой, а также переход на многоразовые альтернативы (например, оборотную упаковку (тару) на залоговой основе). Институт РОП должен ориентировать производителей товаров производить товары высокого уровня качества, экономить ресурсы при их производстве и развивать сферу сервисного обслуживания. И только во вторую очередь стимулировать использование перерабатываемых материалов и переработку отходов от использования товаров.

Однако в настоящее время нет никаких условий (в первую очередь, в сфере налогового законодательства) для оптимального перехода, в частности, на многоразовую оборотную тару (в том числе на залоговой основе). Необходимо отметить, что как действующее, так и предлагаемое регулирование РОП вообще не учитывает возможность использования многоразовой многооборотной тары и специфику её использования. А отказ от упаковки как таковой чреват зачастую несоизмеримыми рисками ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства, нормы которого в рассматриваемой сфере нельзя назвать обоснованными. Нормативное стимулирование предотвращения образования отходов и максимального использования исходных сырья и материалов полностью отсутствует.

Таким образом, с одной стороны, необходимо снять существующие ограничения, препятствующие предотвращению образования отходов, с другой стороны, создать механизмы стимулирования такого предотвращения. Только в таком случае институт РОП будет по-настоящему эффективным.

1.3. Из сказанного выше следует, что РОП должна быть именно полной - то есть включать ответственность от самого начала процесса планирования и производства товаров с учетом приоритетных направлений иерархии обращения с отходами, а не только утилизацию конечного продукта

В указанной связи **необходимо отказаться от понятия “норматив утилизации”**, поскольку обязанность исполнять соответствующие нормативы не способствует реализации полной ответственности производителей, импортеров, ориентируя их исключительно на утилизацию.

Как указано в Концепции: “Согласно законодательству ответственность производителя, импортера товаров в части утилизации отходов от таких товаров ограничивается установленным нормативом утилизации. С учетом этого норматива уплачивается и экологический сбор. Вместе с тем в основе механизма института расширенной ответственности производителей должен лежать принцип полной ответственности производителей и импортеров товаров за утилизацию выпускаемой на

рынок продукции (товаров, упаковки). Поэтому существующий подход противоречит принципу "загрязнитель платит", при котором все расходы на сбор, обработку и утилизацию отходов должны быть покрыты системой расширенной ответственности производителей. В странах Европейского союза, например, нормативы утилизации не применяются: производители и импортеры несут обязательства за все количество продукции, поставляемой на рынок. Вместе с тем, в современных условиях в отношении товаров отказ от установления определенной доли отходов, за которую несет ответственность производитель, в том числе в условиях отсутствия необходимых мощностей, представляется преждевременным."

Таким образом, необходимость установления полной ответственности соответствует Концепции. Что касается вывода в концепции о преждевременности такого подхода, то необходимо учитывать следующее. Действительно, мощностей по переработке в настоящее время недостаточно. Однако если рассматривать РОП именно как полную ответственность, то есть с учетом иерархии обращения с отходами, при введении правовых механизмов, способствующих её соблюдению, препятствий для её реализации не будет. **В указанной связи необходимо ещё раз подчеркнуть, что с учетом остроты экологической и социальной ситуации времени на откладывание введения таких мер фактически нет.**

При этом несомненно позитивным предлагаемым нововведением является установление в п. 9 ст. 24.2 Законопроекта **целевых показателей** утилизации отходов от использования товаров по отдельным группам товаров, упаковки товаров. Полагаем, что необходимо также установить и целевые показатели обеспеченности населения инфраструктурой раздельного накопления отходов от использования товаров в зависимости от вида отходов. Оценка развития такой инфраструктуры также позволит оценить эффективность сбора и переработки соответствующих видов отходов от использования товаров.

1.4. В соответствии с п. 3 ст. 24.2 Законопроекта производители товаров, импортеры товаров, производители упаковки обеспечивают **утилизацию отходов** от использования товаров в отношении **всей массы упаковки**. Иными словами, Законопроект по сути устанавливает 100 % норматив утилизации упаковки, хотя и не применяет данный термин.

Однако требование об обеспечении утилизации всей массы упаковки товаров в контексте как действующего, так и предлагаемого регулирования является неисполнимым и вынуждает производителей товаров в упаковке нести избыточные необоснованные расходы по оплате экологического сбора, не способствующие достижению цели РОП - предотвращения образования отходов упаковки и утилизации такой упаковки.

В соответствии с Концепцией понятие норматива утилизации по отношению к упаковке должно быть аннулировано: учитывая негативные последствия для окружающей среды в случае захоронения отходов упаковки, целесообразно с 1 января 2022 г. определить ответственность за утилизацию отходов упаковки в размере, равном количеству выпущенной в оборот упаковки. В Концепции отмечено, что **это позволит в части упаковки полностью отказаться от применения понятия норматива утилизации.**

Однако недостаточно просто убрать слово "норматив" - необходимо предусмотреть регулирование, которое способствовало бы реализации полной ответственности за такие отходы.

Очевидно, что с учетом существующего уровня развития инфраструктуры раздельного накопления и утилизации отходов от использования товаров самостоятельная утилизация абсолютно всех произведенных отходов от упаковки товаров к 2023 году, когда вступит в силу указанная выше норма, будет **невозможна.**



Таким образом, предлагаемое регулирование не соответствует требованию исполнимости.

В соответствии с п. 1 ст. 9 ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" обязательные требования должны быть исполнимыми.

Установление по сути сразу 100 % норматива утилизации вместо постепенного его повышения, соразмерного уровню развития указанной инфраструктуры, представляется нецелесообразным и накладывающим избыточные расходы на субъектов РОП в виде уплаты экологического сбора. **Однако экологический сбор в силу прямого указания в Законопроекте не может являться единственным способом реализации РОП - это альтернатива самостоятельной утилизации отходов субъектами РОП.**

В соответствии с действующим регулированием и п. 6 ст. 24.3 Законопроекта производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, уплачивают экологический сбор в размерах и в порядке, которые установлены законом.

В соответствии с п. 2 ст. 9 ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, не допускается.

Государство, вынуждая субъектов РОП платить экологический сбор, не представляет абсолютно никаких гарантий, что денежные средства от уплаты такого сбора будут направлены именно на развитие инфраструктуры раздельного накопления отходов от использования товаров и их переработки с учетом насущных потребностей. Необходимо отметить, что нормы об экологическом сборе существуют уже много лет, и практика продемонстрировала абсолютную несостоятельность такого фискального инструмента, установленного вместо настоящей РОП. То есть государство, устанавливая обязанность по утилизации всей упаковки, не способно обеспечить возможность утилизации в указанном объеме за счет собранных средств экологического сбора. Кроме того, с учетом низких ставок экологического сбора, очевидно, что таких средств будет недостаточно.

В соответствии с Концепцией основной целью совершенствования института расширенной ответственности производителей является формирование эффективной государственной модели регулирования, направленной на максимальное возвращение вторичных материальных ресурсов в хозяйственный оборот и минимизацию объемов захоронения отходов потребления. К целям совершенствования института расширенной ответственности производителей относятся:

обеспечение перехода к циклической экономике за счет извлечения из отходов и повторного использования максимального количества вторичных материальных ресурсов;

снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду;

обеспечение внедрения в процесс производства продукции максимально перерабатываемых материалов и отказ от использования материалов, которые не могут быть переработаны, а также стимулирование использования многоразовой и экологичной упаковки;

создание мощностей и условий для утилизации отходов потребления, а также конкурентных преимуществ для использования вторичных материальных ресурсов и повышения уровня их вовлечения в хозяйственный оборот;

снижение размера платы граждан за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами и создание максимально удобной для населения инфраструктуры сбора вторичных материальных ресурсов в целях их дальнейшей утилизации.

Таким образом, в соответствии с Концепцией главная цель института РОП - это не фискальная нагрузка, а увеличение числа утилизированных отходов, фактическая утилизация отходов имеет приоритет над уплатой экологического



сбора, необходимо обеспечить заинтересованность производителей и импортеров товаров в создании системы раздельного накопления отходов, мощностей по утилизации отходов.

Однако предлагаемое Законопроектом регулирование не способствует достижению указанных целей и сводит РОП исключительно к взиманию денежных средств с субъектов РОП, что не способствует никаким образом утилизации отходов от использования товаров и не препятствует направлению отходов от упаковки товаров на полигонное захоронение.

В частности, в соответствии с п. 12 ст. 24.2 Законопроекта экологический сбор в отношении упаковки, отходы от использования которой подлежат утилизации, рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на разницу между общей массой произведенной или ввезенной из государств - членов Евразийского экономического союза или выпущенной для внутреннего потребления упаковки и фактическим значением массы утилизированной упаковки.

То есть экологический сбор в отношении упаковки уплачивается в однократном размере. При этом в отношении товаров экологический сбор уплачивается в двойном размере. Таким образом, предлагаемое регулирование навязывает субъектам РОП вместо утилизации обязанность платить экологический сбор.

Установление обязанности по обеспечению утилизации в отношении всей массы упаковки означает, что производители товаров в упаковке лишены возможности самостоятельно обеспечивать полную утилизацию отходов от упаковки товаров, которая в силу закона является приоритетной, и вынуждены безальтернативно платить экологический сбор. При этом уплата экологического сбора вместо самостоятельной утилизации означает, что сама произведенная упаковка товаров по-прежнему будет отправляться на захоронение, приносить вред окружающей среде и нарушать права населения на благоприятную окружающую среду.

Как уже было ранее сказано, в целях эффективной реализации института РОП необходимо исходить из полной ответственности производителей, импортеров. При этом следует учитывать, что полная ответственность за отходы от упаковки должна обеспечивать в первую очередь возможность предотвращения образования таких отходов.

1.5. Взимание экологического сбора как вариант реализации РОП противоречит самой сути РОП и вводит население в заблуждение относительно реализации ответственности производителя, так как по факту ответственность за отходы в указанном случае никто не несет.

Взимание экологического сбора не способствует эффективной реализации ответственности производителей товаров и по сути вообще не может являться механизмом РОП, так как носит фискальную функцию и не связано с действиями производителя/импортера товаров по самостоятельному обеспечению утилизации утративших потребительские свойства товаров и их упаковки. А именно **самостоятельное выполнение обязанностей по предотвращению образования отходов и обеспечению утилизации образованных отходов от использования товаров, возложенное на конкретного производителя/импортера товаров, и является РОП.** Уплата экологического сбора не может подменять собой указанные меры и не может способствовать достижению целей РОП.

Как в соответствии с действующим законодательством, так и в соответствии с п. 15 ст. 24.4 Законопроекта средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора направляются на обеспечение утилизации отходов от использования товаров индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров, а также на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, возведение

некапитальных строений (сооружений), которые необходимы для осуществления деятельности в области обращения с отходами, их модернизацию и обустройство мест (площадок) накопления отходов.

При этом Законопроектом исключена норма о том, что порядок расходования таких средств устанавливается бюджетным законодательством. Нормы о том, в каком именно порядке осуществляется такое расходование и на основании каких критериев денежные средства распределяются конкретным субъектам или на строительство конкретных объектов обращения с отходами, Законопроект не содержит.

Сама же система, когда вместо того, чтобы возложить на производителя товаров обязанность по обеспечению самостоятельной полной ответственности за отходы от использования товаров, сначала взимаются денежные средства, а затем непонятно по какому принципу передаются утилизаторам или направляются на строительство объектов обращения с отходами (в Законопроекте не уточнено, каких), представляется нелогичной и неэффективной и, более того - содержащей, на наш взгляд, коррупциогенные факторы. Указанная норма не дает никаких гарантий, что средства экологического сбора вообще пойдут на раздельное накопление и переработку отходов от использования товаров. Предлагаемое регулирование ввиду отсутствия правовой определенности предоставляет возможность направлять средства экологического сбора на строительство объектов захоронения отходов, мусоросжигания, на инфраструктуру для ТКО (то есть смешанных отходов), что вообще никаким образом не может отвечать целям РОП.

Кроме того, указанная норма никаким образом не способствует реализации наиболее приоритетных направлений гос. политики в области обращения с отходами, - предотвращению и сокращению образования отходов.

И даже если за счет средств экологического сбора будет построена некая инфраструктура, нет никаких гарантий, что она будет обеспечивать переработку необходимого количества и необходимого видового состава отходов от использования товаров. Требований для инфраструктуры, создаваемой за счет средств экологического сбора, Законопроектом не установлено. Отсутствует в Законопроекте и само понимание того, каким образом отходы от использования товаров будут накапливаться и направляться в переработку в случае направления средств экологического сбора утилизаторам, если за сам процесс накопления и переработки никто ответственности нести не будет (в отличие от самостоятельного обеспечения утилизации субъектами РОП). Тем более, что о раздельном накоплении отходов от использовании товаров как таковом в Законопроекте нет ни слова.

Кроме того, необходимо учитывать, что большая доля отходов от использования товаров в настоящее время относится к трудно перерабатываемым. Взимание экологического сбора при обязанности обеспечить утилизацию всей массы упаковки не сделает их доступными для сбора и переработки в материальную продукцию, как и не будет способствовать отказу от использования трудно перерабатываемых материалов.

В соответствии с п. 8 ст. 24.4 Законопроекта с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду и стимулирования перехода к экономике замкнутого цикла ставки экологического сбора дифференцируются в зависимости от степени негативного воздействия отходов от использования товаров на окружающую среду, сложности извлечения для дальнейшей утилизации и возможности вовлечения таких отходов во вторичный оборот.

В соответствии с п. 9 ст. 24.4 Законопроекта ставка экологического сбора определяется путем умножения базовой ставки экологического сбора на коэффициент, учитывающий экологические характеристики товара, упаковки товара.

Безусловно, все указанные особенности необходимо учитывать. Однако Законопроект не дает понимания, каким именно образом будет формироваться данный коэффициент и какие конкретно характеристики товара будут учитываться.



Полагаем, что куда более эффективными экономическими стимулами сподвигнуть производителей отказаться от трудноперерабатываемых материалов в пользу ликвидных будут являться нормативно предусмотренные ограничения вплоть до запретов производства из трудноперерабатываемых материалов, самостоятельная реализация РОП как полной ответственности и запрет засчитывать уплату экологического сбора в качестве РОП. Сама же по себе уплата экологического сбора с последующим отправлением отходов на захоронение никаким образом не может способствовать достижению заявленных целей снижения негативного воздействия на окружающую среду и стимулирования перехода к экономике замкнутого цикла.

При этом экологический сбор должен носить совершенно иной характер - обеспечивать исполнимость самостоятельной реализации РОП. Но ни в коем случае не подменять самостоятельную реализацию РОП и не освобождать от её реализации.

2. Эффективная реализация РОП невозможна без четкого разграничения понятий и нормативного регулирования отходов от использования товаров и упаковки (далее - ОИТ) и твердых коммунальных отходов (далее - ТКО). Однако Законопроект не содержит решения данной проблемы, что делает его практически полностью неэффективным.

В настоящее время как в нормативном регулировании, так и на практике существует терминологическая путаница понятий ОИТ и ТКО, что приводит к серьезным ограничениям для реализации и развития института РОП, как следствие не способствует сокращению количества смешанных отходов и препятствует снижению количества захораниваемых ТКО.

В соответствии со ст. 1 89-ФЗ твердые коммунальные отходы - 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.

В соответствии со ст. 1 89-ФЗ отходы от использования товаров - отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств.

То есть понятия ОИТ и ТКО перекликаются.

В соответствии с действующей редакцией п. 1 ст. 24.6 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

В соответствии с действующим регулированием и п. 1 ст. 24.2 Законопроекта обязанность обеспечения утилизации отходов, образовавшихся после утраты упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств, возлагается на производителей, импортеров товаров в этой упаковке.

Таким образом, для ОИТ предусмотрено специальное регулирование. Ответственность за обращение с ними возложена на субъектов РОП, а не на регионального оператора. Региональный оператор в данном случае лишь наравне с другими субъектами предпринимательства может оказывать услуги субъектам РОП по утилизации ОИТ.

Однако на практике нередко отдельно накапливаемые на контейнерных площадках отходы (то есть ОИТ) причисляют к ТКО. Таким образом, возникает конфликт правовых норм. Подзаконные нормативные акты, акты регионального законодательства также закладывают терминологическую путаницу между понятиями ОИТ и ТКО, нередко включая ОИТ в состав ТКО, что концептуально не верно. Кроме того, проекты нормативных правовых актов последнего времени (законопроект о внесении изменений в 89-ФЗ (о ВМП), проект изменений в Правила обращения с ТКО) ещё больше вводят путаницу понятий и по сути распространяют монополию регионального оператора на ОИТ, внедряя в том числе право собственности регионального оператора на отдельно накопленные отходы.

Кроме того, в соответствии с п. 21 Постановления Правительства РФ от 12.11.2016 N 1156 "Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. N 641" (далее - Правила обращения с ТКО) **запрещается организовывать места (площадки) накопления отходов от использования потребительских товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, входящих в состав твердых коммунальных отходов, на контейнерных площадках и специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов без письменного согласия регионального оператора.**

Таким образом, в настоящее время установлена по сути монополия регионального оператора по обращению с ТКО не только на ТКО, но и на места накопления ТКО. Монополия регионального оператора на места накопления ТКО и тем более на отдельно накапливаемые отходы препятствует развитию института РОП, нарушает права субъектов РОП, ставя их в зависимость от решения регионального оператора.

При этом необходимо отметить, что реализация РОП путем обеспечения самостоятельной утилизации ОИТ её субъектами (в том числе путем создания инфраструктуры раздельного накопления ОИТ) **не будет эффективной без повсеместной организации придомового раздельного накопления отходов** - то есть раздельного накопления отходов на придомовых контейнерных площадках. Таким образом, действующее законодательство попросту лишает смысла институт РОП, а **Законопроект, призванный усовершенствовать институт РОП, эту проблему никак не решает.**

В указанной связи необходимо также отметить, что указанные положения Правил обращения с ТКО, на наш взгляд, противоречат гражданскому законодательству (принципу свободы договора), жилищному законодательству (правам собственников помещений в многоквартирном доме в отношении принадлежащего им общего имущества в многоквартирном доме) и законодательству об общих принципах организации местного самоуправления (полномочиям органов местного самоуправления по участию в организации деятельности по накоплению ТКО). А потому указанная норма подлежит упразднению.

Кроме того, существующая путаница понятий приводит к тому, что потребитель дважды платит за обращение с одним и тем же отходом: при оплате коммунальной услуги за обращение с ТКО (поскольку платит не за фактический объем вывезенных ТКО, а по нормативу) и при покупке товара (поскольку производители и импортеры товаров, в том числе в упаковке, закладывают стоимость расходов на утилизацию/размер экологического сбора в цену товара). Это нарушает права потребителей коммунальных услуг и товаров, в том числе в упаковке.

Таким образом, необходимо четко разграничить понятия ОИТ и ТКО, а также правовое регулирование института РОП и обращения с ОИТ, с одной стороны, и обращения с ТКО, то есть со смешанными отходами потребления, с другой стороны. При этом необходимо упразднить монополию регионального оператора на места накопления ТКО и не расширять его исключительные полномочия. Региональные операторы не

должны иметь привилегий при обращении с ОИТ и могут действовать только на общих основаниях наравне с другими утилизаторами. Не должно быть и каких-либо административных препятствий по организации придомового раздельного накопления ОИТ (например, со стороны органов местного самоуправления, в правилах благоустройства, санитарных нормах и т.д.). Наоборот, публичные субъекты в лице органов власти различного уровня также должны быть заинтересованы в развитии инфраструктуры раздельного накопления ОИТ и их переработки, для чего необходимо соответствующее регулирование (например, установление обязательных для исполнения целевых показателей обеспеченности населения инфраструктурой раздельного накопления различных групп и видов отходов в шаговой доступности). Только в таком случае реализация РОП будет эффективной и данный институт сможет активно развиваться.

Необходимо учитывать, что институт РОП сможет развиваться только при наличии свободных рыночных отношений в сфере обращения с ОИТ, стимулировании сферы раздельного накопления и переработки ОИТ и использования вторичного сырья при производстве новых товаров и упаковки, а также при отсутствии административных барьеров для этого.

3. Законопроектом некорректно определен круг субъектов правоотношений в сфере РОП, что нарушает права ряда субъектов предпринимательства.

3.1. В соответствии с п. 2 ст. 24.2 Законопроекта утилизацию отходов от использования упаковки, которая произведена на территории Российской Федерации, *не является потребительской упаковкой и предназначена для помещения в нее товара в месте его продажи*, в том числе дистанционным способом, и (или) для последующего транспортирования товара с целью защиты его от повреждений при перемещении, *обеспечивают юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство такой упаковки* (далее - производители упаковки).

Данная норма не соответствует принципу правовой определенности, так как совершенно не понятно, что имеется в виду. Понятие потребительской упаковки Законопроектом не дано. Что подразумевается под "предназначена для помещения в нее товара в месте его продажи", не ясно - под данное понятие по сути подпадает вообще любая упаковка, что лишает смысла данную норму и Законопроект в целом.

Если имелась в виду сервисная упаковка (например, предназначенная для случаев сервисной доставки потребителю, в том числе в пункты выдачи товаров), а также упаковка для товаров на вынос (например, пакеты и иная упаковка в магазине, не являющиеся отдельным товаром), то очевидно, что ответственность за указанную упаковку должен нести не производитель упаковки. Это лишает всякого смысла институт РОП. Ответственность за такую упаковку должен нести тот, кто её заказывает у производителя упаковки (сервис доставки, ритейл и т.д.). По своей сути это всё та же упаковка товара. Разница лишь в том, что ответственность за нее несет далеко не всегда именно производитель или импортер товара, но в любом случае это должно быть лицо, по чьей инициативе она была использована. Данную норму необходимо прямо предусмотреть в законе.

3.2. Законопроект упраздняет коллективную ответственность субъектов РОП (через ассоциации производителей), что не соответствует целям института РОП.

В соответствии с п. 5 ст. 24.2 действующей редакции 89-ФЗ производитель товаров, импортер товаров имеют право на основании договора поручить обеспечивать выполнение нормативов утилизации ассоциации, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации.

Законопроект аналогичную норму не предусматривает.

Предложенное регулирование исходит из Концепции, однако в ней не учтена потенциальная возможность участия в таких ассоциациях в целях реализации наиболее приоритетных направлений гос. политики в сфере обращения с отходами, что является серьезным упущением. Роль таких ассоциаций существенно недооценена.

Для движения в сторону наиболее приоритетных направлений, предусмотренных п.2 ст. 3 89-ФЗ иерархии обращения с отходами, именно потенциал РОП является наиболее эффективным. Для того, чтобы потенциал проявил себя в полную силу, необходимо, чтобы выполнение РОП было именно **самостоятельное**. А наиболее серьезных успехов по приоритетным её направлениям (переход на многооборотную тару и упаковку, внедрение залоговой стоимости, пулинга и совместного использования) можно достичь только в рамках института **коллективной** ответственности РОП. Таким образом, устранение ассоциаций РОП из схемы функционирования РОП является, по нашему мнению, крайне непродуманным решением и должно быть пересмотрено.

Необходимо, как это указано в действующей редакции 89-ФЗ, прямо установить право субъектов РОП поручать обеспечивать ответственность (в том числе путем утилизации) ассоциации, созданной производителями/импортерами товаров, и подтверждать обеспечение самостоятельной утилизации договором с такой ассоциацией.

Следует учитывать, что операторы обращения с отходами находятся в самом конце цепочки движения отходов, в то время как требуются консолидированные действия производителей в самом начале этой цепочки, для того чтобы предотвратить образование отходов вообще. Именно сообща производители товаров и товаров в упаковке способны изменить не только используемую упаковку, но и в целом систему доставки товара потребителю.

Система РОП должна подталкивать производителя переходить на более экологичные упаковочные решения. При этом существенные изменения возможны только в рамках института коллективной ответственности производителей, так как для перехода на наиболее экологичные альтернативы, в частности, многооборотную тару и залоговую стоимость тары и упаковки, необходимы совместные решения субъектов РОП с учетом их **отраслевой принадлежности**.

Таким образом, необходимо развитие независимых негосударственных институтов коллективной РОП, на которые можно было бы возложить решение системных задач. Следует учитывать, что в рамках коллективной ответственности, в отличие от индивидуальной ответственности отдельного производителя/импортера, возможно принятие достаточно широких обязательств (например, обеспечение в целом по стране достижения показателей развития инфраструктуры раздельного накопления ОИТ и их переработки с учетом видов отходов). При этом следует учитывать высокую роль репутационной составляющей таких ассоциаций и их членов. Коллективная ответственность - это площадка для сотрудничества субъектов РОП и совместной выработки новых экологичных упаковочных решений, продление срока службы товаров и воплощение иных решений, предотвращающих образование отходов.

Отказ субъектам РОП в возможности решать свои задачи с помощью таких ассоциаций нарушает права субъектов РОП. Следует отметить, что деятельность таких ассоциаций уже зарекомендовала себя как наиболее эффективный способ реализации самостоятельной РОП. При этом считаем, что необходимо предусмотреть отдельное регулирование деятельности таких ассоциаций, направленное на повышение эффективности реализации РОП.

3.3. В соответствии с п. 6 ст. 24.5 Законопроекта в случае необеспечения переработчиком утилизации в соответствии с количеством, указанным в договоре и акте, заключенных с субъектом РОП, **обязанность об уплате экологического сбора возлагается на такого переработчика.**



В соответствии с абз.2 п. 7 ст. 24.5 Законопроекта при этом в целях расчета размера экологического сбора фактические значения количества или масса товаров, массы упаковки, отходы от использования которых утилизированы указанным юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, подлежат уменьшению на количество, массу товаров, массу упаковки, отходы от использования которых подлежат утилизации в соответствии с договорами, заключенными с лицами, не являющимися производителями товаров, импортерами товаров, производителями упаковки.

Однако, в действительности невозможно заранее при заключении договора знать, какое точно количество отходов будет собрано и переработано, а также что это будут именно отходы от использования товаров конкретного субъекта РОП. Абз. 2 п. 7 ст. 24.5 Законопроекта на практике может породить серьезные проблемы, поскольку сбор отходов от использования товаров может происходить самыми различными способами. Кроме того, необходимо учитывать и фактор сезонности для некоторых видов отходов: в частности, для сбора отходов в виде использованных крышек свойственны различные колебания объемов в течение года в силу самого характера товара. При этом в силу предлагаемого регулирования при малейшем несоответствии вне зависимости от оснований такого несоответствия обязанность по уплате экологического сбора перекладывается на переработчика.

В указанной связи следует также отметить, что обязанность переработчиков предоставлять квартальную отчетность, предусмотренная п.5 ст. 24.5 Законопроекта, имеет смысл для получения важной статистической информации, но в контексте предлагаемого регулирования способна затруднить работу и как следствие приводить к нарушению прав субъектов предпринимательства, осуществляющих переработку.

Указанные выше нормы Законопроекта противоречат целям РОП и являются нелогичными в контексте предлагаемого регулирования. Как в действующем законодательстве, так и в предлагаемом регулировании экологический сбор рассматривается как вариант реализации расширенной ответственности производителя товаров/импортера товаров. Не понятно, на каком основании реализация РОП перекладывается на переработчика. А главное не ясно, каким образом это поспособствует тому, что отходы не отправятся на захоронение.

Полагаем, что ответственность за судьбу отходов от использования товаров должны нести именно производители товаров и импортеры, а также в случае сервисной упаковки соответствующие заинтересованные в ее использования лица. При этом, как неоднократно выше подчеркивалось, РОП не должна реализоваться за счет уплаты экологического сбора. На случай же нарушения прав субъектов РОП переработчиком соответствующие способы защиты прав предусмотрены, в частности, действующим гражданским законодательством.

В связи с указанным выше избыточной и способствующей нарушению прав предпринимателей, осуществляющих переработку отходов, и населения является также норма, предусмотренная п. 8 ст. 24.5 Законопроекта.

Согласно данной норме, в случае выявления фактов необеспечения переработчиком утилизации в соответствии с количеством, указанным в договоре и акте, заключенных с субъектом РОП, два и более раза подряд в течение одного года, а также в случае отказа от выполнения обязательств по договору поручительства, заключенному с импортером товаров в соответствии с пунктом 9 статьи 24.3 Законопроекта, **сведения о таком переработчике подлежат исключению из реестра** юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию отходов от использования товаров.

Таким образом, даже при незначительных несоответствиях, независящих от переработчика, его могут исключить из соответствующего реестра. То есть риск исключения есть не только для злостных нарушителей, но и для вполне добросовестных

субъектов. Такое регулирование не будет способствовать развитию сферы переработки отходов и реализации РОП.

4. Существующее понятие “утилизация отходов” не отвечает целям РОП, поскольку, с одной стороны, включает в себя слишком разные по своей сути процессы, а с другой стороны, не включает в себя процессы по переработке отходов, существующие на практике. В связи с этим данное понятие подлежит глобальному пересмотру. Однако Законопроектом данная проблема не решена. Не учтена в Законопроекте и специфика различных видов отходов от использования товаров в связи с различной отраслевой принадлежностью их производителей.

В соответствии со ст. 1 89-ФЗ утилизация отходов - использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация), 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 Федерального закона (энергетическая утилизация).

В соответствии со ст. 1 89-ФЗ обработка отходов - предварительная подготовка отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку, очистку.

В соответствии с п. 1 ст. 24.5 Законопроекта обеспечение самостоятельной утилизации отходов от использования товаров может быть подтверждено федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, только в случае осуществления утилизации отходов от использования товаров юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, сведения о которых внесены в реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию отходов от использования товаров, в том числе привлекаемыми на основании договора с производителем товара, импортером товара, производителем упаковки.

В соответствии с п. 2 ст. 24.5 Законопроекта юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие утилизацию отходов от использования товаров, для включения сведения о них в реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию отходов от использования товаров, представляют в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере природопользования, *информации о принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании оборудовании и (или) специализированных установок (в том числе мобильных), для утилизации указанных отходов, мощности такого оборудования и (или) специализированных установок.*

В соответствии с п. 5 ст. 24.3 Законопроекта обязанность обеспечить утилизацию отходов от использования товаров считается выполненной **в случае утилизации таких отходов путем их использования для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, извлечения полезных компонентов для их повторного применения.** Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное регулирование в области охраны окружающей среды, **может установить способы утилизации отходов от использования товаров, при осуществлении которых признается самостоятельное выполнение** производителями товаров, импортерами товаров, производителями упаковки обязанности по утилизации отходов от использования товаров применительно к отдельным видам отходов от использования товаров, групп отходов от использования товаров.



Позитивным изменением является исключение из способов самостоятельной реализации РОП энергетической утилизации. **Однако в то же время оно не включает в себя ряд процессов, которые фактически являются переработкой.** При этом наделение гос. органа властью произвольно устанавливая способы самостоятельной утилизации отходов от использования товаров в рамках РОП явно не соответствует принципу правовой определенности, иным нормам 89-ФЗ, содержит коррупциогенный фактор и может нарушить права как субъектов РОП и переработчиков отходов, так и населения. **Все указанные способы должны быть учтены в федеральном законодательстве через понятийный аппарат.**

В качестве примера таких процессов, не включенных в понятие утилизации, можно привести дробление и очистку отходов полимеров и отходов стекла, что является подготовкой материала для производства изделий. В результате указанных процессов образуется очищенный от примесей и полностью подготовленный для дальнейшего использования самостоятельный, товарный продукт, имеющий свою рыночную стоимость (например измельченные фрагменты ПЭТ, полиэтилена и других полимеров, стеклобой). Однако данные процессы не считаются правоприменителями в соответствии с существующим в законодательстве понятийным аппаратом утилизацией отходов, а относятся ими к обработке. При этом зачастую предприятия, которые осуществляют такие дробление и очистку, сами не превращают измельченные фрагменты полимеров или стеклобой непосредственно в новые изделия.

В результате это влечет серьезные трудности для реализации РОП, потому как заключение договоров с такими компаниями и предоставляемые ими договоры и акты об утилизации не расцениваются правоприменителями как предусмотренное ст. 24.2 89-ФЗ выполнение производителями и импортерами товаров нормативов утилизации. То же касается и предлагаемого Законопроектом регулирования. Кроме того, такая ситуация не дает получить реальное представление о том, сколько в действительности перерабатывается отходов в конкретном регионе и в целом в стране, что не позволяет оценить и эффективность реализации РОП.

Таким образом, необходимо пересмотреть существующее понятие “утилизация отходов” с учетом выше обозначенной проблемы, поскольку оно не обладает достаточной правовой определенностью и не включает в себя те технологические процессы, которые на практике в действительности являются переработкой отходов.

Кроме того, из п. 2 ст. 24.5 Законопроекта из способов самостоятельной реализации РОП выпали повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация).

В указанной связи необходимо отметить, что, с одной стороны, как уже выше было сказано, РОП может выполняться различными способами. В том числе путем использования многооборотной тары, что не может являться утилизацией, поскольку такая тара не является отходом. При этом как действующее, так и предлагаемое регулирование РОП вообще не учитывает возможность использования многооборотной тары и специфику её использования.

С другой стороны, регулирование РОП должно учитывать, что от использования товаров образуются самые разные не только по своему составу отходы, но химическим и физическим свойствам - требующие различных подходов к обращению с ними. Например, нельзя одинаково регулировать, в том числе и в рамках РОП, отходы в виде ПЭТ-бутылок из-под воды и отходы в виде машинного масла или покрышек.

В указанной связи следует также отметить, что зацикленное на утилизации регулирование РОП совершенно не уделяет внимание вопросу организации раздельного накопления отходов от использования товаров, без которой



переработка отходов и как следствие реализация РОП невозможны. Раздельное накопление ОИТ в рамках реализации РОП требует отдельного упоминания в регулировании РОП. При этом следует учитывать, что далеко не все переработчики ОИТ осуществляют организацию раздельного накопления ОИТ: зачастую это осуществляют организации-посредники - заготовители вторичных материальных ресурсов, чьи интересы также необходимо учесть в рамках правового регулирования.

В то же время понятие "утилизация отходов" включает фактически их сжигание - энергетическую утилизацию ТКО, то есть процесс, направленный на опасное для окружающей среды уничтожение отходов (=ресурсов) и прямо противоположное процессу переработки отходов в новую материальную продукцию - возврату в производственный и потребительский цикл.

Необходимо также отметить, что сам термин "утилизация отходов" уже многократно дискредитирован, употребляется населением и представителями предпринимательства в ином значении - а именно как любое обращение с отходами, определяющее их судьбу, в том числе ассоциируется с захоронением отходов и сжиганием. Это вводит серьезную путаницу и формирует у населения неправильное представление о грамотном обращении с отходами.

В связи с этим данный термин подлежит концептуальному пересмотру и корректировке в законодательстве. В понятийном аппарате необходимо четко разграничить различные по своей направленности действия с отходами. Необходимо четко определить понятие вторичной переработки в материальную продукцию через те процессы, которые являются таковыми на практике. Также необходимо учесть различные способы реализации РОП. Следует предусмотреть специальное регулирование в отношении различных по своему составу и свойствам отходов в зависимости от их специфики, в том числе учесть это и в рамках РОП.

5. Предлагаемое регулирование в отношении реестра утилизаторов ОИТ имеет ряд недостатков.

В соответствии с п. 1 ст. 24.5 Законопроекта юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие утилизацию отходов от использования товаров, для включения сведения о них в реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию отходов от использования товаров, представляют в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере природопользования, информации о принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании оборудовании и (или) специализированных установок (в том числе мобильных), для утилизации указанных отходов, мощности такого оборудования и (или) специализированных установок.

В соответствии с п. 2 ст. 24.5 Законопроекта федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере природопользования, в срок не более чем один месяц со дня представления указанной информации осуществляет проверку наличия указанного оборудования и (или) специализированных установок у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, *за исключением случаев, если указанному юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю выдана лицензия на деятельность по утилизации отходов I - IV класса и документы о наличии такого оборудования и (или) специализированных установок предоставлялись ими при получении лицензии.*

Однако деятельность по обращению с отходами V класса не требует лицензирования. Таким образом, в случае намерения соответствующего субъекта осуществлять утилизацию отходов V класса и даже при наличии у него лицензии на обращение с отходами I-IV класса проверка наличия соответствующего оборудования также должна быть проведена.



Также следует учитывать, что разные виды отходов ввиду их специфики требуют разного оборудования. Таким образом, необходимо установить требование о предоставлении сведений не только о наличии оборудования и его мощности, но и о конкретных характеристиках, позволяющих идентифицировать возможность использования для переработки конкретных видов отходов от использования товаров.

При этом следует учитывать, что в настоящее время переработкой и организацией раздельного накопления отходов занимаются в основном представители малого бизнеса. Государственной поддержки данные компании за осуществление общественно полезной деятельности не получают, при этом нередко являются субъектами многочисленных гос. проверок. Для реализации РОП необходимо предусмотреть такие условия, которые способствовали бы развитию такого направления предпринимательства и не устанавливали бы излишних ограничений, ставящих осуществление таких видов деятельности в крайне невыгодные условия.

Следует также исключить ситуации, когда лишь по формальным причинам переработчика не включают в реестр.

6. Законопроект предусматривает возможность закрытого характера сведений в Единой федеральной гос. информационной системе учета отходов от использования товаров, а также предоставление некоторых сведений исключительно на платной основе. Считаем такие положения Законопроекта не соответствующими законодательству, не имеющими под собой оснований и нарушающими права на получение экологически значимой информации.

В соответствии с п. 6 ст. 24.5-2 Законопроекта порядок ведения реестров, предусмотренных пунктом 4 настоящей статьи, в системе, в том числе объем и состав вносимых в указанные реестры сведений, размещаемых в таких реестрах документов, требований к формату таких документов в электронной форме, порядок идентификации таких сведений, документов, порядок и формы представления в такие реестры сведений и размещения в них документов, порядок и формы предоставления сведений из таких реестров, размер платы за предоставление указанных сведений, *случаи бесплатного предоставления* указанных сведений устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с п. 7 ст. 24.5-2 Законопроекта перечень сведений, доступ к которым осуществляется с использованием официального сайта, устанавливается Правительством Российской Федерации. Указанные сведения, должны быть доступны для ознакомления на официальном сайте всем заинтересованным лицам без взимания платы.

В соответствии с п. 9 ст. 24.5-2 Законопроекта информация, содержащаяся в системе, подлежит защите в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, а также законодательством Российской Федерации о *коммерческой тайне* и об иной охраняемой законом тайне.

При этом совершенно не понятно, в связи с чем часть информации может быть предоставлена на платной основе и в связи с чем часть информации может носить закрытый характер.

В соответствии с п. 1 ст. 4.3 ФЗ «Об охране окружающей среды» информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация) является общедоступной информацией, к которой не может быть ограничен доступ, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к государственной тайне.

В соответствии с п. 3 ст. 4.3 «Об охране окружающей среды» федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, которые обладают информацией о состоянии окружающей среды (экологической информацией), или уполномоченные ими

организации размещают на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" или с помощью государственных и муниципальных информационных систем информацию о состоянии окружающей среды (экологическую информацию) **в форме открытых данных, содержащую в том числе сведения (сообщения, данные) об обращении с отходами производства и потребления.**

Отходы от использования товаров в данном случае не являются исключением. Реализация РОП напрямую влияет на состояние окружающей среды, конечной целью данного института является ничто иное как обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду. А потому информация о реализации РОП должна быть максимально полной и общедоступной, что в обязательном порядке должно быть предусмотрено в законодательстве.

7. РОП должна распространяться на все произведенные товары и упаковку, в том числе на товары и упаковку из вторичного сырья.

Как в действующем регулировании, так и в соответствии с п. 5 ст. 24.2 Законопроекта перечень товаров, упаковки, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Однако в указанный новый перечень по непонятным причинам не входят ряд товаров и упаковки. В частности, стеклопакеты, жалюзи, двери, окна, дверные и оконные блоки, провода, кабели, шнуры различного назначения, упаковка с маркировкой "7/other".

Представляется нелогичным, что одни производители товаров несут ответственность за отходы от использования товаров, а другие нет. При этом от использования товаров вторых также образуется немало отходов, которые в конечном итоге загрязняют окружающую среду.

Полагаем, что необходимо составлять не перечень товаров и упаковки, подлежащих утилизации, а перечень исключений, не подлежащих утилизации. При этом такой перечень должен быть четко обоснован и должны быть разработаны меры, направленные на его сокращение.

В соответствии с п. 13 ст. 24.3 Законопроекта в случае, если товар, упаковка произведены на территории Российской Федерации *из вторичного сырья*, к нормативу утилизации, к массе произведенной упаковки, отходы от использования которой подлежат утилизации, применяется *понижающий коэффициент*.

Безусловно необходимо разработать меры правового регулирования, стимулирующие использование вторсырья для производства новой продукции. Однако реализация РОП не должна способствовать образованию отходов, за которые ее субъект не будет нести ответственности. Иными словами, РОП не может быть одноразовой - не может распространяться только на первый цикл переработки отходов. Указанная в Законопроекте норма препятствует переработке такой упаковки, так как понижающий коэффициент не будет способствовать созданию инфраструктуры для ее накопления и переработки. РОП должна распространяться и на ОИТ, произведенных с использования вторичного сырья.

Кроме того, указанная норма несет риск преимущественного применения одноразовой бумажной (картонной) упаковки, так как использование вторичного сырья для упаковки пищевой продукции, в частности, из пластика в настоящее время имеет ограничения. Например, в соответствии с п. 5.3.3 ГОСТ 32686-2014 применение технологических отходов и вторичного сырья для изготовления бутылок не допускается. Предлагаемое регулирование будет дискриминировать субъектов РОП, использующих упаковку из других материалов, и может привести к увеличению вырубок деревьев, что будет наносить существенный вред окружающей среде.

Таким образом, с одной стороны, следует устранить регуляторные барьеры для использования вторичного сырья в производстве упаковки пищевой продукции и

разработать соответствующие требования к вторичному сырью, пригодному для такой упаковки. С другой стороны, следует стимулировать использование вторичного сырья для производства новой продукции иным образом, не давая производителям право не отвечать за такие отходы или отвечать в меньшем объеме.

Пункт 3 ст. 24 89-ФЗ Законопроектом предлагается изложить в редакции, в соответствии с которой при производстве упаковки, товаров, после утраты потребительских свойств которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами и перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, а также при производстве упаковки, товаров с использованием определенной доли вторичного сырья в их составе и перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, могут применяться меры экономического стимулирования.

В указанной связи следует учитывать, что никакие одноразовые товары или упаковка из вторичного сырья, а тем более из биоразлагаемых материалов, не могут считаться экологичными, поскольку их производство и потребление не способствует принципу ресурсосбережения и приводит к увеличению образования отходов.

Кроме того, не ясно, что подразумевается под биоразлагаемыми материалами. Бумага ведь тоже является биоразлагаемой, однако её использование нельзя считать более экологичным, чем использование пластика или стекла. Что касается использования растительного сырья (например, пакеты из крахмала), необходимо учитывать, что в настоящее время инфраструктура раздельного накопления отходов такого типа и специальные мощности для их компостирования, переработки отсутствуют. Таким образом, единственная возможная их судьба - захоронение и нанесение вреда окружающей среде. Следует особо отметить, что данная норма не учитывает, что нередко такие материалы применяются в комбинации с иными материалами, что ещё больше делает такие отходы сложными для переработки. Стимулирование использования таких материалов является не только неоправданным, но и вредящим окружающей среде.

8. Иные замечания относительно предлагаемого регулирования.

8.1. В соответствии с п. 10 ст. 24.3 Законопроекта обеспечение самостоятельной утилизации подтверждается:

1) договорами, предусмотренными пунктом 3 настоящей статьи, -

в случае, если выполнение утилизации обеспечивается путем заключения договоров с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, осуществляющим деятельность по утилизации отходов от использования товаров и включенным в реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию отходов от использования товаров;

2) актами утилизации отходов от использования товаров по форме, установленной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, в случае если выполнение утилизации обеспечивается с использованием собственной инфраструктуры по сбору, накоплению, обработке и утилизации отходов от использования товаров.

Однако непонятно, почему в случае, предусмотренном подпунктом 1, указан исключительно договор. Очевидно, что в данном случае нужно предусмотреть также и акт утилизации, который бы подтвердил исполнение договора, а именно в каком количестве отходы были фактически утилизированы.

8.2. В соответствии с п. 4 ст. 24.2 Законопроекта утилизация отходов от использования товаров за счет утилизации иных отходов от использования товаров, в том числе включенных в одну группу, в целях самостоятельного выполнения производителями товаров, импортерами товаров, производителями упаковки обязанности по утилизации отходов от использования товаров не допускается.

Оцениваем положительно данное давно назревшее нововведение. Однако получается, что при самостоятельной утилизации засчитывать утилизацию других товаров нельзя, а при уплате экологического сбора можно. **Таким образом, такое регулирование толкает субъектов РОП реализовывать ответственность не через утилизацию отходов, а через уплату экологического сбора. Данный недостаток является существенным и требует устранения.**

Кроме того, сама формулировка “утилизация одних за счет утилизации других” представляется некорректной. Необходимо предусмотреть, что производители и импортеры несут ответственность за все производимые товары и упаковку, исполнение обязанности по утилизации отходов от использования одних товаров не может считаться исполнением обязанности по утилизации за отходы от использования других товаров, в том числе включенных в одну группу.

8.3. Как в соответствии с действующим законодательством, так и в соответствии с п. 6 ст. 24.4 Законопроекта экологический сбор для товаров в упаковке, не являющихся готовыми к употреблению изделиями, уплачивается только в отношении самой упаковки.

Указанная норма не соответствует принципу правовой определенности, так как непонятно, о каких товарах идет речь.

8.4. Пункт 11 ст. 24.4 Законопроекта (о расчете экологического сбора за товары) сформулирован некорректно: оба предложения сформулированы таким образом, что смысл их не понятен. Указанная норма не соответствует принципу правовой определенности

8.5. В соответствии с абз.2 п. 7 п. ст. Законопроекта, в соответствии с которым при перевыполнении производителем, импортером товаров, производителем упаковки в предыдущем календарном году нормативов утилизации или массы утилизации произведенной, ввезенной упаковки такие нормативы, масса подлежащий утилизации упаковки в текущем календарном году уменьшаются на разницу между фактическими показателями утилизации отходов от использования товаров и соответственно установленными нормативами утилизации, массой произведенной, ввезенной упаковки.

Данная формулировка является некорректной. Регулирование в отношении товаров и упаковки необходимо разделить.

8.6. В соответствии со статьей 3 Законопроекта настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2023 года, за исключением статьи 2 настоящего Федерального закона, которая вступает в силу с 1 января 2025.

Указанная разница во времени вступления норм не понятна, так как статья 2 Законопроекта, содержит ту же норму, что и статья 1 Законопроекта (п. 7 ст.24.2):

“Не допускается реализация на территории Российской Федерации товаров, в том числе товаров в упаковке, упаковки, включенных в перечень, предусмотренный пунктом 5 настоящей статьи, и произведенных на территории Российской Федерации или ввезенных на территорию Российской Федерации производителями товаров, импортерами товаров, производителями упаковки в случае, если сведения о таких производителях, импортерах не внесены в реестр производителей товаров, импортеров товаров, производителей упаковки”.

Кроме того, пункт 6 статьи 3 Законопроекта без каких-либо оговорок о сроках вступления в силу отдельных норм распространяет регулирование, предусмотренное статьей 1 Законопроекта (а именно положения п.2 ст. 24.5 в редакции Законопроекта - о реестрах утилизаторов и проверке представляемой ими информации), на период до 1 января 2023 года - то есть до вступления в силу рассматриваемого федерального закона, что делает норму пункта 6 статьи 3 Законопроекта в случае его принятия неисполнимой.

Таким образом, Законопроект подлежит существенной доработке. Необходимо:

1) предусмотреть регулирование, способствующее предотвращению субъектами РОП образования отходов, а также меры стимулирования субъектов предпринимательства, организующих отдельное накопление отходов от использования товаров и осуществляющих их переработку

2) предусмотреть полную ответственность субъектов РОП, исключить уплату экологического сбора как вариант реализации РОП, поскольку это не имеет отношения к РОП

3) существенно пересмотреть понятийный аппарат в законодательстве об отходах (понятия ОИТ, ТКО, утилизации, обработки) и устранить конфликт конкурирующих норм, регулирующих институт РОП и институт обращения с ТКО региональными операторами

4) учесть отраслевой фактор, влияющий на специфику образующихся отходов от использования товаров

5) предусмотреть возможность реализации РОП путем коллективной ответственности - через ассоциации субъектов РОП

6) исключить обязанность субъектов РОП по обеспечению утилизации именно всей массы упаковки

На основании вышеизложенного

ПРОСИМ:

Доработать с учетом настоящих замечаний проект ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и статью 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

С уважением,

Председатель Правления

Ассоциации в сфере экологии и защиты окружающей среды «Раздельный Сбор»

Нагорская Т.П.



«13» января 2022 года.