

# ОБРАЩЕНИЕ С ОТХОДАМИ и саморегулирование

И.Г. Орлова

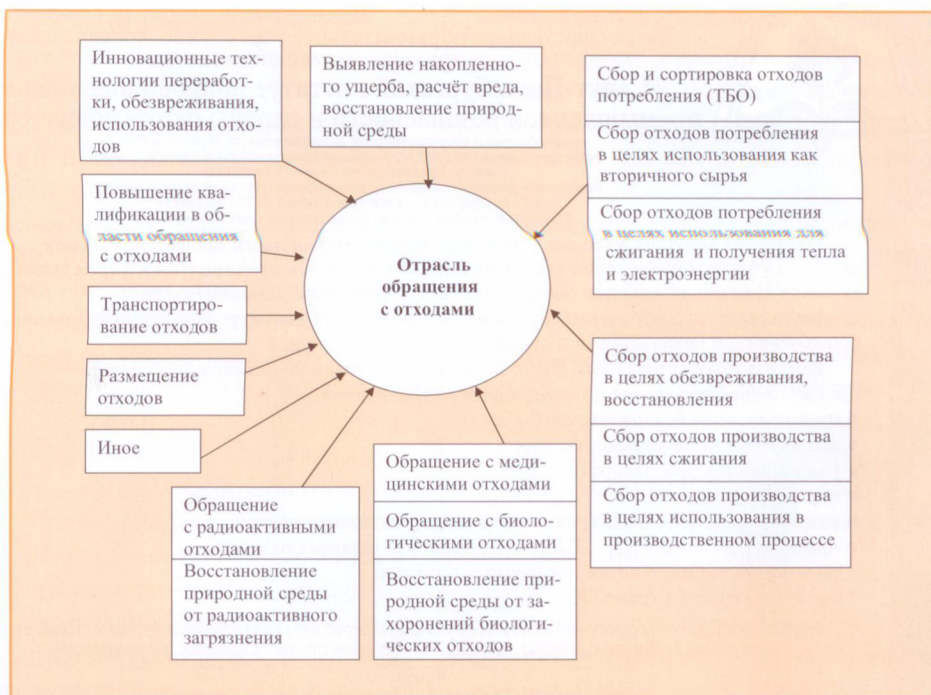
СРО НП «Экологическое Международное Аудиторское  
Сообщество»

В настоящее время активно обсуждается проект федерального закона, который должен внести поправки в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Принятие нового закона должно дать возможность создать отрасль обращения с отходами.

**Р**ассмотрим вопросы, связанные с созданием этой отрасли. На рисунке представлены основные её составляющие (без претензии на полноту представленных направлений).

Понятно, что накопление отходов не составляет отдельное направ-

ление, являясь следствием любой производственной деятельности, но с него начинается обращение с отходами. То есть в понятие «обращение с отходами» накопление отходов входит, но к отрасли обращения с отходами отношения не имеет.



Направления деятельности, составляющие отрасль обращения с отходами

Понятие **сбора отходов**<sup>1</sup> связано прежде всего с их продажей, т.е. с переходом права собственности на отходы от одного хозяина к другому. Именно в этом в большинстве случаев кроется сложность – определить, кто является собственником. Рассмотрим возможные цепочки перехода собственности на отходы.

1. *Физлицо* (накопило ТБО) → *Дирекция эксплуатации зданий* (далее – ДЭЗ, накопила ТБО от всех жильцов, собрала с них деньги за вывоз мусора) → *транспортная компания* (оказала услугу ДЭЗ – забрала ТБО и перевезла на полигон) → *полигон ТБО* (получил плату за услуги по размещению отходов и разместил ТБО – для хранения и захоронения).

2. *Физлицо* (накопило ТБО) → *пункт сбора вторсырья* (собрал отдельно ТБО по видам – купил у физлица его отходы) → *транспортная компания* (перекупила ТБО у сборщиков вторсырья и отвезла их на переработку или оказала услугу пункту сбора отходов и на условиях договора отвезла на переработку – использование) → *предприятие* (выкупило вторсырьё у транспортной компании или пункта сбора вторсырья в соответствии с договором для переработки и использовало для изготовления полезной продукции).

3. *Промышленное предприятие* (накопило промышленные отходы, в том числе ТБО, выделило вторсырьё отдельно по видам) → *транспортная компания* (перекупила вторсырьё для продажи предприятиям в целях переработки или оказала только услуги по транспортированию отходов – вторсырья) → *другое промышленное предприятие* (выкупило вторсырьё для изго-

**Обращение с отходами** – деятельность по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов.

**Накопление отходов** – временное складирование отходов (на срок не более чем шесть месяцев) в местах (на площадках), обустроенных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в целях их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения, транспортирования.

**Сбор отходов** – приём или поступление отходов от физических и юридических лиц в целях дальнейшего использования, обезвреживания, транспортирования, размещения таких отходов.

(Из ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»)

товления полезной продукции или непосредственно у первого предприятия, или у транспортной компании в соответствии с договором).

4. *Промышленное предприятие* (накопило ТБО) → *транспортная компания* (оказывает услуги по перевозке ТБО) → *полигон ТБО* (промышленное предприятие оплатило услуги по размещению отходов или продало ТБО).

Какие же в этом сложности, что не урегулировано законодательством?

**Первая цепочка.** Физические лица имеют право продать те отходы, которые могут быть переработаны, но не могут воспользоваться своим правом, поскольку пунктов сбора отходов просто нет (встречаются крайне редко, потому что такая деятельность не регламентируется законом или по каким-то другим причинам). С другой стороны, продать отходы ДЭЗ не могут, поскольку ДЭЗ не имеет такой функции, как покупать у населения их отходы. Но ДЭЗ может (и должен) их накапливать и вывозить на полигон.

ДЭЗ напрямую не связан с полигоном. С ним заключает договор транспортная компания, с которой в свою очередь

<sup>1</sup> Надо бы уточнить определение, данное в законе, поскольку из него непонятно, кто принимает отходы, на каких основаниях.

заключает договор ДЭЗ. То есть в данном случае вопросы собственности отходов никак не урегулированы. И получается, что, попав на полигон ТБО, отходы от физических лиц всё равно остаются ничьими (собственниками являются физические лица, у которых накопились эти отходы и которые положили их в контейнер во дворе своего дома, т.е. добровольно отказались от собственности на них и оплатили услуги по вывозу отходов на полигон).

Однако п. 4 ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» переводит эти отходы в собственность хозяев полигона. Полигоны могут распоряжаться ими по своему усмотрению – захоронить (эта услуга оплачена), сортировать (продать полезную часть), перерабатывать (в том числе используя инновационные технологии, вообще без захоронения) в полезный продукт, сжигать в целях полу-

чения тепла (энергии) или делать что-то иное. Таким образом, полигоны не только получают в свою собственность отходы как сырьё для получения дохода, но и берут плату за предоставление услуги – хранение, захоронение (за избавление от отходов всех остальных). При этом полигоны разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР) для тех отходов, которые появляются от их деятельности.

Отходы, которые поступили на полигон и являются его собственностью, – это на деле отходы полигона как промышленного предприятия или нет? Если да, то полигон должен оплачивать загрязнение окружающей среды, как все остальные промышленные предприятия, от всех поступивших отходов. Если нет, то что это? Вопрос пока остаётся открытым<sup>2</sup>.

**Вторая цепочка.** Законодательством не урегулирована деятельность по сбору отходов. Поэтому сбор отходов (с момен-

<sup>2</sup> См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П.



та, когда было отменено лицензирование этой деятельности) может быть организован кем угодно и где угодно. Более того, собирать можно тоже всё что угодно (ограничений даже по классу опасности или токсичности нет).

Основные вопросы: 1) какова цена, по которой покупают вторсырьё (но этот вопрос также не урегулирован по многим направлениям, и используется так называемая рыночная стоимость); 2) есть ли рынок сбыта вторсырья – достаточно ли предприятий, которые принимают эти виды отходов для использования и, в свою очередь, по какой цене (тот же вопрос рыночной цены).

Вопрос налогообложения решается на общих основаниях, как и для других предприятий. То есть практически нет препятствий для организации и функционирования таких предприятий. Однако наши понятия связаны с тем, что раньше такие предприятия должны были получить лицензию на вид деятельности (которого, кстати, в ОКВЭД просто нет), а теперь и лицензий нет. Единственная возможность урегулировать все внутренние вопросы функционирования сборных пунктов – саморегулируемые организации (СРО), которые могут создать соответствующие стандарты функционирования таких предприятий, а заодно и урегулировать ценовую политику.

Есть и ещё вопрос – экологическая (и санитарная) безопасность сбора вторсырья. Этот вопрос не может регулировать СРО в области обращения с отходами, потому что он – государственный. Остаётся также вопрос со сбытом собранного сырья. Но это вопрос тоже не в компетенции СРО. Это уже государственная политика. Она связана с общей политикой развития промышленного производства. Но если уж государство взялось решать вопросы обращения с отходами, значит, надо и данный вопрос урегулировать. Отметим, что эти вопросы тесно связаны с законом об упаковке, который тоже давно обсуждается,

но до сих пор не только не решён, но и не дошёл до состояния конкретного текста законопроекта.

**Третья цепочка.** Когда речь идёт о взаимодействии юридических лиц, практически все вопросы могут быть урегулированы на уровне заключения договора. Вопрос о купле-продаже отходов здесь связан с платой за негативное воздействие на окружающую среду, а для транспортных предприятий – с созданием проекта НО-ОЛР. Что касается предприятия, использующего отходы, то для него это основной вид деятельности и в дополнительной лицензии (разрешении, аккредитации) оно не нуждается.

Остаётся неурегулированным вопрос с деятельностью транспортных организаций. Этот вид деятельности необходимо контролировать созданием СРО в области транспортирования отходов.

**Четвёртая цепочка.** Здесь нет вопросов, которые мы ещё не обсудили с точки зрения организации деятельности задействованных предприятий и их законодательного урегулирования. Таким образом, получается, что дополнительных законодательных актов, кроме как для создания СРО по сбору отходов, в том числе вторичного сырья, не требуется. Но без саморегулируемых организаций вопрос с этим видом деятельности, равно как и с транспортированием отходов, не решить.

Отметим интересную ситуацию: сегодня у нас нет законодательства, которое бы в полной мере регулировало **обращение с медицинскими, биологическими отходами**. Это сложные вопросы и совсем не санитарного характера – все отходы учреждений имеют и класс опасности, и класс токсичности и требуют обезвреживания. А после обезвреживания требуют такого же обращения, как с остальными промышленными (или бытовыми) отходами. Так почему обращение с медицинскими отходами не регулируется общим Федеральным законом «Об отходах производства и потребления»?

Необходимо отметить, что для таких отходов применимы только два метода – захоронение на полигонах ТБО или после биологического обезвреживания сжигание. Такие отходы не подлежат вторичному использованию.

Что касается **биологических отходов**, то в нашей стране этот вопрос решается созданием «крематориев» на предприятиях, где такие отходы образуются. Видимо, это правильно, потому что делать всеобщей такую проблему – накопление биологических отходов – вовсе нет необходимости. Вопрос состоит в том, чтобы обезвредить и медицинские, и биологические отходы перед захоронением на полигонах или перед сжиганием и при этом не загрязнять атмосферный воздух и применять такие технологии (например, особый температурный режим или дезинфекцию), при которых обезвреживаются все микробы.

Отметим, что фактически те дезсредства, которые сегодня распространены в большом ассортименте, не годятся для дезинфекции медотходов, потому что содержат в своем составе ПАВ, кислоты, альдегиды, хлор, другие вещества. При их сжигании образуются канцерогенные вещества, которые попадают в атмосферный воздух и сложно улавливаются. А если медотходы попадают на полигоны, то ПАВ и иные вещества, являющиеся дезинфектантами, вымываются осадками, попадают в фильтрат, а затем в почву, и уже обезвредить их невозможно. Поэтому, убивая микробы, основная масса дезсредств в дальнейшем серьезно загрязняет окружающую среду. Но этот вопрос ни разу даже не обсуждался ни на каком уровне.

И совсем не урегулирован вопрос уничтожения лекарственных средств, пришедших в негодность. Для населения этот вопрос никак не решается, и все просроченные лекарственные препараты попадают на полигоны ТБО. И здесь большое поле деятельности для законодателей. Но непонятно, как этот вопрос вписать

в отрасль обращения с отходами. Единственная возможность – взять пример с зарубежных стран, т.е. обязать аптеки забирать у населения просроченные лекарства и продавать по сниженным ценам новые. И здесь без закона не обойтись – уж очень специфичное получается обращение, для нашей страны пока не освоенное. И всем понятно, что та же схема возможна для сбора батареек, шин, ртутных ламп и т.д. И опять-таки ясно, почему вопрос не решается: нет рынка сбыта, нет предприятий для переработки. А это, как уже говорилось, политика государства.

Вопросы с **радиоактивными отходами** решаются одним способом – хранением и захоронением и в основном в местах образования – на территориях атомных станций и т.д. Предприятий, перерабатывающих накапливаемые радиоактивные отходы, явно недостаточно. Но этот вопрос и обсуждать невозможно, это государственная компетенция. Отдать на решение обществу (СРО) нельзя – чрезвычайно опасные отходы. И решить «снизу», как вопрос со сбором вторсырья, тоже нельзя. Поэтому и обсуждать бесполезно.

В первой и в четвертой цепочках, там, где фигурирует полигон отходов, важным остаётся **вопрос размещения отходов** в целях захоронения. В последнее время все чаще появляются сообщения о разработке технологий по использованию отходов (ТБО, строительных) для изготовления полезного продукта. Практически все субъекты Российской Федерации всё чаще ставят вопрос о невозможности выделения новых площадей под новые полигоны, а старые практически заполнены. Росприроднадзор в последнее время говорит о том, что 70% выявленных несанкционированных свалок уже рекультивированы. Позвольте спросить – каким образом? И что за свалки? Почему-то нет данных, что появились мусороперерабатывающие заводы или хотя бы мусоросжигающие.

А ведь несанкционированные свалки можно превратить в санкционированные: надо переработать то, что уже накоплено, и на освобождающемся месте строить современные полигоны с возможностью не накапливать отходы, а перерабатывать в полезный продукт или хотя бы сжигать для получения энергии (тепла). Ведь наша страна очень большая, и часто нет необходимости строить большие электро- и теплостанции. А небольшие электро- и теплостанции могут получать энергию и тепло из мусора. Они бы обеспечивали электроэнергией и теплом близлежащие поселки, деревни, иные поселения, куда не будет необходимости тянуть бесконечные километры проводов. Почему-то иностранные государства до 25% тепла и энергии получают из мусора, а мы и 0,1% не получаем.

И здесь всё упирается в законодательную базу, в частности в игру с тендерами. Это ненормально, когда одна компания

выделяет средства сегодня для строительства мусоросжигательных комбинатов, а завтра этот тендер выигрывает кто-то другой. Без изменений в законодательстве этот вопрос решён не будет. Все понимают, что его надо решить, но вопрос опять государственный, и ответа на него нет.

Проблема **транспортирования отходов** решается без особого труда с помощью СРО. Это обсуждается уже несколько лет. Возможно, поправки в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» помогут, наконец, всё расставить по местам.

Однако те поправки, которые предполагается внести, не решат всех вопросов. Так, в области обращения с отходами нельзя всю ответственность перекладывать на СРО. Должен быть государственный орган, принимающий решение. Вопросы обращения с отходами – не столько общегосударственные (общие направления), сколько субъектные – у каждого

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР «СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ» (УМЦ «СОИ») И СРО НП «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ АУДИТОРСКОЕ СООБЩЕСТВО» (СРО НП «ЭМАС»)**

**ПРОВОДЯТ ОБУЧАЮЩИЕ КУРСЫ В 2013 ГОДУ**

e-mail: igorlova@inbox.ru , www.umcsoi.narod.ru,

Москва, ул. Петра Алексеева, 12, стр.2, оф. 313. Тел. 8-495-657-96-08, 8-916-339-02-77

Название программ	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Экологический аудит (аудитор-эколог). Повышение квалификации	21-25	18-22	18-22	22-26	13-17	17-21 (Сочи)	1-5	16-20	21-25	18-22	2-6
Аудитор систем менеджмента (ГОСТ Р ИСО 9001-2008, Г ОСТ Р ИСО 14001-2007, ГОСТ Р 12.0.230, OHS AS 18001). Интегрированные системы менеджмента	28-1.2	25-1.3	25-29		20-24	17-21 (Сочи)	8-12	23-27	28-1.10	25-29	9-13
Внутренний аудит систем менеджмента. Разработка систем менеджмента, подготовка к сертификации	28-31	25-28	25-28		20-23	17-20 (Сочи)	8-12	23-26	28-31	25-28	9-12
Сертификация земельных участков по экологическим требованиям				12-14				9-12			
Экологическая безопасность предприятия. Практика применения природоохранительного законодательства (для юридических служб предприятия)			11-14			17-21 (Сочи)				11-14	
Курсы профессиональной подготовки специалистов на право работы с отходами производства и потребления		4-6	4-6	8-10		3-5	15-17		30.9-2	6-8	16-18
Экологическая безопасность предприятия. Экологическое сопровождение строительного бизнеса				1-4					7-11		
Экологическая безопасность предприятия (для аудиторов-экологов доп. квал. - судебный эксперт)		11-15		15-18		17-21 (Сочи)			14-18		

УМЦ «СОИ»

Директор ННОВУ ДО «УМЦ «Стратегические образовательные инициативы»  
Директор НП «Экологическое Международное Аудиторское Сообщество»

**Орлова**  
**Ирина Георгиевна**

субъекта Федерации индивидуальные особенности, которые не могут быть учтены (да и не должны) на уровне государства.

Совершенно очевидно, что финансировать решение этих вопросов должны предприятия, на которых образуются отходы, требующие переработки, обезвреживания, размещения. Это деньги, поступающие в субъекты Федерации в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду. Для расходования полученных средств не нужен единый государственный фонд (а тем более негосударственный внебюджетный). Субъект Федерации сам вправе и может эффективно распорядиться этими средствами.

Тем более, что расходование целевых средств бюджета должно быть прозрачным. Выполнение целевых программ может быть проконтролировано, в том числе независимыми общественными экспертами. Средства, поступающие в общий фонд, должны будут распределяться обратно в субъекты Федерации. Если они будут распределяться так же, как сейчас, то зачем менять существующую государственную бюджетную систему на фонд? А если изменить систему ответственности за загрязнение окружающей среды и сделать реальным ответственным за экологическое благополучие субъект Федерации (Конституция и всё законодательство распределяют функции ответственности между государством и его субъектами, но законодательства, определяющего конкретную ответственность, просто нет), то не будет необходимости «гонять» поступающую плату сначала в фонд, а потом обратно в субъект Федерации. Тем более, что доходы и расходы фонда проверить очень сложно при суще-

ствующей в стране финансовой (бухгалтерской) системе.

И наконец, совершенно понятно, что без достаточного количества квалифицированных специалистов не решить ни одного из перечисленных вопросов. И поэтому вопросы **повышения квалификации** выходят на первый план. Это направление деятельности непосредственно не составляет отдельный вид деятельности в отрасли обращения с отходами, но без реализации данного направления обойтись невозможно. В частности, с отсутствием достаточной квалификации связано и отсутствие субъектного законодательства, и отсутствие принятия достаточного количества необходимых решений.

Завершают перечисление видов деятельности, входящих в отрасль обращения с отходами, переработка уже накопленного количества отходов, восстановление загрязнённых территорий, разработка технологий переработки отходов. Инновационные отрасли производства не могут быть внедрены без государственных решений, в большинстве случаев на первом этапе внедрения требуется инвестирование - и государственное, и частное. Но уже на втором этапе эти виды деятельности окупят себя и будут приносить хороший доход.

Таким образом, мы обсудили практически все направления обращения с отходами, которые необходимо развивать, чтобы оставить экологически безопасное наследие будущим поколениям. В самом первом приближении остановились на вопросах, которые до сих пор не решены и не будут решены даже при принятии планируемых поправок в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», хотя некоторые из них будут полезны.