

Порядок классификации отходов производства и потребления и побочных продуктов производства: проблемы разграничения

Аннотация. Статья посвящена проблеме вовлечения отходов в хозяйственный оборот, разрешаемый в рамках экономики замкнутого цикла. В контексте подготовки законопроекта «О построении экономики замкнутого цикла» обсуждаются пути решения вопроса об использовании веществ, образующихся в ходе производства. В свете циркулярной экономики такие вещества могут быть использованы полезным образом. Тем не менее побочные продукты производства практически невозможно отграничить по правовому регулированию от отходов производства и потребления, в связи с чем не достигаются цели максимального использования исходных сырья и материалов, а также предотвращения и сокращения образования отходов. Предпосылки, допускающие формирование порядка классификации вещества в качестве побочного продукта производства, обнаруживаются в разъясняющих документах Минприроды России. Как следствие, вырабатываются рекомендации по формированию правового регулирования применительно ко всем видам побочных продуктов производства с их подкреплением судебной практикой, развивающейся в пользу хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова: экономика замкнутого цикла; вовлечение отходов в хозяйственный оборот; классификация отходов; классификация побочных продуктов; проблема разграничения отходов и побочных продуктов; горизонтальное и вертикальное регулирование обращения с отходами; подходы к классификации вещества; документы стандартизации; судебная практика; наилучшие доступные технологии.

Для цитирования: Ильменева В. А. Порядок классификации отходов производства и потребления и побочных продуктов производства: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 12. — С. 180–192. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.180-192.

The Procedure for Classifying Production and Consumption Waste and By-Products: Problems of Differentiation

Veronica A. Ilmeneva, Postgraduate Student, Department of Environmental Protection Law, Saint Petersburg State University, Leading Legal Adviser, State Unitary Enterprise Vodokanal of Saint Petersburg, Saint Petersburg, Russian Federation
revinoka@live.ru

Abstract. The paper is devoted to the problem of waste inclusion in circular economy, resolved within the framework of a closed-loop economy. In the context of the preparation of the draft law «On the construction of a closed-loop economy», ways to resolve the issue of using substances generated during production are being discussed. In light

© Ильменева В. А., 2024

* Ильменева Вероника Артуровна, аспирант кафедры правовой охраны окружающей среды Санкт-Петербургского государственного университета, ведущий юрисконсульт ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» 22-я Линия Васильевского острова, д. 7, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, 199106
revinoka@live.ru

of the circular economy, such substances can be used efficiently. However, by-products are practically impossible to differentiate from production and consumption waste as to the legal regulations, and therefore the goals of maximum use of raw materials and supplies, as well as prevention and reduction of waste generation, are not achieved. The prerequisites that allow the formation of a procedure for classifying a substance as a by-product are found in the explanatory documents of the Ministry of Natural Resources of Russia. As a result, recommendations are being developed for the formation of legal regulation applicable to all types of by-products, with the support of such a possibility by judicial practice, developing in favor of economic entities.

Keywords: closed-loop economy; waste reuse; waste classification; by-product classification; waste and by-product distinction problem; horizontal and vertical waste management regulation; substance classification approaches; standardization documents; judicial practice; best available technologies.

Cite as: Ilmeneva VA. The Procedure for Classifying Production and Consumption Waste and By-Products: Problems of Differentiation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(12):180-192. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.180-192

В свете вступления в силу с 01.03.2023 положения о том, что юридические лица, индивидуальные предприниматели (далее — хозяйствующие субъекты), в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются не являющиеся продукцией производства вещества и (или) предметы, *самостоятельно осуществляют* их отнесение к отходам либо побочным продуктам производства вне зависимости от факта включения данных веществ и (или) предметов в федеральный классификационный каталог отходов¹ (далее — ФККО), возникает необходимость в урегулировании порядка классификации таких веществ и (или) предметов. До вступления в силу настоящего положения, введенного статьей 51.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ), право классифицировать вещество в качестве отхода производства или потребления (далее — отходы) либо побочного продукта производства (далее — побочный продукт) обосновывалось хозяйствующими субъектами в судебном порядке, что в связи с отсутствием в правовом регулировании порядка классификации побочного продукта являлось

организационным препятствием на пути вовлечения отходов в хозяйственный оборот.

Вместе с тем среди направлений государственной политики в области обращения с отходами максимальное использование исходных сырья и материалов, предотвращение и сокращение образования отходов являются приоритетными³.

Недостаточность правовых норм для вовлечения отходов в хозяйственный оборот подчеркивается на государственном уровне: на X Невском экологическом конгрессе⁴ участники рекомендовали проработать вопрос о целесообразности разработки и принятия федерального закона «О построении экономики замкнутого цикла», подготовку которого курирует Минприроды России.

На данный момент правовые основы обращения с отходами в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения данных отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определены только Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Федеральный закон № 89-ФЗ).

¹ Приказ Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ См.: п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

⁴ Итоговая резолюция X Невского международного экологического конгресса // URL: https://ecocongress.info/upload/docs/2023/10th_Congress_outcome_document_0808.pdf (дата обращения: 01.02.2024).

В соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона № 89-ФЗ хозяйствующие субъекты, в процессе деятельности которых образуются отходы I–V классов опасности, *обязаны* осуществить отнесение соответствующих отходов к конкретному классу опасности для подтверждения такого отнесения в порядке, установленном приказом Минприроды России от 08.12.2020 № 1027 «Об утверждении порядка подтверждения отнесения отходов I–V классов опасности к конкретному классу опасности»⁵. Критерии отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду утверждены приказом Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду»⁶. Класс опасности вида отхода, не включенного в ФККО, определяется его химическим и компонентным составом. Класс опасности вида отхода, включенного в ФККО, устанавливается на основании сведений из ФККО⁷.

Приказ Минприроды России от 04.12.2014 № 536 свидетельствует о том, что и при отсутствии отхода в ФККО вещество может быть признано отходом в установленном порядке, поэтому практическая реализация положений ст. 51.1 Федерального закона № 7-ФЗ на данный момент затруднительна.

Следовательно, статья 51.1 Федерального закона № 7-ФЗ вступает в коллизию с правовыми нормами, регламентирующими обязанность хозяйствующего субъекта осуществить отнесение вещества к отходу определенного класса опасности.

Порядок учета в области обращения с отходами установлен приказом Минприроды России от 08.12.2020 № 1028 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами»⁸.

В соответствии с п. 7 приказа Минприроды России от 08.12.2020 № 1028 организация учета

образующихся отходов осуществляется в следующем порядке:

1) выявляются вещества, материалы, которые образовались при производстве продукции, выполнении работ, оказании услуг, в том числе при газоочистке, очистке сточных и оборотных вод, очистке оборудования, территории, ликвидации загрязнений;

2) выявляются изделия, которые утратили потребительские свойства при их использовании для производства продукции, выполнения работ, оказания услуг;

3) проводятся паспортизация отходов и их отнесение к конкретному классу опасности в порядке подтверждения отнесения отходов I–V классов опасности к конкретному классу опасности, установленном Минприроды России.

Как видно, указанные действия носят последовательный характер, и порядок учета начинается с момента образования отходов. Такой порядок не предоставляет хозяйствующим субъектам право выбора, т.е. паспортизация должна быть проведена в отношении любых веществ, которые «утратили потребительские свойства при их использовании для производства продукции, выполнения работ, оказания услуг». Приказ Минприроды России от 08.12.2020 № 1028 не учитывает наличие или отсутствие интереса хозяйствующего субъекта к соответствующему веществу и (или) изделию, поскольку оборот «утратили потребительские свойства» не дает оценку того, в чьих интересах данные свойства утрачены.

В соответствии с п. 4 приказа Минприроды России от 08.12.2020 № 1027 химический и (или) компонентный состав отходов устанавливается в том числе на основании сведений, содержащихся в технологических регламентах, технических условиях, стандартах, проектной документации.

Такие технологические регламенты, технические условия, стандарты и проектная до-

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ См.: п. 7 приказа Минприроды России от 08.12.2020 № 1028 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

кументация являются ключевыми не только для классификации отходов, но и для классификации вещества в качестве побочного продукта, поскольку выступают источником сведений о процессах образования тех или иных веществ. Соответственно, требуется разграничить правовое регулирование порядка классификации отходов и порядка классификации побочного продукта для того, чтобы одни и те же документы не могли быть основанием для одновременной классификации вещества как в качестве отхода, так и в качестве побочного продукта.

При идентификации веществ и (или) предметов возникают трудности в связи с тем, что формальный признак соответствия образовавшегося вещества и кодов ФККО не всегда характеризует безусловное отнесение вещества к отходам. Напротив, как показывает судебная практика, хозяйствующий субъект может обосновать идентификацию вещества не в качестве отхода (даже при наличии формального соответствия кодам ФККО) в связи с тем, что это вещество может быть использовано повторно в качестве вторичного материального сырья⁹. Законодатель подтвердил вывод судов¹⁰ введением статьи 51.1 Федерального закона № 7-ФЗ. Тем не менее новое регулирование полностью не исключает двойную классификацию веществ в качестве отходов и побочного продукта. Соответственно, критерии классификации подлежат совершенствованию в части формирования документального подтверждения отнесения вещества к побочному продукту.

Общей идеей по формированию порядка классификации вещества в качестве побочного

продукта является необходимость создания горизонтального регулирования обращения с веществами и вовлечения отходов в хозяйственный оборот на основе посылки о наличии в веществах полезных компонентов. Отмечаются два вида регулирования: горизонтальное и вертикальное¹¹. При горизонтальном регулировании деятельности по обращению с отходами устанавливается нормативное регулирование в отношении всех групп и видов отходов, тогда как вертикальное регулирование предполагает установление порядка в отношении конкретных групп и видов отходов (например, отходов от использования товаров, твердых коммунальных отходов, отходов недропользования и т.п.). В связи с разрозненным характером норм, регулирующих различные виды вовлекаемых в хозяйственный оборот отходов, несмотря на обоснованность таких мер, требуется создание базиса в виде универсальных общих норм, отклонение от которых может быть урегулировано более специальными. Соответственно, для веществ, обладающих полезными свойствами, которые при линейной экономике классифицировались в качестве отходов, а при экономике замкнутого цикла — в качестве побочных продуктов, также следует сформулировать общий подход к порядку их классификации.

Существующее регулирование правовых режимов обращения с веществами, обладающими разными характеристиками и значимостью как для окружающей среды, так и для хозяйствующих субъектов, близкое до степени смешения, препятствует развитию циркулярной экономики. В этом смысле подготовка законопроекта

⁹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.02.2022 по делу № А27-11400/2021: «Вопреки доводам подателя кассационной жалобы наличие класса опасности у продукции или включение ее в Федеральный классификационный каталог отходов сами по себе не являются критериями для отнесения ее к отходам...».

¹⁰ Решение Арбитражного суда Тульской области от 14.01.2022 по делу № А68-12007/2021: «Суд принимает во внимание доводы Ответчика о том, что фактически выводы надзорного органа основаны только на том, что в Федеральный классификационный каталог отходов включен такой отход как «Осадок мокрой очистки доменного газа» (код ФККО 3 51 121 03 33 4). При этом наличие класса опасности у продукции или включение ее в Федеральный классификационный каталог отходов само по себе не является критерием отнесения ее к отходам».

¹¹ Комплексное устойчивое управление отходами. Жилищно-коммунальное хозяйство : учеб. пособие / под общ. ред. О. В. Улановой. М. : Издательский дом Академии естествознания, 2016. С. 21–22.

«О построении экономики замкнутого цикла» сформирует горизонтальное регулирование и конкретизирует четкие различия между отходом и побочным продуктом таким образом, чтобы для хозяйствующих субъектов, которые могли бы обеспечить вовлечение отходов в хозяйственный оборот, создавались благоприятные правовые условия.

Вещества, которые образуются по итогам производства и подлежат классификации в качестве веществ, обладающих полезными свойствами, должны соответствовать определенному перечню признаков, установленному законодательством, в том числе в части подготовки документов.

Действующее законодательство предписывает в отношении побочных продуктов отражать сведения о видах побочных продуктов производства, об объемах их образования, о дате их образования, планируемых сроках использования в собственном производстве или о передаче другим лицам и результатах таких использования либо передачи в программе производственного экологического контроля¹². Данная программа выступает единственным документом, который отражает сведения об образованных побочных продуктах; вместе с тем она не является первоначальным доказательством образования именно побочных продуктов.

При идентификации веществ и (или) предметов имеют значение документы, обосновывающие принадлежность вещества к отходам или побочным продуктам. Государственные органы — а с ними соглашаются и суды¹³ — ссылаются на отсутствие разработанных предприятиями паспортов отходов как на нарушение обязательных требований. Подход законодателя,

сформулированный в ряде статей Федерального закона № 89-ФЗ¹⁴, сводится к тому, что образование любых веществ по итогам производства свидетельствует об образовании именно отходов.

В свою очередь, дозволение классифицировать вещество в качестве отхода, равно как и в качестве побочного продукта, напротив, должно означать юридическое равенство в выборе порядка классификации вещества для хозяйствующих субъектов, в процессе деятельности которых оно образовалось. Иными словами, хозяйствующему субъекту должны быть предоставлены равные права по классификации вещества в качестве отхода либо в качестве побочного продукта. В противном случае презумпция опасности образуемых веществ не может быть преодолена хозяйствующим субъектом самостоятельно, о чем свидетельствуют судебные акты по спорам с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор). Как правило, контролирующий орган в ходе проведения проверки самостоятельно квалифицирует образование у хозяйствующего субъекта отходов по результатам количественных химических анализов, тем самым лишая его права на идентификацию вещества. Однако, поскольку такое полномочие, в отличие от, например, подобных полномочий органов таможенного контроля¹⁵, не закреплено за Росприроднадзором, при выявлении нарушения обязательных требований Росприроднадзор, в частности, использует следующие формулировки: «не предоставлены материалы об отнесении отхода к конкретному классу опасности, норматив образования данного отхода не установлен в нарушение части 1 статьи 14

¹² См.: п. 4 ст. 51.1 Федерального закона № 7-ФЗ.

¹³ «...На производственной площадке цеха очистных сооружений Общества образуется отход — осадок механической очистки нефтесодержащих сточных вод, содержащий нефтепродукты в количестве менее 15 %, код по ФККО 7 23 102 02 39 4, на данный отход у Общества отсутствует паспорт отхода, что является нарушением частей 2 и 3 ст. 14 Закона № 89-ФЗ» (решение Арбитражного суда Нижегородской области от 10.12.2020 по делу № А43-20552/2020 // КАД «Арбитр»).

¹⁴ См., например: абз. 35 ст. 1, п. 8 ст. 12.

¹⁵ См.: абз. 3 ч. 1 ст. 20 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: «Проверка правильности классификации товаров осуществляется таможенными органами» (Официальный сайт Евразийского экономического союза // URL: <http://www.eaeunion.org>).

Федерального закона № 89-ФЗ, статьи 18 Федерального закона № 89-ФЗ»¹⁶; «осуществление лицензируемых видов деятельности в отсутствие лицензии в нарушение статьи 9 Федерального закона № 89-ФЗ, пункт 30 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”»¹⁷. Контролирующий орган, не устанавливая факт образования веществ, обладающих полезными свойствами либо утративших их, тем самым подменяет требования, предъявляемые к хозяйствующему субъекту с опорой на производные доказательства.

Позиция о необходимости урегулирования порядка классификации вещества в качестве побочного продукта подкрепляется тем обстоятельством, что презумпция образования отходов распространяется только на образование твердых коммунальных отходов, которые «являются закономерным и неотъемлемым результатом процесса жизнедеятельности человека»¹⁸. Применительно к другим группам отходов бремя доказывания образования вещества, лишенного полезных свойств, возлагается на контролирующий орган, однако в отсутствие установленного порядка классификации побочного продукта сохраняется риск признания образованного вещества лишенным полезных свойств, опасным для окружающей среды и, как следствие, классификации в качестве отхода.

В отношении процедуры формирования класса и вида отходов существует достаточное количество нормативных правовых актов¹⁹, что невозможно сказать по отношению к урегулированию процедуры классификации побочного продукта. Дисбаланс правовых норм формирует у правоприменителей представление о том, что все вещества должны учитываться в качестве отходов.

Сфера обращения с отходами базируется на императивном методе, согласно которому «один субъект отношения наделяется властью применительно к другому субъекту правоотношения и вследствие этого приобретает возможность определять поведение другого субъекта только в силу занимаемого этим субъектом властного положения»²⁰. Формулировка «запрещено все, что не разрешено» подтверждает невозможность без определенной регламентации классифицировать вещества в качестве побочного продукта. Исключения составляют те виды веществ, в отношении которых законодатель прямо указал на невозможность их классификации в качестве отходов. Так, например, донный грунт в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, не относится к отходам (ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ). В отношении побочного продукта животноводства установлено самостоятельное регулирование²¹, чему предшествовало формирование судебной прак-

¹⁶ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 10.01.2022 по делу № А60-41556/2021 ; решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 17.12.2020 по делу № А07-24091/2019 // КАД «Арбитр».

¹⁷ Решение Арбитражного суда Тульской области от 14.01.2022 по делу № А68-12007/2021 // КАД «Арбитр».

¹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2016 № 309-ЭС15-13978 // КАД «Арбитр».

¹⁹ См.: приказ Минприроды России от 08.12.2020 № 1027 ; приказ Росприроднадзора от 28.06.2021 № 388 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по подтверждению отнесения отходов I–V классов опасности к конкретному классу опасности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁰ Ильин А. В. Конституционное право России. Авторский курс. М. : Эксмо, 2022. С. 12.

²¹ См.: Федеральный закон от 14.07.2022 № 248-ФЗ «О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. I). Ст. 5215 ; постановление Правительства РФ от 31.10.2022 № 1940 «Об утверждении требований к обращению побочных продуктов животноводства» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

тики²² по вопросу классификации отходов сельского хозяйства в качестве побочного продукта.

В целом сто́ит отметить, что даже несмотря на отсутствие правовой регламентации установления принадлежности вещества к побочному продукту в судебной практике находятся примеры формирования подходов к классификации веществ в качестве побочных продуктов и подтверждения правомерности действий хозяйствующих субъектов. Так, например, в отношении осадка сточных вод формируется подход, при котором суд по итогам исследования технологического процесса основного производства приходит к выводу о том, что осадок сточных вод является побочным продуктом²³.

Тем не менее, реализуя право на судебную защиту, хозяйствующий субъект не наделяется гарантиями успешного разрешения спора. Ввиду отсутствия унифицированного подхода к классификации вещества в качестве побочного продукта вопрос об этом исследуется судом в каждом конкретном случае на основании совокупности доказательств.

Таким образом, требуется совершенствование законодательства в части указания на порядок классификации вещества в качестве побочного продукта и формирования доказательственной базы отнесения вещества к побочному продукту во внесудебном порядке для целей исключения разрешения споров в суде, что может быть сформулировано в законопроекте «О построении экономики замкнутого цикла».

Дополнительно Минприроды России занимается формированием подходов и конкретизацией перечня документов, подтверждающих классификацию вещества в качестве побочного продукта в проекции действующего законодательства. Минприроды России излагает свою позицию в разъясняющих документах²⁴. Однако издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается²⁵, поэтому письма Минприроды России хотя и содержат ответы на конкретные вопросы, тем не менее не подлежат обязательному применению всеми хозяйствующими субъектами. В свою очередь, при формировании последних законодательных изменений позиция по документальному обоснованию классификации побочного продукта не выражена, в связи с чем такие письма являются единственным источником правовой позиции уполномоченных органов, которую можно было бы учесть при теоретическом обосновании введения порядка классификации вещества в качестве побочного продукта. Возможно, эти наработки будут использованы при выработке политики в свете экономики замкнутого цикла.

Вопрос по подготовке документов на побочный продукт Минприроды России исследуется как по вертикальному принципу — применительно к каждому виду побочных продуктов (побочные продукты животноводства²⁶, отработанные трубы нефте- и газопроводов²⁷), так и с использованием горизонтального регули-

²² См., например: решение от 14.11.2022 по делу № А63-1167/2022 Арбитражного суда Ставропольского края // КАД «Арбитр» («Навоз является естественным побочным продуктом, образующимся в результате содержания сельскохозяйственных животных»).

²³ См., например: решение Арбитражного суда Мурманской области от 15.07.2022 по делу № А42-11691/2021 (оставлено в силе постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.12.2022) // КАД «Арбитр».

²⁴ П. 6.2 Положения о Минприроды России (утв. постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁵ См.: п. 2 постановления Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

²⁶ Письмо Минсельхоза России от 11.08.2016 № ВА-14-27/8782 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I–IV классов опасности» (вместе с письмом Минприроды России от 05.05.2016 № 04-12-27/9376) // СПС «КонсультантПлюс».

рования порядка их классификации²⁸. Соответственно, только при совокупном анализе всех аналогичных писем можно вывести представление о позиции органа государственной власти, вырабатывающего политику в сфере охраны окружающей среды, в отношении подтверждения вещества как побочного продукта.

По итогам анализа разъясняющих актов Минприроды России их можно разделить на следующие группы:

1) документы, определяющие использование побочного продукта в собственном производстве или для передачи третьим лицам;

2) документы, выделяемые по сфере действия: документы в сфере охраны окружающей среды и (или) документы стандартизации.

Минприроды России указывает на то, что законодательство Российской Федерации не предъявляет требований к стандартизации побочных продуктов производства, если они используются в том же или другом производстве без передачи иным лицам. В случае передачи иным лицам такая побочная продукция производства должна быть стандартизирована в установленном порядке²⁹. Как следует из разъясняющего акта, подготовка документов стандартизации потребует только в случае передачи побочного продукта третьим лицам. В отношении природоохранных документов Минприроды России не делает соответствующего вывода, из чего следует, что данные документы при необходимости их составления должны быть оформлены вне зависимости от субъекта, который планирует использовать побочные продукты.

Документы стандартизации

Документы стандартизации не всегда носят характер нормативного правового акта. В природоохранных отношениях, как отмечает Т. В. Петрова, «сложилась трехзвенная иерархическая система регулирования: федеральный закон — подзаконный нормативный правовой акт — методический документ»³⁰, и «определяющее значение части имеют не правовые, а технические нормы, установленные методическими документами (методиками, методическими указаниями, рекомендациями и т.п.)»³¹. Следуя такой логике, для «конвертации» технических норм о соответствии вещества побочному продукту в правовые нормы предполагается разработка подзаконных нормативных правовых актов (постановлений Правительства РФ, приказов Минприроды России), а также методических рекомендаций и ГОСТов по вопросу составления технических регламентов, описывающих процесс образования побочного продукта у хозяйствующего субъекта. При этом, как в экологической парадигме имеется проблема гармонизации экологического нормирования³², так же и в правовом поле существует проблема разграничения порядка отнесения вещества, поскольку в том числе от эффективности соблюдения экологического нормирования зависит характер вещества, образуемого по итогам основного производства. Таким образом, требуется не только упорядочивание технических норм, регламентирующих нормирование, но и формирование документов, направленных на установление правовой базы для побочного продукта.

²⁷ Письмо Минприроды России от 23.10.2017 № 12-47/27366 «Об обращении с отработанными трубами нефте- и газопроводов» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Письмо Минприроды России от 31.03.2023 № 25-47/11570 «О побочных продуктах производства» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Письмо Минприроды России от 15.08.2023 № 25-47/30180 «О рассмотрении обращений» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Петрова Т. В. Правовое регулирование нормирования воздействия на окружающую среду: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2018. № 5.

³¹ Петрова Т. В. Указ. соч.

³² Андреева Е. М. Состояние экологического законодательства о нормативах качества окружающей среды // Экологическое право. 2020. № 6.

Для выработки позиции по комплексу документов необходимо проанализировать судебные решения, не связанные с государственным экологическим контролем (надзором), поскольку отнесение вещества к побочному продукту также является предметом исследования иных видов контроля. Вместе с тем вопрос о классификации вещества в качестве отхода или побочного продукта рассматривается и в рамках таможенного и налогового контроля.

В рамках таможенного контроля, как правило, для установления существенных обстоятельств по делу опираются исключительно на товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза³³, без ссылок на документы стандартизации и Федеральный закон № 89-ФЗ. Тем не менее существуют и судебные решения, где в качестве обоснования использовались в том числе документы стандартизации. Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области указывает, что кормовая добавка не является зерновыми отходами и не содержит их³⁴, она выступает побочным продуктом, вывод о чем сделан судом в том числе на основании ГОСТ Р 52812-2007 «Смеси кормовые. Технические условия»³⁵.

В другом случае Арбитражный суд Рязанской области³⁶ при установлении правомерности доначисления налога на добавленную стоимость в связи с применением ставки НДС 10 % при реализации кукурузного глютенa ссылается на ГОСТ 32902-2014 «Крахмал и крахмалопродукты. Термины и определения», ГОСТ 30772-2001

«Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения». По итогам анализа он приходит к выводу, что из положений ГОСТ Р 55489-2013 не следует, что «кукурузный глютен относится к отходам производства либо к кормовым смесям, принимая во внимание его процесс выработки и специальное производственное назначение — в качестве высокобелковой добавки в составе комбикормов и кормовых рационов». Суд в данном случае, как и при рассмотрении споров в рамках экологического контроля, опирался на документы стандартизации, назначение побочного продукта, подтверждавшееся письмами контрагентов об использовании кукурузного глютенa в качестве пищевой добавки в корм, без ссылки на Федеральный закон № 89-ФЗ. Таким образом, судом было выявлено полезное использование вещества, в связи с чем вопрос об определении товара был решен в пользу его полезных характеристик и соответствия критериям побочного продукта.

Таким образом, вопрос о классификации вещества в качестве отхода или побочного продукта в том случае, когда суды делают вывод об отнесении вещества к побочному продукту, может быть разрешен без отсылки к природоохранному законодательству, и в частности Федеральному закону № 89-ФЗ. Основываясь на цели использования вещества, что сформулировано в стандартах, суды делают вывод о правомерности классификации хозяйствующим субъектом вещества в качестве побочного продукта.

³³ См., например: решение Арбитражного суда Приморского края от 24.01.2023 по делу № А51-17700/2022 ; решение Арбитражного суда Нижегородской области от 03.02.2023 по делу № А43-16006/2021 // КАД «Арбитр».

³⁴ Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.12.2019 по делу № А56-115449/2019 // КАД «Арбитр».

³⁵ ГОСТ Р 52812-2007. Смеси кормовые. Технические условия. Утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.12.2007 № 439-ст // URL: <https://files.stroyinf.ru/Data/442/44219.pdf> (дата обращения: 20.02.2024).

³⁶ Решение Арбитражного суда Рязанской области от 24.03.2023 по делу А54-6852/2022 // КАД «Арбитр».

³⁷ Письмо Минприроды России от 31.03.2023 № 25-47/11570 «О побочных продуктах производства» ; письмо Минприроды России от 15.08.2023 № 25-47/30180 «О рассмотрении обращений» // СПС «Консультант-Плюс».

Документы в сфере охраны окружающей среды

Минприроды России, помимо программы производственного экологического контроля³⁷, прямо не указывает на конкретные виды документов в сфере охраны окружающей среды, которые требуется составить хозяйствующему субъекту для использования побочного продукта в хозяйственном обороте. По мнению названного ведомства, документы должны составляться «с учетом природоохранных требований»³⁸. Одним из таких требований является обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности и обязательность проведения проверки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды³⁹. Оценка воздействия на окружающую среду и проверка документации осуществляется в рамках проведения государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ). Как следует из ст. 11, 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁴⁰, объектами ГЭЭ могут быть проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, новые вещества, которые могут поступать в окружающую среду, пестициды и агрохимикаты.

Экологическое законодательство устанавливает ряд принципов, которые включаются в основные положения об охране окружающей

среды. Одними из таких принципов являются допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды, а также обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, что можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий (далее — НДТ)⁴¹.

Проблемой применения данных принципов в контексте вовлечения отходов в хозяйственный оборот является вопрос о новизне вещества или технологии.

В рамках одного из дел Арбитражный суд Мурманской области установил критерии необходимости проведения ГЭЭ: 1) технология должна быть новой и 2) технология/техника должна оказывать воздействие на окружающую среду. Такой подход он выразил при рассмотрении жалобы заявителя на предписание Росприроднадзора в отношении обработки осадка сточных вод и дальнейшего получения заявителем почвогрунта. Несмотря на позицию Росприроднадзора об использовании заявителем в своей деятельности отходов, суд установил, что технология, проектируемая в соответствии со сводами правил и включенная в справочник НДТ, новой не является, а соответственно, образуемая продукция не может рассматриваться как новое вещество, которое может поступать в природную среду⁴². Суд при разрешении спора ссылался на разработанные технические условия на почвогрунт, свод правил СП 32.13330.2018 «Свод правил. Канализация.

³⁸ См.: письмо Минсельхоза России от 11.08.2016 № ВА-14-27/8782 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I–IV классов опасности» (вместе с письмом Минприроды России от 05.05.2016 № 04-12-27/9376) ; письмо Минприроды России от 28.07.2021 № 25-50/10539-ОГ «О рассмотрении обращения по вопросу продажи отходов I–IV классов опасности» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ См.: ст. 3 Федерального закона № 89-ФЗ.

⁴⁰ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁴¹ См.: ст. 3 Федерального закона № 89-ФЗ.

⁴² Решение Арбитражного суда Мурманской области от 15.07.2022 по делу № А42-11691/2021 // КАД «Арбитр».

Наружные сети и сооружения. СНиП 2.04.03-85»⁴³, ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»⁴⁴, информационно-технический справочник по НДТ ИТС 10-2019 «Очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов»⁴⁵, а также на разъяснения Росприроднадзора и Минприроды России⁴⁶. Таким образом, суд встал на сторону подателя жалобы, согласно мнению которого «технология, включенная в справочник НДТ, не только характеризуется наименьшим уровнем негативного воздействия на окружающую среду, относится к ресурсо- и энергосберегающим методам, но и не является новой»⁴⁷.

Впрочем, такая практика не является устоявшейся. Например, Арбитражный суд Краснодарского края посчитал, что «на законодательном уровне установлено, что осадки (илы) биологических очистных сооружений хозяйственно-бытовой и смешанной канализации после завершения операций по их обработке согласно технологическому регламенту являются отходами производства и потребления»⁴⁸, поэтому даже ссылка заявителя на положительное заключение ГЭЭ о том, что осадок сточных вод является

не отходом, а сырьем для производства агрохимиката, не принята судом во внимание. Только суд апелляционной инстанции указал: «Учитывая вышеизложенное, в рассматриваемом случае осадки сточных вод не являются отходами в понимании Федерального закона № 89-ФЗ, при этом после обезвоживания, обладая потребительскими свойствами, выступают сырьем для производства органических удобрений, следовательно, не могут быть квалифицированы как отходы, подлежащие учету образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов»⁴⁹. Примечательно, что суд первой инстанции не посчитал убедительной позицию заявителя даже при положительном заключении ГЭЭ, которое научно⁵⁰ обосновывает применение технологии.

На комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду направлены НДТ, как это следует из ст. 28.1 Федерального закона № 7-ФЗ. Иными словами, НДТ предотвращают негативные последствия хозяйственной деятельности для окружающей среды, в том числе при образовании побочных продуктов.

⁴³ СП 32.13330.2018. Свод правил. Канализация. Наружные сети и сооружения. СНиП 2.04.03-85. Утвержден приказом Минстроя России от 25.12.2018 № 860/пр // URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/df7/SP-32.13330.2018.pdf> (дата обращения: 20.02.2024).

⁴⁴ ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения // URL: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4294846/4294846828.pdf> (дата обращения: 21.02.2024).

⁴⁵ НДТ ИТС 10-2019. Очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов // URL: <https://xn----gtbnrdgyt.xn--p1ai/wp-content/uploads/2019/12/ITS-10-2019.pdf> (дата обращения: 20.02.2024).

⁴⁶ Суд ссылается на письмо Росприроднадзора от 07.12.2015 № АС-03-02-36/21630 и письмо Минприроды России от 06.11.2013 № 05-12-44/21713.

⁴⁷ Решение Арбитражного суда Мурманской области от 15.07.2022 по делу № А42-11691/2021 // КАД «Арбитр».

⁴⁸ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 23.09.2019 по делу № А32-28802/2019 // КАД «Арбитр».

⁴⁹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.12.2019 по делу № А32-28802/2019 // КАД «Арбитр».

⁵⁰ П. 2 приказа Минпромторга России от 23.08.2019 № 3134 «Об утверждении методических рекомендаций по определению технологии в качестве наилучшей доступной технологии» // СПС «КонсультантПлюс» («При определении технологии в качестве НДТ в дополнение к настоящим методическим рекомендациям могут быть использованы... результаты научно-исследовательских и диссертационных работ, иные источники»).

Применение НДТ для подтверждения отнесения вещества к побочному продукту может стать решением в вопросе о порядке классификации вещества в качестве побочного продукта.

Информационно-технический справочник, который содержит перечень НДТ, является документом национальной системы стандартизации, содержащим систематизированные данные в определенной области и включающим в себя описание технологий, процессов, методов, способов, оборудования и иные данные⁵¹. Следовательно, справочники НДТ могут стать теми документами стандартизации, которые будут обосновывать классификацию вещества в качестве побочного продукта при условии соответствия деятельности хозяйствующего субъекта требованиям НДТ.

Впрочем, для однозначного применения таких предложений представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ. Поскольку порядок формирования списка НДТ подразумевает научную апробацию технологий, то такие технологии, включенные в перечень НДТ, уже не могут быть признаны опасными для окружающей среды⁵².

Следовательно, требуется исключить из объектов ГЭЭ технологии, которые признаны наилучшими доступными, и вещества, которые образованы по результатам их применения. Использование НДТ преодолевает презумпцию опасности для окружающей среды образуемых по итогам производства веществ. Таким образом, природоохранные условия соблюдаются.

Тем самым складывается система обращения с побочным продуктом на основе документов, подтверждающих их классификацию. Соответствие деятельности хозяйствующего субъекта НДТ, в ходе применения которой образуется то или иное вещество, позволяет классифицировать его в качестве побочного продукта без дополнительного проведения ГЭЭ в силу того, что соответствие НДТ обеспечивает наименьшее воздействие деятельности на окружающую среду и отвечает направлению максимального использования исходных сырья и материалов, а также предотвращения образования отходов.

В заключение отметим, что необходимость в разграничении отходов производства и потребления и побочного продукта производства является следствием логичного развития экономических интересов хозяйствующих субъектов. Фундамент системы обращения с побочным продуктом производства может быть заложен федеральным законом «О построении экономики замкнутого цикла». Однако для формирования правового обоснования следует проработать уже существующие подходы к классификации побочного продукта производства для того, чтобы минимизировать издержки бизнеса от перехода к экономике замкнутого цикла. При подготовке правовых основ экономики замкнутого цикла к обсуждению предлагаются следующие вопросы:

1) разграничение предмета регулирования законопроекта «О построении экономики замкнутого цикла» и Федерального закона № 89-ФЗ для того, чтобы устранить коллизию в отношении классификации отходов и клас-

⁵¹ См.: абз. 3 ст. 2 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.

«Справочники разрабатываются в качестве документов национальной системы стандартизации» (п. 2 Правил определения технологии в качестве НДТ, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по НДТ (утв. постановлением Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458) // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. II). Ст. 253).

⁵² Как следует из п. 17 Правил определения технологии в качестве НДТ, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по НДТ (утв. постановлением Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458), наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо уровень, соответствующий другим показателям воздействия на окружающую среду, предусмотренным международными договорами Российской Федерации, является критерием определения технологии в качестве НДТ.

сификации веществ, обладающих полезными свойствами;

2) подтверждение соответствия хозяйственной деятельности, в результате которой образовались вещества, обладающие полезными свойствами, природоохранным требованиям исходя из использования в технологическом процессе НДТ;

3) формирование основ классификации веществ в качестве побочных продуктов с опорой на документы стандартизации, подтверждающие образование побочного продукта как вещества, обладающего полезными свойствами, а не на природоохранные документы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Е. М. Состояние экологического законодательства о нормативах качества окружающей среды // Экологическое право. — 2020. — № 6.
2. Ильин А. В. Конституционное право России. Авторский курс. — М. : Эксмо, 2022. — 505 с.
3. Петрова Т. В. Правовое регулирование нормирования воздействия на окружающую среду: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. — 2018. — № 5.

Материал поступил в редакцию 21 февраля 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreeva E. M. Sostoyanie ekologicheskogo zakonodatelstva o normativakh kachestva okruzhayushchey sredy // Ekologicheskoe pravo. — 2020. — № 6.
2. Ilin A. V. Konstitutsionnoe pravo Rossii. Avtorskiy kurs. — M.: Eksmo, 2022. — 505 s.
3. Petrova T. V. Pravovoe regulirovanie normirovaniya vozdeystviya na okruzhayushchuyu sredu: novye podkhody i starye problemy // Ekologicheskoe pravo. — 2018. — № 5.