



# РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17  
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31  
Факс: (495) 663-04-32, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 766/05

Дата «29» апреля 20 20 г.

**Заместителю Председателя  
Правительства Российской Федерации -  
Руководителю Аппарата  
Правительства Российской Федерации  
Д.Ю. Григоренко**

Уважаемый Дмитрий Юрьевич!

Российский союз промышленников и предпринимателей рассмотрел проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологической промышленной продукции «Ростех» (далее – Законопроект), представленный в Правительство РФ Заместителем Председателя Совета Федерации ФС РФ Н.А. Журавлевым, и сообщает следующее.

Данный Законопроект не соответствует реализуемому в настоящее время Национальному плану развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы и Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 1083 - р (далее – Стратегия развития МСП).

По экспертным оценкам, доля малого предпринимательства на рынке обращения с отходами составляет 82,5%. Законопроектом предлагается создание единого оператора по обращению с отходами, что повлечет уход с данного рынка значительной части субъектов МСП. Участники рынка обращения отходов будут вынуждены заключать договоры на передачу отходов, образованных в процессе деятельности, с единственным оператором.

Согласно подпункту «в» пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Указ Президента РФ) основополагающим принципом государственной политики по развитию конкуренции является обеспечение развития малого и среднего предпринимательства. Подпунктом «б» пункта 4 Указа Президента РФ установлен запрет на необоснованное вмешательство в свободное функционирование товарных рынков, издание актов, принятие решений, которые могут привести к недопущению, устранению конкуренции.



Предлагаемый Законопроект не соответствует положениям Указа Президента РФ.

Кроме того, разделом 2 Стратегии развития МСП предусмотрено осуществление общесистемных и отраслевых мероприятий, направленных на развитие конкуренции и снижение административных барьеров для деятельности малых и средних предприятий на отдельных отраслевых рынках. Принятие Законопроекта приведет к существенному снижению доли МСП на рынке обращения промышленных отходов.

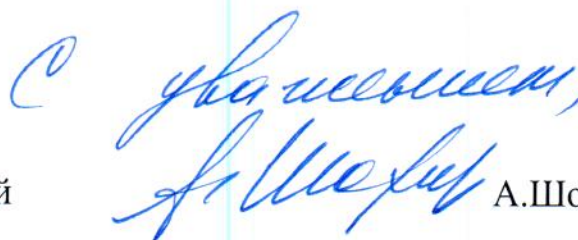
Таким образом, рассматриваемый законопроект противоречит положениям Указа Президента РФ, Стратегии развития МСП и несет высокие риски устранения свободной конкуренции, а также создает угрозу обеспечения развития малого и среднего предпринимательства на рынке обращения с отходами и смежных с ним товарных рынках.

Согласно пояснительной записке к Законопроекту целью принятия законопроекта является снижение рисков переклассификации компаниями отходов I-II класса опасности до III-IV класса опасности. Тем не менее, законопроект не содержит описания механизмов, способствующих реальному снижению этих рисков. В пояснительной записке не приведены статистические и иные данные, подтверждающие наличие указанной проблемы и серьезных угроз экологии в результате действий компаний.

На основании изложенного, Законопроект не может быть поддержан. Более подробное заключение на Законопроект представлено в приложении.

Приложение: на 5 л.

Президент Российского союза  
промышленников и предпринимателей

  
А.Шохин



## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ РСПП**

### **на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»**

Письмом Заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Н.А. Журавлева от 1 апреля 2020 г. № 2.7-07/179 в Правительство Российской Федерации представлен для подготовки заключения проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (далее – законопроект).

Законопроектом предлагается введение нового понятия «промышленные отходы», к которым должны быть отнесены отходы III - V классов опасности (за исключением твердых коммунальных отходов), образующиеся в результате осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, и установление специальных правил обращения с такими отходами. В частности, законопроектом предусматривается, что деятельность по обращению с указанными видами отходов должна быть централизована на уровне федерального оператора по обращению с промышленными отходами, который будет назначаться Правительством Российской Федерации по предложению Госкорпорации «Ростех» и обеспечивать весь цикл по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению промышленных отходов.

Предполагается, что федеральный оператор будет осуществлять свою деятельность с привлечением региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами (в России в настоящее время насчитывается более 200 операторов), а при отсутствии такой возможности – дополнительно привлекать операторов по обращению с промышленными отходами. Заключение договора с федеральным оператором будет обязательным для хозяйствующих субъектов, а его услуги будут оплачиваться в соответствии с установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти тарифом. Исключение будут составлять случаи, когда у хозяйствующих субъектов в собственности или на ином законном основании имеются объекты обезвреживания и (или) размещения промышленных отходов, а также технологии переработки



промышленных отходов, включенные в соответствующий реестр, ведение которого также предлагается поручить федеральному оператору.

Фактически законопроектом предлагается сформировать монопольную систему, по сути, аналогичную той, которая на законодательном уровне реализована для сферы обращения с отходами I - II классов опасности, однако до настоящего момента не прошла практическую апробацию.

Предлагаемое решение неизбежно приведет к дополнительному росту расходов для лиц, в результате деятельности которых образуются отходы III - V классов опасности. Оценить объем возникающих у хозяйствующих субъектов затрат не представляется возможным ввиду того, что структура нового тарифа и порядок его установления в законопроекте не определены, однако опыт реализации сходной по содержанию реформы в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) указывает на то, что рост затрат может оказаться весьма значительным.

Так, по результатам проведенных преобразований в сфере обращения с ТКО тарифы на услуги отдельных региональных операторов втрое и более превысили ранее оплачивавшиеся хозяйствующими субъектами расходы по договорам с лицензированными подрядчиками при том, что ни состав и объем оказываемых услуг, ни уровень вовлечения отходов во вторичный оборот никак не изменились – в подавляющем большинстве случаев ТКО вывозятся теми же, что и ранее, компаниями на те же самые объекты размещения отходов.

Таким образом, наряду с увеличением затрат хозяйствующих субъектов на обращение с отходами I - II классов опасности, которое произойдет после завершения переходного периода, предусмотренного Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (далее – закон № 225-ФЗ), с принятием рассматриваемого законопроекта предлагается существенно увеличить объем расходов промышленности на обращение со всеми иными видами отходов.

Вместе с тем, назначение предлагаемых изменений остается неясным. Число видов отходов III - V классов опасности, включенных в федеральный классификационный каталог отходов, на порядок превосходит число видов отходов I - II классов (порядка 450 видов), для которых законом № 225-ФЗ введено специальное регулирование. Каким образом путем создания монопольной структуры предполагается обеспечить эффективное управление несколькими тысячами видов отходов, и какие именно приоритеты с учетом вовлечения таких отходов во вторичный хозяйственный оборот предлагается установить, в сопроводительных материалах к законопроекту не поясняется.



В пояснительной записке к законопроекту указывается, что ежегодно в России образуется более 3 млрд. тонн промышленных отходов, однако источник указанной цифры не приводится. В то же время, согласно государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году», объем образования отходов в 2018 году составил 7.266,1 млн. тонн, из которых 7.265,8 млн. тонн (99,996%) приходится на III - V классы опасности, в том числе 54 млн. тонн ТКО. В общем объеме образования отходов более 94% по массе (или 6.850,5 млн. тонн) относятся к сектору добычи полезных ископаемых, для которого, в свою очередь, основная доля отходов приходится на инертные вскрышные породы, лишь номинально относимые к отходам и представляющие собой незагрязненный грунт.

Использование и вовлечение в хозяйственный оборот указанного и иных видов практически неопасных крупнотоннажных отходов ограничено экономическими, в первую очередь, логистическими факторами и формальная передача таких видов отходов в ведение федерального оператора едва ли позволит хоть сколько-то изменить объемы их полезного применения, основная часть которого может происходить только по месту образования отходов или на незначительном отдалении от него.

Несмотря на это и вопреки декларируемым целям по повышению уровня вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных ресурсов законопроект, напротив, создает дополнительные препятствия для использования крупнотоннажных отходов непосредственно на производствах для собственных технологических нужд. Так, законодательство Российской Федерации в области обращения с отходами допускает возможность использования отдельных видов таких отходов (например, вскрышные породы, отходы производства черных металлов IV - V классов опасности) для определенных производственных целей.

Законопроект указанную возможность ограничивает, устанавливая, во-первых, новое требование по включению используемых способов обработки отходов в реестр технологии переработки промышленных отходов, что станет дополнительным административным барьером для компаний, а, во-вторых, в принципе не предполагая возможности использования отходов без применения неких «технологий переработки», хотя существующая практика свидетельствует о наличии широких возможностей для использования таких отходов и без дополнительной подготовки.

Аналогичным образом законопроект создает дополнительные финансовые и административные обременения для промышленных компаний и грозит разрушением уже сложившихся производственных цепочек. Так, с одной стороны, для компаний законопроектом исключается возможность экономически обоснованного выбора подрядчика для оказания услуг по



обращению с отходами, например, путем проведения соответствующего тендера – вместо этого при отсутствии у компании собственных мощностей по утилизации, обезвреживанию или размещению предлагается безальтернативное заключение договора с федеральным оператором по монопольным ценам. Одновременно исключается и возможность извлечения дополнительных доходов путем продажи востребованных в качестве вторичных ресурсов отходов, таких как, например, отработанные масла, лом черных и цветных металлов. Тем самым, нарушаются сложившиеся хозяйственные и технологические связи между компаниями, когда отходы, образованные на одном из них, являются сырьем для другого.

Законопроект, устанавливая требование о наличии у оператора по обращению с промышленными отходами лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - V классов опасности, не соответствует Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в соответствии с которым лицензирование деятельности по обращению с отходами V класса не осуществляется. Неясным остается и то, для каких целей такому оператору требуется лицензия на осуществление деятельности по обращению с отходами I - II классов опасности.

Финансово-экономическое обоснование к законопроекту, очевидно, не соответствует действительности. Реализовать возлагаемые законопроектом на федерального оператора полномочия по обращению с отходами III - V класса опасности и обеспечить существенное увеличение коэффициента использования промышленных отходов в качестве вторичных ресурсов без масштабных капиталовложений невозможно в принципе. Кроме того, организация работы федерального оператора, создание соответствующей инфраструктуры, информационной системы учета и контроля промышленных отходов, территориальных схем по обращению с такими отходами потребует существенных финансовых вложений. Учитывая, что на обеспечение реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», т.е. на обеспечение утилизации 36% от объема ТКО, объем образования которых на два порядка меньше совокупного объема отходов III - V класса опасности, в рамках Национального проекта «Экология» предусмотрено 296,2 млрд. рублей, сложно предположить, какие объемы финансирования потребуются для реализации представленного законопроекта.

Учитывая отсутствие конкретных задач, определенных приоритетов и оценок потребностей в финансировании, всё содержание законопроекта сводится к искусственному созданию дополнительных расходов на обращение с промышленными отходами с перераспределением этих потоков в пользу монопольного посредника – федерального оператора, наделяемого



вместе с Госкорпорацией «Ростех» фактически неограниченным административным ресурсом. Указанные хозяйствующие субъекты в отсутствие какого-либо опыта в области обращения с разнородными группами отходов будут самостоятельно готовить предложения по формированию государственной политики в области обращения с промышленными отходами и предложения по определению федерального оператора по обращению с промышленными отходами, создавать и эксплуатировать государственную информационную систему по учету и контролю за обращением таких отходов, готовить предложения по установлению тарифов в данной сфере, осуществлять допуск на рынок операторов по обращению с отходами, вести реестр технологий переработки промышленных отходов, отсутствие в котором будет равносильно запрету для хозяйствующего субъекта самостоятельно утилизировать образовавшиеся в ходе его деятельности отходы.

При этом отсутствие каких-либо практических изменений в области обращения с отходами производства, т.е. сохранение текущего уровня вторичного использования и захоронения промышленных отходов, исходя из текста законопроекта, никак не будет свидетельствовать о неэффективности возложенных на федерального оператора функций – какие-либо содержательные требования к результатам деятельности данного субъекта в законопроекте отсутствуют.

Следует заметить, что в Российской Федерации на государственный учет поставлено порядка 300 тысяч объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в результате деятельности каждого из которых образуются десятки и сотни видов отходов. Построение централизованной системы управления по столь широкой номенклатуре представляется заведомо нереализуемым.

Учитывая изложенное выше, законопроект концептуально не может быть поддержан.