Н.Р. Соколова,
председатель правления, научный руководитель АНО «Равноправие»
Н.В. Вяткина,
начальник отдела экспертизы и оценки рисков АНО «Равноправие»

ПРОИЗВОДСТВО ПРОДУКЦИИ И ВТОРСЫРЬЯ ИЗ ОТХОДОВ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В Российской Федерации лавинообразно нарастают проблемы захоронения и утилизации промышленных отходов, вызванные отсутствием правового регулирования в сфере обращения вторичных ресурсов, стимулирующего развитие ресурсосбережения, а также высокими финансовыми и регуляторными рисками для промышленных предприятий при попытках использования ими отечественного вторсырья.

В целях повышения конкурентоспособности продукции, ресурсосбережения и уменьшения издержек предприятий необходимо построить эффективную систему утилизации отходов с получением максимального количества вторичных ресурсов и материалов, которые могут найти свое применение в производственном цикле предприятия или найти себе внешних потребителей.

Многие производители, нацеленные на повышение эффективности и уменьшение издержек, задумываются о способах вовлечения отходов в производство товарной продукции, а также об экологических, экономических и правовых аспектах такого рода деятельности.

Принципы государственной политики и регулирования в сфере обращения с отходами определены Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 27.12.2019; далее — Федеральный закон № 89-ФЗ), в их числе:

- использование наилучших доступных технологий при обращении с отходами;
- комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов;
- использование методов экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения объемов их образования и максимального их вовлечения в хозяйственный оборот.

Задачи, реализуемые при утилизации промышленных отходов и вторичных ресурсов внутри предприятия, представлены на рис. 1.

- **Реализация концепции нулевых отходов**
- **Преобразование отрицательной стоимости отходов в положительную стоимость сырьевых ресурсов и конкурентоспособной продукции с высокой добавочной стоимостью**
- **Сокращение объемов использования первичных материалов, вовлечение в производственный оборот вторичных ресурсов**
- **Сокращение текущих и потенциальных затрат на ведение природоохранной деятельности предприятия (плата за негативное воздействие на окружающую среду, вред компонентам природной среды, штрафы за экологические и санитарно-эпидемиологические правонарушения, неустойки, пени)**
- **Снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду**

Рис. 1. Задачи, реализуемые при утилизации промышленных отходов и вторичных ресурсов внутри предприятия

В Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р, четко обозначена ценность основных групп отходов в качестве вторичных ресурсов, отмечена необходимость создания сети мусоросортировочных комплексов, позволяющих выделять из поступающих отходов вторичные ресурсы, и экотехнопарков для создания условий высокотехнологичной и глубокой переработки отходов в целях повышения эффективности использования вторичных ресурсов.

СЛОВАРЬ

Утилизация отходов — использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в т.ч. 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 (далее — ТКО) в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным п. 3 ст. 10 Федерального закона № 89-ФЗ (энергетическая утилизация)[1].

С точки зрения рационального использования ресурсов преобразование отходов во вторичное сырье или продукцию — наиболее предпочтительный вариант утилизации отходов, позволяющий сохранить ресурсы в технологическом цикле, не лишая экономику их потенциальной ценности.

[1] Статья 1 Федерального закона № 89-ФЗ.

Актуальность и перспективы развития сферы обращения промышленных вторичных ресурсов показаны на рис. 2.

Некоторым предприятиям выгодно иметь собственные мощности по утилизации отходов, позволяющие вырабатывать дополнительную энергию или сырье для вторичного использования, некоторым гораздо выгоднее обратиться в специализированную организацию по утилизации отходов.

Например, для предприятий Группы «Газпром» в 3 раза дешевле обходится утилизация отходов силами сторонних лицензированных подрядчиков по сравнению с затратами на организацию этой деятельности силами дочернего общества[2].

Руководству предприятий необходимо учитывать, что на пути к легальной утилизации отходов с производством сырья или товарной продукции одним из самых важных требований законодательства является обязанность прохождения государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ) на используемую новую технику, технологию или приобретение прав на использование такой техники и технологии.

Извлечение
из Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ
«Об экологической экспертизе»
(в ред. от 27.12.2019)

Статья 11. Объекты государственной экологической экспертизы федерального уровня

Объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются:

[...]

5) проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;

[...]

Под **новой технологией** понимается технология, предлагаемая к использованию в Российской Федерации впервые и официально одобренная после проверки на практике[3]. Поэтому важным аспектом при выборе оборудования для утилизации отходов является наличие у предприятия положительного заключения ГЭЭ на планируемое к использованию оборудование и технологию, которая к тому же является документом, на основании которого выдается лицензия на деятельность в области обращения с отходами I–IV классов опасности (в части утилизации и обезвреживания отходов).

[2] По данным, представленным в ходе научно-технического совета ПАО «Газпром» 13.11.2019 в г. Югорске.

[3] См. письмо Минприроды России от 13.05.2011 № 05-12-44/7250 «О проведении государственной экологической экспертизы проектов технической документации на новые технику, технологию».

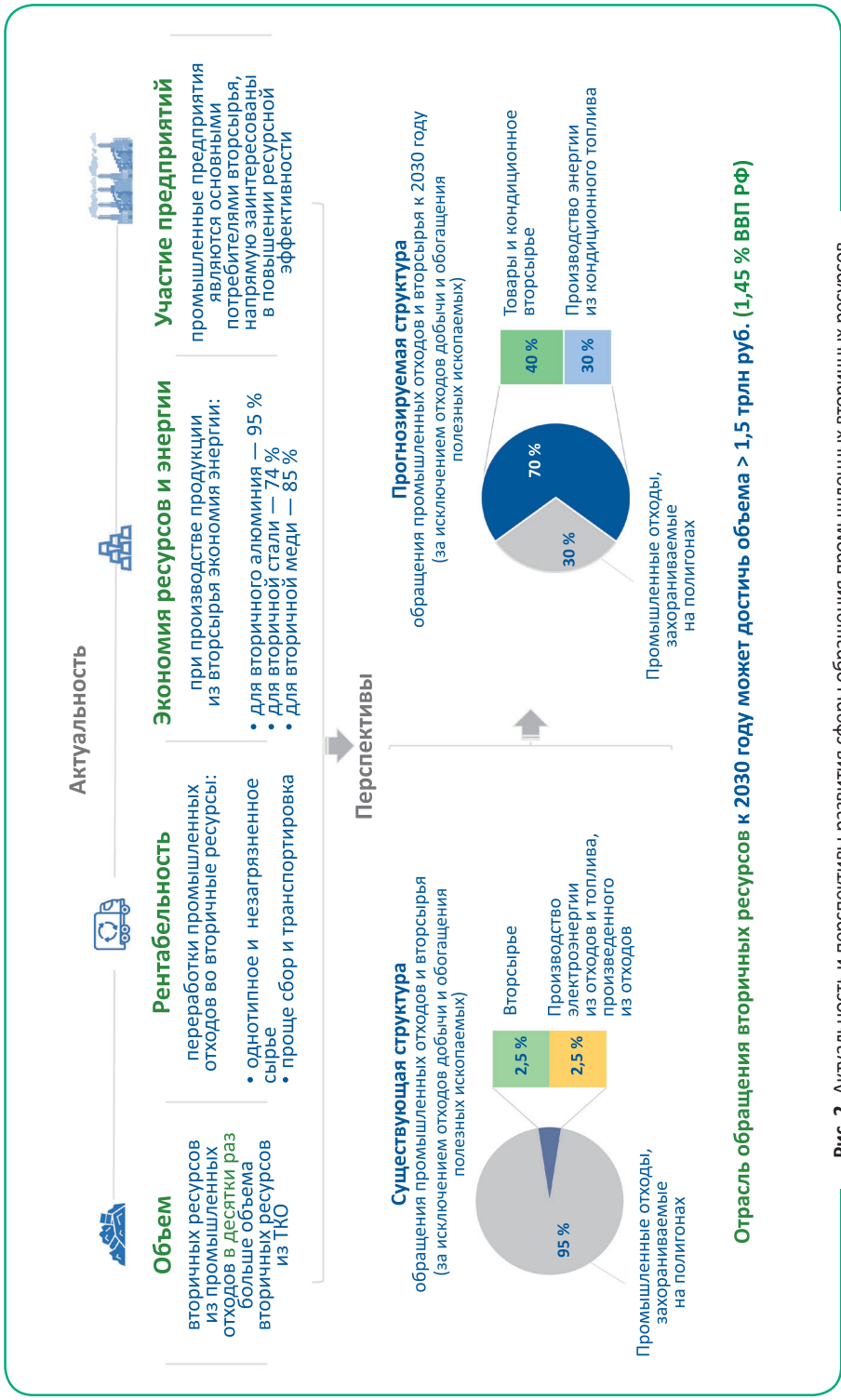


Рис. 2. Актуальность и перспективы развития сферы обращения промышленных вторичных ресурсов

Сведения о технологиях, применяемых для использования и обезвреживания отходов, представлены в банке данных об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов, содержащемся в государственном кадастре отходов[4].

Данные о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов формируются на основе информации, добровольно предоставляемой собственниками и (или) разработчиками таких технологий, а также получаемой при проведении ГЭЭ проектов технической документации на соответствующие новые технологии, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду.

Заключение ГЭЭ на оборудование обычно оформляют производители, поставщики зарубежной техники, которые разработали собственную установку или приобрели права на нее и планируют серийный выпуск в Российской Федерации.

ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ

За нарушение законодательства об экологической экспертизе предусмотрена административная ответственность в соответствии со ст. 8.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В России образование отходов производства и потребления за последнее десятилетие увеличилось в 1,5 раза. Всего за 2018 г. образовано порядка 7,2 млрд т отходов, из них отходы добычи полезных ископаемых составляют 6,8 млрд т, без добычи — 416 млн т (включая ТКО — около 70 млн т). Следует отметить, что большая часть промышленных отходов не утилизируется, при том что по подсчетам экспертов АНО «Равноправие» стоимость содержащихся в них и потенциально пригодных и экономически целесообразных для повторного использования вторичных ресурсов превышает 1,5 трлн руб.

На рисунке 3 показана прогнозируемая схема обращения с промышленными отходами и вторсырьем при условии создания действенной государственной системы мер поддержки и стимулирования.

Одним из факторов, тормозящих развитие рынка утилизации отходов, является **отсутствие промышленных мощностей по обработке (сортировке) и утилизации отходов**, вызванное в первую очередь недостаточным объемом проектного финансирования, действенных мер государственной поддержки.

В связи с этим крайне малое количество вторичного сырья соответствует требованиям компаний-производителей, способных использовать его в своем производстве, не меняя технологические цепочки и линии производства.

Проблемой также является **отсутствие эффективных логистических схем транспортирования вторичного сырья и отходов** посредством железной дороги и водным транспортом (данные виды транспортирования являются самыми дешевыми).

На сегодняшний день законодательством Российской Федерации **порядок обращения с вторичными материальными ресурсами** (далее — ВМР) **не урегулирован**.

[4] См. ст. 20 Федерального закона № 89-ФЗ, п. 25 Порядка ведения государственного кадастра отходов, утвержденного Приказом Минприроды России от 30.09.2011 № 792.

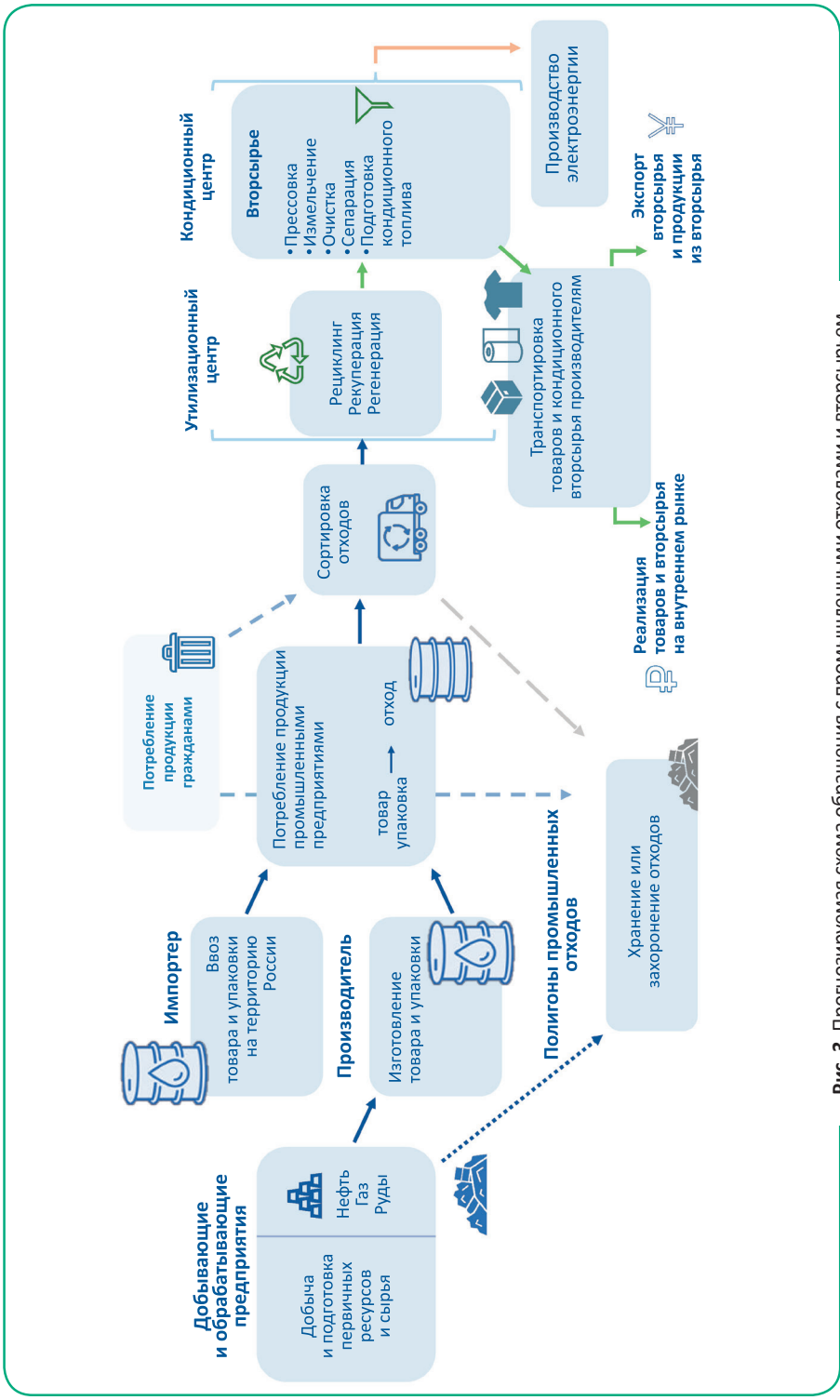


Рис. 3. Прогнозируемая схема обращения с промышленными отходами и вторсырьем

Понятия «вторичных» материальных ресурсов, сырья и продукции содержатся только в ГОСТ. Этот документ продолжает иметь силу обязательного к применению нормативного правового акта[5].

СЛОВАРЬ

В соответствии с ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»:

- **ВМР** — отходы производства и потребления, образующиеся в народном хозяйстве, для которых существует возможность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки (п. 3.3);
- **вторичное сырье** — ВМР, для которых имеется реальная возможность и целесообразность использования в народном хозяйстве (п. 3.5).

Минпромторгом России подготовлен и направлен в Правительство РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части нормативно-правового регулирования отношений по обращению с вторичными ресурсами и проведению экспертизы некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, изъятых из оборота)»[6] (далее — законопроект), которым предполагается ввести указанные понятия. Вторичные ресурсы делятся на вторичные ресурсы производства и вторичные ресурсы, получаемые от ТКО, но уже не определяются как отходы (см. п. 1 ст. 3 законопроекта):

24) **вторичные ресурсы производства (вторичные ресурсы)** — вещества природы, преобразованные в процессе осуществления экономической деятельности и жизнедеятельности человека в материальную форму экономического блага, остатков от его производства, обращения и потребления, способные выступать материальными ресурсами производства для создания новых экономических благ, в отношении получения, сбережения и использования которых действуют информационно-технические справочники по вторичным ресурсам производства;

[…]

29) **вторичное сырье** — определенное в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности сырье вторичное, произведенное в результате осуществления видов экономической деятельности, отнесенных Общероссийским классификатором видов экономической деятельности к обработке отходов и лома металлов, обработке вторичного неметаллического сырья;

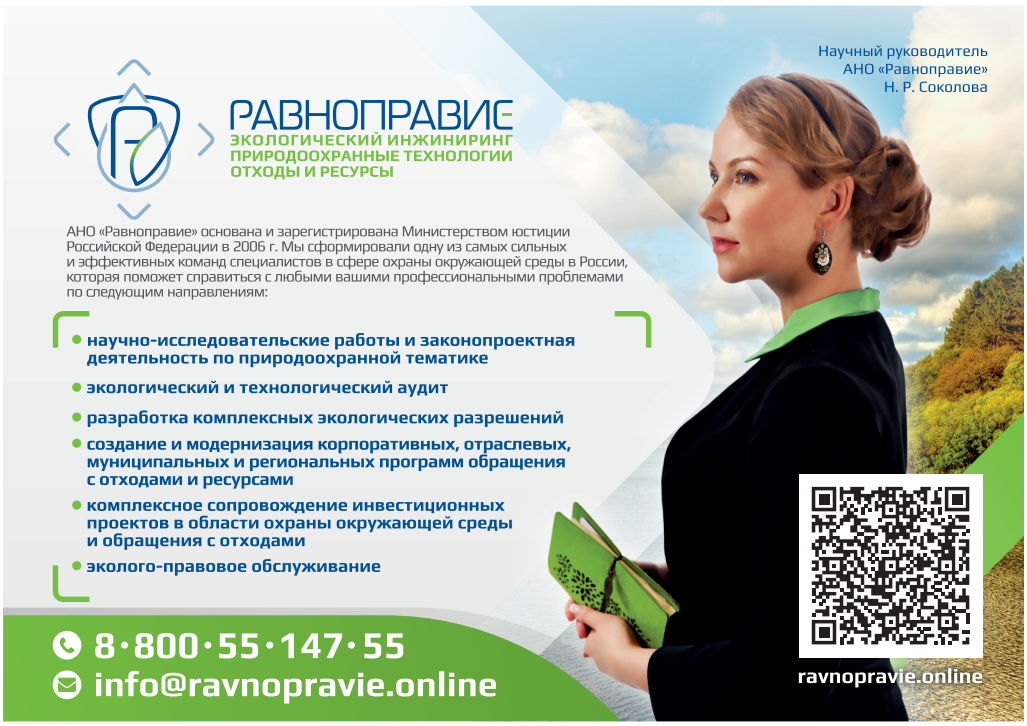
30) **вторичные ресурсы, получаемые от твердых коммунальных отходов**, — вторичные ресурсы, получаемые для использования в производстве путем отбора из твердых коммунальных отходов в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными информационно-техническими справочниками по вторичным ресурсам;

[5] См. п. 1 ст. 46 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 28.11.2018).

[6] *regulation.gov.ru/projects#npa=90738*

Использование вторичных ресурсов, внедрение новых технологий и техники позволяют расширить сырьевую базу многих отраслей материального производства и промышленности в целом, а также являются важным фактором снижения материалоемкости производства и существенной экономии первичных материалов.

Помимо указанного законопроекта, в целях урегулирования порядка обращения с отходами производства III–V классов опасности глава госкорпорации «Ростех» С.В. Чемезов в своем обращении[7] к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Гордееву предложил создать федерального оператора по обращению с промышленными отходами III–V классов опасности и наделить этими функциями саму госкорпорацию. Рассмотрение целесообразности данного предложения поручено Минприроды России совместно с Минпромторгом России.

Однако создание такого федерального оператора (монополиста) способно привести к существенному повышению расходов промышленных предприятий на утилизацию и захоронение промышленных отходов III–V классов опасности, сворачиванию внутренних программ повышения ресурсной эффективности, появлению масштабного «теневого» рынка и «серых» схем по обращению с промышленными отходами и вторичными ресурсами, снижению конкурентоспособности промышленных предприятий. На примере реформы обращения с ТКО и создания института региональных операторов по обращению с ТКО — монополий на уровне регионов — все негативные эффекты монополизма предельно ясны.

[7] См. письмо от 06.12.2019 № РТ8-13710 в ответ на письмо от 16.10.2019 № АГ-П9-2916 и 22.10.2019 № АГ-П9-9177.