

УДК 33:34.02:336.531.2

Развитие нормативно-правовой базы как фактор привлечения инвестиций в индустрию рециклинга ресурсов

Канд. экон. наук **Королева Л.П.** korol.l@mail.ru

Канд. экон. наук **Ермакова Э.Р.** eka-tsulaya@yandex.ru

Добролюбская Е.Л. katerinadobrolubskaya@yandex.ru

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва
430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевистская, д. 68

Целью работы является обоснование необходимости формирования тщательно проработанной нормативно-правовой базы регулирования процесса рециклинга в РФ на основе выявленных пробелов в действующей системе юридических норм в части регулирования сферы обращения вторичных ресурсов. Такая нормативно-правовая база должна представлять собой единую непротиворечивую систему дефиниции, регламентации и контроля использования вторичных ресурсов в производственном процессе; создание цельного правового бэкграунда является необходимым условием притока инвестиций в индустрию рециклинга. Объектом исследования явились действующие нормативно-правовые акты российского права, а также законопроекты, регулирующие сферу обращения вторичных ресурсов. Нормы российского права, формирующие правовое поле экономических отношений по поводу привлечения финансовых ресурсов в сферу обращения вторичных ресурсов, представляют собой предмет исследования. В основу исследования положен системный подход; в работе применялись такие методы, как дедукция и индукция, анализ и синтез, сравнение и аналогия, классификация и систематизация. В результате проведенного исследования дана характеристика действующим нормам российского права, регулирующим сферу обращения вторичных ресурсов; обозначены узкие и спорные положения отдельных нормативно-правовых актов, вызывающих подмену понятий или их двоякое толкование; определены позиции, выведенные из-под правового регулирования; доказана необходимость развития нормативно-правового регулирования сферы обращения вторичных ресурсов с целью увеличения притока инвестиций в индустрию рециклинга. Результатом исследования явилась разработка отдельных положений, которым, по мнению авторов, необходимо законодательное закрепление для становления, развития и распространения традиций использования вторичного сырья в российской экономике. Данные положения сведены авторами в укрупненные направления развития нормативно-правовой базы, регулирующей рециклинговые отношения в интересах привлечения инвестиций в эту сферу.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиции в основной капитал, вторичные ресурсы, рециклинг, нормативно-правовое регулирование обращения вторичных ресурсов.

DOI: 10.17586/2310-1172-2019-12-3-39-49

Law's base development as a factor of investment attraction in waste-recycling industry

Ph.D. **Koroleva L.P.** korol.l@mail.ru

Ph.D. **Ermakova E.R.** eka-tsulaya@yandex.ru

Dobroljubskaya E.L. katerinadobrolubskaya@yandex.ru

National Research Mordovian State University named after N.P. Ogaryova
430005, Russia, Saransk, st. Bolshevistskaya, d. 68

The goal of research is to prove necessity of legal framework formation of elaborate governing the recycling process in Russia on the basis of identified gaps in the existing system of legal norms regulating the sphere of circulation of recycled resources. Such a regulatory framework should be a single consistent system of

definition, regulation and control of the secondary resources using; the creation of a solid legal background is a vitally important condition for the inflow of investment in the recycling industry. The object is the current Russian laws regulating the sphere of circulation of secondary resources. The subject is the norms of Russian law that form the legal field of economic relations concerning the attraction of financial resources in the sphere of circulation of secondary resources. The research is based on a systematic approach; methods such as deduction and induction, analysis and synthesis, comparison and analogy, classification and systematization are used. In the research, the characteristic of the current norms of Russian law regulating the treatment of secondary resources; marked with a narrow and controversial provisions of separate legal acts that cause substitution of concepts or ambiguous; identifies the position taken from legal regulation; the necessity of development of normative-legal regulation of treatment of secondary resources to increase investment in the recycling industry. The result of the research is the development of certain provisions, which, according to the authors, need legislative consolidation for the formation, development and dissemination of traditions of the use of secondary raw materials in the Russian economy. These provisions are summarized by the authors in the enlarged directions of development of the regulatory framework governing recycling relations in order to attract investment in this area.

Keywords: investments, investments in fixed assets, secondary resources, waste-recycling, law's regulation of the circulation of secondary resources.

Введение

Приоритетная роль инвестиций в основной капитал в обеспечении экономического роста подтверждается многочисленными научными трудами как основоположников экономической теории, так и современных исследователей [1–4]. Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, способствуют еще и достижению устойчивости роста за счет сокращения техногенного влияния на окружающую среду. В настоящее время отмечается недостаточность таких инвестиций для полного погашения отрицательных экологических экстерналий [5–7]. При этом наибольший мультипликативный эффект на прирост ВВП оказывают экологические инвестиции, способствующие не только сокращению выбросов, сбору и безопасному захоронению отходов, но и формированию циркулярной экономики, так называемой экономики замкнутого цикла, в которой выбросы и отходы признаются ценными ресурсами [8–11].

Основная часть

Однако в структуре природоохранных инвестиций их доля крайне мала [12–14]. Так, по данным 2017 г. инвестиции в основной капитал на охрану окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления в целом в фактических ценах составили 10,9 млрд рублей или всего 7,1 % от общего объема природоохранных инвестиций.

Еще меньший объем инвестиций в основной капитал привлекает индустрия рециклинга (рис. 1).

Как можно судить по данным рис. 1, в составе природоохранных инвестиций существенную долю занимают инвестиции в основной капитал по виду деятельности «Сбор сточных вод, отходов и аналогичной деятельности». В частности, деятельности по обработке жидких отходов (очистка, обработка и удаление бытовых сточных вод, сточных вод плавательных бассейнов и промышленных предприятий и др.), по удалению и обработке твердых отходов (сбору мусора, хлама, отбросов и отходов, уничтожение отходов методом сжигания, измельчение отходов, свалку отходов на земле или в воде, захоронение или запахивание отходов и др.), а также по уборке территории и аналогичной деятельности (сбор мусора из урн в общественных местах и его вывоз, подметание и поливка улиц, дорог, мест стоянки автотранспортных средств и т.п., их очистку от снега и льда). Однако их доля в общем объеме инвестиций в основной капитал за анализируемый период сокращается. Так с максимального значения 4 % в 1998 г. данный показатель упал до 0,5 % в 2016 г.

Еще более негативным представляется факт практического отсутствия в масштабах всей страны инвестиций в основной капитал по виду деятельности «Обработка вторичного сырья». Их величина меньше объема инвестиций в сбор сточных вод и отходов практически в 20 раз, а в некоторые годы и до 40 раз (1997–1998 гг., 2009 г.). Обработка вторичного сырья включает деятельность по обработке отходов и лома черных, цветных, драгоценных металлов, неметаллических отходов, резины, бумаги и картона. За анализируемый период доля инвестиций в основной капитал по данному виду деятельности в общем итоге не превышала 0,1 % и сократилась до 0,03 % в 2016 г.

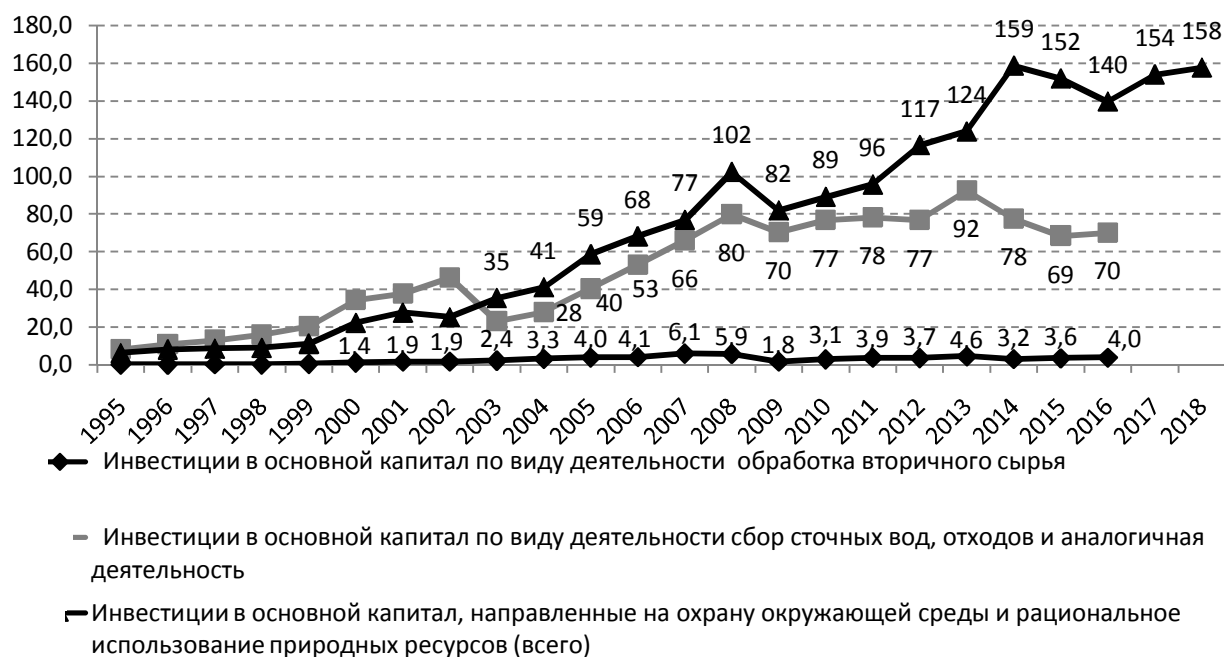


Рис. 1. Динамика инвестиций в основной капитал по видам деятельности, связанным с индустрией рециклинга (в фактических ценах), млрд. руб. (до 1998 г. – в трлн. руб.)

Обработка вторичного сырья учитывается в российском статистическом учете как низкотехнологичный вид деятельности, несмотря на то, что в развитых странах переработка отходов приносит существенный вклад в ВВП, создает спрос на НИОКР и инновации в сфере рециклинга, образует новые высокотехнологичные рабочие места. В основе этого лежит вполне очевидная причина. В России развивается бизнес исключительно в сфере сбора и утилизации особо востребованных видов вторичного сырья (цветные и черные металлы, макулатура и др.), переработка которых не требует высоких инвестиций в основной капитал и нередко реализуется с нарушениями законодательства РФ, что позволяет получать сверхдоходы при минимальных затратах, в том числе природоохранных.

Необходимость развития индустрии обработки вторичного сырья (рециклинга) в РФ признана на высшем уровне с 2018 г. и формализована Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» (Далее Стратегия). В данном документе несовершенство нормативно-правовой базы признано одним из ключевых факторов, сдерживающих вовлечение отходов в хозяйственный оборот, и определены основные направления ее доработки для решения задачи создания эффективной комплексной системы управления и регулирования в области обработки, утилизации и обезвреживания отходов, которые можно разделить, по нашему мнению, на три группы: в сфере обращения с отходами; в сфере обращения со вторичным сырьем (ресурсами); в части организационно-экономического механизма.

В связи с этим задача данного исследования сводится к анализу действующей нормативно-правовой базы на предмет обнаружения пробелов и недостатков, существенно ухудшающих состояние институциональной среды для привлечения инвестиций в индустрию рециклинга ресурсов, а также к определению основных направлений дальнейшего развития. Ее решение базируется на использовании общенаучных и частнонаучных (методы лингвистики, формально-юридический и формально-логический, сравнительно-правовой) методов исследования.

Основным недостатком действующей нормативно-правовой базы в сфере обращения отходов, на наш взгляд, является несогласованность ключевых понятий, создающих неопределенность в трактовке и применении норм законодательства. Так, довольно противоречиво трактуется термин «рециклинг»:

1) как процесс возвращения отходов, сбросов и выбросов в процессы техногенеза (ГОСТ 30772-2001. «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» (введен Постановлением Госстандарта России от 28.12.2001 № 607-ст));

2) как этап утилизации, в результате которого объект используется повторно, например стеклопосуда, поддоны (ГОСТ Р 53692-2009 «Национальный стандарт РФ. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла отходов» (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 1092-ст)).

Кроме того, российское законодательство не содержит термина «вторичные ресурсы», хотя он имеет первостепенное значение для разработки новых нормативно-правовых актов, во-первых, регламентирующих идентификацию и обращение отходов как вторичных ресурсов, и, во-вторых, направленных на создание устойчивого спроса на рынке товаров и услуг на продукцию из вторичных ресурсов, что, согласно элементарным законам экономической теории, будет способствовать росту спроса на вторичное сырье и, соответственно, развитию индустрии рециклинга.

Согласно поручению Президента РФ (Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента в сфере регулирования обращения с отходами от 15.11.2017 г.) до 1 июля 2018 г. Правительство РФ должно было внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона, предусматривающего регулирование обращения вторичных материальных ресурсов и стимулирование спроса на продукцию из них. Однако, вместо ожидаемого заинтересованными группами проекта нового (отдельного) федерального закона, Минпромторгом России подготовлен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части нормативно-правового регулирования вторичных ресурсов)» (далее Законопроект), который предполагает только коррекцию уже действующих законов в сфере обращения отходов. Тем самым законодатель подходит к вопросу обращения вторичных ресурсов как к второстепенному по отношению к обращению отходов, в чем, безусловно, есть логика. Однако, если оценивать приоритетность категорий с точки зрения создания новой сырьевой базы воспроизводства, на первое место все-таки ставятся вторичные ресурсы, а отходы выполняют роль сырья. Соответственно, законодательство в сфере обращения с отходами регулирует его «добычу». Сам же производственный процесс создания вторичных ресурсов, их распределения и использования, по нашему мнению, необходимо регулировать в рамках самостоятельного федерального закона или хотя бы отдельной самостоятельной главы Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», что упростило бы и правоприменительную практику.

Как следствие, упомянутый законопроект носит рамочный характер и практически не проясняет суть категории «вторичные ресурсы», а только устанавливает распределение полномочий федеральных органов исполнительной власти (Минпромторг, Минприроды, Минсельхоз России) по дальнейшей разработке подзаконных актов, устанавливающих:

- перечень вторичных ресурсов,
- критерии отнесения ресурсов к вторичным;
- компетенции уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в области обращения с вторичными ресурсами;
- требования при обращении с вторичными ресурсами.

Иными словами, все основное содержательное наполнение нового пласта законодательства об обращении вторичных ресурсов планируется распределить по уже действующим федеральным законам, либо вынести в подзаконные нормативно-правовые акты не ранее чем через 6 месяцев после принятия поправок, вносимых данным законопроектом.

Безусловное достоинство данного законопроекта – наличие долгожданного для всех заинтересованных групп определения понятия «вторичные ресурсы», которое в настоящее время определяется только модельным законом, носящим рекомендательный характер, и государственными стандартами (табл. 1).

Таким образом, первоначально (в редакции от 04.07.2018 г.) Законопроект при определении категории «вторичные ресурсы» вместо общепринятого понятия утилизации отходов [Справочно: в 89-ФЗ утилизация – это использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая рециклинг, регенерацию и рекуперацию отходов] законодатель использовал новую усложненную, на наш взгляд, конструкцию, вычленив из утилизации только часть (рекуперацию) и объединяя ее с обработкой, которой, по сути, должны подвергаться все отходы, направляемые как на утилизацию, так и на захоронение. В категорию вторичных ресурсов в этом случае попадали только полезные компоненты, извлеченные из отходов посредством рекуперации, а отходы, повторно используемые по прямому назначению (рециклинг) и возвращаемые в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерации), оставались за ее пределами. Если законодатель подразумевал под данными видами отходов ресурсы, полученную в результате обработки отходов, то не ясно, как их можно дистанцировать от подвергаемых обработке, но не годных для утилизации.

Подходы к определению понятий в сфере обращения вторичных ресурсов

Источник	Определение
<p>Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части нормативно-правового регулирования вторичных ресурсов)» (текст по состоянию на 04.07.2018)</p>	<p>Вторичные ресурсы – продукция, полученная в результате рекуперации или обработки отходов, для компонентов которых имеется экономическая целесообразность в утилизации.</p>
<p>Законопроект "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (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)" (текст по состоянию на 13.06.2019)</p>	<p>Вторичные ресурсы производства - 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» (дата введения 01.07.2002).</p>	<p>Вторичные ресурсы – материальные накопления сырья, веществ, материалов и продукции, образованные во всех видах производства и потребления, которые не могут быть использованы по прямому назначению, но потенциально пригодные для повторного использования в народном хозяйстве для получения сырья, изделий и/или энергии.</p> <p>Вторичные материальные ресурсы – отходы производства и потребления, образующиеся в народном хозяйстве, для которых существует возможность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки.</p> <p>Вторичные энергетические ресурсы – отходы производства и потребления, используемые повторно, с выделением тепловой и/или электрической энергии.</p> <p>Вторичное сырье – вторичные материальные ресурсы, для которых имеется реальная возможность и целесообразность использования в народном хозяйстве.</p>
<p>Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция) (принят на XXIX пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 29-15 от 31 октября 2007 г.)</p>	<p>Вторичные ресурсы – отходы производства и потребления, которые потенциально или актуально пригодны для использования в народном хозяйстве для получения сырья, изделий и (или) энергии.</p> <p>Вторичные материальные ресурсы – отходы производства и потребления, в отношении которых существует реальная возможность и целесообразность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки для получения товарной продукции.</p> <p>Вторичные энергетические ресурсы– используемые для получения энергии отходы производства и потребления, в отношении которых существует реальная возможность и целесообразность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки с выделением тепловой и (или) электрической энергии.</p> <p>Вторичное сырье – часть вторичных материальных ресурсов, в отношении которых в настоящее время имеется техническая возможность и экономическая целесообразность использования в экономической деятельности государства в целях получения материалов и (или) энергии.</p>
<p>ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 23.11.2009 № 261-ФЗ</p>	<p>Вторичный энергетический ресурс – энергетический ресурс, полученный в виде отходов производства и потребления или побочных продуктов в результате осуществления технологического процесса или использования оборудования, функциональное назначение которого не связано с производством соответствующего вида энергетического ресурса.</p>

Не ясны сущность и причина введения в данное определение критерия экономической целесообразности. Сам Минпромторг не единожды отмечал, что в России бизнес по переработке большинства фракций отходов экономически не выгоден. Так, в пояснительной записке к указанному законопроекту отмечено, что «недостаточно развита отрасль по переработке отходов и рынок вторичных материалов, использование которых ограничено отсутствием экономической заинтересованности субъектов предпринимательской деятельности и граждан». То есть утилизация отходов с целью их преобразования во вторичное сырье должна отвечать на данном этапе не столько экономической, сколько экологической целесообразности, особенно по наиболее крупным фракциям отходов, приносящим существенный вред окружающей среде. С другой стороны, если отходы подлежат утилизации, к примеру, запрещены в настоящее время к захоронению, значит этот процесс априори по оценкам государства имеет экономическую целесообразность.

В рамках определения, представленного в ГОСТ 30772-2001, справедливо, по нашему мнению, идет речь о «потенциальной пригодности» отходов для получения вторичных ресурсов, а в Модельном законе – еще и об «актуальной пригодности» отходов, а не об «экономической целесообразности» их утилизации. В данных документах критерий целесообразности применяется только в определении категории «вторичное сырье», но в связке не с утилизацией, а с использованием, что существенно меняет его смысл. Целесообразность утилизации отходов возникает исходя из концепции 3 R, положенной в основу и российского законодательства в сфере обращения с отходами, согласно которой максимально возможный объем отходов должен быть утилизирован. А целесообразность использования вторичного сырья в производственном процессе зависит от его специфики и решений собственников.

Недостаток определения, представленного в ГОСТ 30772-2001, по нашему мнению, в излишне широкой трактовке состава вторичных ресурсов без употребления категории «отходы». В Модельном законе вторичные ресурсы определяются как часть отходов производства и потребления.

Кроме того, определения из ГОСТа 30772-2001 и Модельного закона содержат указание на возможные виды вторичных ресурсов: материальные и энергетические. В определении Законопроекта (в редакции от 04.07.2018 г.) данные виды не только не упоминаются, но и не ясно, можно ли относить сжигаемые отходы к категории вторичных ресурсов, поскольку сжигание – это способ обезвреживания отходов, а не утилизации. Росприроднадзор дает по этому поводу следующие пояснения: поскольку при термической обработке отходов происходит процесс их обезвреживания, изменение класса опасности обезвреживаемых отходов, а понятия «утилизация отходов» и «обезвреживание отходов» не являются тождественными, исполнение нормативов утилизации отходов путем их обезвреживания (в том числе, сжигания) не представляется возможным¹. Из этого следует, что в законопроекте определение вторичных ресурсов дано узко, в смысле вторичных материальных ресурсов, что, по нашему мнению, искажает содержание понятия и лишает базовой основы категорию вторичных энергетических ресурсов.

В последней версии Законопроекта (от 13.06.2019 г.) законодатель разделил категорию «вторичные ресурсы» на два вида: производства и полученные из твердых коммунальных отходов. Определение термина «вторичные ресурсы производства» расширено посредством конкретизации их материальной формы (вещества природы в материальной форме экономического блага, остатков от его производства, обращения и потребления), источника образования (преобразованные в процессе осуществления экономической деятельности и жизнедеятельности человека), предназначения (материальные ресурсы производства для создания новых экономических благ) и ограничения состава (информационно-технические справочники по вторичным ресурсам производства). При этом выделять в качестве самостоятельной категории «вторичные ресурсы, получаемые от твердых коммунальных отходов», по нашему мнению, нет объективной необходимости. Она не имеет отличительных сущностных признаков от «вторичных ресурсов производства», за исключением указания на особый источник их образования (отбор из твердых коммунальных отходов), которое вполне можно интегрировать в единое определение категории «вторичные ресурсы».

Вызывает недоумение и крайне формальное определение в последней версии Законопроекта категории «вторичное сырье» фактически через перемену последовательности слов «сырье вторичное» и ограничения сферы их образования видами экономической деятельности, отнесенными Общероссийским классификатором к обработке отходов и лома металлов, обработке вторичного неметаллического сырья. В данном виде не ясны не только сущность вторичного сырья, но и его соотношение и взаимосвязи с термином «вторичные ресурсы».

Наиболее полные определения вторичных материальных и энергетических ресурсов, по нашему мнению, содержатся в Модельном законе. Они указывают на принципиальное различие данных видов ресурсов: материальные предназначены для производства товарной продукции, а энергетические – для получения тепловой и (или) электрической энергии.

Определение вторичных энергетических ресурсов, закрепленное в ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от

¹Письмо Росприроднадзора от 28.03.2017 N BC-10-02-36/6393 «Об исполнении нормативов утилизации путем термической обработки отходов»

23.11.2009 № 261-ФЗ сформулировано исходя из абсолютно иного подхода. Во-первых, категория отходов производства и потребления использована в нем как зависимая, указывающая на источники энергетических ресурсов при чем без уточнения каких-либо критериев использования отходов для получения вторичных энергетических ресурсов. То есть допускается получение энергии из любой категории отходов, как предназначенных для обезвреживания, так и годных к утилизации. Во-вторых, кроме отходов упоминается побочная продукция, не являющаяся отходом производства и потребления, которая также признается источником получения вторичных энергетических ресурсов, что идет в разрез с принципами концепции 3R. В-третьих, определение содержит указание на получение ресурса как результата иного технологического процесса или использования оборудования, функциональное назначение которого не связано с производством соответствующего вида энергетического ресурса. Понятно, что данное определение требует гармонизации с законодательством в сфере обращения отходов и с действующими ГОСТами. Однако, рассматриваемый Законопроект (в части нормативно-правового регулирования вторичных ресурсов) не предполагает внесения каких-либо изменений в 261-ФЗ.

К существенным недостаткам анализируемого Законопроекта можно отнести отсутствие правовой регламентации, во-первых, критериев отнесения остатков сырья и материалов к отходам или вторичным ресурсам, во-вторых, момента образования отхода как материала негодного к его дальнейшему использованию не только в текущем технологическом процессе, но и в пределах всего производственного комплекса его собственника. В связи с этим усиливается административное давление на бизнес в части необходимости признания отходами остатков сырья (ресурсов), включенных в соответствующий классификатор, сразу же в момент их образования, несмотря на то, что собственник мог бы их использовать в будущих производственных процессах. В этом случае классификаторы трансформируются из инструмента упрощения классификации и паспортизации отходов в инструмент административного давления, которое в соответствии с Законопроектом и без того существенно возрастает в связи с внесением изменений в 3 федеральных закона и введением большого числа подзаконных актов (8 постановлений Правительства РФ и 3 ведомственных актов).

Таким образом, предлагаемый Минпромторгом РФ Законопроект (в части нормативно-правового регулирования вторичных ресурсов) не решает задачу гармонизации нормативной правовой базы в части актуализации понятий и уточнения в этой связи принятого понятийного аппарата в сфере обращения с отходами. Предлагаемые в нем определения полно не отражают общепринятую в межгосударственных и национальных стандартах суть категорий, используют неоднозначные и противоречивые обороты с точки зрения как действующего законодательства в сфере обращения отходов, так и законов логики, не позволяют по объективным признакам дистанцировать вторичные материальные и энергетические ресурсы, вторичное сырье и ресурсы.

В ходе дальнейшей доработки Законопроекта необходимо обеспечить гармонизацию новых перечней вторичных ресурсов с уже действующей номенклатурой отходов и вторичных ресурсов. Так, номенклатура вторичных энергетических ресурсов содержится в Приложении № 4 к Указаниям по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 4-ТЭР «Сведения об использовании топливно-энергетических ресурсов», утвержденным приказом Росстата от 16.11.2017 № 761; номенклатура строительных отходов, являющихся вторичными ресурсами, содержится в Приложение Б ГОСТа Р 57678-2017 «Национальный стандарт РФ. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных отходов», утвержденного Приказом Росстандарта от 19.09.2017 № 1163-ст. Это позволит исключить риск отнесения остатков сырья и материалов одновременно и к отходам, и ко вторичным ресурсам.

Для определение критериев отнесения ресурсов ко вторичным необходимо четкое законодательное разграничение по определенным признакам категорий отходы (остатки), побочные продукты и вторичные ресурсы. Вполне приемлемым для РФ представляется опыт ЕС по законодательному разграничению рассматриваемых понятий. Так, Директива ЕС об отходах² не ограничивается только их определением, но и устанавливает, во-первых, когда вещества или предметы, появившиеся в результате производства незапланированно, являются побочными продуктами производства и не считаются отходами, и, во-вторых, когда определенные отходы утрачивают данный статус и могут выполнять роль вторичных ресурсов.

Безусловно, этого недостаточно для построения эффективных процессов рециклинга ресурсов. Необходимо определить перечень технологических процессов, которые в рамках технологического цикла образуют вторичные ресурсы, разработать облегченную процедуру перевода отхода в продукцию, привязать коды продукции к кодам отходов (ОКПО к ФККО), разработать методику оценки применения наилучших доступных технологий в сфере обработки, утилизации и обезвреживания отходов. В настоящее время, по данному вопросу некоторую ясность вносят только стандарты: ГОСТ Р 56828.27-2017 «Национальный стандарт РФ. Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение. Методология обработки отходов в целях получения

² Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance). OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30 Special edition in Croatian: Chapter 15 Volume 034 P. 99 – 126 ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj> (дата обращения: 07.09.2016).

вторичных материальных ресурсов» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 04.08.2017 № 810-ст); ГОСТ Р 56828.30-2017 «Национальный стандарт РФ. Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение. Методология обработки отходов в целях получения вторичных топливно-энергетических ресурсов» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 08.08.2017 N 828-ст).

Кроме того, Законопроект (в части нормативно-правового регулирования вторичных ресурсов) содержит поправки, связанные с обязательствами субъектов в сфере обращения отходов, но меры их стимулирования и механизмы контроля описывает довольно неконкретно и противоречиво. Так, предполагается ввести освобождение бизнеса от выполнения установленных нормативов утилизации отходов от использования товаров при выполнении установленных нормативов использования вторичных ресурсов. Однако, это может послужить демотивирующим фактором для развития складывающейся системы развития предприятиями собственных мощностей для утилизации отходов от использования товаров как альтернативы уплаты экологического сбора.

Стимулирование развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления планируется реализовать путем развития на территории России сети экотехнопарков. В связи с этим в апреле 2018 г. на общественное обсуждение вынесен проект Федерального закона, предполагающий внесение изменений в ФЗ «О промышленной политике в РФ» в части применения мер стимулирования к субъектам деятельности в сфере промышленности, использующим объекты промышленной инфраструктуры и оборудование, находящиеся в составе экотехнопарка (далее Законопроект (в части применения мер стимулирования к резидентам экотехнопарка)). Он направлен на формирование нормативно-правовой базы для создания и функционирования экотехнопарков в России.

В пояснительной записке³ указана цель введения законопроекта, в которой явно просматриваются две части:

- формирование комплексной системы в сфере обращения с отходами на территории РФ, предусматривающей поступательное снижение экологической нагрузки за счет развития сортировки отходов, их утилизации, реализации вторичного сырья и промышленной продукции;
- формирование возможности предоставления мер государственной поддержки юридическим лицам, реализующим проекты строительства объектов обработки и утилизации отходов.

Однако, в условиях отсутствия законодательного акта, регулирующего обращение вторичных ресурсов, в нем законодатель вынужденно не использует категорию «вторичные ресурсы» и дает формулировки новым понятиям через категорию «отходы», что, по нашему мнению, еще более отдаляет перспективу разделения процессов обращения отходов и вторичных ресурсов от реального воплощения. При этом в пояснительной записке к вышеуказанному законопроекту понятия «вторичное сырье» и «вторичные ресурсы» используются очень часто. Так, экотехнопарки должны способствовать снижению количества полигонного захоронения отходов и увеличению уровня использования вторичного сырья в производственном процессе, стимулированию развития российской технологической базы отрасли переработки отходов, снятию социально-экологической напряженности за счет ликвидации полигонов и несанкционированных свалок. Иными словами, стать объектами высокотехнологичной переработки отходов и эффективного использования вторичных ресурсов. По оценкам разработчиков законопроекта внедрение технологий глубокой (комплексной) переработки отходов позволит увеличить отбор вторичных материальных ресурсов из ТКО с 10 процентов до 70-80 процентов.

Первым документом, закрепляющим категорию «экотехнопарк» в российском праве стала Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р. Согласно ей экотехнопарк – это объединенный энергетическими и взаимозависимыми материально-сырьевыми потоками и связями комплекс объектов, включающий в себя здания и сооружения, технологическое и лабораторное оборудование, используемые в деятельности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, обеспечивающий их непрерывную переработку и производство на их основе промышленной продукции, а также осуществление научной, исследовательской и (или) образовательной деятельности.

Законопроект (в части применения мер стимулирования к резидентам экотехнопарка) предлагает несколько измененное определение. Экотехнопарк – совокупность находящихся в функциональной зависимости и размещенных на территории одного или на территориях нескольких субъектов РФ объектов промышленной инфраструктуры и оборудования, которые предназначены для производства субъектами деятельности в сфере промышленности промышленной продукции с применением отходов производства и потребления в процессе обработки, утилизации и обезвреживания таких отходов.

По нашему мнению, определение экотехнопарка должно быть обязательно дано с использованием категории «вторичные ресурсы», тем более что ее введение в 89-ФЗ уже запланировано Законопроектом (в части

³ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» (в части применения мер стимулирования к субъектам деятельности в сфере промышленности, использующим объекты промышленной инфраструктуры и оборудование, находящиеся в составе экотехнопарка)» <http://regulation.gov.ru/projects#npa=79276>

нормативно-правового регулирования вторичных ресурсов). В частности, экотехнопарк – это совокупность находящихся в функциональной зависимости объектов промышленной инфраструктуры и оборудования, размещенных на территории одного или на территориях нескольких субъектов РФ, которые предназначены для получения вторичных ресурсов в процессе обработки, утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления и производства промышленной продукции с применением вторичных ресурсов.

По оценкам Минпромторга уже несколько комплексов могут претендовать на роль пилотных проектов производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов и по созданию экотехнопарков:

- Экотехнопарк Краснокамского муниципального района Пермского края (ООО «БУМАТИКА»), как действующий объект, использующий доступные технологии утилизации отходов;
- Проектируемый Экотехнопарк, планируемый к размещению в Тосненском районе Ленинградской области (компания Эко Планта);
- Проектируемый экотехнопарк «Реал-Инвест», Нижегородская область;
- ООО «НПО Экология», как существующий комплекс по обращению с опасными отходами, в том числе с медицинскими отходами на территории Чувашской Республики.

Их число, согласно Стратегии, планируется увеличить с 4 в 2018 г. до 70 в 2030 г. Если учесть, что общее количество идентифицированных экоиновационных парков в мире – чуть более 300 [15], эта целевая установка представляется довольно амбициозной. Для ее реализации запланировано формирование и развитие сети экспериментальных типовых экотехнопарков как площадок для разработок и внедрения новых технологий в сфере обработки, утилизации и обезвреживания отходов, ресурсосбережения и уменьшения количества образующихся отходов, инновационного эффективного высокотехнологичного отечественного оборудования и техники. Экотехнопарки объединят не только предприятия по обработке отходов, но и производителей вторичного сырья или конечной продукции с его использованием, тем самым обеспечив возврат вложенных инвестиций.

Заключение

Наряду с данными «знаковыми» законопроектами, представителями индустрии по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления, предлагается внести еще ряд изменений в действующее законодательство, необходимых для обеспечения большей замкнутости и эффективности процессов рециклинга ресурсов:

1) включить ориентировочные количественные показатели по массе на ручной сортировке отходов не менее 5–15%, на полуавтоматической не менее 10–20%, на автоматической с применением предварительного раздельного накопления органической мокрой фракции не менее 25–30%. Определить варианты требований к раздельному накоплению компонентов ТКО, необходимых для организации максимальной утилизации отходов, извлеченных из ТКО;

2) определить, что раздельное накопление опасных компонентов ТКО, не относится к обработке отходов. Для компенсации затрат на обезвреживание ТКО определить необходимость утверждения соответствующего тарифа в каждом субъекте РФ;

3) определить порядок обращения с отработанными маслами;

4) определить запрет на захоронение смешанных ТКО, соответствующих кодам 73111001724 – отходы из жилищ несортированные (исключая крупногабаритные) и 73111002215 – отходы из жилищ крупногабаритные, путем внесения дополнений в распоряжение Правительства РФ 1589, на поэтапный запрет, исходя из процентного соотношения от 100%, поступивших на объект обработки ТКО, по годам: с 01.01.2019 г. в размере не менее 40%, с 01.01.2020г. – 60%, с 01.01.2021г. – 80%, с 01.01.2022г. – 100%.

5) создать реестр ТКО, запрещенных к захоронению без предварительной обработки и утилизации и выполнение запрета путем введения финансового и административного обеспечения и стимулирования исполнения запрета на поступление ТКО на объекты размещения без предварительной обработки и утилизации, разработать конкретные меры в данном направлении;

6) определить меры обеспечения обработки ТКО и утилизации извлеченных ТКО и запрещенные к захоронению в малых и отдаленных населенных пунктах накопления;

7) провести формирование балансов оборота ТКО на уровне субъектов РФ и РФ в целом. В основу анализа положить морфологический состав ТКО, определенный натурно по данным не ранее 2015г. Собрать данную информацию у государственных органов исполнительной власти, ответственных за разработку территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО субъектов РФ;

8) определить алгоритм проверок территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО, и их электронных моделей всех субъектов РФ в части соответствия действующему законодательству и проверки расчетных предельных тарифов к установленным в субъекте РФ на действующий период тарифам, оценить достаточность/ избыточность заложенных в территориальные схемы капиталовложений.

9) в целях уменьшения количества захораниваемых токсичных фармацевтических отходов, необходимо провести детальный анализ всех образующихся фармацевтических отходов на территории России. Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии необходимо включить способы и методы утилизации и обезвреживания фармацевтических отходов в информационно-технические справочники НДТ в области обезвреживания и утилизации отходов⁴.

Таким образом, в современное время представляется необходимым развитием нормативно-правовой базы в интересах привлечения инвестиций в индустрию рециклинга ресурсов как минимум по следующим направлениям:

1) гармонизация действующих нормативно-правовых актов и вновь вводимых законопроектов в части определений основных категорий: «рециклинг», «отходы», «основные и побочные продукты» и др., а также их конкретизация путем установления признаков ключевых понятий, расширения номенклатуры отходов, запрещенных к захоронению, количественных ограничений и / или целевых установок по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления;

2) доработка и принятие долгожданного федерального закона, регулирующего сферу обращения вторичных ресурсов, снимающего проблемы разночтений термина «вторичные ресурсы» и создающего основу для их разделения с категорией «отходы», а также вносящего ясность в этапы обращения и способы утилизации отходов;

3) доработка и принятие федерального закона, регулирующего создание и функционирование экотехнопарков, а также внесение изменений в законодательные акты, связанные с охраной окружающей среды и отходами, позволяющими юридически закрепить статус и механизм создания экотехнопарков;

4) совершенствование финансово-экономических механизмов стимулирования развития организованного рециклинга ресурсов как системы преференций для субъектов индустрии рециклинга в сфере бюджетного субсидирования, налогового стимулирования, льготного кредитования, государственных закупок, и их интеграции в действующее законодательство.

Литература

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Пер. с англ. проф. Н.Н. Любимова. – М.: Гелиос АРВ, 2012. – 352 с.
2. Батищева Г.А., Батищева Е.А. Моделирование взаимосвязей инвестиций с показателями экономического роста в России // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). 2014. № 4 (48). С. 150-154.
3. Дубенецкий Я.Н. Экономический рост и инвестиции: новые возможности и проблемы // Проблемы прогнозирования. 2006. № 5. С. 3-9.
4. Машьянова Е.Е. Алгоритм анализа эффективности инвестиционной деятельности предприятия / Е.Е. Машьянова, М.Ю. Кусый // Финансовые рынки и инвестиционные процессы / сборник трудов IV Международной научно-практической конференции (Симферополь, 12 мая 2017) / под ред. Ю. Н. Воробьева, М. Ю. Кусого. – Симферополь: ИП Корниенко А. А., 2017. — 209 с. — С. 82-85..
5. Ускова Т.В. О роли инвестиций в обеспечении устойчивого экономического роста // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 6 (30). С. 45-59.
6. Тагаева Т.О., Казанцева Л.К., Балдакова Е.Г. "Зеленые инвестиции": путь к экологически устойчивому развитию экономики // Экологический вестник России. 2017. № 7. С. 39-45.
7. Яшалова Н.Н., Рубан Д.А. Специфика анализа природоохранных инвестиций в рамках проблемы экологизации национальной экономики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 35 (317). С. 2-12.
8. Королева Л.П. Инвестиции в основной капитал как фактор развития организованного рециклинга // ЭКО. 2017. № 6 (516). С. 149-163
9. Лалетина А.С., Субракова Л.К. Мультипликационный эффект государственно-частного партнерства в сфере переработки отходов на региональном уровне // Научные труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 194. С. 197-209.
10. Шобей Л. Г., Кубинец В. В. «Зеленая» экономика как альтернативный вариант устойчивого развития // Вектор экономики. 2018. № 4. С. 3-33.
11. Яковлев И.А., Кабир Л.С. Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 9-21.
12. Отходы в России: мусор или ценный ресурс? Сценарии развития сектора обращения с твердыми коммунальными отходами // Итоговый отчет IFC. М., 2016. 92 с.

⁴ Резолюция II Общероссийского бизнес-форума «Экотехнопарки России» 13-14 февраля 2018 г. Москва 28.02.2018. <http://infolom.su/rezolyutsiya-ii-obshherossiyskogo-biznes-foruma-ekotehnoparki-rossii-13-14-fevralya-2018-g-moskva/>

13. Пахомова, Н.В., Рухтер, К.К., Ветрова, М.А. Переход к циркулярной экономике и замкнутым цепям поставок как фактор устойчивого развития // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2017. Т.33. Вып.2. С.244-268
14. Экологический след субъектов Российской Федерации. Основные выводы и рекомендации. Всемирный фонд дикой природы. М.: WWF России, 2017. 72 с.
15. Марьев В.А., Смирнова Т.С. Факторы успеха экотехнопарков в мире // Твердые бытовые отходы. 2017. № 2 (128). С. 14-17.

References

1. Kejns Dzh. M. Obshchaya teoriya zanyatosti, procenta i deneg / Per. s angl. prof. N.N. Lyubimova. – М.: Gelios ARV, 2012. – 352 s.
2. Batishcheva G.A., Batishcheva E.A. Modelirovanie vzaimosvyazey investitsiy s pokazatelyami ekonomicheskogo rosta v Rossii // *Vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta (RINH)*. 2014. № 4 (48). S. 150-154.
3. Dubeneckij YA.N. Ekonomicheskij rost i investitsii: novye vozmozhnosti i problemy // *Problemy prognozirovaniya*. 2006. № 5. S. 3-9.
4. Mash'yanova E.E. Algoritm analiza effektivnosti investicionnoj deyatel'nosti predpriyatiya / E.E. Mash'yanova, M.YU. Kussyj // *Finansovye rynki i investicionnye processy / sbornik trudov IV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Simferopol', 12 maya 2017) / pod red. YU. N. Vorob'eva, M. YU. Kussogo. – Simferopol': IP Kornienko A. A., 2017. – 209 s. – S. 82-85..*
5. Uskova T.V. O roli investitsiy v obespechenii ustojchivogo ekonomicheskogo rosta // *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz*. 2013. № 6 (30). S. 45-59.
6. Tagaeva T.O., Kazanceva L.K., Baldakova E.G. "Zelenye investitsii": put' k ekologicheski ustojchivomu razvitiyu ekonomiki // *Ekologicheskij vestnik Rossii*. 2017. № 7. S. 39-45.
7. YAshalova N.N., Ruban D.A. Specifika analiza prirodohrannyh investitsiy v ramkah problemy ekologizacii nacional'noj ekonomiki // *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*. 2016. № 35 (317). S. 2-12.
8. Koroleva L.P. Investitsii v osnovnoj kapital kak faktor razvitiya organizovannogo reciklinga // *EKO*. 2017. № 6 (516). S. 149-163
9. Laletina A.S., Subrakova L.K. Mul'tiplikacionnyj effekt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere pererabotki othodov na regional'nom urovne // *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. 2015. T. 194. S. 197-209.
10. SHobej L. G., Kubinec V. V. «Zelenaya» ekonomika kak al'ternativnyj variant ustojchivogo razvitiya//*Vektor ekonomiki*. 2018. № 4. S. 3-33.
11. YAkovlev I.A., Kabir L.S. Finansirovanie «zelenogo» ekonomicheskogo rosta: koncepcii, problemy, podhody//*Nauchno-issledovatel'skij finansovyj institut. Finansovyj zhurnal*. 2017. № 3. S. 9-21.
12. Othody v Rossii: musor ili cennyj resurs? Scenarii razvitiya sektora obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi othodami // *Itogovyj otchet IFC*. М., 2016. 92 s.
13. Pahomova, N.V., Rihter, K.K., Vetrova, M.A. Perekhod k cirkulyarnoj ekonomike i zamknutym cepyam postavok kak faktor ustojchivogo razvitiya // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika*. 2017. T.33. Vyp.2. S.244-268
14. Ekologicheskij sled sub"ektov Rossijskoj Federacii. Osnovnye vyvody i rekomendacii. Vsemirnyj fond dikoj prirody. М.: WWF Rossii, 2017. 72 с.
15. Mar'ev V.A., Smirnova T.S. Faktory uspekha ekotekhnoparkov v mire // *Tverdye bytovye othody*. 2017. № 2 (128). S. 14-17.

Статья поступила в редакцию 13.07.2019 г.