

КОМУ НУЖНЫ ВТОРИЧНЫЕ МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

А. И. Гаркуша, Т. П. Нагорская, Ассоциация «Раздельный Сбор»

В статье рассмотрены возможные положительные и негативные последствия введения нового понятия «вторичные материальные ресурсы» (далее – ВМР) в законодательную и нормативно-правовую базу РФ.

С одной стороны, отходы производства и потребления могут очень сильно навредить окружающей среде, особенно если их в эту окружающую среду выбрасывать. Поэтому законодательство вводит особые требования и ограничения по обращению с отходами I–IV классов опасности: разработка паспортов, лимитирование, лицензирование, плата за негативное воздействие на окружающую среду и т. д.

С другой стороны, законодательство декларирует, что отходы следует максимально вовлекать во вторичную переработку. Это означает, что необходимо их накапливать особым образом и передавать тем компаниям, которые будут использовать эти отходы для получения продукции, востребованной в народном хозяйстве.

В связи с этим появился запрос на введения нового понятия – ВМР – для облегчения передачи отходов в переработку. Запрос материализовался в проекте законодательных изменений, в частности в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) и Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике РФ», и обсуждался в двух вариантах на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов*.

* Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. – URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 14.10.2019).

Чей это запрос, кому и для чего понадобились ВМР? Что сегодня мешает передаче отходов производства и потребления на переработку? Давайте разберемся.

Отходы потребления – это, как правило, отходы, образующиеся у населения и подобные им. Передать отходы населения в переработку не представляет большого труда. Достаточно накопить их отдельно и найти компанию, которая их вывезет, в случае когда раздельным накоплением не занимается регоператор. Если такие отходы потребления имеют класс опасности выше пятого (например, канистры от омывающей жидкости или загрязненные упаковки тетрапак), то для их вывоза понадобится компания с лицензией.

Есть сложности, связанные с передачей права собственности от граждан заготовительной компании, есть устаревшие СанПиНы, есть плохо разграниченные понятия «твердые коммунальные отходы (далее – ТКО) и «отходы от использования товаров», что создает конфликт интересов между регоператорами и хозяйствующими субъектами, попадающими под действие расширенной ответственности производителя (далее – РОП). Тем не менее решение этих проблем не требует введения в закон понятия ВМР: скорее, требуется шлифовка уже имеющихся понятий, а также актуализация и синхронизация нормативно-правовой базы, регулирующей обращение с отходами от населения.

Отходы, образующиеся в процессе производства, условно делятся на те, которые можно вернуть в производственный цикл, и те, которые уже необходимо отправить на обезвреживание и захоронение.

Когда в процессе любого производства возникает макулатура за счет освобождения тары, упаковочная пленка, лента, поддоны, обрезки текстиля, металла, иная побочная продукция, – это все потоки ресурсов, которые можно с легкостью использовать в производстве другой продукции, сразу или после небольшой подготовки. Однако классификация этих материалов как отхода (как это происходит сегодня) заставляет производителя приобретать непрофильные лицензии (при условии, что это отходы I–IV классов опасности) и нести расходы на обращение с этими, по сути, ВМР именно как с отходами.

Существует мнение, что необходимо вывести эти материальные потоки из понятия «отходы» в понятие «ВМР» для интенсификации оборота материалов, так как простота оформления простимулирует производителя перенаправлять их потоки с полигонов на переработку. Это могло бы быть несомненным положительным влиянием предлагаемых нововведений. Однако хочется отдельно акцентировать внимание на том, что отходы со статусом ВМР должны при этом оставаться отходами.

В случае полного разграничения понятий «отходы» и «ВМР» мы получим гораздо больше проблем, чем

пользы. Далее поясним, чем это обусловлено.

В отношении отходов производства и потребления действуют основные направления государственной политики, наиболее приоритетное из которых – предотвращение образования отходов. Это означает принятие всех возможных мер для того, чтобы отходы не возникали, поскольку иметь дело с уже возникшими отходами значительно труднее и дороже. Если нынешние отходы производства и потребления частично станут ВМР и перестанут быть отходами, они выйдут из-под этого государственного регулирования и к ним не будет применяться требование иерархии. Более того, если тем, кто планирует развивать мощности переработки ВМР, начнут предоставлять государственную поддержку в приоритетном порядке, участники рынка ВМР будут заинтересованы в том, чтобы таких ВМР образовывалось как можно больше, что противоречит принципам устойчивого развития.

Важный вопрос: какие виды отходов можно отнести к ВМР сегодня? Россия – большая страна, и если считать, что ВМР – это ликвидный для дальнейшего использования и переработки отход, то в центральной части РФ многослойная упаковка на основе картона – это ВМР, а в остальных регионах – перерабатываемый отход.

Существует также опасность сдерживания развития переработки тех материалов, которые в силу косности и неповоротливости регуляторов рынка при формировании перечня ВМР не попадут в него и не получат господдержку. Учитывая особенности российских управленческих структур, появление такого перечня может стать новым поводом для коррупции: чтобы войти в перечень ВМР или, наоборот, не допустить конкурирующий материал в перечень ВМР, многим придется дополнительно постараться.

Облегчение оборота ресурсов за счет перевода части отходов в статус ВМР имеет не только плюсы, но и весьма существенные минусы: отход высокого класса опасности можно будет представить как ликвидный материальный ре-

сурс для потребностей какого-либо производства, передать без особых хлопот другому юридическому лицу, а потом и вовсе «потерять» в ближайшем овраге. И никто не будет нести ответственность за утерю ВМР.

Поскольку вся нормативно-правовая база в области обращения с отходами опирается на понятие «ТКО», неудивительно, что существует мнение, что ВМР – это то, что извлечено из смешанных ТКО. В последнем варианте предложений на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов это было четко озвучено. Такой подход чреват тем, что, с одной стороны, никто не будет видеть ВМР в раздельно собранных отходах, а с другой стороны, упрочится желание регоператоров сортировать смешанные отходы. Сортировка смешанных отходов, в свою очередь, приведет к росту перерабатываемых «хвостов», для которых будет уготована участь стать топливом RDF (англ. *refuse derived fuel* – топливо на основе мусора). Следовательно, одно неверное определение для ВМР – и лавина доля российских отходов будет направлена не на утилизацию, а в печь.

Разграничение ВМР и отходов сбивает с толку и товаропроизводителя. Сегодня субъект РОП может снизить свои затраты по экологическому сбору за счет использования в производстве сырья из отходов своей же или аналогичной продукции. При появлении понятия «ВМР» начнется путаница. В последнем варианте предложенных изменений в законодательство автор предлагал засчитывать за выполнение РОП использование ВМР в производстве продукции. Можете себе представить, например, ситуацию, когда производитель, условно, лимонада будет отапливать свой офис путем сжигания горючих фракций чего-либо, признанных ВМР, в заводской котельной и благодаря этому факту сможет уже не заботиться об утилизации своих бутылок?

Следующим весомым аргументом не торопиться с введением понятия «ВМР» выступает фактор времени. Эпохальные поправки в Закон № 89-ФЗ разрабатывались 10 лет, были утверждены почти 5 лет на-

зад, и за все это время мы не смогли довести до совершенства нормативно-правовую базу в области обращения с отходами. Разработано множество нормативных правовых актов, ежегодно обнаруживаются их недостатки и вносятся корректировки; СанПиНы, СНИПы и ГОСТы на очереди для синхронизации с актуальным законодательством в области обращения с отходами. А мы возьмем и все перечеркнем – и начнем сначала.

При должном подходе к работе с отходами в соответствии с иерархией их большую часть, по сути, можно отнести к ВМР уже сегодня. Или она станет ими через несколько лет, и необязательно считать, что «ВМР не равно отход». В противном случае реформу можно будет «поставить на паузу», все стратегии и нацпроекты отменить, зато мусоросжигание расцветет, как одуванчик под солнцем, – ведь полигонное захоронение не одобряется, переработка остается «в коме», а с отходами надо что-то делать.

Если желание ввести в законодательство понятие «ВМР» продиктовано стремлением ускорить и упростить процессы сбора и передачи отходов на переработку, то предлагаем все-таки улучшить имеющиеся механизмы вместо создания новых. В частности, пересмотреть классификацию опасности отходов и смягчить ее в отношении тех отходов, которые однозначно могут быть раздельно собраны и направлены на переработку силами юридических лиц, регоператора или даже самих УК и ТСЖ. Для производственных компаний, у которых образуются отходы выше V класса опасности – разработать упрощенный механизм перевода опасных отходов в продукт, соответствующий ГОСТам и ТУ, при условии, что на такой продукт есть спрос в этой же или других отраслях промышленности. Следует также вести непрерывную работу по составлению перечня производственных отходов, на которые имеются технологии утилизации, либо которые востребованы как сырье в других технологических процессах, и создавать комфортные условия их передачи на переработку. ♻️