

Р а з д е л   т р е т и й  
**ОБРАЩЕНИЕ С ЗОЛОШЛАКАМИ**  
 3.7. Аналитические материалы

**3.7.17. Новое в государственной политике Российской Федерации в области обращения с отходами производства и потребления**

*К.Я. Кушнир, Н.Б. Нефедьев, С.Г. Псюрниченко, Минприроды России, Москва*

За последние несколько лет в Российской Федерации количество образующихся отходов неуклонно росло, а уровень вовлечения их в хозяйственный оборот в процентном соотношении к уровню образующихся отходов оставался недостаточным, а по отдельным группам отходов низким и очень низким.

В настоящее время главный сектор экономической деятельности – добывающая промышленность, которая в основном ориентирована на добычу и извлечение минеральных ресурсов, и их первичную

переработку с целью получения сырья, пригодного для производства конечной продукции. Этот процесс сопровождается образованием и накоплением отходов, как в виде пустой породы, так и в виде шлаков, шламов и т.п. При этом доля отходов горнодобывающих и горноперерабатывающих производств (3,2 млрд т) составляет около 70 % от общей массы промышленных отходов или чуть менее 70 % от всех ежегодно образующихся в России отходов (рис. 1).

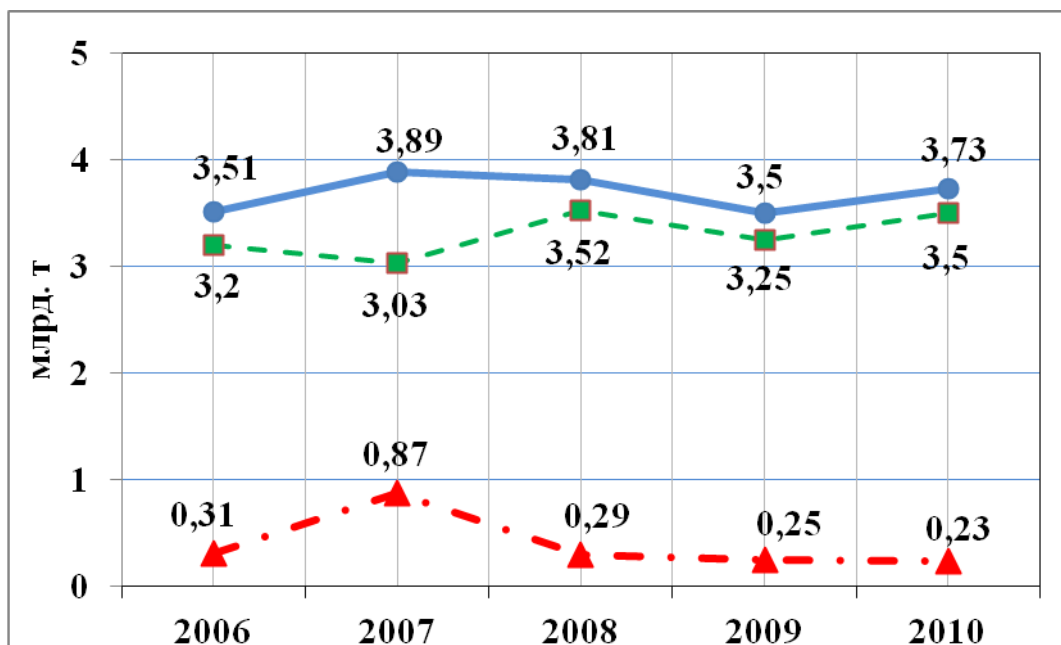


Рис. 1. Динамика образования отходов в Российской Федерации с 2006 г. по видам экономической деятельности (по данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году» и Росприроднадзора).

— общее количество образовавшихся отходов, млрд т;  
 — количество образовавшихся отходов от горнодобывающей и горноперерабатывающей промышленности, млрд т;  
 — количество образовавшихся отходов от остальных видов экономической деятельности (другие виды промышленного производства, транспорт, сельское хозяйство, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство), млрд т.

Такие большие массы образуемых отходов горнодобывающих и горноперерабатывающих производств обусловлены объективными причинами вследствие как самих объемов добычи и первичной переработки природных ресурсов, рассеянности полезных компонентов в исходном минеральном сырье, так и необходимости проведения вскрышных работ (при разработке открытым способом), а также субъективными факторами, в первую очередь, из-за

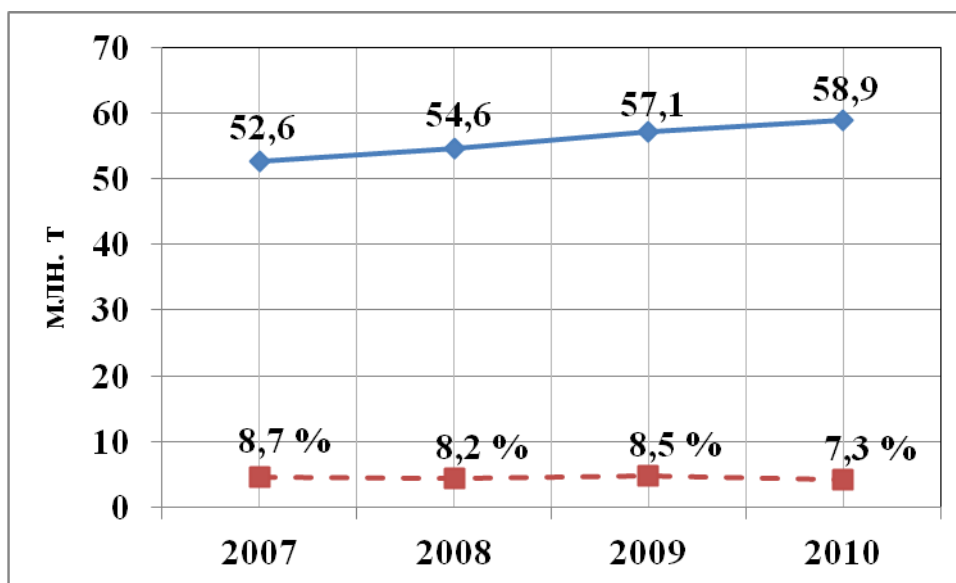
использования малоэффективных технологий и устаревшего оборудования.

Сокращение количества отходов, образующихся за разные годы в результате добычи и обогащения полезных ископаемых, в дальнейшем может реализовываться в направлении наиболее полного извлечения полезных ископаемых при разработке недр и их использовании для заполнения естественных и искусственно созданных полостей.

Остальное количество образующихся отходов должно быть подвергнуто экологически безопасному удалению и переработке, регулирование которых должно осуществляться с помощью организационно-финансовых механизмов и организационно-технических решений.

При этом необходимо отметить, что наиболее сложная ситуация сложилась в области обращения с твердыми бытовыми отходами в связи с тем, что более 90 % (рис. 2) всех образующихся твердых бы-

Рис. 2. Количество образовавшихся и вывезенных на переработку твердых бытовых отходов (тыс. т) по данным Росстата.



— уровень образования твердых бытовых отходов, млн т.  
 - - - - - уровень переработки твердых бытовых отходов, %.

В состав твердых бытовых отходов может также входить экологически неблагоприятная продукция, к которой могут быть отнесены товары, которые после утраты своих потребительских свойств, являются экологически опасными и требуют принятия специальных мер для их удаления (например, аккумуляторные батареи, источники питания бытовой и электронной техники, энергосберегающие лампы, автомобильные шины, полиэтиленовые пакеты для упаковки продуктов питания, полиэтиленовые бутылки и одноразовая посуда из полиэтилена и т.п.).

Следует отметить, что номенклатура такой продукции в последние десятилетия не только не снижается, но и увеличивается. Это свидетельствует о необходимости принятия соответствующих мер, в числе которых может быть введение дополнительного налогообложения подобных товаров с возможностью направления получаемых средств на внедрение малоотходных технологий производства и экологически безопасного удаления таких товаров.

Вместе с тем к решению данного вопроса следует подходить избирательно, с учетом спроса на такую продукцию, наличия аналогичных, но экологически чистых товаров, поэтапного введения налога с целью заблаговременной переориентации соответствующих производств.

товых отходов (58,8 млн т.) направляется на захоронение. Причем большинство объектов захоронения твердых бытовых отходов не обеспечивают защиту окружающей среды от негативного воздействия размещаемых отходов, так как эти объекты не оборудованы природоохранными сооружениями и не обустроены в соответствии с экологическими требованиями. К тому же под захоронение твердых бытовых отходов изымаются значительные площади земель.

Нормативная правовая база в области обращения с отходами основана на положениях Федеральных законов от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 23 ноября 1995 г. №174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Наряду с этим принят ряд актов Правительства Российской Федерации в целях развития норм федеральных законов, а также ведомственных актов Минприроды России.

Наиболее существенные из них:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2006 г. №524 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности»;
2. Приказ Минприроды России от 25 февраля 2010 г. №50 «О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение»;
3. Приказ Минприроды России от 16 февраля 2010 г. №30 «Об утверждении Порядка представления и контроля отчетности об образовании, исполь-

зовании, обезвреживании и размещении отходов (за исключением статистической отчетности)»;

4. Приказ Минприроды России от 25 февраля 2010 г. № 49 «Об утверждении Правил инвентаризации объектов размещения отходов».
5. Приказ Минприроды России от 01 сентября 2011 г. № 721 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами», зарегистрирован в Минюсте России 14 октября 2011 г., регистрационный номер № 22050.
6. Приказ Минприроды РФ от 30 сентября 2011 г. № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов», зарегистрирован в Минюсте России 16 ноября 2011 г., регистрационный номер № 22313.
7. Приказ Минприроды РФ от 09 сентября 2011 г. № 732 «Об утверждении порядка выдачи и формы заключения о возможности уничтожения, способе и месте уничтожения товаров для помещения таких товаров под таможенную процедуру уничтожения», зарегистрирован в Минюсте России 1 ноября 2011 г., регистрационный номер № 22193.

30 декабря 2008 года принят Федеральный закон № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон), которым для субъектов малого и среднего предпринимательства существенно снижены административные барьеры в области обращения с отходами. Рассмотрим наиболее существенные из них:

- введены новые понятия «обращение с отходами», «сбор отходов», «транспортирование отходов», «накопление отходов», непосредственно используемые при осуществлении лицензирования деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов, и отсутствие которых в законодательстве Российской Федерации привело к тому, что практически все хозяйствующие субъекты должны были получать лицензию на этот вид деятельности;
- исключено понятие «опасные отходы», которое включало практически все множество отходов, и введены пять классов опасности (I-V), на которые в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются отходы в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды;
- исключено лицензирование деятельности по накоплению отходов, а также по сбору, транспортировке, использованию, обезвреживанию, размещению отходов V класса опасности;
- субъекты малого и среднего предпринимательства освобождены от необходимости разрабатывать и согласовывать в органе исполнительной власти, уполномоченном в области обращения с отходами, проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

В целях исполнения перечня поручений Президента Российской Федерации от 6 июля 2011 г. № Пр-1923 (пп. «г» п. 1) по итогам заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России 27 июня 2011 г. Минприроды России совместно с Минпромторгом России, Минтрансом России, Минрегионом России и при участии ЗАО «СИБУР – Русские шины» и российских филиалов компаний – производителей шин, Bridgestone, Continental, Dunlop, Goodyear, Kléber, Michelin, Pirelli, Nokian Tyres, подготовило и представило в Правительство Российской Федерации предложения по созданию федеральной системы сбора, транспортировки и утилизации использованных шин с проектом доклада Президенту Российской Федерации.

В указанных предложениях рассмотрены наиболее перспективные из существующих технологий переработки шин, потерявших потребительские свойства.

Также сделан акцент на приоритет переработки изношенных шин над их сжиганием и захоронением, что соответствует общепризнанной иерархии методов обращения с отходами.

Предложена организационно-финансовая модель создания и эксплуатации производств по переработке изношенных шин, основанная на принципах государственно-частного партнерства и принципе «Расширенной ответственности производителя».

В соответствии с п. 7 поручения Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № ВП-П9-4594, данного в целях исполнения Перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № Пр-1742ГС (абзац пятый пп. «д» п. 2) по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 9 июня 2011 г. Минприроды России представило в Правительство Российской Федерации предложения по созданию современной перерабатывающей отрасли в сфере обращения с твердыми бытовыми и промышленными отходами (далее - Предложения) и проект доклада Президенту Российской Федерации.

В подготовленных Предложениях проведен анализ существующей ситуации в области обращения с отходами и рассмотрены необходимые изменения в законодательстве в области обращения с отходами, для создания экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот на основе общепризнанной иерархии методов обращения с отходами.

При этом в итоге было предложено:

- создание экологического фонда Российской Федерации и организационно-финансовые механизмы его наполнения и расходования средств фонда;
- создание замкнутых циклов в обращении с твердыми бытовыми и отдельными видами промышленных отходов в масштабе всей страны на долгосрочную перспективу;

- внедрение организационно-финансовой модели создания и эксплуатации производств по переработке отходов, основанной также на принципах государственно-частного партнерства и принципе «Расширенной ответственности производителя»;
- четкое разделение тарифов и надбавок к ним, устанавливаемых за сбор, вывоз, переработку, утилизацию (захоронение) отходов.

Было также отмечено, что реализацию основных положений подготовленных Предложений можно осуществить при подготовке поправок к проекту федерального закона №584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» при его принятии во втором чтении.

В соответствии с п. 6 поручения Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. №ВП-П9-4594, данного в целях реализации перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июня 2011 г. №Пр-1742ГС по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 9 июня 2011 г., Минприроды России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)».

Законопроект решает круг вопросов, связанных с урегулированием вопросов возмещения вреда окружающей среде, нанесенного в результате текущей хозяйственной деятельности, а также нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности

В действующем законодательстве предусматривается возможность возмещения нанесенного вреда окружающей среде посредством устранения нанесенных нарушений, т.е. путем проведения работ за счет средств хозяйствующего субъекта, или выплаты в стоимостном выражении.

Однако четкого алгоритма возмещения вреда не установлено. Законопроектом предлагается упорядочить порядок определения и возмещения вреда окружающей среде.

При этом приоритетным с точки зрения восстановления нарушенных свойств и характеристик компонентов природной среды, природных объектов и экосистем в результате нанесения вреда окружающей среде должно являться проведение натуральных работ по устранению вреда.

В настоящее время Минприроды России с учетом решений Правительственной Комиссии по проведению административной реформы (Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30 августа 2011 г. №124) и обязательств Российской Федерации по имплементации в законодательство Российской Федерации актов по отходам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

готовит предложения по поправкам ко второму чтению законопроекта №584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», которые, предусматривают следующее:

1. Стимулирование переработки шламов и отходов производства, содержащих полезные компоненты, выполнения обязательных работ по рекультивацию отвалов и шламохранилищ путем изъятия участка недр и передаче его, в установленном Правительством Российской Федерации порядке, другому лицу (через аукцион) при невыполнении обязательных работ по рекультивации отвалов и шламохранилищ.
2. Принудительное изъятие земельного участка у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки, а также при невыполнении обязательных работ по рекультивации отвалов и золо- и шламохранилищ.
3. Уточнение полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по:
  - организации деятельности по использованию (утилизации), обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных (бытовых) отходов;
  - разработке в установленном порядке инструктивно-методической, проектной документации, определению источников финансирования, размещению заказов на поставки товаров, выполнению работ, оказанию услуг по использованию (утилизации), обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных (бытовых) отходов;
  - организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору, предусматривающему разделение отходов на виды – пищевые отходы, металл, стекло, пластик, текстиль, бумага и другие) и транспортированию (вывозу) твердых коммунальных (бытовых) отходов;
  - установлению тарифов на использование (утилизацию), обезвреживание и захоронение твердых коммунальных (бытовых) отходов.
4. Введение запрета на захоронение отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (вторичных материальных ресурсов): металлолом, стеклянная и пластиковая тара, автомобильные шины и аккумуляторы, другие виды отходов;
5. Сокращение лицензируемых видов деятельности при обращении с отходами и установление, что к

- лицензирующим видам деятельности относится деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности.
6. Установление требования по наличию профессиональной подготовки лиц, допущенных к обезвреживанию и размещению опасных отходов I-IV классов опасности только при лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности.
  7. Исключение требования о необходимости согласования с неопределенным кругом органов государственной власти мест хранения и захоронения отходов.
  8. Исключение требования по получению разрешения на создание объекта размещения отходов в отношении тех объектов, на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт которых выдается разрешение на строительство.
  9. Установление нижнего временного уровня хранения отходов - более двенадцати месяцев, увеличив при этом срок накопления отходов с шести месяцев до двенадцати месяцев.
  10. Введение налоговых льгот в отношении имущества, используемого для сбора, использования и (или) обезвреживании отходов, а также по земельному налогу в отношении земельных участков, используемых организациями для сбора, использования и (или) обезвреживанию отходов,

сроком на пять лет с момента возникновения права собственности либо заключения договора аренды на земельный участок.

11. Предоставление организациям по производству продукции из отходов преимущества при размещении государственных и муниципальных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

В настоящее время за рамками государственного природоохранного регулирования находится деятельность по рекультивации нарушенных земель, карьеров и других природных объектов, которые используются для несанкционированной закладки в них бытовых (коммунальных) отходов и мусора. В связи с этим предлагается включить проектную документацию на такую деятельность в состав объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе федерального и регионального уровня, в зависимости от статуса восстанавливаемого земельного участка.

**К.Я. Кушнир, Н.Б. Нефедьев, С.Г. Псюрниченко.** Новое в государственной политике Российской Федерации в области обращения с отходами производства и потребления // Материалы IV научно-практического семинара «Золошлаки ТЭС: удаление, транспорт, переработка, складирование», Москва, 19–20 апреля 2012 г. — М.: Издательский дом МЭИ, 2012. С. 19 – 22.