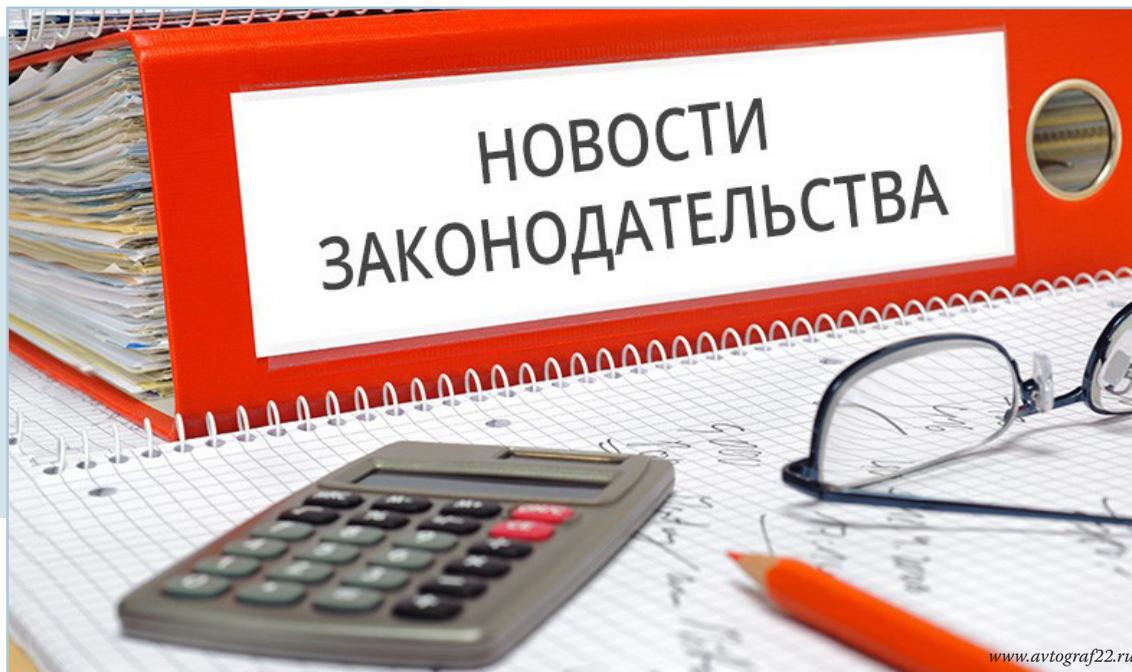


НОРМАТИВЫ УТИЛИЗАЦИИ 2018–2020 гг., ИЛИ СНОВА ЗДОРОВО!

Н. С. Беляева, генеральный директор ООО «Дельфи», заместитель председателя комитета по экологии «Деловой России», эксперт рабочей группы по экологии и природопользованию Экспертного совета при Правительстве РФ

Приняты новые нормативы утилизации – это хорошо. Но они по-прежнему не стимулируют переработку отходов – это плохо. Бюджет теряет деньги, свалки продолжают расти, а леса – вырубаться. Правая рука не знает, что делает левая?



www.avtograf22.ru

В 2014 г. было принято решение о необходимости комплексного подхода к экологическим вопросам, в том числе к вопросу ответственности товаропроизводителей, чья продукция рано или поздно становится отходом. Приглядевшись к странам с высокой культурой обращения с отходами, мы заимствовали успешно работающее правило, устанавливающее обязанность для производителя (импортера) товаров (упаковки товаров) обеспечить утилизацию товаров, которые впоследствии станут отходами, утратив свои потребительские свойства – так называемую расширенную ответственность производителя (РОП).

Несложно догадаться, что ключевым условием функционирования РОП является введение стимулирующих нормативов утилизации, ведь, как известно, деньги – двигатель прогресса. Законодательно было определено, что нормативы утилизации устанавливаются с учетом экономических условий, потенциальной опасности отходов для здоровья человека и окружающей среды, а также технологической возможности их утилизации и подлежат пересмотру

раз в три года. Результаты реализации РОП в 2015–2017 гг. показали, что «мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для данного общества» (о чем предупреждал еще Жан-Жак Руссо, французский философ, писатель, мыслитель эпохи Просвещения). Неэффективность введенных нормативов была продемонстрирована наглядно, в том числе огромным недобором поступлений в бюджет РФ средств от экологического сбора: только в 2017 г. они должны были составить 6,5 млрд руб. (а в перспективе не менее 30 млрд руб./год), однако на деле собрано было лишь чуть более 1 млрд руб.

Бизнес, на который было возложено как бремя ответственности за удаление отходов от использования товаров (товаропроизводители), так и бремя их переработки (операторы отходов), неоднократно доказывал, что система требует доработки. И выводы были сделаны! Поручением Президен-

та РФ от 22.06.2017 № Пр-1329, п. 16, была установлена необходимость принятия нормативных правовых актов, предусматривающих расширение перечня товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, а также повышение нормативов утилизации отходов от использования товаров до уровня, стимулирующего полноценную их переработку.

Что же произошло фактически? Какая работа над ошибками была проведена и можно ли признать ее достаточной с точки зрения достижения поставленных целей?

Рассмотрим это на примере одного из самых традиционно собираемых вторичных материальных ресурсов – макулатуры.

В 2016 г. Российская Федерация присоединилась к Парижскому соглашению, в контексте которого наши леса – а это почти 1,2 млрд га – являются ключевым фактором глобального регулирования климата, играя

главную роль в поглощении углерода, выбрасываемого в атмосферу промышленными источниками. Следовательно, сокращение этого источника, являющегося еще и сырьевой базой для целлюлозно-бумажной промышленности, приводит к увеличению выбросов углерода в атмосферу. Леса нужно беречь? Безусловно!

Однако более 140 млн деревьев (в виде отходов макулатуры) вывозят ежегодно в составе ТКО на полигоны, откуда их уже невозможно вернуть в производственный цикл. И это в то время, когда в России наблюдается острый дефицит макулатуры, а производственные мощности не загружены и переходят на потребление целлюлозы, то есть того самого леса, который обеспечивает нам возможность дышать.

Казалось бы, самое время предотвратить попадание макулатуры на объекты захоронения и получить возможность извлечь дефицитное сырье из ТКО, представленные на 30 % отходами бумаги. Ведь их, с одной стороны, с 01.01.2019 вообще будет запрещено принимать на полигоны, а с другой – они должны быть утилизированы в рамках РОП. Учитывая, что любые коммерческие организации преследуют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, утилизация отходов для них целесообразна только при условии ее экономической эффективности. При этом если деятельность рентабельна для хозяйствующих субъектов, то она не нуждается в административном регулировании (стимулировании).

Следовательно, попадание 30 % макулатуры в ТКО свидетельствует о том, что рентабельность ее извлечения не очевидна для бизнеса, который, несмотря на то что остро нуждается в сырье, не организывает такой сбор. Это обстоятельство зафиксировано и в пояснительной записке к постановлению Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации, захоронению которых запрещается». В записке указано, что сбор и утилизация высоколиквидных видов отходов (лом черных и цветных металлов, стекло, пластмасса, бумага и картон, алюми-

ниевые банки) осуществляются и без вводимого запрета на их захоронение, однако стопроцентная утилизация полезных компонентов может быть достигнута только путем целенаправленного формирования потоков отходов путем сортировки и (или) раздельного сбора.

Способом создания замкнутых циклов по обращению с отходами, возврата их в хозяйственный оборот и исключения захоронения Минприроды РФ и Правительство РФ неоднократно называло корреспондирующие друг с другом Перечень отходов, содержащих полезные компоненты, запрещенных к захоронению, и Перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Именно совокупность этих инструментов, по мнению регулятора, и должна стимулировать извлечение полезных компонентов из общей массы отходов.

Однако введенный запрет создал следующую ситуацию:

- первый из указанных перечней устанавливает необходимость 100-процентной утилизации для тех же отходов, для которых (поскольку это отходы от использования товаров) второй перечень устанавливает значительно более низкие нормативы (в частности, для групп бумажных отходов – 10–25 %);

- отсутствует указание на то лицо, которое будет выполнять норматив по утилизации образовавшейся «дальты» в 75–90 %, при том что правовые механизмы исполнения введенных нормативов разнятся;

- отсутствуют механизмы контроля за обеспечением 100-процентной утилизации соответствующих видов отходов (не предусмотрены отчетность, декларирование и пр.) и, как следствие, контроля исполнения самого запрета на захоронение.

Следовательно, объявленная логика замкнутого цикла работать однозначно не будет, и никакой стимулирующей роли не может выполнять требование о возврате в хозяйственный оборот 30 % бумажных отходов (таковы установленные нормативы в рамках механизма РОП), если реально достигнутый без какого-либо стимулирования со стороны государства

уровень переработки данных отходов составляет, по данным представителей отрасли, 60 %, по данным Минпромторга РФ – 80 % [1].

С учетом таких факторов, как высокие показатели собираемости макулатуры, наличие объектов инфраструктуры, готовых к переработке отходов в больших объемах, дефицит сырья, сложности сектора переработки со сбором (законодательные, финансовые), единственным разумным действием, направленным на исполнение вводимого запрета на захоронение и сбор отхода, было бы финансирование, которое делало бы сбор и последующую утилизацию бумажных отходов экономически целесообразными для переработчика. Это финансирование с точки зрения законодательства должно осуществляться за счет уплаты товаропроизводителями экологического сбора или обеспечения ими нормативов утилизации. Следовательно, введение стимулирующих нормативов должно означать увеличение ранее установленных нормативов до уровня, который хотя бы на 1 % выше реально достигнутого, но никак не ниже. В противном случае диалога между товаропроизводителями и переработчиками не сложится. Ведь затраты на РОП не являются правом товаропроизводителя, которым он может воспользоваться или не воспользоваться, они установлены как обязанность, в то время как затраты переработчиков на организацию сбора отходов, наоборот, являются правом, а не обязанностью.

Но даже самая очевидная логика может быть дискредитирована манипулятивными уловками риторики. Иначе как объяснить то, что было сделано «во исполнение» поручения Президента РФ № Пр-1329 от 22.06.2017, а именно п. 16?

Принятые Правительством РФ два распоряжения – № 2970-р от 28.12.2017, утвердившее Перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, и № 2971-р от 28.12.2017, утвердившее нормативы утилизации отходов от использования товаров на 2018–2020 гг., – увеличили количество товарных групп с 36 до 54, установили нормативы утилизации на 2018–2020 гг. с учетом их плавного

Таблица 1

Сравнительная таблица нормативов 2015–2017 гг. и 2018–2020 гг.

Товарная группа (распоряжение Правительства РФ от 24.09.2015 № 1886-р)	Норматив утилизации (распоряжение Правительства РФ от 04.12.2015 № 2491-р) 2015–2017 гг.	Товарная группа (распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р)	Норматив утилизации (распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 г. № 2971-р) 2018–2020 гг.
Группа № 10 «Бумага и картон гофрированные, тара из гофрированной бумаги и картона»	0/10/20	Группа № 10 «Бумага и картон гофрированные и тара бумажная и картонная»	25/34/45
		Группа № 11 «Мешки и сумки бумажные»	10/15/20
		Группа № 12 «Тара, упаковка бумажная и картонная прочая»	10/15/20
		Группа № 50 «Упаковка из гофрированного картона»	25/35/45
		Группа № 51 «Упаковка из бумаги и негофрированного картона»	10/15/20

повышения до уровня, стимулирующего полноценную переработку [2].

Фактически эти документы не корреспондируют с другими нормативными правовыми актами, а по некоторым моментам и прямо им противоречат, допуская при этом выборочное изменение объема прав, а также сообщают правоприменению признак избирательности, что в административных отношениях заявителя характерна напрямую способствует коррупции [3].

Все виды макулатуры, под которой согласно п. 3.41 ГОСТ 30772-2001 [4] понимаются бумажные и картонные отходы, отбракованные и вышедшие из употребления, – бумага, картон, типографские изделия, деловые бумаги, – все они обрабатываются и утилизируются аналогичным способом. Однако, по мнению регулятора, «способ и возможности сбора отходов от использования товаров в группах, представленных бумагой и картоном, существенно отличаются» [5]. Это основание, противоречащее ст. 24.2 закона № 89-ФЗ, позволило раздробить группу товаров № 10 из распоряжения Правительства РФ № 1886-р от 24.09.2015 на пять товарных групп № 10–12, 50, 51 распоряжения Правительства РФ № 2970-р от 28.12.2017 с установлением в отношении образованных групп отличающихся друг от друга нормативов. Никаких обоснований такого решения, в том числе и финансово-экономических, вопреки п. 53 Регламента Правительства РФ [6], устанавливающего их обязательность для любого проекта акта, оказывающего влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, представлено не было.

Математика «стимулирования» переработчиков становится весьма наглядной при сравнении нормативов 2015–2017 гг. и 2018–2020 гг. на примере «донорской» группы и ее реципиентов (табл. 1).

Очевидно, что клонирование дало положительный эффект для товаропроизводителей, ведь нормативы по ряду «новых» товарных групп даже снизились. А принимая во внимание, что обеспечить свой норматив исполнением они всегда могут, используя нужную товарную группу, ука-

зав на аналогичность по назначению товаров, упаковки товаров и (или) по способу обработки отходов от их использования, несложно догадаться, какой норматив выгоднее для минимизации затрат.

И поскольку стремиться обеспечить государственный запрет на захоронение не будет никто, кроме объектов размещения отходов, которые точно будут за этим следить, отказывая в приеме таких отходов, количество несанкционированных свалок не уменьшится. Ну а платить за их рекультивацию будут, очевидно, из бюджета, так как увеличить нормативы для товаропроизводителей не получилось, обязать переработчиков собирать больше фактического уровня собираемости невозможно. В нашей стране более 60 тыс. несанкционированных свалок. При строительстве третьей взлетно-посадочной полосы аэропорта к чемпионату мира по футболу 2018 г. пришлось потратить 1,4 млрд руб. (денег налогоплательщиков) на качественную ликвидацию только одной обнаруженной несанкционированной свалки. А есть еще и легальные полигоны, рекультивация которых срочно необходима. Так, на полигон «Кучино» надо изыскать более 7 млрд руб. Количество денежных средств, необходимых только на ликвидацию накопленного экологического ущерба, колоссально. А тем временем ежедневное потребление выпускаемых товаров неминуемо приводит к образованию новых отходов, стимулирование

утилизации которых планировалось через реализацию принципа РОП. Но в таком случае за счет каких средств федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ будут финансировать ликвидацию накопленного экологического ущерба?

Невозможно организовать систему утилизации отходов, препятствуя развитию отрасли переработки, инвестирующей в производственные мощности и ожидающей обещанного формирования потоков отходов за счет механизмов РОП, принятия стимулирующих нормативов переработки; запрета на захоронение отходов, содержащих полезные компоненты, подлежащие утилизации, и т. п.

Комментариев требует и тот факт, что принятые Правительством РФ нормативные акты оказывают влияние на доходы соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, а некорректно сформированные товарные группы позволяют минимизировать суммы экологического сбора посредством выбора товаропроизводителем наиболее выгодной для себя группы с наименьшим нормативом. Бюджет РФ будет постоянно нести серьезные потери.

Пример № 1. Упаковка из гофрированного картона относится к одноименной группе товаров, имеющей нормативы 25, 35 и 45 % для 2018, 2019 и 2020 гг. соответственно. Однако производитель продукции в данной упаковке может уплатить экологический сбор в соответствии с нормативами группы товаров № 12 «Тара, упаковка бумажная и картон-

Таблица 2
Расчет потерь бюджета РФ вследствие некорректных нормативов утилизации

Год	Расчет	Сумма, млрд руб.
Исходя из нормативов рассматриваемых групп		
2018	$(0,25 - 0,10) \times 4,5 \times 2378$	1,60515
2019	$(0,35 - 0,15) \times 4,75 \times 2378$	2,2591
2020	$(0,45 - 0,20) \times 5 \times 2378$	2,9725
Итого за 3 года		6,83675
Исходя из фактического уровня собираемости		
2018	$(0,6 - 0,10) \times 4,5 \times 2378$	5,3505
2019	$(0,65 - 0,15) \times 4,75 \times 2378$	5,64775
2020	$(0,7 - 0,20) \times 5 \times 2378$	5,945

ная прочая», имеющей нормативы 10, 15 и 20 % соответственно. Ежегодный объем образования отходов от использования гофрированного картона составляет 4,5 млн т/год, увеличиваясь ориентировочно на 250 тыс. т/год. Поскольку ставки экологического сбора на период 2018–2020 гг. еще не утверждены и можно предположить, что они не будут меньше ранее действовавших, примем для расчетов потерь бюджета РФ в связи с некорректно составленными нормативами по рассматриваемым товарным группам ставку экологического сбора для товаров из бумаги и картона согласно постановлению Правительства РФ от 09.04.2016 № 284 в размере 2378 руб./т.

Из норматива утилизации группы № 10 вычтем норматив утилизации группы № 12, полученную разницу умножим на суммарный объем образования отходов от использования гофрированного картона и на ставку экологического сбора. Это и будет размер потерь бюджета РФ по товарам данной группы. Если же произвести расчет, исходя из нормативов утилизации, равных для 2018 г. достигнутому уровню собираемости и далее увеличивающихся так же на 5 % в год, то мы увидим, что бюджет РФ недополучит немалые средства.

Расчеты сведены в табл. 2.

Отметим также, что с 01.01.2018 постановление Правительства РФ от 09.04.2016 № 284 утратило силу, так как утвержденные им ставки экологического сбора установлены в отношении уже несуществующих групп товаров. Следовательно, ставок экологического сбора, которые необходимо применять к группам товаров, предусмотренных распоряжением

Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р, не существует.

Интересная ситуация: уклоняясь от введения реально стимулирующих нормативов, Правительство РФ, их утверждающее, одновременно занимается разработкой ряда стратегий по развитию ключевых отраслей экономики, в том числе лесного комплекса. Стратегия развития ЛПК предусматривает обеспечение перерабатывающих производств вторичным сырьем за счет повышения сбора макулатуры, низкая собираемость которой обозначена в качестве одной из ключевых проблем, сдерживающих развитие лесного комплекса. Как после этого можно было согласовать те нормативы, которые вошли в рассматриваемое постановление? Правая рука не знает, что делает левая?

Пример № 2. Группы, включающие в себя товары, отходы от использования которых содержат лом черных и цветных металлов, не избежали правительственного «расширения», при этом тиражирование также было произведено вопреки тому смыслу, в соответствии с которым происходит обеспечение норматива, а нормативы утилизации увеличены с 0–30 % в 2015–2017 гг. до 10–30 % в 2018–2020 гг.

Механизм выбора товарной группы для обеспечения товаропроизводителем норматива утилизации в рамках своей РОП аналогичен описанному в отношении бумаги, картона. На выбор предложено применение нормативов утилизации в диапазоне либо 10–20 %, либо 15–30 %. Не так шикарно, как у бумаги с картоном, но мал золотник, да дорог.

В отношении отходов, содержащих столь полезные компоненты, как

лом черных и цветных металлов, запрет на захоронение введен уже с 01.01.2018, но вряд ли это может взволновать переработчиков, товаропроизводителей либо государство, потому что собираемость таких отходов даже по статистике 2015 г. была 97,95 % по лому черных металлов и 93,96 % – по лому цветных металлов. Если кто-то где-то когда-то выбросит что-то, содержащее лом металлов, то на полигон, санкционированный или нет, этот отход никогда не попадет, его извлекут из мусора если не на контейнерной площадке, то на следующих стадиях и обязательно доставят в пункт приема металлолома. А поскольку ломозаготовители нечасто вступают во взаимоотношения с товаропроизводителями по вопросам реализации последними их нормативов утилизации, то и информационный шум вокруг этих товарных групп, нормативов и ставок для групп практически не возникает.

Можно придумать термины и названия, описать действие, провести массу совещаний, круглых столов и обсуждений с отраслевым сообществом, опубликовать в СМИ и пр., но когда обращаешься к цифрам, то понимаешь, что введен в заблуждение может быть только тот, кто их не знает или не хочет знать. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

- <https://rg.ru/2017/12/27/voskolko-obojdetsia-sozdanie-industriipererabotki-othodov.html>.
- <http://government.ru/docs/30908/>.
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.
- Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения.
- Письмо Минприроды РФ от 18.12.2017 № 12-47/35361 «О нормативах утилизации».
- Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».