

Изменения в природоохранном законодательстве как стимул развития экологического предпринимательства в Приморском крае

А.И. Коршенко,

канд. экон. наук, директор департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды, Администрация Приморского края (690007, г. Владивосток, ул. 1-я Морская, 2; e-mail: alkorshenko@gmail.com)

Е.Б. Гаффорова,

д-р экон. наук, доцент, директор Школы экономики и менеджмента, Дальневосточный федеральный университет (690950, г. Владивосток, ул. Суханова, 8; e-mail: gafforova.eb@dvvu.ru)

Т.В. Ершова,

канд. экон. наук, доцент кафедры менеджмента Школы экономики и менеджмента, Дальневосточный федеральный университет (690950, г. Владивосток, ул. Суханова, 8; e-mail: tv-sind@mail.ru)

Аннотация. Внесенные в последние годы поправки в природоохранное законодательство направлены на значительное ужесточение требований, а также стимулирование развития предпринимательской деятельности в этой сфере, особенно в области обращения с отходами. В статье предложена схема обращения с отходами в регионе с участием специализированного Индустриального парка. Внедрение этой схемы обращения с отходами в регионе позволит наиболее рационально реализовать новые требования Федерального закона № 89-ФЗ, который призван сформировать новые экономические инструменты для вовлечения отходов в хозяйственный оборот, т.е. создать условия для развития предпринимательства в сфере переработки отходов.

Abstract. Introduced in recent years, amendments to environmental laws aimed at significantly tightening of requirements, as well as stimulating the development of entrepreneurial activity in this area, especially in the field of waste management. The paper proposes a scheme of waste management in the region with the participation of specialized industrial parks. The introduction of this scheme of waste management in the region enable the most rational way to implement the new requirements of the Federal Law № 89-FZ, which is intended to form a new economic instruments for waste involvement in economic turnover, i.e. create conditions for development of entrepreneurship in the field of recycling.

Ключевые слова: экологическое предпринимательство, природоохранное законодательство, переработка отходов, индустриальный парк.

Keywords: ecological entrepreneurship, environmental laws, recycling, industrial park.

Внесенные в последние годы поправки в природоохранное законодательство направлены на значительное ужесточение требований, а также стимулирование развития предпринимательской деятельности в этой сфере, особенно в области обращения с отходами. Однако в настоящий момент ни в одном из регионов Российской Федерации, в том числе, Приморском крае, не создана комплексная система обращения с отходами, предусматривающая минимизацию их вреда для населения и окружающей среды и стимулирующая вовлечение отходов в хозяйственный оборот. Сфера обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) остается одной из самых болезненных отраслей жилищно-коммунального хозяйства в России [3, 6]. Еще в 2011 году Министерство природных ресурсов и экологии РФ представило Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды [2], в котором были обозначены основные на-

правления совершенствования регулирования обращения с отходами в РФ, в числе которых:

- введение иерархии обращения с отходами (приоритет отдается минимизации образования отходов, затем переработке, и в последнюю очередь – сжиганию и захоронению);
- разработка специальных требований и правил к сбору, накоплению, транспортированию, обезвреживанию и размещению отдельных групп однородных отходов;
- обеспечение раздельного сбора макулатуры, металла, пластика, стекла;
- создание условий для развития инфраструктуры по переработке отходов.

Реализация вышеуказанных направлений совершенствования начата в 2013 г. Так, по поручению Правительства в 2013 году в Российской Федерации разработана и принята Комплексная стратегия обращения с бытовыми отходами [1], в которой заложены концептуальные основы новой системы обращения с твердыми

бытовыми (коммунальными) отходами в России, а также определяющие задачи и направления совершенствования обозначенной системы.

В 2014 г. в Российской Федерации был принят ряд Федеральных законов, которые вносят в природоохранное законодательство изменения, прямо или косвенно затрагивающие экономические отношения в области обращения с ТКО. Часть из них вступила в силу в 2015 году. Наиболее радикально изменяют существующие подходы к государственному регулированию в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, следующие ФЗ, которые вступают в силу в 2015–2020 гг.:

– Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Вступивший в силу 1 января 2015 г. Федеральный закон №458-ФЗ, коренным образом изменил существующий Закон об отходах. В новой редакции Федерального закона «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ [5] заложена большая часть рекомендованных экспертами и представителями Министерства изменений и направлений совершенствования системы обращения с ТКО в РФ и вовлечения отходов в переработку.

Перечислим некоторые поправки, внесенные в Закон об отходах, для реализации которых потребуются существенное изменение существующей схемы обращения с твердыми коммунальными отходами:

1) *Новый тип отходов выделен в отдельную группу, уточнен и расширен понятийный аппарат в сфере обращения с отходами.* Введен новый тип отходов – *твердые коммунальные отходы* (ТКО) – это «отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами».

2) *Определен новый вид коммунальной услуги – обращение с твердыми коммунальными отходами, которую будут предоставлять региональные операторы.*

В законе приведены определения понятий, которые будут применяться в сфере обращения с ТКО, в т.ч.:

– *оператор по обращению с ТКО* – индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТКО;

– *региональный оператор по обращению с ТКО* – юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места сбора которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

3) *Добавлена новая глава VI, регулирующая деятельность в области обращения с твердыми коммунальными отходами.*

Предусматривается, что сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации осуществляются региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

4) *Перераспределены полномочия в области обращения с отходами.*

С 1 января 2016 г. основные функции по управлению потоками отходов были переданы на уровень субъектов РФ.

5) *Введены новые запреты в сфере обращения с отходами, в частности, с 1 января 2017 г. в соответствии с новой редакцией ст. 12 захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации (переработке), будет запрещено.*

Как видно из рассмотренных поправок, закон предполагает коренное изменение системы обращения с отходами, для его реализации потребуется разработать и принять порядка 30 нормативно-правовых актов, и это только на уровне Правительства РФ. Несмотря на то, что многие из новых положений вступили в силу уже с 1 января 2016 года, на данный момент большинство нормативно-правовых актов, обеспечивающих их реализацию, так и не принято. Кроме того, участники системы обращения с ТКО, в первую очередь, муниципальные и региональные власти, не имеют пока четкого представления о механизме работы новой системы. Особенно острыми являются вопросы селективного сбора и переработки отходов. Селективный сбор отходов обладает неоспоримым преимуществом, поскольку качество получаемого сырья при этом значительно выше, чем качество сырья, получаемого при сортировке на специализиро-

ванных предприятиях. Низкое качество вторичного сырья, получаемого на мусоросортировочных предприятиях, зачастую делает эти предприятия убыточными. Эксперимент по селективному сбору отходов запускался во многих городах России, но городов, где селективный сбор нашел системную реализацию и не остался только в рамках эксперимента, единицы [4]. Поэтому предпринимательство в этой сфере слабо развито.

С целью разработки комплексного системного решения вышеописанных проблем, компанией ООО «АВА-Трейд», имеющей многолетний опыт работы в сфере охраны окружающей среды, в сотрудничестве со специалистами Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Приморского края и специалистами Школы экономики и менеджмента Дальневосточного Федерального университета, ведется работа по разработке концепции и бизнес-модели индустриального парка в сфере переработки отходов в Приморском крае.

Специализированный Индустриальный парк по переработке отходов – это управляемый единым оператором комплекс объектов недвижимости, состоящий из земельного участка с необходимым набором помещений и сооружений, обеспеченный энергоносителями, инженерной и транспортной инфраструктурой и административно-правовыми условиями для размещения и функционирования производств.

На данный момент оформлен земельный участок площадью 5,6 га, получено разрешение на строительство, запрошены технические условия. На территории будущего Индустриального парка планируется размещение высокотехнологичных производств в области переработки отходов с получением товарной продукции, имеющей потребительский спрос, образовательный центр, площадка для апробации новых технологий (включая сертификацию). Компания имеет соглашение по внедрению технологий по выпуску строительных материалов с использованием ТКО, технологии по переработке одноразовых подгузников, закуплен завод по переработке древесных отходов в топливные пеллеты, ведет поиск технологий по переработке бытовой техники.

Новая схема обращения с ТКО в регионе, с участием Индустриального парка, может выглядеть следующим образом (схема 1). Сплошными линиями на схеме обозначены потоки ТКО, а пунктирными линиями – денежные потоки.

схема 1 (в отдельном файле)

На схеме 1 изображено взаимодействие индустриального парка по переработке отходов с другими участниками процесса обращения с твердыми коммунальными отходами. Интегрированная модель взаимодействия предусматри-

вает участие инвестиционных организаций, потенциальных и фактических резидентов индустриального парка – субъектов экологического предпринимательства, домохозяйств, регионального оператора, других частных и государственных организаций и средств массовой информации. Домохозяйства могут быть представлены товариществами собственников жилья или управляющими компаниями. Они, наряду с частными и государственными организациями, производят основной поток твердых коммунальных отходов.

В соответствии со статьей 24.6 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», для управления процессом обращения с ТКО в каждом субъекте РФ на конкурсной основе выбирается региональный оператор (РО), при этом условия конкурса, а также содержание будущего соглашения между региональным оператором и субъектом Федерации, устанавливаются законодательством субъекта Федерации. В соответствии с соглашением, в ведении регионального оператора будет находиться определенная территория, на которой РО обязан заключить договор на вывоз мусора с каждым собственником ТКО. Непосредственно для оказания услуг по транспортировке ТКО, региональный оператор может привлекать функционирующих на рынке операторов, выбранных на конкурсной основе. При этом операторы ТКО будут получать деньги от регионального оператора не за вывоз ТКО, а за привоз фактического объема ТКО на объекты переработки, утилизации или захоронения, которые будут передавать данные РО.

Следующее кардинальное изменение существующей схемы обращения с отходами касается реализации положений статьи 12 Федерального закона № 89-ФЗ, вступающих в силу с 1 января 2017 г., о запрете захоронения отходов, содержащих полезные (подлежащие переработке) компоненты. Перечень видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается, будет установлен Правительством РФ. С высокой долей вероятности, ТКО будут отнесены к числу таких «отходов, в состав которых входят полезные компоненты» и операторы обращения с ТКО не будут иметь право размещать их на объектах захоронения или сжигания с момента вступления нормы в силу. В этой связи, у РО появляется необходимость в поиске альтернативы – предпринимателей-переработчиков ТКО. Кроме того, многократно возрастает необходимость организации селективного сбора отходов в местах их образования, поскольку при отсутствии селективного сбора РО придется задействовать объекты мусоросортировки (при их наличии), а также каким-то образом стимулировать их создание и развития до необходимой мощности. При этом, как

уже было сказано выше, качество такого сырья оставляет желать лучшего, подобные производства оказываются убыточными. До настоящего момента практически отсутствовала возможность экономического стимулирования граждан и предприятий к использованию селективного сбора отходов, а неэкономические методы не имели должного эффекта. Однако согласно новой редакции закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», оплата за сбор и перевозку твердых бытовых отходов будет производиться в рамках раздела квитанций «Коммунальные услуги» (до этого она входила в раздел «Содержание и ремонт»), что даст возможность устанавливать дифференцированные тарифы за вывоз сортированного и несортированного мусора, тем самым побуждая домохозяйства и предприятия заниматься селективным сбором.

Помимо тарифов, у местных властей есть и другие возможности способствовать развитию предпринимательства в области переработки отходов – например, закрепление в территориальной схеме обращения с отходами территорий для создания комплексов ТКО, включающих карты для захоронения, на значительном расстоянии от населенного пункта, а территорий для производств по переработке отходов (в т.ч., Индустриального парка) – на более близком расстоянии. Территориальная близость переработчиков послужит стимулом для поставки им сырья, значительно упростив региональному оператору и субподрядчикам организацию логистики в условиях нового законодательства.

Индустриальный парк по переработке отходов позволяет сконцентрировать переработчиков и обеспечить их эффективное функционирование. Управляющая компания парка будет оказывать не только стандартные услуги по размещению на производственной площадке, но и оказывать узкоспециализированные консалтинговые услуги потенциальным и действующим резидентам. В индустриальном парке могут быть реализованы любые инвестиционные проекты в сфере обращения с отходами как вида экологического предпринимательства.

Таким образом, специализированный Индустриальный парк в сфере переработки отходов может стать интегрирующим звеном в системе обращения с ТКО и развития экологического предпринимательства в регионе. Деятельность парка удовлетворяет требованиям нескольких групп заинтересованных сторон, к которым относятся:

– муниципальные образования внутри региона, не способные решить проблемы с утилизацией отходов за счет бюджетных средств и имеющие потребность в улучшении экологической обстановки в населенном пункте;

– региональные операторы по обращению с ТКО и операторы (мусоровывозящие компании);

– бизнес-структуры, имеющие потребность успешного размещения инвестиций, а также рециклинговые компании, которые имеют потребность в качественном сырье и снижении затрат на решение непроизводственных вопросов;

– поставщики (производители отходов), имеющие проблемы с утилизацией собственных отходов и желание упростить процесс передачи отходов на утилизацию при снижении затрат;

– население, заинтересованное в наличии альтернативы в вопросах организации сбора отходов, снижении затрат за вывоз отходов, имеющее потребность в улучшении экологической ситуации.

Кроме того, накапливаемая в индустриальном парке база знаний может быть использована для развития уникального центра компетенций и распространения опыта, поэтому важно отметить перспективу дальнейшей репликации подобных моделей на другие регионы Российской Федерации.

Внедрение вышеописанной схемы обращения с отходами в регионе позволит, на наш взгляд, наиболее рационально реализовать новые требования Федерального закона № 89-ФЗ, который призван сформировать новые экономические инструменты для вовлечения отходов в хозяйственный оборот и создать условия для развития предпринимательства в сфере обращения с коммунальными отходами.

Библиографический список:

1. Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации. Официальный документ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Опубликовано 15.08.2013 г. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131239>
2. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году. Государственный доклад. Опубликовано 04.02.2013 г. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1392>
3. Сычева А., Асадчева М. Сектор обращения с отходами: текущая ситуация, законодательные рамки, опыт регионов, перспективы. Устойчивое развитие России. Берлин – Санкт-Петербург, 2013. С. 76-84.
4. Тимофеева О. Г. Определения мотивационного фактора при разработке системы селективного сбора твердых бытовых отходов [Текст] / О. Г. Тимофеева // Молодой ученый. – 2013. – №11. – С. 470-472.
5. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2015).
6. Чепига, П.Н. Совершенствование управления системой обращения с твердыми отходами в Российской Федерации [Текст] / П. Н. Чепига // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4. – С. 306-309.