

ЗАТЕРЯННЫЕ ТРИЛЛИОНЫ, ИЛИ СЕКРЕТЫ ЦИКЛИЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Н. Р. Соколова, научный руководитель АНО «Равноправие»

В статье проанализированы причины того, почему до настоящего момента отрасль обращения с отходами в России абсолютно непривлекательна для инвесторов, рентабельность ее не превышает 2 % (по данным официальной статистики), уплата экологического сбора остается на минимальном уровне, площади полигонов и нелегальных свалок ежегодно увеличиваются на сотни тысяч гектаров, – и рассмотрены возможные варианты постепенного выхода из сложившейся ситуации.

Ценность и ресурсный потенциал мусора, который в огромных масштабах захоранивается в Российской Федерации на полигонах и нелегальных свалках, поглощая собой миллионы гектаров плодородных российских земель и системно ухудшая состояние окружающей среды, а также способы его утилизации не первый год вызывают жаркие споры общества, предпринимателей и государственных органов.

Ввиду отсутствия проектного подхода к развитию и финансированию отрасли по управлению отходами, устаревших и хищнических методов хозяйствования, отсутствия необходимой инфраструктуры, а также высокой степени криминализации отрасли, качественного прорыва

в сфере обращения с отходами в России за последние годы так и не произошло.

Как показывает мировая практика, развитие отходоперерабатывающей отрасли требует системного подхода и жесткой, последовательной государственной политики на протяжении как минимум десятилетия. При должном уровне внимания со стороны государства она может стать базой для развития новой высокорентабельной отрасли экономики.

Сегодня для формирования отходоперерабатывающей отрасли в России существует прекрасная возможность не начинать исследования с нуля, не повторять чужих ошибок, а воспользоваться опытом европейских стран, далеко продвинувшихся

в решении проблем обращения с отходами. Не менее полезен для нас опыт эффективной системы сбора «утильсырья», которая создавалась в СССР начиная с 1950-х гг.

В директивы Европейского союза еще в 1970-х гг. были включены требования по переориентированию системы обращения с отходами с захоронения на полигонах в сторону их утилизации и максимального использования вторичных ресурсов. Принятые европейскими странами планомерное введение ограничений и повышение налогов на захоронение отходов на полигонах определили принятие приоритета принципа минимизации образования и захоронения отходов. Последовательное внедрение принципа 3R – *Reduce, Reuse, Recycle* («предотвращение об-

разования отходов, повторное использование, переработка во вторичные ресурсы») – позволило снизить процент захоронения отходов в некоторых странах Европы до 1 % [1].

Слаженная и продуманная система управления отходами с распределением функций между государством и частным сектором при сборе, обработке и утилизации отходов позволила сформировать в Европе новую, успешно развивающуюся, высокодоходную отрасль управления отходами, которая по своей мощи и значимости превосходит многие отдельные традиционные отрасли промышленности.

Ключевым элементом управления отходами в ЕС является именно рециклинг отходов (переработка для получения вторичного сырья). В целях развития рециклинга в ЕС внедрена система измерения и отслеживания процента вторичных материальных ресурсов, которые возвращаются в экономику. Например, практикуется измерение коэффициента вторичного использования материалов (*circular material use rate*), который показывает, какой процент отходов возвращается обратно в экономику в виде вторичных материальных ресурсов. Чем выше этот коэффициент, тем ниже нагрузка на окружающую среду (в том числе из-за снижения необходимости добычи первичных материальных ресурсов и их обработки). При этом, по данным Евростата, в среднем по ЕС этот коэффициент вырос за период с 2004 по 2016 гг. с 8 % до уровня выше 11 % (рис. 1) [2].

Пожалуй, лучшим примером внедрения системы управления отхо-

дами, с акцентом на рециклинг, является высокорентабельная отрасль управления отходами в Германии.

По данным исследований 2018 г., проведенных Всемирным банком, в рейтинге стран по общему объему ВВП Германия заняла четвертое место [2], а оборот отрасли управления отходами в стране достиг отметки в 100 млрд евро (вклад отрасли управления отходами в ВВП страны составляет порядка 3 %; для сравнения: вклад агропромышленного комплекса в ВВП Германии не превышает 1,5 %) [3].

Современные мировые тенденции сферы управления отходами не стоят на месте, и в 2017 г. на Пятом всемирном съезде, посвященном вопросам рециклинга и управления отходами (*5th World Convention on Recycling and Waste Management*), был сформулирован тезис о целесообразности расширения подходов по предотвращению образования отходов до 5R [4], которые в настоящий момент концептуально включают следующие принципы: *Reduce* – минимизация образования отходов при производстве и потреблении, *Refuse* – выбор более экологичных веществ и технологий при производстве, *Reuse* – повторное использование веществ и предметов по целевому назначению, *Recycle* – рециклинг, то есть переработка для получения вторичного сырья, и *Repurpose (Redesign)* – применение веществ и предметов по иному назначению [5].

В России за последние несколько лет предприняты важные шаги по созданию основы для перехода от захоронения отходов к утилизации: внесены изменения в Федераль-

ный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», установлена расширенная ответственность производителей, включающая нормативы утилизации и требования по уплате экологического сбора, сформулирован и утвержден федеральный проект «Чистая страна», определен федеральный оператор по обращению с ТКО (ППК «РЭО»), утверждены функции и порядок определения федерального оператора по обращению с отходами I и II класса опасности. Что же мешает в российской действительности трансформировать отрицательную стоимость отходов в положительную стоимость вторичных ресурсов?

По замыслу законодателей в Российской Федерации должна была заработать система расширенной ответственности производителя (РОП), которая способствовала бы самостоятельной или коллективной утилизации отходов в рамках ассоциаций производителей и строилась бы на основе успешного шведского опыта по внедрению схемы распределения ответственности по сбору и утилизации отходов между муниципалитетами, производителями и бизнес-структурами [1]. Между тем, из-за отсутствия необходимых полномочий и фискального опыта у Росприроднадзора уровень собираемости денежных средств в рамках экологического сбора оказался крайне низким. Следует отметить, что экологический сбор должен был стать финансовой основой для создания объектов инфраструктуры новой отходоперерабатывающей отрасли, но так и не стал значимым источником средств в масштабах инвестиционных потребностей отрасли. Таким образом, следует сделать вывод, что переложить финансовую ответственность за утилизацию потенциально опасных для окружающей среды товаров и упаковки на производителей продукции и упаковки, использующих такие материалы, на сегодняшний день не удалось.

Учитывая, что российский показатель утилизируемых ТКО отстает по итогам 2018 г. от европейского более чем на 95 % [6], можно говорить,

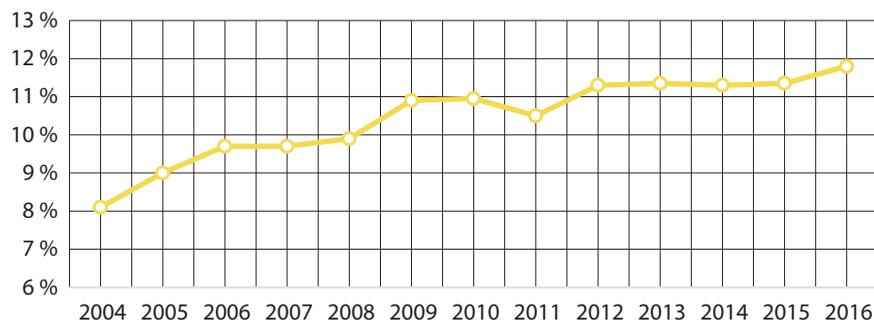


Рис. 1. Коэффициент вторичного использования материалов (ЕС)



Рис. 2. Сравнение структуры систем обращения с отходами в России и Германии

что в России сделаны только первые шаги по декларированию проблем и разработке необходимой законодательной базы в сфере обращения с отходами (рис. 2).

Достичь в сфере обращения с отходами показателей вклада в ВВП страны, сопоставимых с немецкими показателями, в ближайшие 10 лет по объективным причинам не удастся: на данный момент в России отсутствует не только необходимая развитая инфраструктура и логистическая система рециклинга отходов (переработка существенного количества образуемых вторичных ресурсов экономически нецелесообразна ввиду их удаленности от центров переработки), но и законодательно установленный «зеленый коридор» возможностей развития рынка вторичных ресурсов (любое вещество или предмет сейчас можно приравнять к отходу, что создает дополнительные административные барьеры для легального использования вторичных ресурсов).

Как один из вариантов решения сложившейся проблемы в части удаления и утилизации ТКО активно предлагается идея строительства экотехнопарков, где будет осуществляться не только их сортировка, но и подготовка вторичного сырья, а для изыскания дополнительных

средств на организацию инфраструктуры сферы обращения с ТКО в регионах предложено увеличить размер норматива утилизации до 100 %, что, по расчетам Минприроды России, увеличит годовой размер поступившего экологического сбора до 136 млрд руб. [7]. Следует отметить, что без принятия действенных и жестких государственных мер по декриминализации отрасли по обращению с отходами и выводу ее из теневого сектора, стремительное развитие отрасли невозможно. Так, авторам этой статьи известны факты полного выведения всех расчетов за услуги по захоронению отходов в офшорные юрисдикции на одном из крупнейших в стране полигонов объемом в сотни млн долл. ежегодно. Официально же объем оказываемых услуг юридическим лицом – оператором полигона – за отчетный период не превышал нескольких десятков млн руб. Данный факт указывает на то, что декриминализация отрасли – обязательное условие для снятия с «ручного тормоза» развитие отрасли по обращению с отходами.

По разным оценкам европейских экспертов, рециклингу поддается до 80 % ТКО и отходов строительства и сноса сооружений (в первую очередь – макулатура, металл, пла-

стик, стекло, строительные отходы). Вместе с тем, в отличие от постиндустриальных европейских стран, в России ведущей отраслью является обрабатывающая промышленность, поэтому объем образуемых промышленностью отходов более чем в 50 раз превышает объем ТКО, выделяемых и потенциально пригодных к возврату в хозяйственный оборот в виде вторичных ресурсов. Эффективно работающая система рециклинга отходов решает вопрос экономии средств и энергии, необходимых для добычи первичных ресурсов, а также снижает не только нагрузку на окружающую среду [1], но и затраты на ее восстановление, поэтому именно промышленные предприятия России потенциально являются основными потребителями вторичного сырья и должны быть в большей степени экономически мотивированы на реформирование системы обращения с отходами.

Очевидно, что при всех усилиях по проведению «мусорной» реформы в России вновь упускается важный момент – недооценивается роль промышленных предприятий в реформе, ведь, как показывает европейский опыт, только активное вовлечение промышленных предприятий в систему обращения с отходами и вторичными ресурсами позволило сделать рабочим и успешным принцип 3R в Европе. Представление в сентябре 2019 г. в Правительство РФ законопроекта о внесении изменений в отдельные акты, регулирующие обращение с вторичными ресурсами, дает всему экспертному сообществу надежду на глубокое понимание стоящих перед нами задач в этой сфере со стороны руководства Минпромторга и Правительства РФ.

При тех задачах, что установлены в рамках нацпроекта «Экология», развитие эффективной системы обращения с отходами без участия промышленности и бизнеса (как потребителя вторичных ресурсов) становится маловероятным. О понимании руководством Минприроды стоящих перед отраслью задач свидетельствует заключенное в сентябре на ВЭФ трехстороннее соглашение между Минприро-

ды России, ППК «РЭО» и ПАО «СИБУР Холдинг», в рамках которого предполагается использование сырья из переработанного пластика на производственной площадке «СИБУРа» – АО «ПОЛИЭФ». Проще говоря, мало переработать отход во вторичный ресурс – необходимо найти потребителя, который нуждается в этом ресурсе.

Несмотря на все проблемы формирующейся отрасли, опрошенные АНО «Равноправие» эксперты убеждены в возможности стремительного развития отходо-перерабатывающей отрасли России. Это станет возможным в случае безотлагательного принятия необходимой законодательной базы по ресурсосбережению и использованию вторичного сырья, внедрения передовых рыночных механизмов обращения с вторичным сырьем, установления специальных требований для участников государственно- и муниципального заказа по использованию вторсырья при производстве товаров, введения системы обязательных производственных нормативов использования вторичного сырья, разработки методик расчета и применения коэффициента (по аналогии с используемым в европейских странах индикатором) вторичного использования материалов в качестве ключевого показателя эффективности реализации мусорной реформы. Также необходимо принять комплекс действенных мер государственной поддержки по созданию инфраструктуры в сфере управления и обращения с отходами.

Главным драйвером создания сектора цикличной ресурсосберегающей экономики и потребителем вторичного сырья могут стать именно промышленные предприятия, которые напрямую заинтересованы в снижении энергозатрат и повышении ресурсной эффективности при производстве (в частности, подтверждено, что экономия энергии при производстве алюминия из вторсырья достигает 95 %, стали – 74 %, меди – 85 %) [8].

Согласно исследованиям Всемирного банка, мировой рынок вторичного сырья оценивается в 320 млрд

долларов и растет темпами, значительно превышающими средний уровень экономического роста мировой экономики, что открывает хорошие перспективы для дальнейшего развития российской отходо-перерабатывающей отрасли.

Создание государством условий для развития эффективных рыночных механизмов переработки отходов, а также оборота вторичных ресурсов не только позволит в значительной степени решить проблему выведения отрасли из сектора теневой экономики и декриминализации сферы обращения с отходами, но и повысит конкурентоспособность российских экспортно-ориентированных компаний путем создания «зеленого имиджа» экспортируемой продукции на международном рынке, позволит привлечь малые и средние предприятия в отходо-перерабатывающую отрасль.

С учетом аналогичных отраслевых показателей в ЕС, специфики и структуры экономики Российской Федерации, при должном содействии государства прогнозируемый объем отходо-перерабатывающей отрасли, по оценкам экспертов, к 2030 г. в текущих ценах может превысить 1,5 трлн руб. (представляющих собой, по своему экономическому содержанию, почти чистую добавленную стоимость).

Таким образом, учитывая ежегодное недополучение средств отходо-перерабатывающей отрасли в размере 1,45 % ВВП и экономические потери в размере 4–6 % ВВП по причине ухудшения качества окружающей среды из-за захоронения отходов и связанных с ними экономических факторов [9] (без учета ущерба здоровью людей), ежегодная суммарная отрицательная стоимость захоронения отходов в России превысила невероятную сумму в 10 трлн руб. в год, сопоставимую с 2/3 ежегодных доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Пожалуй, пора найти ответ на вопрос: стоит ли хоронить триллионы на полигонах? ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. Никуличев Ю. В. *Управление отходами. Опыт Европейского сою-*

за. Аналит. обзор / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глоб. и регионал. пробл. Отд. пробл. европ. безопасности. – М. – 2017. – 55 с. – (Сер.: Социальные и экономические проблемы глобализации).

2. Eurostat: *Manuals and Guidelines. Circular Material Use Rate* – 2018. – Text : electronic. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9407565/KS-FT-18-009-EN-N.pdf/b8efd42b-b1b8-41ea-aaa0-45e127ad2e3f> (date of reference: 8/10/2019).

3. *Данные Всемирного банка : [сайт].* – URL: <https://data.worldbank.org> (дата обращения: 10.10.2019).

4. Shaling S. *Zero Waste Can Be Achieved Through 5R Principles of Waste Management // Int J Waste Resources.* – 2017. – [website]. – URL: <https://www.conferenceseries.com/> (date of reference: 2/10/2019).

5. Tropp Ch. *The 5 R's – Refuse, Reduce, Reuse, Repurpose, Recycle // TMAC Blog.* – 2019. – [website]. – URL: <https://tmac.org/blog-27/> (date of reference: 26/9/2019).

6. Росстат. *Официальная статистика. Окружающая среда : [сайт].* – URL: <https://www.gks.ru> (дата обращения: 03.10.2019).

7. *Письмо Минприроды России в Правительство Российской Федерации от 01.08.2019 № 03-25-07 / 18102 «О повышении эффективности системы “расширенной” ответственности производителей товаров, импортеров товаров, в том числе в целях обеспечения достижения показателей национального проекта “Экология” по обработке, утилизации твердых коммунальных отходов подготовки “дорожной карты” по совершенствованию указанной системы на период 2019–2021 гг.»*

8. *The Economic Aspects of Recycling. Bureau of International Recycling (BIR) (2009) / Ferreira B., Monedero J., Juan Marti L., Aliaga C., Hortal M., López A. Dobón.* – [website]. – URL: <http://www.bir.org/industry>

9. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».