

# Перспективы ресурсосбережения и ресурсной эффективности в промышленном освоении Арктики



## Манкулова Ж. А.

советник по правовым вопросам ООО «ЛЕКСАР Про» (Москва),  
член Экспертного совета ПОРА

Исследования в области промышленного освоения Арктики часто приводят к выявлению явных регуляторных пробелов системного характера. Частным примером является вопрос законодательного регулирования деятельности по вовлечению вторичных материально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов в хозяйственное использование и имущественный оборот в контексте ресурсосбережения и ресурсной эффективности.

В настоящем вторичные ресурсы не являются объектом самостоятельного регулирования в целом, выступая только в качестве одного из элементов деятельности, связанной с охраной окружающей среды. Соответственно этому, условия для развития системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, создания индустрии утилизации, в том числе повторного применения таких отходов, не сформированы.

Результаты анализа, приведённого в данной статье, явственно свидетельствуют о недостаточном развитии механизмов стимулирования применения нецелевых материалов и веществ. Промышленные предприятия, использующие в производстве вторичные ресурсы,

на сегодняшний день не получают специальных преимуществ в рамках реализуемой промышленной политики. Системные льготы носят универсальный характер и непосредственно увязаны единственно с товарным производством.

Особенности процессов производства, использования, хранения, перевозки, реализации и утилизации товарной продукции, вытекающие из факта вовлечения в оборот отходов производства и потребления, в контексте решений о стимулировании деятельности целевой группы хозяйствующих субъектов не учитываются с, пожалуй, единственным исключением. Речь идёт о потенциальной оценке хозяйственной деятельности с вовлечением в оборот отходов

производства и потребления в составе деятельности по внедрению наилучших доступных технологий при наличии соответствующей формализации в информационно-техническом справочнике. Однако в этом случае поддерживается деятельность по снижению негативного воздействия на окружающую среду, то есть льготы предусмотрены природоохранного характера для особо опасных загрязнителей, а также в глубоко постинвестиционном периоде. Перспективы реализации и развития государственной поддержки в сфере вторичных ресурсов необходимо анализировать в контексте общих представлений о ресурсосбережении как процессе, отчасти оформленном и реализуемом на уровне национальной экономики.

Практика повторного использования наиболее ценных в сырьевом отношении технологических отходов уже сложилась на уровне отдельных отраслевых сегментов промышленности. Измеримым спросом пользуется ряд полезных фракций: лом и отходы черных и цветных металлов, высокосортные марки макулатуры,

текстильные, полимерные и древесные отходы, стеклобой, часть минеральных отходов электроэнергетики, металлургии, химии и промышленности строительных материалов. Такого рода технологические отходы сравнительно давно используются в промышленных масштабах как вторичные ресурсы для чёрной и цветной металлургии, целлюлозно-бумажной и текстильной промышленности, а также в производстве изделий из термопластов. Вместе с тем никаких системных подходов такая практика, ожидаемо, не генерирует. Большой объём фракций, извлечённых из отходов, используется в хозяйственных целях в значительно меньших масштабах, при этом часть из них автоматически подпадает под правовой режим отходов<sup>1</sup>, что ограничивает их разрешённый экономический оборот либо отказом от использования (захоронение, обезвреживание), либо утилизацией.

Проблематика ресурсосбережения является комплексной, охватывая сферы с высоким уровнем государственного воздействия, включая технико-технологическую, ценовую, кредитную, инвестиционную, внешнеэкономическую, экологическую. В этой связи формирование и развитие ресурсосбережения невозможно без участия государства, государственных инструментов регулирования, включая экономическое стимулирование целевой деятельности хозяйствующих субъектов.

Стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности рационально и эффективно использовать материальные, финансовые и природные ресурсы, обеспечивать повышение уровня развития ресур-

1 Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» (ред. от 02.11.2018)

сосберегающих и экологически безопасных технологий является одной из общих задач промышленной политики, сформулированной в статье 2 Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ.

Запрос на расширение оснований предоставления мер стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности при осуществлении мероприятий по достижению целевых значений показателей ресурсосбережения и ресурсной эффективности отдельных отраслей промышленности, наряду с экономическими основаниями, обусловлен содержанием руководящих государственных поручений.

В частности, согласно перечню поручений Президента Российской Федерации от 15.11.2017 № 2319 в сфере регулирования обращения с отходами Правительству Российской Федерации поручено внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающего регулирование обращения вторичных материальных ресурсов, проработав вопрос о стимулировании спроса на продукцию из них, а также определить понятийный аппарат в отношении экотехнопарков в сфере обращения с отходами, предусмотреть типовые требования к ним, обеспечивающие расширение спектра производства продукции из вторичных материальных ресурсов, при принятии решений о предоставлении им мер государственной поддержки.

Тем не менее политика по ресурсосбережению и ресурсной эффективности в полной мере не сформирована, в настоящем отсутствуют экономические рычаги развития отношений по вовлечению вторичных ресурсов производства в оборот через по-

зитивное и негативное стимулирование предприятий, причём как в составе института ресурсосбережения и ресурсной эффективности, так и в составе института наилучших доступных технологий, как действующего механизма реализации государственной промышленной политики.

Межотраслевые меры поддержки промышленности, администрируемые Минпромторгом России, не находятся в какой-либо связи с показателями ресурсосбережения и ресурсной эффективности, хотя бы по той причине, что эти показатели, и тем более их целевые значения, в соответствующих нормативных правовых актах не предусмотрены<sup>2</sup>.

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 03.01.2014 № 3 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2014 – 2019 годах в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также в международных финансовых организациях, созданных в соответствии с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация, на реализацию комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности и (или) выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в 2014 – 2019 годах в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности»; постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1312 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов»; постановление Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 № 634 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на производство и реализацию пилотных партий средств производства потребителям».

Упоминания о ресурсосбережении и ресурсной эффективности встречаются в постановлении Правительства Российской Федерации от 03.01.2014 № 3 (абзац 6 подпункт «а» пункт 3) и в постановлении Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1312 (подпункт «е» пункт 3). В терминологии указанных постановлений Правительства Российской Федерации речь идёт о «повышении энергоэффективности и ресурсосбережения», как одной из ряда общих целей в контексте идентификации определённой деятельности субъектов с сфере промышленности в рамках поддерживаемого приоритетного направления гражданской промышленности. При этом данные направления во всяком случае предустановлены в этом качестве в Государственной программе «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328. То есть цель – «повышение энергоэффективности и ресурсосбережения» – по сути, является номинальной.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 Порядка определения технологических направлений по соответствующим государственной программе Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» приоритетным направлениям гражданской промышленности, утверждённого Приказом Минпромторга России от 21.09.2017 № 3249, приоритет отдаётся технологическим направлениям, осуществление деятельности по которым способствует повышению энергоэффективности и ресурсосбережению. Вместе с тем в составе перечисленных критериев отбора технологических направлений для целей поддержки по постановлению Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1312 «энер-

гоэффективность и ресурсосбережение» не присутствуют. Это объясняет системное отсутствие упоминания о данном институте далее, как в форме подачи предложений для формирования перечня технологических направлений в целях проведения конкурса для предоставления субсидий на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, так и в составе конкурсной документации для проведения конкурсного отбора на право получения субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов.

При указанных обстоятельствах приходим к неопровержимому выводу о том, что в действующей системе мер поддержки промышленности деятельность субъектов в сфере промышленности по повышению ресурсосбережения и ресурсной эффективности не выделяется (не имеет своих показателей (индикаторов)) и, соответственно, не оценивается.

Анализируя принципиальную возможность получения государственной поддержки при осуществлении деятельности по повышению ресурсосбережения и ресурсной эффективности, отметим, что отдельные производственные предприятия, выпускающие с использованием вторичных ресурсов готовую товарную продукцию в качестве основной цели своей экономической деятельности (в рамках раздела С ОКВЭД 2), при определённых условиях могут на неё претендовать на общих основаниях. Повторимся, что такие основания не находятся в какой-либо связи с достижением конкретных значений показателей ресурсос-

бережения и ресурсной эффективности. Действующие в настоящем тематические постановления Правительства Российской Федерации имеют целью только увеличение объёма производства промышленной продукции, ввиду чего отдельные правоотношения в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности в общей системе мер поддержки своего места не находят.

В мейнстриме идентифицируются прочие выявленные меры поддержки в рамках всего перечня национальных проектов<sup>3</sup>.

Развивая тему поддержки ресурсосбережения и ресурсной эффективности, невозможно не обратиться к институту наилучших доступных технологий. Связь между ними не прямая, но очевидная<sup>4</sup>.

Институт наилучших доступных технологий, изначально закреплённый в природоохранном законодательстве, в рамках промышленной политики сравнительно недавно получил перспективу позитивного правового регулирования.

В своем Указе от 07.05.2018 № 204, определяющем национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года, Президент Российской Федерации в качестве задачи, требующей решения по направлению экологии, обозначил применение всеми объектами, оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий.

3 Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 № 204.

4 ГОСТ 33570-2015. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Методология идентификации. Зарубежный опыт.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации разработан национальный проект «Экология» (паспорт утверждён президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (Протокол от 24.12.2018 № 16), включающий в свою структуру федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий». В составе мероприятий проекта идентифицируется только одно специальное мероприятие. Речь идёт о постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению наилучших доступных технологий» от 30.04.2019 № 541.

Как видно из самого названия документа, он адресован объектам I категории и субъектам, относящимся к областям применения наилучших доступных технологий. Иными словами, речь идёт о потенциально возможном частичном финансировании расходов, связанных с некоторыми из трёхсот опасных загрязнителей, при принятии и реализации решения о мобилизации денежных средств путём выпуска облигаций.

Инвестиционные расходы предусматриваются на приобретение оборудования и технических устройств, способствующих снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также на оплату проектно-изыскательских, строительно-монтажных и пуско-наладочных работ для поэтапного достижения технологических нормативов, и (или) нормативов допустимых выбросов и (или) нормативов допустимых сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами, уста-

новленных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды. Впервые постановление Правительства Российской Федерации, предусматривающее предоставление субсидии, администрируемой Минпромторгом России, оперирует понятием экологической эффективности. Но к ресурсосбережению и ресурсной эффективности данный документ также не имеет отношения.

По вопросу применения финансовой поддержки Фонда раз-

**“Инвестиционные расходы предусматриваются на приобретение оборудования и технических устройств, способствующих снижению негативного воздействия на окружающую среду...”**

вития промышленности на текущих условиях в качестве меры стимулирования деятельности по повышению ресурсосбережения и ресурсной эффективности на примере повторного вовлечения вторичных ресурсов в экономический оборот, следует также заключить об отсутствии каких-либо специальных оснований, включая преимущества, для соответствующих субъектов деятельности в сфере промышленности и их инвестиционных проектов.

Промышленные предприятия, осуществляющие деятельность по повторному вовлечению вторичных ресурсов в производство, могут быть потенциальными получателями займа Фонда развития промышленности наравне с организациями, использующими в производстве природные ресурсы, только при условии удовлетворения общим для всех программным требованиям.

Например, предприятие вправе претендовать на финансирование проекта за счёт заёмных средств Фонда развития промышленности по программе «Проекты развития» на мероприятия по разработке новой технологии, приме-

няемой при включении вторичных ресурсов в процесс производства готовой продукции, на следующих базовых условиях:

– выпускаемая продукция имеет конкурентные преимущества относительно российских или зарубежных аналогов, представленных на рынке, или по своим технико-экономическим параметрам соответствует мировому уровню или превышает его;

– сбыт выпускаемой про-

дукции направлен на замещение импорта на внутреннем рынке, в том числе отнесение продукта к категории импортозамещающих согласно отраслевым планам, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации;

– сбыт выпускаемой продукции ориентирован на экспорт;

– внедряемые новые технологии относятся к приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, в частности, соответствуют перечню критических технологий, утвержденному указом Президента Российской Федерации от 07.07.2011 № 899;

– подтверждена новизна технических решений относительно российского технического уровня;

– получаемая в ходе реализации проекта продукция относится к промышленной продукции, не имеющей аналогов, производимых в Российской Федерации.

Обобщая по существующим

мерам поддержки следует заключить, что во всех случаях ресурсосбережение и ресурсная эффективность не имеют своих показателей, а в некоторых случаях не упоминаются вовсе. В настоящем поддерживается деятельность по созданию промышленной инфраструктуры, проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также внедрение продукции в промышленную эксплуатацию. При этом производственные предприятия, использующие в производстве готовой продукции по разделу С ОКВЭД 2 вторичные ресурсы, потенциально могут претендовать на поддержку в рамках всех перечисленных ранее мер поддержки только при условии отнесения к приоритетным отраслям гражданской промышленности по Государственной программе «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» (отраслевые подпрограммы 1-4), и без получения преимуществ перед другими соискателями.

Следует признать, что в последнее время в экспертном сообществе активно формируется подход, в соответствии с которым вопросы ресурсосбережения и ресурсной эффективности

включаются в сферу промышленной политики Российской Федерации. Минпромторгом России внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части нормативно-правового регулирования отношений по обращению с вторичными ресурсами и проведению экспертизы некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, изъятых из оборота)», разработанный в целях реализации подпункта «г» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. № Пр-2319, а также в рамках исполнения по-

ручений Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина от 22 ноября 2017 г. № АХ-П9-7749 и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Гордеева от 29 июня 2018 г. № АГ-П9-3799.

Дальнейшая правовая судьба вопроса о расширении оснований применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности применительно к реализации проектов с повторным использованием вторичных ресурсов в производстве, в том числе в российской Арктике, будет определяться с учётом политической воли и её содержания.

#### Литература:

1. Липина С.А., Зайков К.С., Липина А.В. Внедрение инновационных технологий как фактор экологической модернизации арктических регионов России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 2. С. 164-180. DOI: 10.15838/esc/2017.2.50.9
2. Елисеев Д.О., Наумова Ю.В. Экономическое освоение российской Арктики: цели, задачи, подходы // Труды Карельского научного центра Российской академии наук. Регион: экономика и управление. 2015. № 3. С. 4-16.
3. Харитоновна Г.Н. Институциональные и экономические барьеры разработки и внедрения новых технологий переработки отходов горнопромышленного производства // Труды Кольского научного центра РАН. 2015. 5/2015(31): Химия и материаловедение, спец. вып.: II Всероссийская научная конференция с международным участием, посвященная памяти В. Т. Калининкова «Исследования и разработки в области химии и технологии функциональных материалов». С. 588-592. — ISBN 978-5-91137-331-3.