

# ПРОМЫШЛЕННАЯ АРКТИКА: ОТХОД ИЛИ ДОХОД

## INDUSTRIAL ARCTIC: WASTE OR REVENUE



### Манкулова Ж. А.

Советник по правовым вопросам, Член Экспертного совета ПОРА,  
e-mail: mankulova@gmail.com

### Mankulova Zh. A.

Legal adviser, Member of the Expert Council of the Project Office for  
the Development of the Arctic (PORA), e-mail: mankulova@gmail.com

**Аннотация.** Актуальность исследования обусловлена возрастающим интересом к проблематике правовых основ обращения с отходами промышленного производства, в том числе на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации. Нормативно-правовое регулирование в сфере обращения с отходами промышленного производства в контексте их ресурсной ценности практически отсутствует, что является фактором негативного влияния и на экономику, и на экологию региона. Цель исследования заключается в выявлении наиболее значительных пробелов и в формулировании предложений по направлениям совершенствования законодательства в целевой сфере общественных отношений.

**Annotation.** The relevance of the study is due to the growing interest in the problems of the legal framework for the management of industrial waste, including on the territory of the subjects of the Russian Federation that are part of the Arctic zone of the Russian Federation. Regulatory and legal regulation in the field of industrial waste management in the context of their resource value is practically absent, which is a factor of negative impact on both the economy and the environment of the region. The purpose of the study is to identify the most significant gaps and formulate proposals for improving legislation in the target area of public relations.

**Ключевые слова:** Арктика, промышленные отходы, ресурсосбережение и ресурсная эффективность.

**Key words:** Arctic, industrial waste, resource saving, and resource efficiency.



Современное состояние сложившейся в Арктической зоне Российской Федерации системы обращения с промышленными отходами устойчиво отождествляется с ростом объёмов их образования и захоронения, а также с нарастающим негативным воздействием на окружающую среду. Доля переработки промышленных отходов минимальна. Это состояние находится в тесной взаимосвязи с государственной политикой ресурсосбережения и ресурсной эффективности. Отсутствие последовательных подходов к выделению в промышленности сферы ресурсосбережения и ресурсной эффективности и соответствующего регулирующего воздействия несёт с собой комплекс негативных последствий, в том числе экологических. Основными источниками образования промышленных

отходов в Арктической зоне Российской Федерации являются крупные предприятия по добыче и обработке природных ископаемых – мировые лидеры, находящиеся в активных, в том числе корпоративных отношениях с государством. Практическую основу ресурсосбережения и ресурсной эффективности составляют индивидуальные модели поведения промышленных предприятий, формализованные в их внутренних политиках<sup>1</sup>.

Проблематика ресурсной эффективности становится все более актуальной – исследуется научным сообществом<sup>2</sup>, заявляется на различных уровнях и площадках. Интерес к ней проявляют бизнес (транснациональные корпорации), политические круги, государства и международные организации.

Более 10 лет назад, в 1998 году «Программа ООН по окружающей среде» (ЮНЕП) в качестве реакции на события, связанные с глобальным финансово-экономическим кризисом, выдвинула концепцию «Глобальный зелёный новый курс», опирающуюся на необходимость переориентации прямых инвестиций в экологически чистые технологии и в создание «зелёной» инфраструктуры. Это, по замыслу ЮНЕП, должно способствовать возрождению мировой экономики, созданию новых рабочих мест, искоренению бедности и в целом инновационному продвижению к устойчивому развитию.

По результатам рассмотрения и обобщения проблематики ресурсной эффективности и ресурсосбережения в многочисленных документах и материалах междуна-

1 [http://www.alrosa.ru/sr2013/?page\\_id=84](http://www.alrosa.ru/sr2013/?page_id=84)

2 При этом большинство исследовательских работ посвящено технико-технологическому аспекту ресурсосбережения и ресурсной эффективности, а также экономике и экологии: всего 2863 работы по специальностям 05.00.00 Технические науки; 03.00.16 Экология; 03.02.0 Экология (по отраслям); 08.00.00 Экономические науки. В рамках юридических специальностей ресурсосбережение и ресурсная эффективность практически не исследовались: всего 7 работ по специальности 12.00.00 Юридические науки).





родных организаций можно сделать следующие основные выводы<sup>3</sup>.

Интенсивный рост глобального материального потребления, усилившийся после 2000 года и обусловленный увеличением населения, его спросом на товары и услуги, активной индустриализацией развивающихся стран, перемещением производства в страны с низкой эффективностью использования материалов, будет продолжаться. Рост мировой экономики (по прогнозу «Организации экономического сотрудничества и развития» (ОЭСР) – четырёхкратный к 2050 году) способствует этому процессу. Увеличение глобального материального потребления ведёт к росту спроса на сырьё, а также к усилению воздействия на окружающую среду, обострению глобальных, региональных и национальных экологических проблем, неблагоприятным последствиям для здоровья человека.

Ответным действием на рост глобального материального потребления должно стать повышение ресурсной эффективности. Повышение ресурсной эффективности сегодня имеет решающее значение в стремлении к «зелёному росту» и к созданию ресурсосберегающей экономики. При этом императивом современной экономической и экологической политики, по мнению как ОЭСР, так и ЮНЕП, является разделение взаимозависимости между потреблением ресурсов и экономическим ростом.

Страны, входящие в ОЭСР, добились успехов в повышении ресурсной эффективности за счёт политических мер (путем включения этого направления в национальные стратегии «зелёного» роста и устойчивого развития, зачастую в сочетании с энергоэффективностью, принятия планов по устойчивому производству и потреблению, комплексному управлению отходами и материалами, применения по-

литики «зелёных» государственных закупок, развития «циркулярной» экономики), а также использования ресурсосберегающих технологий.

Рекомендуемые действия по развитию ресурсной эффективности включают:

- создание различных стимулов, способствующих привлечению инвестиций, внедрению инноваций, повышению экономической и экологической эффективности, а также минимизация административных издержек;
- принятие мер по эффективному использованию ресурсов на протяжении всего жизненного цикла продукта путём развития «зелёных» государственных закупок как стратегического инструмента для эффективного управления, содействия развитию партнёрских отношений предприятий, работающих по отдельным производственно-сбытовым цепочкам соз-

<sup>3</sup> <https://www.oecd.org/greengrowth/>

дания добавленной стоимости, в виде так называемого промышленного симбиоза;

- встраивание ресурсоэффективности и ресурсосбережения в задачи экономической политики и интеграцию их в секторальную и межсекторальную политику путём развития «циркулярной» экономики, разработки и внедрения инноваций, привлечения инвестиций в эту сферу, управления занятостью и профессиональными навыками в переходный период.

Задача ресурсосбережения решается на основе применения ресурсосберегающих технологий, позволяющих сократить количество используемых материалов на единицу продукции. Технологические изменения могут быть осуществлены с помощью как политических мер, так и регулированием цен на сырьё.

Политика, законодательство и практика обращения с отходами в ЕС основаны на чёткой иерархии методов, в числе которых наиболее предпочтительными являются (в порядке убывания): предотвращение образования отходов, вторичное использование, утилизация (переработка), производство энергии топлива и, наконец, захоронение (Директива № 75/442/ЕЭС от 15 июля 1975 г. об отходах (рамочная директива)).

На протяжении длительного периода времени Россия поддерживала идею сближения с Европой, формирования единого экономического пространства, что предполагает также гармонизацию законодательства, включающего механизмы регулирования обращения с промышленными отходами.

Несмотря на обилие инициатив в этой сфере оценка системы целевых актов нормативного и ненормативного характера, применяющихся в Российской Федерации, позволяет сделать несколько важных выводов.

В первую очередь необходимо отметить значительное преобладание нормативно-технического регулирования в сфере ресурсосбережения и повышения ресурсной эффективности, в том числе по вопросам обращения с промышленными отходами и их вовлечению в повторное использование, над нормативно правовым регулированием (свыше 100 документов).

При этом в отличие от экологического законодательства Российской Федерации, рассматривающего сферу ресурсосбережения в контексте сбережения природных ресурсов и вовлечения отходов производства и потребления в экономический оборот, документы по стандартизации придают этому понятию более широкий смысл.

В межгосударственных и национальных стандартах под ресурсосбережением понимается комплекс мер, направленных на рациональное использование и экономное расходование материальных и энергетических ресурсов при проведении работ, оказании услуг, на протяжении всех стадий жизненного цикла продукции и этапов технологического цикла отходов.

Множество стандартов посвящены различным направлениям ресурсосбережения, ввиду чего рассматривают указанное понятие предметно: проблемы обращения с отходами, сбережение природных материальных и энергетических ресурсов, вовлечение в экономический оборот вторичных (техногенных) ресурсов, а также ресурсосбережение посредством минимизации упаковок.

Единообразное определение понятий «ресурсосбережение» и «ресурсная эффективность» на уровне федеральных нормативных правовых актов отсутствует.

В целом оценка эффективности государственной политики в целе-

вой сфере может быть осуществлена через анализ:

- целеполагания и определения приоритетов в соответствующей сфере общественных отношений;

- планирования и программирования реализации мероприятий в рамках проводимой государственной политики;

- финансовое обеспечение указанных мероприятий.

Сразу следует отметить, что Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года, утверждённая Указом Президента РФ от 26.10.2020 № 645, тему ресурсосбережения и ресурсной эффективности не поддерживает, целевые показатели не определяет.

Государственная поддержка деятельности в сфере обращения с отходами в Арктической зоне упоминается в Стратегии в контексте выполнения основных задач в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (лит. «н» п. 15). В других документах стратегического планирования вторичные ресурсы выступают только в качестве косвенного инструмента охраны окружающей среды, но не предметного объекта государственной экологической промышленной политики, как отходы производства и потребления, которые обладают ресурсной ценностью и могут быть повторно вовлечены в экономический оборот путём переработки, регенерации, рекуперации, рециклинга или иного экономически целесообразного применения (см., например, Стратегию развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р).

Российское законодательство не рассматривает отходы, как «цен-

ное сырье, сопоставимое по концентрации содержащихся в них полезных компонентов с первичным сырьём и материалами, а в ряде случаев — даже превосходящее их» [2]. Основным признаком отхода в российском законодательстве является его опасность. Термином классов опасности отходов оперирует базовый закон Российской Федерации в области обращения с отходами (ст. 4.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», далее — «Федеральный закон об отходах»). На этой основе (ограничительного характера норм) также сложилась соответствующая практика обращения с отходами, в том числе являющимися вторичными ресурсами — преобладает размещение отходов. При этом размещение отходов является единственным видом негативного воздействия на окружающую среду, непосредственно относящимся к деятельности по обращению с отходами.

Из преамбулы Федерального закона об отходах следует, что он направлен на предотвращение вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду, а также на вовлечение отходов в хозяйственный оборот. При этом структура и содержание Федерального закона об отходах характеризуют его как акт экологического законодательства. Администрирование, установленное Федеральным законом об отходах, главным образом направлено на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду размещаемых отходов, которые традиционно рассматриваются только как загрязнители окружающей среды. Вместе с тем применительно к отходам, обладающим полезными свойствами, имеющими потенциал вовлечения в хозяйственный оборот, такое администрирование следует при-

знать предвзятым, создающим препятствия для реализации одной из целей, собственно декларируемых Федеральным законом об отходах, — вовлечение отходов (как вторичных ресурсов) в хозяйственный оборот.

Несовершенство нормативно-правового регулирования по широкому кругу вопросов, связанных с оборотом вторичных ресурсов, является общим фактом федерального масштаба, что также оказывает существенное влияние на экономику и экологию Арктической зоны Российской Федерации.

Целесообразность внедрения тех или иных моделей обращения с отходами является делом самого хозяйствующего субъекта, не имеет сколь-нибудь явно выраженного позитивного стимулирования со стороны государства (субсидии, налоговые льготы, льготные кредитные ставки, стимулирование спроса на продукцию, произведённую с использованием вторичных ресурсов и пр.). В результате в общем объёме образовавшихся промышленных отходов в России, включая Арктическую зону Российской Федерации, преобладают отходы размещённые. Например, в Якутии этот процент фиксируется на уровне 40,04 % к общему объёму отходов. Дополнительно, значительная доля отходов, порядка 19 %, остаётся необработанной<sup>4</sup>. При этом объёмы накопленных промышленных и бытовых отходов постоянно растут. По данным Федеральной службы государственной статистики за период с 2003-2020 гг. эти объёмы удвоились<sup>5</sup>.

#### Литература

1. Фаустов А. А. Утилизация промышленных отходов и ресурсосбережение. Основы, концепции, методы. Издательство: Инфра-Инженерия. 2019. Стр. 6.
2. Горина М. В., Шаева Т. И. Журнал: Экономика и социум @ekonomika-socium. Статья в выпуске: 2-1 (15), 2015 года.

#### Literature:

1. Fayustov A. A. Utilization of industrial waste and resource saving. Fundamentals, concepts, and methods. Publishing house: Infra-Engineering. 2019. Page 6.
2. Gorina M. V., Shaeva T. I. Journal: Economics and Society @ekonomika-socium. Article in the issue: 2-1 (15), 2015.

В целом подтверждается прямая зависимость уровня экономического развития страны и практики обращения с отходами. Доля захоронения отходов в Швеции, Бельгии, Дании, Норвегии, Финляндии (арктические государства) не превышает 5 %, а доля переработки колеблется в среднем в пределах 30 %. Довольно давно отходы рассматриваются этими государствами как стратегические ресурсы и как источник дохода, так что мировой опыт в этой сфере давно уже накоплен. «Показатели ресурсосбережения относятся к важнейшим показателям качества и конкурентоспособности продукции, на основании которых можно сделать вывод о независимости страны» [1].

Всё это очевидно свидетельствует о том, что необходима активная позиция государства по развитию отрасли, привлечению в неё инвестиций, а также поддержка создания инфраструктуры полного цикла переработки отходов и развития собственных технологий утилизации отходов производства.

Ресурсная эффективность видится как одна из целей государственной промышленной политики с необходимыми объективными методами её измерения, целевыми показателями и механизмами реализации — через использование наилучших доступных технологий, вовлечение в экономический оборот вторичных ресурсов производства, формирование промышленных симбиозов, включая экотехнопарки.

4 <https://mingkh.sakha.gov.ru/territorialnaja-shema-obraschenija-s-othodami>

5 <https://rosstat.gov.ru/folder/11194>