**Концепция развития рынка вторичных ресурсов**

Научно-исследовательский центр по проблемам управления ресурсосбережением и отходами (ГУ НИЦПУРО)

Концепция развития рынка вторичных ресурсов (далее Концепция) разработана во исполнение п. 2.3. решения Коллегии Минпромнауки России от 25 июня 2003 г. по вопросу «Концептуальные основы создания в Российской Федерации системы использования вторичных ресурсов».

Концепция определяет цели и основные задачи развития рынка вторичных ресурсов, направления мер по реализации этих задач, а также ожидаемые результаты.

К Концепции приложены предполагаемые отдельные меры, способствующие развитию рынка вторичных ресурсов.

Концепция ориентируeт на целенаправленное использование отходов в качестве продуктов, имеющих потребительский спрос, а также решение задач, определяемых промышленной политикой государства в сфере обращения с отходами, направленных на доведение уровня использования отходов производства и потребления до среднеевропейского.

Концепция предназначена для использования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления при разработке целевых программ, мер экономического управления в области обращения с отходами производства и потребления, развития рынка вторичных ресурсов, повышения эффективности использования сырья, материалов и топливно-энергетических ресурсов, сырьевого обеспечения материального производства, снижения уровня воздействия отходов на окружающую природную среду.

**1. Состояние проблемы**

Создание условий для расширения сырьевой базы отечественной экономики, повышения устойчивости материального обеспечения товаропроизводителей, сокращения потерь сырьевых, материальных и топливно-энергетических ресурсов, снижения уровня загрязнения окружающей среды является важнейшими принципами государственной промышленной политики.

В этой связи использование отходов производства и потребления необходимо рассматривать в качестве одного из основных способов воспроизводства материальных ресурсов, а широкое внедрение рыночных механизмов хозяйствования в сферу обращения с отходами – стратегическим резервом повышения эффективности этой работы.

Российская Федерация обладает значительными ресурсами вторичного сырья, которые можно характеризовать как возобновляемые сырьевые, материальные и топливно-энергетические ресурсы. По экспертным оценкам объемы накопления отходов в промышленности составляют около 80 млрд. тонн, объемы образования отходов - 2,7 млрд. тонн в год (при годовом объеме потребления сырьевых ресурсов промышленностью менее 1 млрд. тонн).

Средний уровень использования отходов в качестве вторичных ресурсов составляет около одной трети. В хозяйственный оборот вовлекаются только высоколиквидные и рентабельные отходы, главным образом лом и отходы черных и цветных металлов, высокосортные марки макулатуры, чистые текстильные, полимерные и древесные отходы, стеклобой, часть минеральных отходов производства электроэнергетики, металлургии, химии и промышленности строительных материалов. Плохо используются золы и шлаки ТЭС, фосфогипс, лигнин, отходы добычи и обогащения полезных ископаемых. Слабо вовлекаются в хозяйственное использование отходы потребления.

Основными факторами низкого в среднем уровня использования отходов в качестве вторичных материальных ресурсов являются:

недостаточность и несовершенство законодательной и нормативной правовой базы в сфере обращения с отходами производства и потребления;

отсутствие достаточных экономических стимулов для сбора и переработки значительной массы отходов;

несовершенство инструментов регулирования в этой области;

недостатки сформировавшейся в России практики сбора и удаления твердых бытовых отходов (ТБО), не предусматривающей селективный сбор содержащихся в них полезных компонентов, пригодных для повторного использования;

недостаточное участие малого и среднего бизнеса в сфере деятельности по сбору и переработке вторичных ресурсов;

несовершенство инфраструктуры сбора и переработки вышедшей из употребления промышленной продукции конечного использования;

недостаточное информационное обеспечение предпринимательского сообщества о возможностях, перспективах и экономической привлекательности работы в сфере использования вторичных ресурсов.

Основным законодательным актом в области обращения с отходами производства и потребления является Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», который определяет, прежде всего, правовые основы обращения с отходами в целях предотвращения вредного их воздействия на человека и окружающую природную среду. Закон не раскрывает методы правового и экономического регулирования в области вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Отсутствует должная координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами. МПР России, Минпромнауки России, Госстрой России, Минздрав России, МЧС России, МВД России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, другие министерства и ведомства и подведомственные им структуры осуществляют деятельность в области обращения с отходами на принципах лишь ведомственного подхода в пределах возложенных на них задач и предоставленных полномочий.

В результате роль государства в организации сбора, переработки отходов и использования их в качестве вторичного сырья с переходом на рыночные отношения в экономике утратила должную комплексность и результативность. Из-за отсутствия необходимой статистической отчетности объемы образования, использования отходов, состояние внутреннего рынка вторичных ресурсов не может быть оценено вполне достоверно, что затрудняет принимать обоснованные решения по регулированию этого рынка.

Концептуальные основы и практика применения законодательства в сфере обращения с отходами тяготеют к реализации принципа платности размещения отходов для хозяйствующих субъектов в ущерб реализации принципа стимулирования вовлечения отходов в хозяйственный оборот.

Для наращивания объемов использования отходов не используется такой результативный рычаг как создание соответствующих организационных, нормативно-правовых и экономических условий для развития чисто рыночных отношений в области сбора, заготовки и промышленного использования отходов в качестве вторичных ресурсов.

Целесообразность создания таких условий обусловлена спецификой образования и особыми свойствами отходов как товара и подтверждается опытом развитых стран мира и Европы, которые уже сегодня используют от 50 до 70% отходов производства и потребления, планируя в перспективе полное прекращение полигонного захоронения отходов.

Высокие уровни использования отходов производства и потребления в европейских странах достигнуты благодаря тому, что в странах ЕС:

реализуется принцип ответственности производителей за сбор и переработку некоторых видов продукции после ее использования;

установлены нормативы платежей за использование упаковки;

практикуется государственное нормирование уровня переработки отдельных видов отходов, разработка для этих целей национальных планов и программ развития рынка вторичных ресурсов, увеличиваются объемы субсидий на мероприятия в этой области;

получила распространение практика предоставления предприятиям по сбору и переработке отходов налоговых льгот, льготных кредитов и льготных транспортных тарифов;

расширяются масштабы нормирования сбора и использования вторичного сырья на межгосударственном уровне.

Основные программно-целевые установки по нормативам в этой области регламентируются специальными Директивами Европейского Парламента и Совета ЕС:

94/62/ЕС - Упаковка и отходы упаковки;

2000/53/ЕС – Транспортные средства, выведенные из эксплуатации;

2002/96/ЕС – Отходы электротехнического и электронного оборудования.

Действие этих директив накладывает определенные обязательства и на российских экспортеров, обязывает их соблюдать в странах ЕС принцип ответственности за сбор и переработку своей продукции после ее использования. В свою очередь, Российская Федерация, в случае признания указанных директив, имеет возможность выдвигать аналогичные требования к производителям из стран ЕС, поставляющим свою продукцию на российский рынок. В связи с намерением России интегрироваться в мировое сообщество и вступить в ВТО должно коренным образом измениться отношение к проблеме использования собственных отходов.

Исходя из необходимости изыскания новых материальных ресурсов для решения стоящих перед отечественной экономикой задач, оздоровления экологической обстановки, а также условий, диктуемых внешнеэкономической деятельностью, использование отходов производства и потребления должно стать также одним из основных принципов государственной промышленной политики.

**2. Цели и задачи развития рынка вторичных ресурсов**

Рынок вторичных ресурсов по своему типу относится к товарным рынкам и хотя имеет ряд особенностей, должен развиваться, главным образом, на основе саморегулирования и частного предпринимательства.

Целями развития рынка вторичных ресурсов являются формирование и поддержание устойчивого спроса потребителей вторичных материальных ресурсов и обеспечение стабильной реализации их предложения поставщиками.

Роль государства в формировании и развитии рынка вторичных ресурсов заключается в создании нормативно-правовых, экономических и организационных условий для эффективного вовлечения вторичных ресурсов в хозяйственный оборот, обеспечении свободной конкуренции хозяйствующих субъектов, контроле за соблюдением всеми участниками рынка экономического правопорядка, защите их прав и экономических интересов.

Концепция исходит из того, что определенная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию задача – удвоение внутреннего валового продукта в течение ближайших десяти лет - будет решена преимущественно за счет увеличения отечественного товарного производства в натуральном выражении, а рост производства будет сопровождаться ростом уровня жизни населения.

Исходя из основных целей развития рынка вторичных ресурсов и с учетом международного опыта, представляется необходимым решить следующие основные задачи:

определить и обосновать принципы и инструменты регулирования в области использования вторичных ресурсов в отраслях промышленности и регионах страны, а также меры поддержки использования и развития прогрессивных технологий и оборудования для сбора, переработки и транспортировки отходов;

выработать и обеспечить условия для комплексной переработки сырья и материалов, экономии первичных материальных ресурсов в основном производстве за счет их замены соответствующими вторичными материальными ресурсами;

совершенствовать нормативно-правовую базу для развития организационно-производственной инфраструктуры рынка вторичных ресурсов и привлечения в эту сферу предприятий малого и среднего бизнеса с перспективой создания на ее основе отрасли по сбору и переработке отходов производства и потребления в товарную продукцию;

определить номенклатуру отходов производства и потребления, подлежащих использованию в первоочередном порядке в качестве вторичных материальных ресурсов;

разработать региональные концепции и программы развития и мониторинга региональных рынков вторичных ресурсов.

Реализация этих положений позволит:

стимулировать приток инвестиций в сферу обращения с отходами;

увеличить объем производства товаров, изготовленных из отходов или с их использованием;

уменьшить потери сырьевых, материальных и топливно-энергетических ресурсов, выводимых в настоящее время из хозяйственного оборота с отходами производства и потребления, и тем самым повысить эффективность использования природного сырья;

создать более благоприятные условия для расширения сырьевой базы экономики, в том числе для замещения импортных поставок некоторых видов сырья, природные ресурсы которых в России ограничены или отсутствуют;

снизить уровень загрязнения отходами окружающей природной среды;

создать новые рабочие места, в первую очередь на предприятиях малого и среднего бизнеса;

расширить взаимодействие с зарубежными странами в области сбора и переработки отходов производства и потребления;

обеспечить выполнение экологических требований, связанных с предстоящей интеграцией Российской Федерации в мировое и европейское экономические сообщества.

**3. Основные направления мер, содействующих развитию рынка вторичных ресурсов**

Совершенствование и развитие инструментов регулирования в области использования вторичных ресурсов включает в себя:

1. Нормативно-правовое обеспечение последовательной реализации на территории Российской Федерации принципа ответственности производителя и/или собственника за сбор и переработку своей продукции после ее использования.

Последовательность реализации названного принципа предполагает: первоначальное установление уполномоченными органами и последующее расширение ими перечня продукции, на которую распространяется принцип; определение механизма, нормативов сбора, переработки и рециклинга, сроков реализации и мер ответственности производителя за использование своей продукции (например, введение санкций, установление нормативов и т.п.).

По аналогии с европейскими странами первоочередными видами продукции, на которые возможно распространение принципа ответственности производителя, могли бы стать автотранспортные средства, тара и упаковка (металлическая, полимерная, стеклянная, картонно-бумажная), моторные масла, товары народного потребления, содержащие вредные вещества (ртутьсодержащие лампы, аккумуляторы и др.).

2. Совершенствование механизма экономического стимулирования использования отходов в качестве вторичного сырья.

3. Формирование спроса на вторичные ресурсы и продукцию, изготовленную из вторичных ресурсов или с их использованием, в том числе путем установления ограничений и стимулов, побуждающих к использованию вторичных ресурсов взамен первичных.

4. Применение механизма залоговой стоимости для стимулирования сбора, переработки и утилизации некоторых видов продукции после использования.

5. Развитие региональных рынков вторичных ресурсов с учетом специфики образования и обращения с отходами потребления (в первую очередь с ТБО).

6. Информационное обеспечение субъектов предпринимательской деятельности (создание баз данных по источникам образования вторичных ресурсов; по нормативно-правовому обеспечению их сбора, заготовки и переработки; по прогрессивным технологиям и оборудованию для переработки вторичных ресурсов; по предприятиям, осуществляющим заготовку и переработку вторичного сырья, а также по сопряженным вопросам).

7. Совершенствование форм федерального государственного статистического наблюдения за сбором и использованием отходов производства и потребления, введение статистического наблюдения за рынком вторичных ресурсов.

8. Введение стандартизации и сертификации отходов, а также сертификации технологий и оборудования по их переработке.

9. Подготовку кадров для работы на рынке вторичных ресурсов.

4. Ожидаемые результаты развития рынка вторичных ресурсов

Реализация государственной политики по развитию рынка вторичных ресурсов позволит обеспечить следующие социально-экономические преимущества:

рост уровня использования невостребованных в настоящее время вторичных ресурсов, в том числе полимерных отходов, изношенных шин, отработанных моторных масел, выведенных из эксплуатации аккумуляторов, макулатуры, зол и шлаков ТЭС, металлургических шлаков, древесных отходов и др.;

увеличение доли вторичного сырья в производстве важнейших видов промышленной продукции (стали, картонно-бумажной продукции, продукции из полимерных, текстильных и древесных материалов, нефтепродуктов, строительных материалов);

дополнительную экономию сырья, материальных и топливно-энергетических ресурсов;

снижение уровня загрязнения окружающей природной среды отходами производства и потребления;

создание новых рабочих мест;

создание более благоприятных условий для взаимодействия с зарубежными странами в области сбора и переработки отходов.

**Приложение**

Предполагаемые отдельные меры, способствующие развитию рынка вторичных ресурсов

Для совершенствования нормативно-правовой базы в сфере обращения с отходами производства и потребления необходимо разработать технические регламенты, в которых определить основные положения в области сбора и использования вторичных ресурсов.

Нормативно определить уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, ответственные за выработку и реализацию соответствующих положений единой государственной политики по использованию вторичных ресурсов, осуществление контроля и надзора, проведение федерального государственного статистического наблюдения за образованием отходов производства и потребления и их использованием в качестве вторичных ресурсов, развитие рынка вторичных ресурсов, создание условий для предпринимательской деятельности в этой сфере.

Уполномоченным федеральным органам исполнительной власти с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местных (муниципальных) органов разработать порядок координации работы, взаимодействия и взаимной увязки решений, принимаемых в части обращения с отходами производства и потребления и их вовлечения в хозяйственный оборот. Обеспечить комплексный подход к решению экономических и экологических проблем в области обращения с отходами производства и потребления и их вовлечения в хозяйственный оборот. Создать необходимые условия и способствовать созданию ассоциированных объединений предприятий по сбору, переработке и использованию отходов.

Разработать нормативные акты и технические регламенты «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», «О вторичных материальных ресурсах», «Об упаковке и отходах упаковки», «Об утилизации выведенных из эксплуатации автотранспортных средств», «Об утилизации лома электронной техники» и другие, в которых должны быть отражены:

принцип ответственности производителя и/или собственника за ее сбор и переработку после использования, перечень продукции, нормативы и сроки ввода в действие требований в этой области;

механизм залоговой стоимости, перечень продукции, на которую он будет распространен;

перечень продукции, в отношении которой должен быть установлен норматив содержания вторичного сырья;

механизм стимулирования предпринимательской деятельности по сбору, переработке и использованию тех отходов производства и потребления, реализация которых не может осуществляться рыночным образом.

В качестве основного инструмента стимулирования может быть предложено создание специальных внебюджетных фондов и фондов переработки отходов, формируемых за счет взносов, пожертвований, собственных средств юридических и физических лиц, штрафов и других источников. Поскольку средства указанных фондов будут формироваться, в основном, из коммерческой сферы, они должны быть предназначены для поддержки предпринимательской деятельности, направленной на сбор, сортировку и переработку отходов, а также для обеспечения динамики развития региональных отходоперерабатывающих отраслей.

Разработать и ввести дополнительные формы федерального государственного статистического наблюдения, разработать методики мониторинга состояния развития сферы обращения с отходами и рынка вторичных материальных ресурсов в России для обоснования распространения принципа ответственности производителя на конкретные виды продукции, установления норматива сбора и утилизации отходов и сроков их достижения, формирования спроса на продукцию с использованием отходов, установления наличия наиболее эффективных технологий для переработки отходов.

Создать Федеральный информационно-консультативный центр по технологиям переработки отходов в целях информационного обеспечения субъектов рынка вторичных ресурсов.

Реализовать ряд инновационных проектов государственного значения по разработке прогрессивных технологий и конкурентоспособного отечественного оборудования по переработке и использованию вторичных ресурсов.