

СТИМУЛИРОВАНИЕ СНИЖЕНИЯ ОБЪЕМОВ ГОРНОПРОМЫШЛЕННЫХ ОТХОДОВ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РФ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Алиева Т.Е.

ФГБУН Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, Апатиты, Россия (184209, Мурманская обл., г. Апатиты, ул. Ферсмана, 24а), e-mail: alieva@iep.kolasc.net.ru

В статье представлен анализ ожидаемых изменений законодательного регулирования сферы обращения с отходами производства по отношению к горнопромышленным предприятиям, осуществляющим свою деятельность в Арктической зоне Российской Федерации. Выявлены направления, которые могут являться стимулирующими факторами снижения объемов образования и размещения горнопромышленных отходов, а также увеличения объемов их вовлечения в хозяйственный оборот. Сделан вывод о необходимости законодательного закрепления возможности использования льгот в отношении платы за размещение отходов при промышленном освоении техногенных минеральных образований. Для развития системы стимулирования снижения объемов горнопромышленных отходов в районах Севера и Арктики особую значимость приобретает сотрудничество государства и бизнеса на основе специального инвестиционного контракта, который можно рассматривать как один из вариантов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: горнопромышленные отходы, Арктическая зона Российской Федерации, законодательное регулирование.

STIMULATION OF VOLUME REDUCTION OF THE MINING WASTE IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Alieva T.E.

The G.P. Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Center of the Russian Academy of Science, Apatity, Russian Federation (184209, Apatity, Murmansk region, Fersmana str., 24a), e-mail: alieva@iep.kolasc.net.ru

The paper presents an analysis of the expected changes in the legislative regulation of waste production in relation to the mining companies, operating in the Arctic zone of the Russian Federation. Directions that can be the stimulating factors to reduce the volume of formation and placement of mining wastes, as well as increase their involvement in economic circulation, are identified. It is concluded about the necessity of legislative recognition of the possibility of using the benefits in respect of the payment for waste placement in case of the industrial development of technogenic mineral formations. Public-private cooperation on the basis of a special investment contract, which can be considered as one of variants of public private partnership, is of particular significance for the development of stimulation system to reduce the volume of formation and placement of mining wastes in the North and the Arctic.

Keywords: mining wastes, the Arctic zone of the Russian Federation, legislative regulation.

Повышенное внимание федерального центра к Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ), постепенное выстраивание законодательного регулирования и управления этим макрорегионом обусловлены необходимостью укрепления стратегических позиций нашей страны на международной арене, наличием существенного минерально-сырьевого потенциала и перспективой интенсификации освоения природных ресурсов российской Арктики. Мурманская область, территория которой полностью включена в АЗРФ, позиционируется как ее стратегический центр [7]. Внедрение комплексного подхода к социально-экономическому развитию на основе реализации региональной кластерной политики предполагает развитие горно-химического и металлургического кластера в регионе. Это в свою очередь ведет к увеличению отходов горнодобывающей промышленности. Отметим, что подобная ситуация характерна для большинства территорий Севера России, включая субъекты АЗРФ. Учитывая

хрупкость природной среды Арктической зоны и увеличение нагрузки на ее ассимиляционный потенциал, данная проблема обуславливает необходимость разработки и анализа стимулов для снижения объемов образования отходов и увеличения объемов их использования.

На современном этапе для снижения объема образования отходов целесообразно применять комплексный подход, используя методы и технологии, направленные на повышение комплексности и полноты извлечения полезных компонентов из рудного сырья, а также на снижение объемов складированных породных отвалов (ресурсосберегающие, малоотходные технологии и оборудование). Для территорий Арктического сектора РФ основными принципами освоения являются максимальная ресурсоэффективность (с максимальным использованием возможностей извлечения минерально-сырьевых ресурсов) и максимальное природосбережение с применением наиболее жестких природоохранных и экологических норм и использованием эффективных природосберегающих технологий [3]. Процесс реформирования действующего экологического законодательства направлен на стимулирование внедрения указанных технологий.

Нормирование в области обращения с отходами

В июле 2014 г. принят федеральный закон № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10], направленный на совершенствование системы экологического нормирования, который вступает в силу с 01.01.2015 за исключением отдельных положений. Законодатель использует дифференцированный подход к субъектам хозяйственной деятельности, предполагающий отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к одной из четырех категорий. Присвоение соответствующей категории осуществляется при постановке такого объекта на государственный учет. На основании отнесения объекта к той или иной категории будет осуществляться нормирование и в области обращения с отходами (табл. 1).

Таблица 1

Нормирование в области обращения с отходами с 01.01.2019 г.

Категория объекта негативного воздействия на окружающую среду (НВОС)/ Уровень НВОС	Особенности нормирования в области обращения с отходами для хозяйствующих субъектов
Объект I категории / Значительный	Разработка технологических нормативов , устанавливаемых комплексным экологическим разрешением (КЭР), которое выдается на 7 лет и может быть продлено на такой же период. Неотъемлемой частью КЭР является программа повышения экологической эффективности.
Объект II категории / Умеренный	Разработка лимитов на размещение отходов. Декларирование объема или массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образующихся и

	размещаемых отходов; декларация подается 1 раз в 7 лет при соблюдении условий, установленных законодательством. Вправе получать КЭР.
Объект III категории/ Незначительный	Отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов представляется в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти или исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией в уведомительном порядке.
Объект IV категории/ Минимальный	Разработка лимитов на размещение отходов и представление отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов не требуются, плановые проверки не проводятся.

В соответствии с Законом «О недрах» [1] и Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» [9] с 01.02.2015 г. недропользователь имеет право использовать для ликвидации горных выработок вскрышные и вмещающие горные породы, отходы производства черных металлов IV и V классов опасности в соответствии с проектом ликвидации горных выработок, который будет являться объектом экологической экспертизы федерального уровня [8]. При таком способе использования указанные виды горных пород и отходов не будут включаться в лимиты на размещение отходов.

Экономические стимулы снижения объемов горнопромышленных отходов

Предприятия, устанавливающие оборудование по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления, вправе рассчитывать на государственную поддержку, осуществляемую в форме предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду, налоговых льгот, а также выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

В соответствии с поручениями Президента РФ от 21.09.2012 г. № Пр-2516 и Председателя Правительства РФ от 03.10.2012 № ДМ-П9-5838 разработан Проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в приложение № 1 к Постановлению Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344», которым предлагается применение дополнительных коэффициентов при исчислении платы за размещение отходов производства [4]. В таблице 2 представлены ожидаемые и принятые изменения коэффициентов к ставкам платы за размещение отходов производства.

Таблица 2

Ожидаемые и принятые изменения коэффициентов к ставкам платы за размещения отходов производства

Способы и типы размещения отходов	Коэффициент к ставкам платы за размещения отходов производства		
	в наст. время	с 01 января 2016	с 01 января 2020
за объем или массу отходов производства и потребления, подлежащих накоплению и использованных в собственном производстве в соответствии с технологическим регламентом либо переданных для использования в течение срока, предусмотренного	0	0	0

законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами**			
при размещении отходов V класса опасности добывающей промышленности посредством закладки искусственно созданных полостей в горных породах при рекультивации нарушенных земельных участков и почвенного покрова (в соответствии с разделом проектной документации «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» и/или техническим проектом разработки месторождения полезных ископаемых)*	-	0	
при размещении отходов на специализированных полигонах и промышленных площадках, оборудованных в соответствии с установленными требованиями и расположенных в пределах промышленной зоны источника негативного воздействия	0,3		
при размещении отходов IV - V класса опасности, которые образованы при использовании ранее размещенных отходов перерабатывающей и добывающей промышленности*	-	0,5	
при размещении отходов III класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов II класса опасности*	-	0,67	
при размещении отходов IV класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов II класса опасности*	-	0,33	
за объем или массу размещенных отходов производства и потребления в пределах лимитов на их размещение**	1	1	1
за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных с превышением установленных лимитов на их размещение**	5	5	25
Примечание: * Ожидаемые изменения в соответствии с Проектом Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в приложение № 1 к Постановлению Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344». ** Принятые изменения в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”».			

Применение коэффициента 0 при размещении отходов V класса опасности добывающей промышленности посредством закладки искусственно созданных полостей в горных породах, при рекультивации нарушенных земельных участков и почвенного покрова формализует сложившуюся распространенную практику деятельности добывающих предприятий, снижает затраты на администрирование платежей за негативное воздействие на окружающую среду и формирует дополнительный источник финансовых средств. Как отмечается в Пояснительной записке [4], «заполнение искусственно созданных подземных емкостей потенциально способствует сохранению целостности подземных горизонтов и повышению сейсмоустойчивости».

Для предприятий горно-химического и металлургического кластера применение коэффициента 0,5 при исчислении платы за размещение отходов IV–V класса опасности, которые образованы при использовании ранее размещенных отходов, на первый взгляд,

представляет собой положительный стимул для переработки хвостов обогащения, а также при использовании вскрышных пород в собственном производстве, например, для производства строительных материалов. Данное направление использования отходов в настоящее время имеет чрезвычайно ограниченное и локальное применение в связи с отсутствием потребности широкого применения ранее размещенных отходов и низким процентом вовлечения в сферу производства вновь образуемых отходов (менее 50 %) [4].

Однако для горнопромышленных предприятий механизм применения коэффициента 0,5 остается не ясным. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» под использованием отходов понимается «применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии». Горнопромышленные отходы, складываемые в хвостохранилищах, представляют собой техногенные минеральные образования, которые при возможности и экономической целесообразности их промышленного освоения относятся к техногенным месторождениям полезных ископаемых. По оценкам специалистов себестоимость товарной продукции из промышленных отходов в 5–15 раз меньше, чем из добываемых традиционными способами руд месторождений полезных ископаемых. В связи с тем, что для каждого техногенного минерального образования (ТМО) характерны свои особенности, необходима объективная оценка и детальная разведка каждого перспективного техногенного месторождения (ТМ). Как отмечается в [6], оценочные работы проведены пока на немногих объектах. Для вовлечения горнопромышленных отходов в хозяйственный оборот требуются затраты не только на их переработку, но и на подготовку ТМ к эксплуатации, включая геолого-экономическую оценку ТМО, геологоразведочные работы и пр. Таким образом, встает вопрос: будет ли техногенное месторождение относиться к категории «отходы» и, следовательно, будут ли применяться при его разработке соответствующие стимулы? При этом необходимо учитывать, если горнопромышленное предприятие использует ранее размещенные отходы в собственном производстве, то оно вынуждено повторно вносить платежи за размещение вновь образуемых отходов при их переработке. Поэтому введение понижающего коэффициента 0,5 будет являться положительным стимулом для вовлечения в промышленный оборот техногенных минеральных образований и увеличения объемов переработки техногенных месторождений для предприятий, уже ее осуществляющих. По нашему мнению, для недропользователей, осуществляющих свою деятельность на территории АЗРФ, наиболее эффективным и целесообразным будет переход на технологии комплексного использования и полноты извлечения полезных компонентов из рудного сырья, а также привлечение соинвесторов для промышленного освоения ТМО.

Стимулирование промышленной деятельности

В июне 2014 г. в Государственную Думу РФ внесен проект Федерального закона №

555597-6 «О промышленной политике в Российской Федерации», которым устанавливаются новые меры стимулирования промышленной деятельности, в т.ч. заключение специального инвестиционного контракта.

Специальный инвестиционный контракт заключается между Российской Федерацией в лице уполномоченного органа и инвестором (инвесторами), принимающим на себя обязательства по созданию или освоению производства промышленной продукции на территории России и иные обязательства социально-экономического характера, среди которых в рамках исследуемой темы следует выделить обязательства:

- по созданию или освоению производства продукции отраслей промышленности, имеющих приоритетное значение для социально-экономического развития Российской Федерации;
- по созданию или освоению производства промышленной продукции путем внедрения результатов интеллектуальной деятельности в промышленности, относящихся к приоритетным направлениям науки, техники и технологий или критическим технологиям;
- по внедрению принципов применения наилучших доступных технологий в производство промышленной продукции;
- по созданию объектов промышленной и социальной инфраструктуры.

Специальным инвестиционным контрактом на период его действия для инвестора могут быть установлены изъятия стимулирующего характера, в т.ч.: льготы по уплате арендной платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, в том числе земельными участками; льготные тарифы на товары, работы и услуги, цены на которые подлежат государственному регулированию, в соответствии с действующим законодательством и др. В заключении специального инвестиционного контракта в обязательном порядке участвуют федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке основ государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере бюджетной, налоговой деятельности, а также иные федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входит предоставление соответствующих льгот и преференций субъектам промышленной деятельности. При этом в таких контрактах могут участвовать субъекты Федерации и муниципальные образования в целях предоставления инвестору изъятий стимулирующего характера, предусмотренных нормативными правовыми актами субъекта РФ или муниципальными правовыми актами. Следует обратить внимание на то, что законодательством Российской Федерации и субъектов РФ предусматриваются гарантии неповышения уровня совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора от реализации специального инвестиционного контракта по сравнению с совокупной налоговой нагрузкой на момент начала финансирования, предусмотренного таким контрактом. Стабильность для инвестора, осуществляющего специальный инвестиционный контракт, совокупной налоговой

нагрузки, режима, обязательных требований и условий, может быть гарантирована на весь срок окупаемости инвестиционного проекта, но не более 10 лет со дня начала финансирования.

Таким образом, для развития системы стимулирования снижения объемов образования и размещения отходов в районах Севера и Арктики особую значимость приобретает сотрудничество государства и бизнеса на основе специального инвестиционного контракта, который можно рассматривать как один из вариантов государственно-частного партнерства.

Выводы

В условиях перехода на технологическое нормирование для экологически опасных объектов I и II категорий возникает потребность в актуализации технико-экономических обоснований существующих технологий переработки отходов и комплексного использования минерального сырья с учетом показателей наилучших доступных технологий.

Требует законодательного закрепления возможность использования льгот в отношении платы за размещение отходов при промышленном освоении ТМО.

Необходимо разработать меры экономического стимулирования для горнопромышленных предприятий, осуществляющих промышленное освоение техногенных объектов на территории АЗРФ. Стимулирующим фактором может являться финансирование программ изучения ТМО из бюджетов субъектов РФ при условии увеличения отчислений от ресурсодобычи в региональные бюджеты или при заключении специальных инвестиционных контрактов.

Реформирование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования направлено на экономическое стимулирование деятельности предприятий-природопользователей к снижению негативного воздействия на окружающую среду и развитие основного производства. Субъектам РФ, входящим в АЗРФ, необходима корректировка действующих, а также разработка и принятие новых региональных законов, направленных на стимулирование снижения образования и размещения отходов производства в соответствии с изменяющимся национальным законодательством.

Исследование выполнено при поддержке гранта РГНФ, проект № 14-12-51003 «Оптимизация деятельности исполнительных органов власти Мурманской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования на современном этапе реформы государственного управления».

Список литературы

1. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах» (в ред. от 21.07.2014), (с изм. и доп., вступ. в

силу с 01.02.2015) // СЗ РФ. – 06.03.1995. – № 10. – Ст. 823.

2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 31.01.2013) <http://www.government.ru> по состоянию на 01.02.2013.

3. Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 N 366 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. - 05.05.2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2207.

4. Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в приложений № 1 постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344». URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131092>.

5. Проект Федерального закона № 555597-6 «О промышленной политике в Российской Федерации» <http://zhtpp.ru/news/582-2013-12-04-10-11-43>.

6. Рыльникова М.В. [и др.]. Развитие классификаций техногенного сырья горных предприятий и обоснование технологий его активной утилизации. – М.: ГИАБ, 2012. – С. 208-213.

7. Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года. – URL: http://minec.gov-murman.ru/content/strat_plan/sub02/sub02/

8. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 21.07.2014), (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2015) // Российская газета. – № 232 от 30.11.1995.

9. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 21.07.2014), (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2015) // СЗ РФ. – № 26. – 29.06.1998. – Ст. 3009.

10. Федеральный закон от 21.07.2014 N 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 28.07.2014. – N 30 (Ч. I). – Ст. 4220.

Рецензенты:

Ларичкин Ф.Д., д.э.н., профессор, директор ИЭП КНЦ РАН, г. Апатиты;

Скуфьина Т.П., д.э.н., зав. отделом ИЭП КНЦ РАН, г. Апатиты.