

III. ЭКОНОМИКА ПРОМЫШЛЕННОСТИ. ЭКОНОМИКА ТРУДА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕВЫХ КОМПЛЕКСОВ И РЕГИОНАЛИСТИКИ

УДК 332.1

М.А. Liubarskaia, A.V. Kiktenko

IMPACT OF THE MECHANISM OF EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY ON THE SECONDARY MATERIALS INDUSTRY IN RUSSIAN REGIONS

The article gives a description of the current situation with the introduction of extended producer responsibility in the Russian sphere of waste management. The authors show that at this stage there are a number of problems with the involvement of secondary resources in the production turnover. As a theoretical significance of the study, it should be noted the model developed by the authors of a comprehensive accounting of the components of the organizational and economic mechanism of extended producer responsibility in the regions of Russia (POET-IC). Of practical interest are recommendations for the implementation of this model.

Keywords: secondary resource, waste, extended producer responsibility, industry, region.

М.А. Любарская¹, А.В. Киктенко²

ВЛИЯНИЕ МЕХАНИЗМА РАСШИРЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ НА СОСТОЯНИЕ ИНДУСТРИИ ВТОРИЧНЫХ МАТЕРИАЛОВ В РЕГИОНАХ РОССИИ

В статье дана характеристика современной ситуации с внедрением расширенной ответственности производителей в российскую сферу обращения с отходами. Авторами показано, что на данном этапе существует целый ряд проблем с вовлечением вторичных ресурсов в производственный оборот. В качестве теоретической значимости исследования следует отметить разработанную авторами модель комплексного учёта составляющих организационно-экономического механизма расширенной ответственности производителей в регионах России (ПОЭТИК). Практический интерес представляют рекомендации по внедрению данной модели.

Ключевые слова: вторичный ресурс, отходы, расширенная ответственность производителей, индустрия, регион.

DOI: 10.36807/2411-7269-2023-3-34-32-36

Расширенная ответственность производителей (РОП) – это подход к экологической политике, включающий разделение ответственности между производителями и обществом за воздействие продукции на окружающую среду на протяжении всего её жизненного цикла, впервые представленный в отчёте Министерства окружающей среды Швеции за 1990 г. В качестве стратегии защиты окружающей среды РОП возлагает на производителя продукта ответственность за весь его жизненный цикл, включая возврат, переработку и окончательную утилизацию [1]. Актуальность такого подхода возрастает по мере внедрения в практику провозглашённой мировым сообществом целевой установки перехода на принципы циклической экономики [2], [3].

Позже различные государства стали рассматривать правовые и административные подходы к расширенной ответственности производителей, проанализировав их экономическую и экологическую эффективность, чтобы определить механизмы внедрения

¹ Любарская М.А., профессор кафедры государственного и территориального управления, доктор экономических наук, профессор; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Санкт-Петербургский государственный экономический университет", г. Санкт-Петербург

Liubarskaia M.A., Professor of the Department of State and Territorial Administration, Doctor of Economics, Professor; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saint-Petersburg State University of Economics", Saint-Petersburg

E-mail: liubarskaya@mail.ru

² Киктенко А.В., аспирант, Автономная некоммерческая организация высшего образования "Российский новый университет"

Kiktenko A.V., Postgraduate; Autonomous Noncommercial Institution of Higher Education "Russian New University"

E-mail: anton-kiktenko@yandex.ru

РОП, как полной или частичной операционной и финансовой ответственности производителей за пост-потребительскую стадию жизненного цикла продукта.

Впервые РОП была внедрена в европейских странах, когда Европейский парламент принял директиву, требующую от его стран-членов разработать программы расширенной ответственности производителей для пластмассовых изделий. Затем двадцать три штата США приняли законодательство на основе расширенной ответственности производителей за утилизацию продуктов после их выхода из употребления. В Японии также принят закон о РОП, касающийся ответственности производителей за утилизацию бытовой техники и электроники, включая телевизоры, холодильники, кондиционеры и стиральные машины.

Совсем недавно принцип расширенной ответственности производителей начал внедряться в развивающихся странах, таких как Индия, Бразилия, Эфиопия и Китай. Программы РОП исследовались во многих контекстах. По сути, все программы расширенной ответственности производителей можно разделить на две группы:

- совершенствование дизайна продукции и производственной цепочки;
- совершенствование системы сбора, обработки, повторного использования или переработки продукции на пост-потребительской стадии экологически безопасным и социально ответственным образом.

В частности, широко известным примером РОП является немецкая система Green Dot System, которая возлагает на производителей и дистрибьюторов упаковки ответственность за создание и управление системой возврата отходов, связанных с их продуктами.

Современные исследователи [4], [5] сравнивают три подхода к реализации расширенной ответственности производителей:

- возврат товаров после выхода из употребления производителю для последующей утилизации;
- возврат товаров после выхода из употребления сторонней специализированной организации для последующей утилизации;
- смешанную систему, когда после выхода из употребления продукт может быть возвращён для утилизации либо производителю, либо сторонней организации.

Исследователи [6], [7] также выделили два уровня РОП:

- индивидуальная ответственность производителя на уровне сектора или отрасли;
- коллективная ответственность производителя, требующая создания той или иной формы организации ответственности производителей.

Правила участия в расширенной ответственности производителей отличаются для разных программ РОП. Некоторые страны создают одну систему РОП, а другие создают несколько систем РОП, каждая из которых конкурирует за свой бизнес на рынке.

Хотя универсально применимой программы РОП не существует, такие программы получили широкое признание в качестве стратегического решения по управлению отходами. Привлекательность РОП – это стимул, который она создаёт для производителей, чтобы учитывать затраты на утилизацию бытовых отходов при принятии решений о дизайне продукции. Она может способствовать достижению экологических целей, таких как предотвращение и сокращение образования отходов, более широкое использование переработанных материалов в производстве и повышение эффективности использования ресурсов. Учитывая проблемы, которые привели к принятию РОП, включая нехватку места для захоронения отходов, загрязнение и образование опасных отходов, программы РОП должны разрабатываться с учётом отраслей и продуктов, формы организации, а также экономического, социального и культурного контекста, в котором действует программа.

Анализ публикаций и практических материалов показывает, что есть три метода внедрения программ РОП:

- с помощью юридических средств;
- с помощью экономического регулирования;
- с помощью административного контроля.

Экономическое регулирование направлено на стимулирование заинтересованных сторон к внедрению РОП с помощью ряда экономических механизмов, таких как механизм "депозит–возврат" и механизм аренды или обслуживания, в то время как меры административного контроля в основном направлены на повышение порога доступа на рынок для отрасли и усиление государственного надзора. Несмотря на то что расширенная ответственность производителей может принести существенные выгоды, её реализация всё ещё требует значительных улучшений. В настоящее время большинство законода-

тельных актов РОП организовано на отраслевом уровне из-за удобства реализации, когда затраты на сбор и переработку распределяются между участниками на основе обращения продуктов на рынке, но такой подход подрывает стремление отдельных компаний разрабатывать больше продуктов замкнутого цикла.

В Российской Федерации 28 декабря 2020 г. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В. Абрамченко утверждена Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортёров товаров и упаковки [8]. В данном документе признаётся, что за 5 лет формального существования в России института РОП не было сделано сколь-либо значимых шагов в сторону увеличения потоков вторичных ресурсов, вовлечённых в производственный оборот. Эксперты связывают это с отсутствием надлежащего администрирования данной системы, контроля установленных нормативов утилизации и оценки эффективности принимаемых производителями и импортёрами мер по выполнению возложенных на них обязательств [9].

Из 160 тысяч организаций, осуществляющих производство и импорт товаров в регионах России отчётность о выполнении нормативов утилизации отходов (утративших потребительские свойства товаров) по группам материалов представили в 2016 г. 6,4%, в 2017 г. 8,2%, в 2018 г. 8,0%, в 2019 г. 9,5% [8]. Такой низкий уровень участия экономических субъектов в предоставлении отчётности, а также отсутствие возможности сверить данные отчётности с реальной ситуацией не даёт возможности отслеживать результаты как реализации принципа ответственности производителей, в частности, так и реформы в сфере обращения с отходами, в целом.

Эксперты также отмечают, что неопределённость положений нормативных документов создаёт риски для бизнеса в виде возможных претензий регулирующего органа как по составу отходов, так и по принятию отчётов о выполнении обязательств по утилизации отходов (утративших потребительские свойства товаров) [10]. Эта неопределённость также создаёт финансовые и репутационные риски для бизнеса.

Более того, в связи с частыми изменениями законодательства растёт спрос на услуги платного экспертного сопровождения внедрения стандартов расширенной ответственности производителей. Важно отметить, что государственные органы информируют о предоставлении бесплатного обучения в этой сфере. Однако активная дискуссия в сети и экспертных сообществах указывает на отсутствие мер по информированию участников рынка. Участники рынка и эксперты обеспокоены разумностью ставок экологического сбора. И основная претензия к дополнительному финансовому бремени – это негативное влияние на спрос на товары, включённые в группы, подпадающие под действие принципа ответственности производителей, со стороны конечных потребителей, поскольку в конечном итоге дополнительная фискальная нагрузка на производителей и импортёров будет сопровождаться поэтапным повышением отпускных и розничных цен. И теоретически это может способствовать смещению спроса на более дешёвые товары, которые, как правило, имеют менее экологичную упаковку.

Однако следует отметить, что повышение цен в указанных пределах не должно считаться критическим для рынка. Альтернативная точка зрения включает стандарты утилизации. По мнению отдельных экспертов, действующие стандарты для определённых групп товаров слишком низки и не способствуют увеличению рециклинга [11]. По мнению других экспертов, нормативы использования могут быть повышены только после создания работающей системы сбора и обработки отходов, а также настройки системы контроля и сбора статистической информации о рынке. Важно отметить, что введение расширенной ответственности производителей уже привело к увеличению административных расходов для участников рынка.

В административном плане результатом внедрения расширенной ответственности производителей стали:

- появление трёх новых форм отчётности;
- необходимость дополнительной классификации импортных товаров и их упаковки;
- необходимость определения веса брутто и веса нетто для распределения веса упаковки для непродовольственных товаров;
- необходимость выявления и ведения отдельного учёта товаров, которые не подпадают под действие закона и должны быть исключены из расчётной базы.

Одним из результатов реформы в сфере обращения с отходами стало то, что в регионах Российской Федерации ответственность за организацию сбора, транспортирования, обработки, утилизации и захоронения твёрдых коммунальных отходов (ТКО) несут

региональные операторы (Ст. 24.6 федерального закона № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления"). В то же время ответственность за утилизацию образовавшихся на территории регионов Российской Федерации отходов от использования товаров несут их производители и импортёры (Ст. 24.6 федерального закона № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления"). В настоящее время на территории России деятельность осуществляют 173 региональных оператора по обращению с ТКО и около 160 тысяч производителей и импортёров [8]. Становится очевидным, что одной из сложнейших управленческих задач является организация эффективного взаимодействия между ними.

На основе комбинации индуктивного и дедуктивного подходов к анализу управленческих практик и общей теории управления можно сделать вывод, что построение эффективного взаимодействия между участниками системы обращения с отходами возможно на основе комплексного учёта всех составляющих организационно-экономического механизма расширенной ответственности производителей. Говоря о комплексном учёте составляющих, мы подразумеваем правовую, организационную, экономическую, технологическую, информационную и кадровую обеспечивающие подсистемы (Рис. 1).



Рис. 1 – Комплексный учёт составляющих организационно-экономического механизма расширенной ответственности производителей в регионах России (ПОЭТИК)

В части правового обеспечения необходима гармонизация законодательной базы обращения с вторичными ресурсами. Например, установление обязанности использовать определённую долю вторичных ресурсов при производстве продукции или её упаковки для частных производителей должно уравниваться законодательным закреплением приоритета закупки для государственных и муниципальных нужд продукции, произведённой с использованием вторичных материалов. В части организационного обеспечения необходимо поддержание постоянного взаимодействия между региональными и отраслевыми структурами управления. Совместная выработка решений, транслируемых затем по вертикали на уровень отдельных предприятий и территорий позволит найти более эффективные пути выхода из проблемных ситуаций и наладить оперативную обратную связь [12]. В части экономического обеспечения функционирования механизма расширенной ответственности производителей перед органами власти стоит задача создания стимулов для частных компаний по вовлечению вторичных ресурсов в производственный оборот. Здесь речь может идти о введении понижающих коэффициентов к региональным и местным налогам, о предоставлении земельных ресурсов, грантовой поддержки. В части технологического обеспечения, во-первых, необходимы государственные инвестиции в научные исследования и разработки новых технологий использования вторичных ресурсов в различных отраслях [13], а во-вторых, организация сбора вторичного сырья с учётом возможностей его последующего использования в производстве и государственно-частное партнёрство при создании мусоросортировочных и мусороперерабатывающих комплексов. Важным является и формирование информационной системы, интегрирующей отраслевую и региональную отчётность, а также распространение информации о лучших практиках сбора и утилизации вторичных ресурсов. В части кадрового обеспечения эффективными являются совместные программы повышения квалификации для представителей региональных и отраслевых структур, вовлечённых в процесс обращения с вторичными материальными ресурсами.

В заключении следует отметить, что при осуществлении комплексного подхода, введение расширенной ответственности производителей в регионах Российской Федера-

ции станет драйвером развития индустрии вторичных материалов, так как потоки вышедших из употребления товаров и изделий должны теперь аккумулироваться либо самими производителями, либо специализированными компаниями и, в конечном итоге, находить полезное применение, что возможно только при наличии устойчивого спроса на них. Такой спрос может возникать под действием рыночных сил, либо создаваться под действием механизмов рыночного регулирования.

Список использованных источников

1. Букринская Э.М. Применение логистического подхода к организации расширенной ответственности производителя // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2020. – № 2. – С. 141-145.
2. Ветрова М.А., Иванова Д.В. Развитие замкнутого жизненного цикла продукта и принципа "загрязнитель платит" в контексте циркулярной экономики // Наука Красноярья. – 2021. – Т. 10. – № 4. – С. 7-26.
3. Liubarskaia M.A., Tsurkan M.V., Tatarinova M.N., Elchaninova O.V. State Policy for the Development of a Circular Economy at the Territory of the Russian Federation // Business 4.0 as a Subject of the Digital Economy. Cham, 2022. – С. 1009-1012.
4. Иванов А.В., Балановский М.В., Кондратенко С.В. Организационно-экономические и правовые проблемы эффективного внедрения механизма расширенной ответственности производителей в сфере обращения с отходами // Актуальные проблемы экономики и права. – 2020. – Т. 14. – № 2. – С. 293-300.
5. Овсянникова Д.К. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере внедрения механизма расширенной ответственности производителей // Естественно-гуманитарные исследования. – 2020. – № 29(3). – С. 279-282.
6. Цускман Е.И., Дудина Т.Н. Социальные и экономические аспекты реализации расширенной ответственности производителей // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2020. – № 4. – С. 101-106.
7. Пластинина Ю.В., Березюк М.В., Дукмасова Н.В., Румянцева А.В., Теслюк Л.М. Совершенствование организационно-экономического механизма расширенной ответственности производителя в Российской Федерации // Международный научно-исследовательский журнал. – 2020. – № 9(99). – С. 192-196.
8. Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортёров товаров и упаковки // [Электронный ресурс] <https://docs.cntd.ru/document/573324833?ysclid=ljhuwabcq3307971281> (дата обращения: 10.06.2023).
9. Русанов А.Л. Экономический эффект от внедрения концепции обращения с отходами для коммерческих структур, государства и домохозяйств // Экономика, предпринимательство и право. – 2021. – Т. 11. – № 2. – С. 457-466.
10. Овсянникова Д.К. Проблемы внедрения системы расширенной ответственности производителей в государственной политике в сфере обращения с отходами // Вестник Академии знаний. – 2019. – № 35(6). – С. 226-229.
11. Долгушин А.Б., Цуканов А.А. Анализ практики установления нормативов утилизации в системе расширенной ответственности производителя Российской Федерации в 2015–2020 годы // Вестник московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. – 2020. – № 3(34). – С. 57-63.
12. Артемьев А.А., Дюндик Е.П., Любарская М.А. Формирование рынка вторичных материалов в регионах России: Управленческий и финансовый аспекты // Экономика и предпринимательство. – 2022. – № 10(147). – С. 417-419.
13. Lifset R., Kamilo H., Jukka A., Kautto P., Miettinen M. Restoring the incentives for eco-design in extended producer responsibility: The challenges for eco-modulation // Waste Management. – 2023. – Vol. 168(1). – P. 189-201.