

Стандарты в области обращения с отходами: все что ни делается – кому-то это нужно. Но к лучшему ли это?

Елена Есина –

Сколько бы сложной ни казалась проблема на первый взгляд, она, если правильно к ней подойти, окажется еще более сложной
Пол Андерсон

Желающих помешать планам России в импортозамещении достаточно. Но отечественным предприятиям в области обращения с отходами не надо никаких врагов, когда у них есть такой «друг» как существующая система технического регулирования

Существование института стандартизации и сертификации обусловлено самой природой социальных отношений и связей в обществе. Потребность людей в стандартной, качественной продукции исторически возникла со времен зарождения человечества и существует по сей день.

Первые упоминания о стандартах в России отмечены во времена правления Ивана Грозного, когда были введены для измерения пушечных ядер стандартные калибры - кружала.

Петр I, стремясь к расширению торговли с другими странами, не только ввел технические условия, учитывающие повышенные требования иностранных рынков к качеству отечественных товаров, но и организовал правительственные бракеражные комиссии в Петербурге и Архангельске. В обязанность комиссий входила тщательная проверка качества экспортируемого Россией сырья (древесины, льна, пеньки и др.).

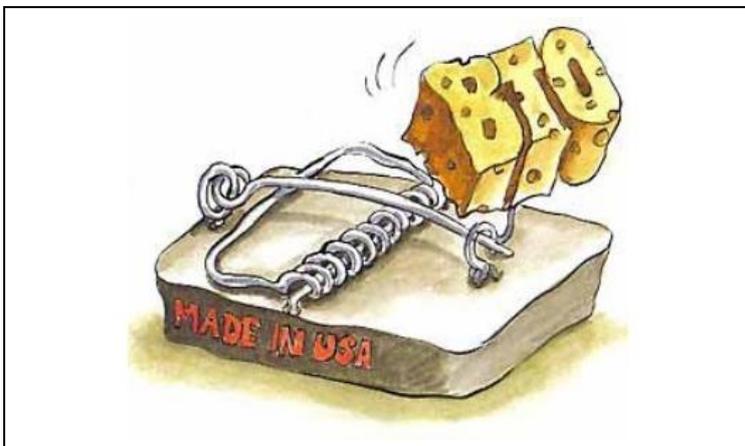
С появлением правовых отношений постоянно возникают проблемы теории и законодательного регулирования стандартизации и сертификации, что является предпосылками совершенствования указанной сферы.

Одна из важнейших нерешенных проблем, связанных с отечественным оборудованием в области обращения с отходами, его конкурентоспособность. Вернее - отсутствие таковой. И значительную роль здесь играет нормативное обеспечение, в том числе стандартизация. Она, как известно, представляет собой свод технических законов и правил, согласно которым формируется и функционирует производство любой продукции.

Вопрос о стандартизации в области обращения с отходами многие десятилетия был объектом второго плана. Критики отечественной системы стандартизации отмечают ее недостаточную гибкость, громоздкость, а также низкий темп обновления нормативных документов: стандарты обновлялись примерно раз в 20 лет, в то время как в США - раз в 5 лет, в Германии и Японии - раз в 4 года. Естественно, за два десятилетия скапливалось множество не отраженных в документах новаций. И по существу ГОСТы, которые должны были соблюдаться неукоснительно, в конце концов, становились тормозом на пути производства оборудования новых поколений. Вместе с тем за годы развития индустриального потенциала СССР отечественная стандартизация стала неотъемлемой частью производства оборудования для сферы обращения с отходами. Она способствовала упорядочению творческих и производственных процессов, в том числе проектирования, конструирования и изготовления.

Дай руку, товарищ далекий

Один из негласных принципов бизнеса звучит так: если не можешь одолеть конкурента - объединись с ним. В советское время конкурентов одолеть мы не смогли. Но когда «железного занавеса» не стало, появились желание и возможность вступить в мировое сообщество. И Россия справедливо хочет быть полноценным членом, в том числе и международного рынка природоохранного оборудования.



Западные страны могут ограничить ввоз на свою территорию продукции перерабатывающих отраслей России в связи с неисполнением страной-членом ВТО обязательства по прекращению захоронения несортированных отходов на свалках. Вместо новой индустриализации страна утратит существенную часть рынка конкурентоспособного производства. Социально-

политические последствия представить несложно. Основную часть ущерба можно устранить, если немедленно осуществить программу развития ресурсосбережения, в том числе и стандартизации.

Полная неготовность основной массы отечественных предприятий отходоперерабатывающей отрасли производить конкурентоспособную продукцию в соответствии с современными национальными стандартами проявилась при анализе экономической ситуации в контексте вступления России в ВТО. Груз устаревших стандартов не позволяет нам создавать конкурентоспособное оборудование для переработки отходов (вторичных материальных ресурсов). Назревала неизбежность коренных реформ, в том числе и в сфере стандартизации.

У советских собственная дорога...

Легка та дорога, на которой нет поворотов. В России система технического регулирования, существовавшая в области обращения с отходами до принятия закона «О техническом регулировании», исчерпала себя. Доминирующую роль здесь играли многочисленные подзаконные акты и ведомственные руководящие документы. Сегодня в России применяются более 30 000 (!) нормативных правовых актов, регулирующих обращение с отходами, значительная часть которых имеет характер предписаний, а они практически не поддаются качественному упорядочению. Предполагалось, что реализация Закона резко повысит значимость нормативной базы в сфере обращения с отходами, сократит избыточность регулирования.

Одним из предвестников новой технической политики России должен был стать Федеральный закон «О техническом регулировании». Он задумывался как своеобразный локомотив процесса реструктуризации экономики. Однако сегодня с уверенностью можно сказать: он не оправдал ожиданий. Выявилось его несовершенство по основным позициям.

Наконец, спустя четыре года после всевозможных перипетий, появились поправки к закону «О техническом регулировании», имеющие статус Федерального закона. Это означало неявный пересмотр первоначальной редакции. Естественно, что вокруг поправок возникла межведомственная борьба, которая привлекла значительные силы и средства. Ее цена составила сотни миллионов бюджетных рублей - во столько налогоплательщикам обошлось частичное исправление ошибок амбициозных и некомпетентных чиновников.

Одна из главных целей закона – формирование правовой системы отечественной стандартизации, гармонизированной с международно-признанной практикой, - не была достигнута. Вдобавок нормы Закона вступили в противоречие с десятками принятых еще в постсоветское время действующих законов. При этом планировалась, что новая нормативная база будет опираться на международные стандарты. Именно опираться, а не тупо копировать!

Но на пути к конкурентоспособности отечественного сектора переработки отходов, поворотов, как видим, было немало.

Федеральный закон ввел понятия документов, обязательных к исполнению, - речь идет о технических регламентах, которые содержат требования к безопасности продукции и к процессам ее производства. Кроме того, есть документы, которые имеют статус добровольного применения. В их числе стандарты, нормы, своды правил. Сфера безопасности человека и окружающей среды входит в зону ответственности обязательных регламентов, а качество, конкурентоспособность - зона ответственности норм, имеющих добровольный характер. Казалось бы, все ясно, подобным образом формируется сфера нормирования в зарубежной и международной практике. При этом простая логика определяет естественный подход и очередность подготовки важнейших нормативных документов. В начале - базовая часть, то есть обязательные технические регламенты, затем-добровольные стандарты, нормы и правила, подтверждающие и конкретизирующие их. Так должно было быть. Но... в 2003 году одним росчерком пера были упразднены Законы «О стандартизации» и «О сертификации», а достойная замена им так до сих пор и не сформирована.

Но такая ситуация не уникальна и носит перманентный характер в отечественной экономике - поскольку бюджет выдержит.

Особенности национальной стандартизации

В нашей стране процесс создания пакета национальных стандартов последнего поколения находится на начальной стадии. Такое положение объясняется, в том числе и тем, что компании, занятые в сфере обращения с отходами, которые по логике должны выступать в роли заказчика, вполне удовлетворяются корпоративными стандартами. Предприятия финансировать стандартизацию в состоянии.

Существующее же законодательство не создает правовых и экономических предпосылок, стимулирующих бизнес-сообщество вкладывать в нее средства. Бюджетное же софинансирование по обыкновению сформировано по остаточному принципу смехотворно мало. Причем, между собственно государственным бюджетом непосредственно областью стандартизации пролегает мощный пласт чиновников, о роли которых уже произнесено много горьких слов. Таким образом, совместное финансирование систем национальной стандартизации государством и бизнес-сообществом до сих пор остается всего лишь громким лозунгом.

Существует жесткая зависимость конкурентоспособности продукции от степени совершенства ее стандартизации. Так что, учитывая объем предстоящей в этом направлении работы, говорить о конкурентоспособности российского природоохранного оборудования можно будет только после 2030 года. Если пойдет так, как задумано.

Верным ли курсом?

Хороших, унифицированных стандартов у нас нет, зато планов – громадь! Распоряжением Правительства РФ в 2006 году утверждена концепция развития национальной системы стандартизации. В соответствии с ней Ростехрегулирование организовало технический комитет «Обращение с отходами» (ТК 349).

ТК подготовил и внес ГОСТы серии:

«Топливо твердое из бытовых отходов»: 2010г. – 14 стандартов; 2012г. – 13 стандартов; 2013г. – 4 стандарта. Всего было подготовлен 31 документ.

«Ресурсосбережение»: 2009г. – 10 стандартов; 2010г. – 25 стандартов; 2011г. – 6 стандартов; 2012г. – 17 стандартов; 2013г. – 14 стандартов; 2014г. – 3 стандарта. Всего было подготовлено 75 документов.

«НДТ»: 2009г. – 1 стандарт; 2010г. – 9 стандартов; 2012г. – 5 стандартов; 2013г. – 9 стандартов и 2014г. - ПНСТ (предварительные национальные стандарты) - 3 стандарта. Всего было подготовлено 27 документов.

Практически, при разработки всех вышеперечисленных стандартов, были реализованы нормы Справочников ЕС или использован «метод обложки» - это когда международный стандарт после квалифицированного перевода практически не изменялся и принимался в качестве национального. Качество перевода – это отдельный разговор.

В случаях, когда требовались относительно небольшие изменения или дополнения международного документа, использовался «метод модификации».

К сожалению, «метод основы», при котором уникальность технологии по ее назначению или условиям эксплуатации вынуждала готовить самостоятельный документ, учитывающий национальную специфику, но не противоречащий международной практике, вообще не применялся. Хотя такой подход отличается логической стройностью и простотой, и он является наиболее приемлемым.



Художник-карикатурист Шмырев

Следует отметить, что принятый в ряде стран метод «замены обложки» с международной на национальную у нас по ряду причин не применим. Международные нормы не адаптированы к российским условиям. Если мы говорим о ТКО (твердых коммунальных отходах), то существует колоссальная разница по морфологическому составу отходов, плотности, все это влияет на требования, предъявляемые к оборудованию и самой технологической сборке как для переработки отходов, так и для

сжигания.

Кроме того, многие из них основаны на принципах добровольности и согласованы с надзорными органами

Необходимо подчеркнуть, что Федеральными законами N 219-ФЗ и 458-ФЗ, принятыми во второй половине прошлого года, сформирована новая система нормирования воздействия на окружающую среду, а также меры экономического стимулирования природоохранной деятельности. Эти законы изменили положения более 40 других законов, а для их реализации должно быть разработано еще несколько десятков подзаконных актов.

В соответствии с п.2 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. N 458-ФЗ, направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными в следующей последовательности:

- максимальное использование исходных сырья и материалов;
- предотвращение образования отходов;
- сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- обработка отходов;
- утилизация отходов;

- обезвреживание отходов.

При этом, большинство стандартов нацелены не на максимальное использование отходов как вторичных материальных ресурсов, а на сжигание!

Это же касается и Справочников по НДС. Первый Справочник, внесенный в Бюро НДС на обсуждение – это Справочник по сжиганию отходов. Нет в ЕС Справочников по использованию ВМР, а раз нет, то берем, что есть. А есть позавчерашний день. Даже такая страна как Швеция, в которой сжигание ТБО достигло максимума среди методов переработки ТБО на 27 установках в 1985г. С 1985 года ввела строгие ограничения на сжигание вплоть до моратория на развитие сжигания. За прошедшее время на 20 из 27 установках проведена реконструкция.

Если говорить об экономической составляющей, то внедрение отходопереработки позволит дать до 4, 5% к ВВП РФ. А что даст сжигание? Мифическую энергию, о которой говорят некоторые «ученые». Так она не рентабельна и не принимается энергосбытовыми компаниями в сети.

ЕС экспортирует в Россию свои стандарты

Иногда добровольно, иногда через «зубной скрежет», а иногда даже, сама того не подозревая, Россия импортирует нормы ЕС. Эта тенденция беспокоит представителей российского бизнес-сообщества в области обращения с отходами. В директиве ЕК, выпущенной в феврале, указано, что «мир часто обращается к Европе и внедряет стандарты, которые здесь установлены».

Комиссия - исполнительный орган ЕС - открыто заявляет, что стремится к тому, чтобы другие страны следовали правилам ЕС, а ее чиновники делают все возможное, чтобы воплотить эту стратегию в жизнь. ЕС ведет открытые «регуляторные диалоги» со множеством стран, в частности, что особенно важно, с Россией с целью помочь ему усовершенствовать внутреннюю регулируемую систему и часто поощряет его копировать подход ЕС.

Также ЕС пропечатал свой авторитет в других юрисдикциях - это влияние на решения таких международных организаций по стандартизации и глобальных регулирующих органов, как Международная морская организация или ЮНЕСКО, Женевский филиал ООН, занимающийся экономическим сотрудничеством.

«Брюссель задает тон в области регулирования во всем мире, - говорит профессор бизнеса и общественной политики в Университете Калифорнии Беркли Дэвид Вогель. Даже такой стране как Россия, становится все сложнее избежать тисков регулирующей машины из Брюсселя: настойчивое влияние регулирования ЕС на общественную политику и бизнес России серьезно увеличилось. Даже если бизнес не принимает европейские стандарты, это делают отдельные фирмы, импортирующие устаревшее оборудование, в частности, мусоросжигательные заводы из ЕС.

ЕС стремится экспортировать свои нормы за границу, чтобы все компании попали под их уровень регулирования. Чиновники ЕС признают, что стремление экспортировать нормы ЕС, в общем, мотивировано желанием помочь европейским компаниям. Как говорится в докладе ЕК за февраль, положение творца, а не последователя мировых норм, «дает преимущество тем, кто уже готов эти стандарты выполнять».

Стандарты ЕС привязаны к конкретным патентованным технологическим решениям. Принятие таких стандартов «подсаживает» экономику России на существенные финансовые расходы.

Стремление к прямому заимствованию стандартов, так называемый «метод обложки» - это когда международный стандарт после квалифицированного перевода практически не изменялся и принимался в качестве национального.

Российские технологии в области обращения с отходами нацелены, прежде всего, на становление отрасли ресурсосбережения. И это не подразумевает технологическую

отсталость, как позиционируют некоторые представители ТПП. Европейскому союзу выгодно «сливать» в Россию свою продукцию через стандарты и справочники.

Ситуация с санкциями это шанс для российской экономики избавиться от чрезмерной внешней зависимости. Под угрозой санкций, возможно, кардинально изменить цели, задачи и инструменты, чтобы выгоду от всего получало в первую очередь российское государство, а не бизнес ЕС.

Одно из направлений, направленных на перестройку экономики, это – импортозамещение за счет развития собственного производства не в виде сборки из импортных деталей, а полное производство. Напомню, что сейчас в России уровень загрузки производственных мощностей продукции машинного оборудования и комплектующих от 10 до 40%, то есть резервы для собственного производства имеются.

Промышленность готова двигаться к новой системе регулирования, пусть более жесткой, но прозрачной, понятной и выполнимой, а для это необходимо, в срочном порядке готовить самостоятельные нормативные документы, учитывающие отечественную специфику обращения с отходами. Важность непосредственного активного участия российских компаний в деятельности Международной организации по стандартизации и Европейского комитета по стандартизации трудно переоценить, особенно в области переработки отходов.

Нет необходимости доказывать значимость современной нормативной технической базы для обеспечения экологической безопасности и развитию отрасли ресурсосбережения. Сейчас пора действовать. Но пока все происходит в соответствии с поговоркой: «Петух прокукарекал, а там хоть и не рассветай».