**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части нормативно-правового регулирования отношений по обращению с вторичными ресурсами и проведению экспертизы некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, изъятых из оборота)»**

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части нормативно-правового регулирования отношений по обращению с вторичными ресурсами и проведению экспертизы некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, изъятых из оборота)» (далее – Законопроект) разработан в целях реализации подпункта «г» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации   
от 15 ноября 2017 № Пр-2319, а также в рамках исполнения поручений   
Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина   
от 22 ноября 2017 г. № АХ-П9-7749 и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Гордеева от 29 июня 2018 г. № АГ-П9-3799.

Основной цельюЗаконопроекта является включение вопросов ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности в сферу формирования и реализации промышленной политики в Российской Федерации с выделением двух основных направлений:

– модернизация промышленности на принципах наилучших доступных технологий;

– вовлечение в экономическую деятельность вторичных ресурсов.

Законопроектом предусматривается дополнение общих и включение специальных положений о порядке выработки и осуществления государственной промышленной политики в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности, учитывающих особенности современного состояния этой области регулирования.

В течение последних десяти лет проблематика ресурсосбережения и ресурсной эффективности является одной из определяющих задач, на решение которой направлена деятельность государства.

В рамках стратегического и проектного управления ключевыми сферами социально-экономического развития Российской Федерации в период   
2018–2024 гг. соответствующие задачи будут реализовываться в форме федеральных проектов «Комплексная система обращения с ТКО» (Минприроды России, Минпромторг России), «Внедрение наилучших доступных технологий» (Минприроды России, Минпромторг России) национального проекта «Экология». Отдельные аспекты управления ресурсами будут заложены в основу новых механизмов развития и эксплуатации дорожной сети, включая использование наилучших технологий и материалов, в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Необходимо отметить, что ориентация на ресурсосбережение и ресурсную эффективность представлена в документах стратегического планирования и проектного управления федерального уровня в самом общем виде и требует своего развития и конкретизации, в том числе с учетом доступного международного опыта.

В настоящее время политика по ресурсосбережению и ресурсной эффективности не сформирована в полной мере и не является согласованной, в связи с чем отсутствуют не только заданные целевые показатели, но и игнорируются потребности формирующейся подотрасли экологического машиностроения, отсутствуют экономические рычаги развития отношений по вовлечению вторичных ресурсов в экономический оборот через стимулирование предприятий, развитие наилучших доступных технологий как механизма реализации государственной промышленной политики.

Отсутствие современных подходов к выделению в промышленности сферы ресурсосбережения и ресурсной эффективности имеет за собой негативные экономические, экологические и социальные последствия.

Наибольший эффект для экономики страны будет получен, если рациональное управление ресурсами успешно реализуется в сфере промышленности. Рациональное использование и воспроизводство ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и обеспечение экологической безопасности сохраняются как неотъемлемые требования к промышленной деятельности. Для этих отношений оправдано целеполагание на ресурсосбережение.

Развитие ресурсной эффективности и повышение ресурсной эффективности всего промышленного производства является важной целью государственной промышленной политики и должно найти свое отражение в Федеральном законе   
от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 488).

В действующей редакции закона уже заложено понимание значимости ресурсной эффективности. Задачами промышленной политики согласно пунктам 1-5 части 2 статьи 4 ФЗ № 488 определено:

* создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на федеральном уровне;
* стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности рационально и эффективно использовать материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, обеспечивать повышение производительности труда, внедрение импортозамещающих, ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий;
* поддержка технологического перевооружения субъектов деятельности в сфере промышленности, модернизации основных производственных фондов исходя из темпов, опережающих их старение.

Согласно мировому опыту, развитие сферы ресурсосбережения и ресурсной эффективности требует принятия странами соответствующих мер государственной политики.

В Сводном докладе ЮНЕП по глобальным материальным потокам и ресурсной продуктивности приведены данные, согласно которым за период с 1970 года   
по 2010 гг. ускорился рост мирового использования материалов, в то время как рост экономики и населения замедлялись. При этом увеличение масштабов использования материалов сопровождается соразмерным ростом экологических, социальных и экономических последствий использования материалов.

В Руководстве ОЭСР по вопросам политики в области ресурсной эффективности отмечается, что, если не будет существенно улучшено управление окружающей средой и эффективность использования ресурсов, база природного капитала для экономической деятельности будет продолжать ухудшаться, а нехватка ресурсов приведет к потенциально серьезным неблагоприятным последствиям для здоровья человека, экосистем и экономики.

Согласно указанному Руководству факторами, которые стимулировали повышение ресурсной эффективности в странах ОЭСР по сравнению с остальным миром, являются, в частности:

– политические меры; так, все большее число стран ОЭСР включают вопрос об эффективности использования ресурсов в качестве центральной цели в свои стратегии «зеленого роста» или устойчивого развития, зачастую в сочетании с энергоэффективностью;

– широкое использование ресурсосберегающих технологий, позволяющее сократить количество используемых материалов на единицу продукции.

Основным направлением выхода из глобального финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008 году, официально считается Стратегия экологически ориентированного («зеленого») роста стран ОЭСР. Согласно указанной Стратегии возможность замещения (истощенного) природного капитала воспроизводимым капиталом в отсутствие инноваций ограничена. Отодвигая эту границу, инновации могут помочь разъединить «зеленый рост» и истощение природного капитала.

Многие страны ОЭСР в настоящее время ведут учет материальных потоков и разрабатывают показатели ресурсной эффективности. Эти усилия подкрепляются инициативами на международном уровне, такими как руководящие указания и справочные материалы для измерения потоков материалов и производительности ресурсов, разработанные ОЭСР, и база данных о международных потоках материалов, разработанная группой по международным ресурсам ЮНЕП.

В записке «Инициатива зеленого роста и центральная основа Системы эколого-экономического учета», подготовленной ОЭСР (ECE/CES/2013/24), указано, что показатели ресурсной эффективности характеризуют экологическую и экономическую эффективность использования в процессе производства и потребления естественных ресурсов и обычно они выражаются как относительная интенсивность или коэффициент производительности и увязывают такие экологические переменные, как добыча, производство или потребление природных ресурсов и материалов, с такими экономическими переменными, как выходная продукция, доход и добавленная стоимость.

В сентябре 2015 года состоялась 70-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН, на которой была принята Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, установившая 17 целей устойчивого развития и 169 задач по их достижению. Указанная Повестка включила в себя следующие задачи на период до 2030 года:

* на протяжении всего срока до конца 2030 года постепенно повышать глобальную эффективность использования ресурсов в системах потребления и производства и стремиться к тому, чтобы экономический рост не сопровождался ухудшением состояния окружающей среды, как это предусматривается Десятилетней стратегией действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства;
* осуществлять Десятилетнюю стратегию действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства;
* к 2030 году добиться рационального освоения и эффективного использования природных ресурсов;
* к 2030 году существенно уменьшить объем отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию;
* рекомендовать компаниям, особенно крупным и транснациональным компаниям, применять устойчивые методы производства и отражать информацию о рациональном использовании ресурсов в своих отчетах;
* содействовать обеспечению устойчивой практики государственных закупок в соответствии с национальными стратегиями и приоритетами.

На 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН было также установлено, что последующая деятельность в отношении целей устойчивого развития и задач по их достижению, а также их обзор будут проводиться с использованием набора глобальных показателей. Глобальные показатели, касающиеся, в том числе, ресурсосбережения и ресурсной эффективности, включают:

* совокупные ресурсозатраты и ресурсозатраты на душу населения и в процентном отношении к валовому внутреннему продукту;
* число стран, имеющих национальный план действий по переходу к рациональным моделям потребления и производства или включивших рациональное потребление и производство в качестве приоритета или задачи в национальную стратегию;
* образование опасных отходов на душу населения и доля обрабатываемых опасных отходов в разбивке по видам обработки;
* национальный уровень переработки отходов, масса утилизированных материалов в тоннах;
* число стран, осуществляющих стратегии и планы действий по экологизации государственных закупок.

Следует отметить, что политика стран «Большой семерки» в области эффективности использования ресурсов, как правило, направлена на то, чтобы добиться разделения взаимозависимости между потреблением ресурсов и экономическим ростом, то есть сделать больше с меньшими затратами.

С учетом текущего состояния регулирования отношений, возникающих при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации, и международного опыта для реализации намеченных целей Законопроектом предлагается включение сферы ресурсосбережения и ресурсной эффективности в область промышленной политики с установлением особенностей промышленной политики в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности.

Ресурсосбережение и ресурсную эффективность предлагается рассматривать в качестве значимых характеристик промышленного производства при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации.

Указанное позволит сформировать основы для правового регулирования обращения со вторичными ресурсами, ориентированного на вовлечение таких ресурсов в экономическую деятельность как материальных ресурсов производства. Необходимость введения такого регулирования обусловлена тем, что согласно существующему в действующем законодательстве подходу вторичные ресурсы рассматриваются как отходы, не являющиеся ресурсами для промышленности, в связи с чем в значительном объеме утрачиваются.

При этом требуются комплексные изменения, затрагивающие, в частности, вопросы государственного стратегического планирования и проектного управления, применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, учета вторичных ресурсов и отчетности предприятий, информационного-аналитического и методического обеспечения промышленности в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности.

Законопроектом предусмотрено дополнение ФЗ № 488 основополагающими для намеченных целей регулирования терминами: «экономическая деятельность», «экономические блага», «материальные ресурсы производства», «первичные ресурсы производства (первичные ресурсы)», «вторичные ресурсы производства (вторичные ресурсы)», «ресурсосбережение в промышленности», «ресурсная эффективность промышленности», «показатели ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности», «информационно-технический справочник по вторичным ресурсам», «вторичное сырье».

Предлагаются, в частности, следующие определения терминов:

– первичные ресурсы производства (первичные ресурсы) – вещества природы, первично изымаемые из природной среды для использования в процессе создания экономических благ;

– вторичные ресурсы производства (вторичные ресурсы) – вторичные ресурсы производства (вторичные ресурсы) – вещества природы, преобразованные в процессе осуществления экономической деятельности и жизнедеятельности человека в материальную форму экономического блага, остатков от его производства, обращения и потребления, способные выступать материальными ресурсами производства для создания новых экономических благ, в отношении получения, сбережения и использования которых действуют информационно-технические справочники по вторичным ресурсам производства;

– ресурсосбережение в промышленности – реализация организационных, правовых, технических, технологических, экономических и иных мер, направленных на уменьшение объема используемых и утрачиваемых первичных и вторичных ресурсов при сохранении полезного эффекта от их использования, в том числе объема создаваемых экономических благ;

– ресурсная эффективность промышленности – характеристика промышленности, отражающая рациональность использования и экономичность расходования первичных и вторичных ресурсов при осуществлении экономической деятельности, выраженная в показателях ресурсосбережения и ресурсной эффективности;

– показатели ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности – набор показателей, отражающих в динамике количественные и качественные характеристики использования первичных и вторичных ресурсов при осуществлении экономической деятельности, устанавливаемые для промышленности (отдельных отраслей).

Законопроектом предусмотрено дополнение ФЗ № 488 новой главой, посвященной особенностям промышленной политики в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности.

Основной целью формирования и реализации промышленной политики в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности предлагается определить развитие ресурсосбережения и повышение ресурсной эффективности промышленности.

В качестве основных задач формирования и реализации промышленной политики в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности предлагается определить:

– совершенствование системы управления ресурсосбережением и ресурсной эффективностью промышленности в Российской Федерации;

– формирование научно-технологической основы ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности;

– информационно-аналитическое и методологическое обеспечение отраслей промышленности в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности.

Приоритетными направлениями промышленной политики в сфере ресурсосбережения и ресурсной эффективности предлагается определить:

– модернизацию промышленности, основанную на принципах наилучших доступных технологий;

– вовлечение вторичных ресурсов в экономическую деятельность;

– расширение оснований предоставления мер стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности при осуществлении мероприятий по достижению целевых значений показателей ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности (отдельных отраслей).

Оценка процессов ресурсосбережения и ресурсной эффективности в промышленности предусматривается с применением показателей ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности (отдельных отраслей), перечень которых устанавливает Правительство Российской Федерации. Для определения значений показателей ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности (отдельных отраслей) предусматривается использование методики, утвержденной уполномоченным органом.

По предложению уполномоченного органа Правительство Российской Федерации сможет определять показатели ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности (отдельных отраслей), подлежащие включению в качестве показателей (индикаторов) в документы государственного стратегического планирования и проектного управления.

В целях обеспечения получения полной, достоверной, научно обоснованной информации о состоянии сферы ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности Законопроектом предусмотрено проведение федерального статистического наблюдения и формирование официальной статистической информации в данной сфере с предоставлением первичных статистических данных с использованием государственной информационной системы промышленности.

Законопроектом предусмотрена возможность вовлечения в экономическую деятельность вторичных ресурсов в соответствии с документами национальной системы стандартизации – информационно-техническими справочниками по вторичным ресурсам, порядок разработки которых утверждается Правительством Российской Федерации.

В указанные справочники предлагается включать следующие сведения:

– указание на виды экономической деятельности, в которых получены вторичные ресурсы;

– описание и характеристика полученных вторичных ресурсов;

– указание на виды экономической и иной деятельности, в которых могут быть использованы вторичные ресурсы;

– описание технологий, технологических процессов, методов, способов и оборудования для подготовки, хранения, транспортирования и использования вторичных ресурсов в качестве материальных ресурсов производства с указанием конечного результата использования;

– требования безопасности;

– оценка экономической эффективности использования вторичных ресурсов;

– иные сведения, имеющие значение для получения, сбережения и использования вторичных ресурсов в экономической и иной деятельности.

Законопроектом предлагается наделение субъектов деятельности в сфере промышленности правом на самостоятельное отнесение результатов экономической деятельности к вторичным ресурсам, исходя из описания технологических процессов, методов, способов получения, сбережения и использования соответствующих вторичных ресурсов в информационно-технических справочниках по вторичным ресурсам.

В целях предоставления мер стимулирования в сфере промышленности по направлению ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности предлагается осуществление учета в государственной информационной системе промышленности вторичных ресурсов, заявленных субъектами деятельности в сфере промышленности для использования в проектах с государственным участием, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации.

В качестве условия предоставления мер стимулирования в сфере промышленности по направлению ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности предлагается установить соответствие целевым значениям показателей ресурсосбережения и ресурсной эффективности промышленности, определяемым уполномоченным органом.

Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» введена ответственность производителей и импортеров за утилизацию товаров после утраты ими потребительских свойств и запрет на захоронение отходов, которые могут быть переработаны.

В целях стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности, несущих обязанность по обеспечению выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, предусмотрено установление Правительством Российской Федерации нормативов использования вторичных ресурсов при производстве промышленной продукции, выполнение которых влечет освобождение от исполнения названной обязанности.

Корреспондирующие изменения предусматриваются для внесения в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – ФЗ № 89).

2. Согласно действующей редакции ФЗ № 89 территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя в том числе данные о целевых показателях по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов, установленных в субъекте Российской Федерации (с разбивкой по годам), при этом целевой показатель по обработке отсутствует.

Вместе с тем для ТКО показатель по доле обработанных отходов является ключевым, так как в итоге все ТКО должны проходить предварительную обработку с целью извлечения полезных фракций. Показатели только обезвреживания и утилизации не отображают реальную ситуацию обращения с ТКО, в связи с чем Законопроектом предусмотрено соответствующее изменение ФЗ № 89-ФЗ.

3. Законопроектом предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», положениями которого установлена обязанность проведения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, товароведческой и иных экспертиз, которые проводятся органами государственного надзора для определения возможности утилизации или уничтожения просроченных пищевых продуктов.

Проведение соответствующих экспертиз связано со значительными финансовыми и временными издержками. В то же время пищевые продукты  
с истекшим сроком годности являются ценным ресурсом для изготовления, например, корма животным, удобрений, биогаза.

Возможным вариантом решения данной проблемы является предоставление права утилизационным компаниям организовать соответствующую экспертизу как на стороне ритейла, так и на стороне переработчиков отходов.

Решение данного вопроса создаст условия для формирования развития новой отрасли промышленности, в которой, в основном, заняты субъекты малого и среднего бизнеса. Кроме того, это будет способствовать снижению объемов отходов, направляемых на свалки для захоронения.

Проект федерального закона **«**О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части нормативно-правового регулирования вторичных ресурсов)» соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.